

I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

ADVIEZEN

DE EUROPESE TOEZICHTHOUDER VOOR GEGEVENSBESCHERMING

Advies van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming betreffende het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake een gedragscode voor geautomatiseerde boekingsssystemen

(2008/C 233/01)

DE EUROPESE TOEZICHTHOUDER VOOR GEGEVENSBESCHERMING,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 286,

Gelet op het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en met name op artikel 8,

Gelet op Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens,

Gelet op Verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 inzake de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, en met name op artikel 41,

Gezien het verzoek van de Europese Commissie om advies op grond van artikel 28, lid 2, van Verordening (EG) nr. 45/2001 dat op 20 november 2007 is ontvangen,

BRENGT HET VOLGENDE ADVIES UIT:

I. INLEIDING

Raadpleging van de EDPS

1. Het voorstel voor een verordening inzake een gedragscode voor geautomatiseerde boekingsssystemen (hierna „het voorstel”) is door de Commissie overeenkomstig artikel 28, lid 2, van Verordening (EG) nr. 45/2001 toegezonden aan de EDPS met het oog op een advies.
2. Het voorstel betreft de verwerking van passagiersgegevens door geautomatiseerde boekingsssystemen (hierna CRSs) en is nauw verwant aan andere regelingen voor het verzamelen en gebruiken van passagiersgegevens binnen de EU of in relatie tot andere landen. Deze regelingen zijn van

groot belang voor de EDPS, die verheugd is dat hij door de Commissie wordt geraadpleegd.

De context van het voorstel

3. Doel van het voorstel is de bepalingen van de in 1989 bij Verordening (EEG) nr. 2299/89 van de Raad ingestelde gedragscode voor geautomatiseerde boekingsssystemen te actualiseren. De gedragscode lijkt steeds minder aangepast aan de nieuwe marktomstandigheden en zou moeten worden vereenvoudigd teneinde de concurrentie te doen toenemen maar tegelijkertijd elementaire waarborgen te handhaven en te garanderen dat aan de consument neutrale informatie wordt verstrekt.
4. Het voorstel is niet in de eerste plaats gericht op de bescherming van persoonsgegevens. Aangezien CRSs echter enorme hoeveelheden persoonsgegevens verwerken is in het voorstel een speciaal artikel aan gegevensbescherming gewijd als aanvulling op de bepalingen van Richtlijn 95/46/EG, die als *lex generalis* van toepassing blijft.
5. Andere bepalingen in het voorstel hebben eveneens gevolgen voor de gegevensbescherming, ook al is hun primaire doelstelling te waarborgen dat alle betrokken actoren in een situatie van eerlijke concurrentie gelijke informatie ontvangen: de bescherming van de identiteit van abonnees, ongeacht of het natuurlijke personen of ondernemingen betreft, is eveneens wenselijk vanuit het oogpunt van bescherming van de persoonlijke levenssfeer.
6. De EDPS merkt op dat het voorstel alleen betrekking heeft op de activiteiten van CRSs in hun hoedanigheid van interface tussen luchtvaartmaatschappijen en reisagenten. De verstrekking van andere it-diensten, zoals het aansturen van het boekingsstelsel van luchtvaartmaatschappijen, komt niet aan de orde. Enkele waarborgen in de gedragscode zullen daardoor niet ten goede komen aan persoonsgegevens die in deze specifieke context worden verwerkt. Deze gegevens zullen echter wel vallen onder de algemene regeling inzake gegevensbescherming van Richtlijn 95/46/EG.

Invalshoek van het advies

7. In het advies van de EDPS zal eerst worden ingegaan op de werkingssfeer en de toepassingsvoorwaarden van het voorstel in relatie tot de toepassing van Richtlijn 95/46/EG. Vervolgens komt de inhoud aan de orde, met een analyse van de artikelen van het voorstel die verband houden met gegevensbeschermingsvraagstukken. Daarbij worden positieve punten genoemd en eventuele verbeteringen voorgesteld. Bijzondere aandacht zal worden geschonken aan de voorwaarden waaronder deze bepalingen ten uitvoer worden gelegd.
8. Ten slotte zal het advies buiten het concrete bestek van het voorstel treden en ingaan op enkele bredere implicaties van de verwerking van passagiersgegevens door CRSs in hun hoedanigheid van interface voor reisbureaus maar ook als it-dienstenverleners. Een aparte analyse wordt gewijd aan de toegang van derde landen tot de passagiersgegevens die worden bewaard door CRSs.

II. WERKINGSSFEER EN TOEPASSINGSVOORWAARDEN

9. Het voorstel bevat gedetailleerde bepalingen inzake de bescherming van gegevens. Deze bepalingen vormen een verduidelijking en aanvulling van Richtlijn 95/46/EG en laten de bepalingen van die richtlijn onverlet⁽¹⁾. Deze uitdrukkelijke relatie tussen de twee rechtsinstrumenten is een positief element.
10. De EDPS merkt evenwel op dat het toepassingsgebied van de gedragscode niet identiek is aan die van Richtlijn 95/46/EG. Het doorslaggevende criterium voor het toepassen van de gedragscode is het *gebruik of het aanbieden van het systeem* op het grondgebied van de EU⁽²⁾. De bepalingen van de richtlijn zijn van toepassing wanneer degene die voor de verwerking verantwoordelijk is, in een lidstaat *gevestigd* is of wanneer deze buiten de EU gevestigd is maar gebruik maakt van apparatuur die zich in de EU bevindt⁽³⁾.
11. Met betrekking tot de toepassing van de gedragscode en de richtlijn valt derhalve te denken aan verschillende scenario's:
 - wanneer het CRS in de EU gevestigd is, geldt zowel de gedragscode als de richtlijn wanneer aan de criteria van beide is voldaan;
 - wanneer het CRS buiten de EU gevestigd is, zijn het aanbieden van diensten in de EU en het gebruik van apparatuur in de EU bepalend voor de toepassing van beide rechtsinstrumenten.

Hoewel de criteria voor het toepassen van de gedragscode en de richtlijn uiteenlopen, dienen zij er in de praktijk toe te leiden dat de twee instrumenten in combinatie worden toegepast: *het aanbieden van CRS-diensten in de EU* zal leiden tot de toepassing van de gedragscode en aangezien dit aanbieden in de praktijk zal geschieden met behulp van (computer)apparatuur die zich in de EU bevindt, zal ook de richtlijn van toepassing zijn.

12. Een ander gevolg van het ruime toepassingsgebied van de gedragscode en de richtlijn is hun effect op luchtvaartmaatschappijen, die binnen of buiten de EU gevestigd kunnen zijn. Buiten de EU gevestigde luchtvaartmaatschappijen zijn in principe niet gebonden aan de Europese gegevensbeschermingsbeginselen, tenzij zij voor het verwerken van gegevens gebruik maken van *apparatuur die zich in de EU bevindt* (toepassing van de richtlijn). Dat zou het geval zijn indien zij bijvoorbeeld gebruik maken van een CRS in de EU in zijn hoedanigheid van „gastheer” voor een boekingsdienst. Opgemerkt zij tevens dat vluchtgegevens onder de EU-wetgeving zullen vallen indien zij worden verwerkt door een CRS die in de EU is gevestigd of diensten binnen de EU aanbiedt (toepassing van de gedragscode).

III. ANALYSE VAN HET VOORSTEL

Elementaire gegevensbeschermingsbeginselen

13. Artikel 11 van het voorstel biedt een reeks garanties in verband met de verwerking van persoonsgegevens, waaronder beperking van het doel, noodzaak van de gegevens, specifieke bescherming van gevoelige gegevens, beperkte opslag, recht op informatie en toegang van de personen op wie de gegevens betrekking hebben.
14. Artikel 11 bevat tevens een welkome precisering van de aard van CRSs, die beschouwd moeten worden als de voor de verwerking van gegevens verantwoordelijken met betrekking tot reserveringen of de afgifte van tickets voor vervoersproducten. De personen waarop de gegevens betrekking hebben, zullen hun rechten niet alleen tegenover reisagenten of luchtvaartmaatschappijen kunnen uitoefenen, maar in voorkomend geval ook tegenover CRSs.
15. De in artikel 9 neergelegde verplichting van deelnemende vervoersondernemingen en tussenpersonen om de correctheid van de gegevens (hoewel niet beperkt tot persoonsgegevens) te waarborgen is een uitdrukkelijke verwijzing naar Richtlijn 95/46/EG, volgens welke persoonsgegevens correct moeten zijn.
16. Opgemerkt zij dat deze bepalingen van het voorstel stroken met de opmerkingen van de Groep van artikel 29 in haar Aanbeveling nr. 1/98⁽⁴⁾. Een extra verdienste van deze bepalingen is dat zij enkele bepalingen van Richtlijn 95/46/EG specificeren. Dat geldt met name voor de beperkte off-line opslagperiode voor persoonsgegevens (72 uur) en het wissen van de gegevens na drie jaar, met beperkte toegangsvoorwaarden die gerelateerd zijn aan het oorspronkelijke doel van de verwerking (oplossen van facturatiegeschillen). De transparantie van de verwerking is eveneens geregeld doordat de abonnee de contactgegevens van de systeemverkoper en informatie over het uitoefenen van de toegangsrechten moet verstrekken.

⁽¹⁾ Artikel 11, lid 9, van het voorstel.

⁽²⁾ Artikel 1 van het voorstel.

⁽³⁾ Artikel 4, lid 1, onder a) en c), van Richtlijn 95/46/EG.

⁽⁴⁾ Aanbeveling van 28 april 1998 inzake geautomatiseerde boekings-systemen van luchtvaartmaatschappijen, WP10.

17. Naast deze reeds aanwezige elementen zou het voorstel op drie punten kunnen worden aangevuld.

Gevoelige gegevens

18. In de eerste plaats moet uitdrukkelijk worden bepaald dat de eventuele toestemming van de betrokkene voor de verwerking van gevoelige gegevens gebaseerd moet zijn op toereikende informatie. Hoewel artikel 2, onder h), van Richtlijn 95/46/EG inhoudt dat toestemming „vrij, specifiek en op informatie berustend” moet zijn, is dat in de praktijk wellicht niet altijd het geval. Artikel 11, lid 3, zou derhalve als volgt kunnen worden aangevuld: „... deze gegevens worden alleen verwerkt wanneer de betrokkene uitdrukkelijk, op basis van informatie, toestemming voor de verwerking heeft gegeven”.

Beveiligingsmaatregelen

19. In de tweede plaats wordt, wat veiligheidsaspecten betreft, aangenomen dat de algemene beginselen van Richtlijn 95/46/EG van toepassing zijn. De EDPS beveelt aan deze beginselen aan te vullen met verplichtingen die zich meer toespitsen op de specifieke kenmerken van door CRSs verwerkte persoonsgegevens. Aangezien CRSs niet alleen als algemene interface voor luchtvaartmaatschappijen kunnen fungeren, maar ook als dienstverlener of „gastheer” („host”) voor een specifieke luchtvaartmaatschappij, dienen de grote hoeveelheden van gegevens met betrekking tot deze twee verschillende functies duidelijk met behulp van „Chinese muren” en andere passende veiligheidsmaatregelen worden gescheiden. De EDPS beveelt aan daartoe een nieuw lid toe te voegen aan artikel 11.
20. Artikel 11 zou dan als volgt kunnen worden aangevuld met een nieuw lid na lid 4: „Wanneer een CRS in verschillende hoedanigheden, bijvoorbeeld als interface of als gastheer voor vliegmaatschappijen, gegevensbestanden gebruikt, moeten technische en organisatorische maatregelen worden genomen om te voorkomen dat de gegevensbestanden worden gekoppeld, en om te waarborgen dat persoonsgegevens alleen toegankelijk zijn voor het specifieke doel waarvoor zij zijn verzameld”.

Marketing-informatie

21. In de derde plaats neemt de EDPS met voldoening nota van de voorwaarden die in artikel 7 en artikel 11, lid 5, worden gesteld aan de verwerking van gegevens in het kader van een marktanalyse. Deze gegevens mogen door systeemverkopers alleen aan derden worden verstrekt in een vorm die identificatie van de betrokkenen uitsluit, ongeacht of dat organisaties, ondernemingen of natuurlijke personen zijn. Hoewel hiermee voornamelijk wordt beoogd te voorkomen dat reisagenten kunnen worden geïdentificeerd⁽¹⁾, wordt aangenomen wordt dat alle soorten persoonsgegevens in de loop van een boeking worden geanonimiseerd, dus ook persoonsgegevens van klanten of reisagenten. Dit moet in het voorstel worden gepreciseerd

door artikel 11, lid 5, als volgt aan te vullen: „De gegevens van al degenen die betrokken zijn bij een boekingsprocedure, met inbegrip van de eindgebruiker, worden geanonimiseerd”.

IV. HANDHAVING

22. Als gevolg van de ruime werkingssfeer van de verordening geldt de bevoegdheid van de Commissie en de gegevensbeschermingsautoriteiten om naleving door de betrokken actoren te waarborgen ook voor buiten de EU gevestigde verantwoordelijken voor het verwerken van gegevens. Het is van wezenlijk belang dat de Commissie, die in de gedragscode uitdrukkelijk wordt genoemd als verantwoordelijke voor de handhaving van de code, beschikt over effectieve middelen om ervoor te zorgen dat de gegevensbeschermingsbeginselen worden nageleefd.
23. Opdat de gedragscode daadwerkelijk ten uitvoer wordt gelegd, moeten persoonsgegevens binnen het CRS-netwerk controleerbaar en traceerbaar zijn. Persoonsgegevens worden namelijk doorgegeven en opgevraagd door verschillende actoren, zoals luchtvaartmaatschappijen en reisbureaus, en worden door CRSs verwerkt in verschillende hoedanigheden, al dan niet namens luchtvaartmaatschappijen.
24. Naast de noodzaak van een duidelijk onderscheid tussen de verschillende activiteiten van CRSs lijkt een schema van de gegevensstromen binnen het systeem noodzakelijk om een duidelijk beeld te krijgen van het circuleren van persoonsgegevens tussen luchtvaartmaatschappijen, reisbureaus en CRSs. Dit is van wezenlijk belang om de bevoegdheid van de verschillende handhavingsinstanties (Commissie en gegevensbeschermingsautoriteiten) te kunnen beoordelen.
25. De noodzaak daartoe doet zich des te meer gevoelen vanwege het feit dat de CRSs onderling gekoppeld zijn en vanwege de complexiteit van het CRS-netwerk. Duidelijk moet worden gemaakt in welke mate via een luchtvaartmaatschappij of reisbureau die/dat klant is van een CRS, ingevoerde gegevens in een andere fase via een ander CRS dan het oorspronkelijke kunnen worden opgevraagd of verwerkt.
26. Volgens artikel 12 van het voorstel wordt de Commissie bevoegd voor het inleiden van handhavingprocedures in geval van inbreuk op de verordening. De bevoegdheid van de Commissie zal daarom mede het controleren van de in de verordening vastgelegde gegevensbeschermingsbeginselen omvatten.
27. Daarbij begeeft zij zich wellicht op hetzelfde terrein als de nationale gegevensbeschermingsautoriteiten, voor zover de activiteiten van een CRS of systeemverkoper binnen de werkingssfeer van nationale gegevensbeschermingswetgeving vallen. In dat geval zijn coherente procedures voor de handhaving en de wederzijdse samenwerking nodig. De Groep van artikel 29 zou een geschikt kader kunnen bieden voor het faciliteren van een dergelijke coördinatie.

⁽¹⁾ Toelichting. Punt 5. Aanvullende informatie. Nadere uitleg van het voorstel.

28. Daarnaast zal de Commissie bij het uitoefenen van haar bevoegdheden specifieke dossiers met alle elementen van beweerde inbreuken behandelen (bijvoorbeeld toegang tot de dossiers voor alle betrokkenen, zie artikel 15 van het voorstel). Persoonsgegevens zullen onvermijdelijk in deze dossiers worden opgenomen, hetgeen betekent dat de EDPS bevoegd is voor het toezicht op de verwerking als onderdeel van de taken die hij voor de Europese Instellingen overeenkomstig Verordening (EG) nr. 45/2001 verricht, zoals in alle andere gevallen waarin de Commissie optreedt als de verantwoordelijke voor de gegevensverwerking.

V. TOEGANG VAN DERDE LANDEN TOT PASSAGIERS-GEGEVENS

29. Over de toegang van derde landen tot passagiersgegevens zijn specifieke overeenkomsten tussen de Europese Unie en die derde landen gesloten, met name een overeenkomst tussen de EU en Canada in juli 2005 en een overeenkomst tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten in juli 2007. Volgens deze overeenkomsten moeten door luchtvaartmaatschappijen aan buitenlandse autoriteiten verstrekte persoonsgegevens van passagiers voldoen aan specifieke voorwaarden in verband met gegevensbescherming.

30. In deze context zou het CRS een andere rol spelen, naargelang het als gastheer of als interface voor luchtvaartmaatschappijen fungeert.

CRS als gastheer voor luchtvaartmaatschappijen

31. Zoals reeds vermeld, plegen luchtvaartmaatschappijen die niet hun eigen boekingsstelsel beheeren, dat uit te besteden aan bijvoorbeeld een CRS. Het CRS fungeert dan niet als interface voor reisagenten, maar als dienstverlener voor een luchtvaartmaatschappij. In zijn hoedanigheid van „gastheer” zou het CRS persoonsgegevens van passagiers kunnen verstrekken aan de autoriteiten van een derde land.

32. Volgens de Commissie ⁽¹⁾ valt deze activiteit van het CRS niet binnen de werkingssfeer van de verordening en worden zijn verplichtingen met betrekking tot gegevensverstrekkingen aan derde partijen derhalve onder die omstandigheden niet geschonden. De algemene gegevensbeschermingsbeginselen van Richtlijn 95/46/EG blijven evenwel van toepassing alsook die van Verdrag nr. 108 van de Raad van Europa wat de voorwaarden voor overdracht aan derde landen betreft.

33. De EDPS is van oordeel dat verleners van dergelijke it-diensten verantwoordelijk zijn voor de diensten die zij aanbieden en voor de verdere verstrekking van gegevens aan derden. In die zin moeten zij, wat de verleende dienst betreft, samen met de betrokken luchtvaartmaatschappijen als medeverantwoordelijken voor de gegevensverwerking worden beschouwd. Dat betekent dat de verstrekking van passagiersgegevens door een dienstverlener — ongeacht of het een CRS of een andere it-dienstverlener is — moet voldoen aan de voorwaarden van een eventueel met dat land gesloten overeenkomst.

34. Een van de verplichtingen zou het oplossen van praktische problemen kunnen zijn, zoals de modaliteiten van gegevensoverdracht en de overgang van „push” naar „pull”, hetgeen betekent dat de it-dienst de voorwaarden voor het verstrekken en de kwaliteit van de verstrekte gegevens bepaalt. Ook moet rekening worden gehouden met transparantieplichtingen, zulks in samenspraak met de luchtvaartmaatschappijen en voor zover de boekingsdiensten van de luchtvaartmaatschappijen daadwerkelijk worden uitgevoerd door de it-dienst. De persoon op wie de gegevens betrekking hebben, moet een klacht tegen het CRS kunnen indienen ten aanzien van de verwerking van gegevens door het CRS in verband met het verstrekken ervan aan een derde.

Het CRS als interface

35. Los van de situatie waarin CRSs optreden als dienstverlener en rekening moeten houden met internationale overeenkomsten tussen de EU en derde landen, moet ook het geval van CRSs die als interface optreden in overweging worden genomen: in dat geval vallen alle verzoeken om persoonsgegevens van een derde partij onder de voorwaarden van de verordening en dient de verstrekking in beginsel niet te worden toegestaan. Volgens artikel 11, lid 4, van het voorstel is toegang tot CRS-gegevens namelijk alleen toegestaan om redenen in verband met facturatiegeschillen. Belangrijk is dat deze bepaling onafhankelijk van de locatie van het CRS (in de EU of in de Verenigde Staten) van toepassing is wanneer de diensten worden aangeboden voor gebruik op het grondgebied van de EU.

VI. CONCLUSIE

36. De EDPS waardeert het dat het voorstel gegevensbeschermingsbeginselen bevat die de bepalingen van Richtlijn 95/46/EG nader uitleggen. Deze bepalingen vergroten de rechtszekerheid en zouden op drie punten nuttig met extra waarborgen kunnen worden aangevuld: een waarborg dat de betrokkene op basis van volledige informatie instemt met de verwerking van gevoelige gegevens; veiligheidsmaatregelen die aangepast zijn aan de verschillende diensten die door CRSs worden aangeboden en bescherming van marketinginformatie (zie de punten 18-21 van dit advies).

37. Wat het toepassingsgebied van het voorstel betreft, werpen de criteria op grond waarvan het voorstel geldt voor in derde landen gevestigde CRSs, de vraag op hoe het op coherente wijze met de *lex generalis*, Richtlijn 95/46/EG, in de praktijk kan worden toegepast (zie de punten 9-12).

38. Met het oog op een effectieve uitvoering van het voorstel meent de EDPS dat er behoefte bestaat aan een duidelijk en alomvattend beeld van de hele CRS-problematiek, waarin rekening wordt gehouden met de complexiteit van het CRS-netwerk en de voorwaarden waaronder derden toegang kunnen krijgen tot door de CRSs verwerkte gegevens.

⁽¹⁾ Beschikking C(2005) 652/1 betreffende de verenigbaarheid van Verenigde Staten-toegang tot persoonsgegevens van passagiers met Verordening (EEG) nr. 2299/89 inzake een gedragscode voor geautomatiseerde boekingsystemen.

39. Ook al gaat deze materie het bestek van de concrete bepalingen van het voorstel te buiten, toch wordt het van essentieel belang geacht het CRS-vraagstuk in zijn mondiale context te beschouwen en zich bewust te zijn van de gevolgen en problemen van het verwerken van zo grote hoeveelheden — deels gevoelige — persoonsgegevens die worden verwerkt in een mondiaal netwerk waartoe de autoriteiten van derde landen in de praktijk toegang hebben.
40. Het is derhalve van cruciaal belang dat de bevoegde autoriteiten, dat wil zeggen de Commissie (overeenkomstig het voorstel), en de gegevensbeschermingsautoriteiten ervoor

zorgen dat de voorgestelde verordening daadwerkelijk wordt nageleefd wat betreft niet alleen de concurrentieaspecten maar ook de gegevensbeschermingsbeginselen (zie de punten 22-35).

Gedaan te Brussel, 11 april 2008.

Peter HUSTINX
*Europese Toezichthouder voor
gegevensbescherming*
