



Advies nr. 56/2020 van 23 juni 2020

Betreft: Ontwerp van koninklijk besluit tot uitvoering van uitvoeringsverordening (EU) 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen (CO-A-2020-045)

De Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna de "Autoriteit");

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, inzonderheid op artikelen 23 en 26 (hierna "WOG");

Gelet op de 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* (hierna "AVG");

Gelet op de wet van 30 juli 2018 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens* (hierna "WVG");

Gelet op het verzoek om advies van de heer François Bellot, minister van Mobiliteit, belast met Skeyes en de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen ontvangen op 12/05/2020; Gelet op de bijkomende toelichting ontvangen op 12/06/2020;

Gelet op het verslag van mevrouw Alexandra Jaspar, Directeur van het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit ;

Brengt op 23 juni 2020 het volgend advies uit:

1) VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De minister van Mobiliteit, belast met Skeyes en de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen (hierna de aanvrager) verzoekt om het advies van de Autoriteit aangaande artikel 4 van een ontwerp van koninklijk besluit *tot uitvoering van Uitvoeringsverordening (EU) 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen* (hierna het ontwerp).

Context

2. Verordening (EU) 2018/1139 van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2018 *inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart, en tot wijziging van de verordeningen (EG) nr. 2111/2005, (EG) nr. 1008/2008, (EU) nr. 996/2010, (EU) nr. 376/2014 en de richtlijnen 2014/30/EU en 2014/53/EU van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van de verordeningen (EG) nr. 552/2004 en (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad en verordening (EEG) nr. 3922/91 van Raad* (hierna Verordening (EU) 2018/1139) heeft als belangrijkste doelstelling: de totstandbrenging en instandhouding van een hoog en uniform veiligheidsniveau (milieubescherming inclusief) in de burgerluchtvaart in de Unie door vaststelling van gemeenschappelijke maatregelen die zijn afgestemd op en evenredig zijn met de aard en het risico van elke specifieke activiteit waarop ze betrekking hebben (zie artikelen 1 en 4 van deze Verordening (EU) 2018/1139).

Artikel 57 van deze Verordening (EU) 2018/1139 voorziet dat de Europese Commissie in het kader van voormelde doelstelling uitvoeringshandelingen stelt met betrekking tot o.m. onbemande luchtvoertuigen, wat gebeurde bij Uitvoeringsverordening (EU) 2019/947 van de Commissie van 24 mei 2019 inzake de regels en procedures voor de exploitatie van onbemande luchtvaartuigen (hierna Uitvoeringsverordening (EU) 2019/947).¹

¹ Overweging 31 bij Verordening (EU) 2018/1139 stipuleert: "Gezien de risico's die onbemande luchtvaartuigen kunnen vertegenwoordigen voor de veiligheid, privacy, bescherming van persoonsgegevens, beveiliging of het milieu, moeten er eisen worden gesteld aan de registratie van onbemande luchtvaartuigen en van exploitanten van onbemande luchtvaartuigen. Het is ook nodig digitale, geharmoniseerde en interoperabele nationale registratiesystemen in te voeren waarin informatie moet worden opgeslagen, met inbegrip van dezelfde basisgegevens, over onbemande luchtvaartuigen en exploitanten van onbemande luchtvaartuigen die zijn geregistreerd in overeenstemming met deze verordening en de uitvoeringshandelingen die op basis van deze verordening zijn vastgesteld. Die nationale registratiesystemen moeten in overeenstemming zijn met het toepasselijke recht van de Unie en het nationale recht inzake bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de verwerking van persoonsgegevens, en de in deze registratiesystemen opgeslagen gegevens moeten gemakkelijk toegankelijk zijn."

Artikel 56.8 van deze Verordening (EU) 2018/1139 voorziet voorts dat lidstaten ook nationale regels kunnen vaststellen met betrekking tot onbemande luchtvoertuigen voor doeleinden die buiten deze Verordening (EU) 2018/1139 vallen. Het ontwerp verwijst terzake in diens aanhef naar artikel 2, §3 van Verordening (EU)2018/1139 betreffende het inzetten van UAS voor militaire, douane-, politie-opsporings- en reddings-, brandbestrijdings-, grenscontrole-, kustbewakings- of soortgelijke activiteiten of diensten onder het toezicht en de verantwoordelijkheid van een lidstaat, die in het algemeen belang worden verricht door of uit naam van een orgaan waaraan overheidsbevoegdheden zijn verleend.

3. Het ontwerp geeft uitvoering aan voormelde Europese bepalingen.

Artikel 4 van het ontwerp², waaromtrent de aanvrager om onderhavig advies verzoekt, geeft in het bijzonder uitvoering aan artikelen 14 en 18, m) van voormelde Uitvoeringsverordening (EU) 2019/947), hetwelk lidstaten verplicht een registratiesysteem op te zetten voor:

- UAS³ waarvan het ontwerp is onderworpen aan certificering⁴ en
- UAS-exploitanten⁵ wier vluchtuitvoeringen een risico kunnen inhouden.

Deze registratie moet toelaten de naleving en handhaving te waarborgen van de door de Europese regelgeving en het voorliggend ontwerp opgelegde (veiligheids)maatregelen inzake UAS en, daar waar nodig, te kunnen sanctioneren.

4. Ingevolge artikel 3 van het ontwerp wordt het Directoraat-generaal Luchtvaart van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer (hierna DGLV) aangeduid als de bevoegde entiteit zoals bedoeld in artikel 17 van de Uitvoeringsverordening (EU) 2019/947 en dus bevoegd voor België voor o.m. het oprichten en in stand houden van voormeld registratiesysteem evenals handhaving van de Uitvoeringsverordening (EU) 2019/947 (zie artikel 18, a) en m) van deze Uitvoeringsverordening (EU) 2019/947.

² Artikel 2 van de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919 betreffende de regeling der Luchtvaart stipuleert dat het verkeer van de nationale luchtvaartuigen boven het grondgebied van het Rijk vrij is, behoudens de beperkingen die voortvloeien uit deze wet en die bij koninklijk besluit zullen uitgevaardigd worden. Artikel 5 van dezelfde wet voegt daaraan toe dat eveneens bij koninklijk besluit worden uitgevaardigd: "al de reglementsvoorschriften betreffende de luchtvaart en inzonderheid die betreffende de luchtvaartuigen, deze bemanning, de luchtvaart en het luchtverkeer, het domein en de openbare diensten bestemd voor die luchtvaart en dat luchtverkeer, de bij de reglementen voorziene rechten, taksen, vergoedingen of gelden waaraan het gebruik van die domeinen en openbare diensten onderworpen is.

³ Artikel 2.1 van de Uitvoeringsverordening (EU) 2019/947 definieert UAS of onbemand luchtvaartsysteem als volgt: "een onbemand vaartuig en de apparatuur om het vanop afstand te besturen".

⁴ Artikel 40 van Gedelegeerde verordening (EU) 2019/945 van de Commissie van 12 maart 2019 inzake onbemande luchtvaartuigsystemen en uit derde landen afkomstige exploitanten van onbemande luchtvaartsystemen schrijft voor wanneer UAS dienen te worden gecertificeerd; zulks heeft o.m. te maken van de afmetingen van de UAS en de aard en omstandigheden van diens vluchtuitvoeringen en de daarmee gepaard gaande risico's (bv. boven bijeenkomsten van mensen, vervoer van gevaarlijke goederen, ...)

⁵ Artikel 2.2 van de Uitvoeringsverordening (EU) 2019/947 definieert UAS-expoitant of exploitant van onbemande luchtvaartsystemen als volgt: "een natuurlijke persoon of rechtspersoon die vluchten uitvoert met of voornemens is vluchten uit te voeren met een of meer UAS".

II. ONDERZOEK VAN DE AANVRAAG

5. De Autoriteit herinnert eraan dat -in navolging van een samenlezing van artikel 8 EVRM, artikel 22 van de Grondwet en artikel 6.3 van de AVG- elke overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer moet worden voorgeschreven in een 'voldoende precieze wettelijke bepaling' die beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte en evenredig is met de nagestreefde doelstelling. In een dergelijke precieze wettelijke bepaling worden de essentiële elementen van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens omschreven.⁶ Het gaat hierbij om:

- de welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden van de verwerkingen van persoonsgegevens;
- de (categorieën) van verwerkte persoonsgegevens die ter zake dienend en niet overmatig zijn;
- de categorieën van bestemmingen van de persoonsgegevens;
- de maximale bewaartermijn van de geregistreerde persoonsgegevens;
- de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke.

1. Doeleinden

6. Volgens artikel 5.1.b) AVG is de verwerking van persoonsgegevens enkel toegestaan voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.

7. In uitvoering van de Europese verordeningen (Verordening (EU) 2018/1139 en Uitvoeringsverordening (EU) 2019/947)) preciseert artikel 4, §3 van het ontwerp dat binnen het DGLV een register wordt opgemaakt houdende de registratie van UAS-exploitanten en te certificeren UAS (zoals bedoeld in artikel 14 van Uitvoeringsverordening (EU) 2019/947) met het oog op gebruik voor volgende doeleinden:

- toezicht en controle op de veiligheid van de luchtvaart en op de naleving van de voorwaarden om toegang te krijgen tot de in toepassing van artikel 5 vastgestelde UAS geografische zones⁷;

⁶ Zie DEGRAVE, E., *"L'égouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle"*, Collection du CRIDS, Larcier, Brussel, 2014, p. 161 e.v. (zie o.m.: EHRM, arrest *Rotaru c. Roumania*, 4 mei 2000); Zie ook enkele arresten van het Grondwettelijk Hof: Arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015 (p. 63), Arrest nr. 108/2017 van 5 oktober 2017 (p. 17) en Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018 (p. 26).

⁷ In navolging van artikel 15 van Uitvoeringsverordening (EU) 2019/947 kunnen lidstaten geografische UAS-zones afbakenen om redenen van o.m. veiligheid, beveiliging, privacy, milieu, ... waarbij bepaalde of alle UAS-vluchtuitvoeringen worden verboden of aan bijzondere voorwaarden worden opgelegd.

- opsporing, vaststelling, vervolging en sanctionering van inbreuken op Uitvoeringsverordening (EU) 2019/947 en op het ontwerp;
- organiseren van een doeltreffende samenwerking met de andere lidstaten van de Europese Unie;⁸
- mogelijk maken van rechtstreekse tussenkomst voor de bescherming tegen en het voorkomen van gevaren voor de openbare veiligheid;
- opmaken van statistieken op basis van geanonimiseerde gegevens.

8. Om de naleving van de regels inzake gebruik en exploitatie van UAS te kunnen controleren en, in geval van overtreding, te kunnen sanctioneren, moet de DGLV, weten wie (over) welke UAS beschikt/exploiteert.

9. De Autoriteit is van oordeel dat voormelde (onderscheiden) doeleinden, hoewel sommige uitermate ruim geformuleerd, kunnen worden beschouwd als welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd in de zin van artikel 5.1.b) AVG.

10. De Autoriteit adviseert niettemin om 'de samenwerking met andere lidstaten' iets preciezer in het ontwerp te omschrijven, conform de door de aanvrager daarover verschaft toelichting, meer bepaald: de samenwerking met de Europese bevoegde autoriteiten en het Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart zoals uitdrukkelijk voorzien in de Europese verordeningen terzake.

11. De Autoriteit herinnert voorts aan artikel 89.1 AVG dat vereist dat elke verwerking voor statistische doeleinden moet worden omkaderd door passende waarborgen zodat technische en organisatorische maatregelen worden getroffen om de naleving van het beginsel van de minimale gegevensverwerking te verzekeren en dat wanneer de statistische doeleinden kunnen worden bereikt door (latere) verwerkingen die geen of niet langer een identificatie van de betrokkenen toelaat, op deze wijze dient te werk te worden gegaan.

2. Proportionaliteit/minimale gegevensverwerking

12. Artikel 5.1.c), AVG bepaalt dat persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt moeten zijn tot wat noodzakelijk is voor de beoogde doeleinden ('minimale gegevensverwerking').

⁸ Na bevraging van de aanvrager preciseert deze dat hiermee de terzake bevoegde autoriteiten (Europese tegenhangers van de Belgische DGLV) en het Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart worden bedoeld waarvoor de Verordeningen (EU) 2018/1139 (bv. art. 74, lid 1) en de Uitvoeringsverordening (EU) 2019/947 (bv. artt. 13, lid 2 en 14, lid 4) uitdrukkelijk in samenwerking voorzien.

13. Voor het overzicht van de te verwerken persoonsgegevens in het kader van de hiervoor beschreven doeleinden, verwijst artikel 4, §3, tweede lid, van het ontwerp eenvoudigweg naar de gegevens zoals opgesomd in artikel 14, leden 2 en 3 van de Uitvoeringsverordening (EU) 2019/947. Het ontwerp wijzigt/voegt niets toe aan de Europese voorschriften terzake.

14. De Autoriteit neemt er akte van en stelt vast dat de gegevens in kwestie het DGLV effectief toelaten te weten wie (over) welke UAS beschikt/exploiteert teneinde de naleving van de regels inzake gebruik en exploitatie van UAS te kunnen controleren en, in geval van overtreding, te kunnen sanctioneren.

3. Bewaartermijn van de gegevens

15. Krachtens artikel 5.1.e) AVG mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard, in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, dan noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.

16. De Autoriteit stelt vast dat het ontwerp niet voorziet in enige bewaartermijn van de te verwerken persoonsgegevens. In het formulier voor het aanvragen van een advies, vermeldt de aanvrager dat de persoonsgegevens moeten worden bewaard zolang de UAS-exploitant zijn activiteiten uitoefent of tot wanneer hij gebruik maakt van een UAS waarvoor een registratie vereist is. De aanvrager stelt terzake dat niet op voorhand kan worden bepaald hoelang dit is/zal zijn.

17. In het licht van artikel 6.3 AVG, is het nochtans aangewezen om in het ontwerp zelf de (maximale) bewaartermijn(en) van de te verwerken persoonsgegevens te voorzien rekening houdend met de onderscheiden doeleinden en categorieën van gegevens, of toch minstens de criteria op te nemen die toelaten deze (maximale) bewaartermijn(en) te bepalen.

4. Verwerkingsverantwoordelijke

18. Artikel 4.7. AVG bepaalt dat voor de verwerkingen waarvan de regelgeving het doel en de middelen vastlegt, de verwerkingsverantwoordelijke diegene is die daarin als dusdanig wordt aangewezen.

19. De Autoriteit stelt vast dat het ontwerp de verwerkingsverantwoordelijke niet als dusdanig nominatief aanduidt. Uit de tekst zou kunnen worden afgeleid dat DGLV de verwerkingsverantwoordelijke is (zie artt. 3 en 4, §3 van het ontwerp). Om elke onduidelijkheid over

de identiteit van de persoon of entiteit die als verwerkingsverantwoordelijke moet worden beschouwd te vermijden en zo de uitoefening van de rechten van de betrokkenen, zoals vastgesteld in de artikelen 12 tot en met 22 van de AVG, te vergemakkelijken, verzoekt de Autoriteit de aanvrager om in zijn ontwerp voor de beschreven registratie uitdrukkelijk de persoon of entiteit aan te wijzen die als verwerkingsverantwoordelijke in de zin van de AVG, moet worden beschouwd.

5. Mededelingen aan derden

20. Artikel 4, §4 van het ontwerp voorziet in de mogelijkheid om de (persoons)gegevens uit de registers inzake UAS(-exploitanten) in het kader van de in artikel 4, §3 beschreven doeleinden ter beschikking te stellen van volgende bestemmingen:

- politiediensten bedoeld in de wet 7 december 1998 *tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus*;⁹
- skeyes;¹⁰
- Ministerie van Landsverdediging;¹¹
- FOD Binnenlandse Zaken;¹²
- FOD Justitie;¹³
- andere openbare instellingen, alsook ambtenaren, belast met het toezicht op en de handhaving van andere wetgeving of voor toepassing van een andere wetgeving, voor zover deze gegevens voor deze laatste onontbeerlijk zijn bij de uitoefening van het toezicht waarmee zij belast zijn of voor de toepassing van een andere wetgeving.

⁹ Na bevraging terzake verwijst de aanvrager terzake o.m. naar opdrachten van de politie zoals beschreven in artikelen 61 en 62 van de wet van 7 december 1998 *tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveau's* en in artikelen 16ter en 44/1 van de wet van 5 augustus 1992 *op het politieambt*.

¹⁰ Na bevraging terzake verwijst de aanvrager naar de opdrachten van skeyes op het vlak van veiligheid van het luchtverkeer in het Belgische luchtruim en het controleren van bewegingen van luchtvoertuigen rond de luchthaven (zie artikel 170 van de wet van 21 maart 1991 *betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven*).

¹¹ Na bevraging terzake verwijst de aanvrager naar de opdracht van de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid (welke ressorteert onder het Ministerie van Landsverdediging) vermeld in artikelen 11, §1 en 13 van de wet van 30 november 1998 *houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst*. Het Ministerie van Landsverdediging is eveneens belast met toezicht op het luchtruim boven militaire luchtvaartterreinen.

¹² Na bevraging terzake verwijst de aanvrager naar de taak van het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (OCAD)(dat onder het gemeenschappelijk gezag staat van de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken) op het vlak van evaluatie van dreigingen voor de veiligheid van de Belgische Staat (welke gebeurlijk zouden kunnen uitgaan van ongekende UAS) (zie artikel 8, 1^o, b) en c) van de wet van 30 november 1998 *houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst*. De FOD Mobiliteit wordt daartoe beschouwd als een ondersteunende dienst voor inlichtingenuitwisseling met OCAD. (zie artikel 2, 2^o, d) van de wet van 10 juli 2006 *betreffende de analyse van de dreiging* en artikel 11, §1, van diens uitvoeringsbesluit van 28 november 2006)

¹³ Na bevraging terzake verwijst de aanvrager naar de opdracht van de Veiligheid van de Staat (welke ressorteert onder de FOD Justitie), zoals beschreven in artikel 7, 1^o, van de wet van 30 november 1998 *houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst*.

21. De Autoriteit adviseert om in het ontwerp uitdrukkelijk toe te voegen dat voormelde mededelingen van persoonsgegevens onontbeerlijk moeten zijn voor de uitoefening van de aan deze bestemmingen door of krachtens de wet opgedragen taken.

22. Wat de restcategorie (vermeld onder het zesde gedachtestreepje) betreft, adviseert de Autoriteit daarenboven deze uitermate ruim en vaag geformuleerde mededeling bijkomend te preciseren (minstens op het vlak van de wetgeving waarvan de toepassing wordt beoogd) en dit bij voorkeur in de tekst van het ontwerp, maar minstens in een toelichtend Verslag aan de Koning.

23. Volledigheidshalve vestigt de Autoriteit er de aandacht op dat, vooraleer toegang te verlenen tot persoonsgegevens die afkomstig zijn van een federale overheid er vooraf een protocolakkoord moet worden afgesloten overeenkomstig artikel 20 WVG. Indien de verzendende en ontvangende verwerkingsverantwoordelijken van de gegevens niet tot een akkoord komen, moet de gegevensstroom in principe het voorwerp uitmaken een voorafgaande beraadslaging van de Kamer federale overheid van het Informatieveiligheidscomité (behalve punctuele mededeling van gegevens of behalve reglementaire normen die de modaliteiten van de mededeling preciseren, zoals de doeleinden, de categorieën van de gegevens en de bestemmingen)¹⁴.

OM DEZE REDENEN

de Autoriteit,

is van oordeel dat de volgende aanpassingen van het ontwerp zich opdringen:

- een precieze omschrijving van het doeleinde 'samenwerking met andere lidstaten', conform de door de aanvrager daarover verschaft toelichting, meer bepaald: de samenwerking met de Europese bevoegde autoriteiten en het Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart zoals uitdrukkelijk voorzien in de Europese verordeningen terzake (zie randnummer 10);
- beschrijving van de criteria die toelaten de (maximale) bewaartermijn(en) te bepalen van de te verwerken persoonsgegevens rekening houdend met de onderscheiden doeleinden (zie randnummer 17);
- uitdrukkelijke aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke in de zin van de AVG (zie randnummer 19);
- uitdrukkelijke vermelding in het ontwerp dat de mogelijke mededeling van persoonsgegevens uit de UAS-registers door de DGLV aan andere diensten of instanties onontbeerlijk moet zijn

¹⁴ Zie artikel 35/1 van de wet van 15 augustus 2012 houdende de oprichting en organisatie van een federale dienstenintegrator.

voor de uitoefening van de aan deze bestemmingen door of krachtens de wet opgedragen taken (zie randnummer 21);

- precisering in het ontwerp of minstens in een toelichtend Verslag aan de Koning van de ruim en vaag geformuleerde restcategorie van mogelijke bestemmingen van door de DGLV meegedeelde persoonsgegevens uit de UAS-registers (zie randnummer 22);

wijst de aanvrager op het belang van de volgende elementen:

- de formaliteiten die moeten worden nageleefd bij een mededeling van persoonsgegevens door het DGLV aan andere openbare overheden en instanties, zoals gepreciseerd in artikel 20 WVG (zie randnummer 23).

(get.) Alexandra Jaspar

Directeur van het Kenniscentrum