



Advies nr. 47/2020 van 5 juni 2020

Betreft: adviesaanvraag over een ontwerp van koninklijk besluit inzake de handhaving van de scheepvaartregelgeving (CO-A-2020-040)

De Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit");

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, inzonderheid op artikel 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 (algemene verordening gegevensbescherming)* (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 Philippe De Backer, Minister van Digitale agenda, Telecommunicatie en Post, belast met Administratieve vereenvoudiging, Bestrijding van de sociale fraude, Privacy en Noordzee, ontvangen op 15 april 2020;

Gelet op de bijkomende informatie ontvangen op 4 mei 2020;

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

Brengt op 5 juni 2020 het volgend advies uit:

I. ONDERWERP EN CONTEXT VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Minister van Digitale agenda, Telecommunicatie en Post, belast met Administratieve vereenvoudiging, Bestrijding van de sociale fraude, Privacy en Noordzee, de heer Philippe De Backer (hierna "de aanvrager") vraagt het advies van de Autoriteit over het ontwerp van koninklijk besluit inzake de handhaving van de scheepvaartregelgeving (hierna "het ontwerp").
2. Het ontwerp is de gedeeltelijke tenuitvoerlegging van het Belgische Scheepvaartwetboek¹ (hierna "het Wetboek") via het overnemen en wijzigen van reeds bestaande koninklijke besluiten: het koninklijk besluit van 22 december 2010 betreffende havenstaatcontrole; het koninklijk besluit van 13 maart 2011 inzake gemeenschappelijke voorschriften en normen voor de met de inspectie en controle van schepen belaste organisaties en voor de desbetreffende werkzaamheden van maritieme instanties; het koninklijk besluit van 15 juni 2011 betreffende de naleving van vlaggenstaatverplichtingen; het koninklijk besluit tot aanwijzing van de ambtenaren die belast zijn met de uitvoering van en de controle op de wettelijke en reglementaire bepalingen inzake de scheepvaart.
3. Vanuit algemeen oogpunt organiseert het ontwerp, overeenkomstig artikel 2.2.3.9 van het Wetboek, het toezicht op de naleving van de nationale en internationale regelgeving met betrekking tot de veiligheid van de Belgische schepen en de voorkoming van verontreiniging door deze schepen.
4. De Autoriteit wordt om advies gevraagd over artikel 1.3 dat een algemene bepaling is over de gegevensverwerkingen die de dienst Vlaggenstaat² verricht, en over artikel 3.13 dat betrekking heeft op gegevensverwerkingen die erkende inspectieorganen verrichten.
5. Aangezien dit gevolgen heeft voor de bescherming van persoonsgegevens, neemt de Autoriteit ook een standpunt in ten aanzien van artikel 2.6 van het ontwerp, dat voorziet in de centralisatie door de Dienst Vlaggenstaat van een reeks gegevens over Belgische schepen met betrekking tot de uitgevoerde inspecties en de door de schepen verkregen certificaties. Bovendien is in het hoofdstuk over de havenstaatcontrole, dat de manier regelt waarop de inspecties gebeuren van schepen die een Belgische haven aandoen, sprake van een inspectiedatabank. Ook dat zal in dit advies besproken worden.

¹ Wet van 8 mei 2019 tot invoering van het Belgisch Scheepvaartwetboek.

² Deze dienst maakt deel uit van de DG Scheepvaart van de FOD Mobiliteit en Vervoer en is belast met het toezicht op de naleving van de internationale en nationale regelgeving inzake maritieme arbeid en de veiligheid van de Belgische schepen en preventie van vervuiling.

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

a. **Artikel 1.3 van het ontwerp dat de verwerking van gegevens omkadert die de Dienst Vlaggenstaat verricht voor de uitoefening van zijn opdrachten van algemeen belang.**

6. Op de vraag welke soorten verwerking van persoonsgegevens onder dit artikel 1.3 vallen, verduidelijkte de aanvrager dat de controles en inspecties in het kader van het ontwerp alleen betrekking hebben op rechtspersonen, met uitzondering van de controles op de naleving van het Verdrag betreffende maritieme arbeid, die de verwerking van gegevens van zeevarenden met zich mee kunnen brengen. In dit verband herinnert de Autoriteit eraan dat de AVG niet van toepassing is op de verwerking van gegevens van rechtspersonen. Maar voor zover er overtredingen zijn van sommige wettelijke bepalingen inzake de veiligheid van schepen, waarvan de Dienst Vlaggenstaat de naleving moet controleren, en die niet alleen begaan worden door rechtspersonen, maar ook door scheepskapiteins of natuurlijke personen die eigenaar zijn van schepen (artikel 4.1.2.6 van het Scheepvaartwetboek) administratief of strafrechtelijk kunnen worden bestraft, zal deze dienst verplicht zijn om persoonsgegevens te verwerken³.
7. Artikel 1.3, lid 1 van het ontwerp bepaalt «*Tenzij uitdrukkelijk anders bepaald in dit besluit is de verwerkingsverantwoordelijke voor de gegevensverwerkingen de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer*». Zoals uit de vaste rechtspraak van de Autoriteit blijkt, verbetert de wettelijke vaststelling van de verwerkingsverantwoordelijke de voorspelbaarheid van de wetgeving inzake gegevensverwerking. Daartoe moet echter niet alleen de entiteit worden aangewezen die in feite het doel van de verwerking nastreeft en de controle daarop waarborgt, maar moet ook worden gespecificeerd met betrekking tot welke verwerking van persoonsgegevens deze aanwijzing is gebeurd; en deze aanwijzing ontbreekt momenteel. In het ontwerp moet dus worden aangegeven welke verwerkingen en hun doeleinden onder deze aanwijzing vallen. Indien, zoals de Autoriteit mag aannemen, de gegevensverwerking wordt uitgevoerd door de Dienst Vlaggenstaat van het DG Scheepvaart van de FOD Mobiliteit en Vervoer, voor de uitoefening van zijn controle- en certificeringstaken die hem krachtens artikel 2.3 van het ontwerp zijn toegewezen, moet dit uitdrukkelijk in deze woorden worden vermeld.

³ Voorts heeft de aanvrager in zijn aanvullende informatie aangegeven dat, indien een natuurlijke persoon als gevolg van de uitgevoerde controles een sanctie moet ondergaan, het rijksregistratienummer van die persoon zal worden verzameld en bewaard samen met de andere informatie die in het kader van de uitgevoerde controles is verzameld.

8. De Autoriteit verzoekt de auteur van het wetsvoorstel tevens om in zijn ontwerp te definiëren dat de begrippen verwerking, persoonsgegevens of verwerkingsverantwoordelijke de begrippen zijn zoals gedefinieerd in artikel 2 van de AVG.
9. Artikel 1.3, lid 2 bepaalt: "*De personeelsleden van het Directoraat hebben toegang tot de geregistreerde gegevens en alleen voor het doel van dit hoofdstuk.*" De Autoriteit ziet de toegevoegde waarde van deze bepaling niet op vlak van voorspelbaarheid van de verwerking. Overeenkomstig het beginsel van integriteit en vertrouwelijkheid van de AVG (artikel 5.1.f van de AVG) is elke verwerkingsverantwoordelijke verplicht ervoor te zorgen dat alleen zijn personeelsleden die een functioneel belang⁴ hebben en, in bepaalde gevallen, de vereiste machtigingen (ex : legitimatie voor de inspecteurs), toegang hebben tot alleen die persoonsgegevens die relevant zijn voor de uitvoering van hun taken. Bijgevolg moet deze bepaling in ontwerp geschrapt worden.
10. De leden 3 en 4 van artikel 1.3 van het ontwerp bepalen "*De gegevens worden bewaard tot maximum 10 jaar nadat het schip niet meer onder Belgische vlag vaart. Indien het om gegevens van natuurlijke personen gaat, worden deze geanonimiseerd ofwel, indien dit niet mogelijk is, slechts bijgehouden voor een periode van maximum 5 jaar* ».
11. Uit lezing van deze bepaling blijkt dat de bewaartermijn van 10 jaar alleen betrekking heeft op gegevens van rechtspersonen. Zoals hierboven uiteengezet, valt de verwerking van dergelijke gegevens niet onder het toepassingsgebied van de AVG en de bevoegdheid van de Autoriteit, aangezien het niet om persoonsgegevens gaat.
12. De bepaling voorziet met betrekking tot persoonsgegevens (d.w.z. alle informatie over geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke personen) erin dat deze gegevens worden « *geanonimiseerd ofwel, indien dit niet mogelijk is, slechts bijgehouden voor een periode van maximum 5 jaar* ».
13. Opdat de bewaartermijn kan vastgesteld worden, of ten minste vaststelbaar zou zijn, moet worden aangegeven op welk moment de gegevens moeten worden geanonimiseerd (en daarmee dus de status van persoonsgegevens verliezen). Is dit het moment waarop het schip ophoudt onder Belgische vlag te varen of is er een ander vertrekpunt voorzien? Meer fundamenteel vraagt de Autoriteit zich af of het passend is te voorzien in verschillende bewaartermijnen, afhankelijk van de vraag of de verwerkingsverantwoordelijke gegevens betreffende natuurlijke of rechtspersonen verwerkt. Indien de uitoefening van de toezichthoudende taken van de Dienst Vlaggenstaat van de FOD Mobiliteit en Vervoer de verwerking van gegevens van zowel natuurlijke als rechtspersonen vereist, ziet de Autoriteit

⁴ Dit betekent in de praktijk dat de FOD Mobiliteit en Vervoer ervoor moet zorgen dat alleen zijn personeelsleden die een functie uitoefenen waarvoor het nodig is, toegang hebben tot de nodige persoonsgegevens.

immers niet in waarom de bewaartermijnen van de gegevens niet identiek zouden moeten zijn wanneer het doel van de verwerking hetzelfde is.

14. Daarnaast, en meer fundamenteel, plaatst de Autoriteit vraagtekens bij de keuze van de maximale bewaartermijn van de gegevens die het ontwerp wil bewaren. Aangezien een vaartuig gedurende een lange periode onder de vlag van een lidstaat kan varen, lijkt het niet relevant of noodzakelijk om de persoonsgegevens met betrekking tot een inspectie langer te bewaren dan de periode waarin de geconstateerde overtreding strafrechtelijk of administratief kan worden vervolgd. De auteur van het ontwerp van KB zal daarom de formulering moeten herzien van deze bepaling die de bewaartermijn van de persoonsgegevens die de Dienst Vlaggenstaat heeft verzameld, omkaderd zodat deze voldoet aan artikel 5.1.e) van de AVG, op grond waarvan elke verwerkingsverantwoordelijke de door hem verwerkte persoonsgegevens in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, slechts mag bewaren voor een periode die niet langer is dan nodig is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.

b. Artikel 2.6 stelt de gegevens vast die de Dienst Vlaggenstaat centraliseert

15. In hoofdstuk 2 van het ontwerp wordt de Dienst Vlaggenstaat van het DG Scheepvaart van de FOD Mobiliteit en Vervoer opgericht als de instantie die enerzijds belast is met de controle op de correcte toepassing van de internationale en nationale regelgeving inzake maritieme werkzaamheden, de veiligheid van de Belgische schepen en de preventie van de verontreiniging van het mariene milieu, en anderzijds met de afgifte van de certificaten waarover de Belgische schepen overeenkomstig het Wetboek moeten beschikken (met uitzondering van de certificaten met betrekking tot de verzekeringen).
16. Article 2.6 van het ontwerp verplicht de Dienst Vlaggenstaat om ten minste de volgende informatie over de Belgische schepen te centraliseren:
 - a. « *scheepsgegevens (naam, IMO-nummer indien van toepassing, enz.);*
 - b. *datum van de controles⁵, inclusief eventuele aanvullende controles, en van de audits;*
 - c. *identificatie van de erkende organisaties die betrokken zijn bij de certificering en classificering van het Belgische zeeschip;*
 - d. *identificatie van de bevoegde autoriteit die het Belgische zeeschip heeft geïnspecteerd overeenkomstig de havenstaatcontrolebepalingen en de data van de inspecties;*
 - e. *resultaat van de havenstaatcontrole (tekortkomingen: ja of neen, aanhoudingen: ja of neen);*
 - f. *informatie over ongevallen op zee;*

⁵ De Franse versie van het ontwerp zou moeten worden aangepast omdat de term "controles" is vertaald in het Frans als "visites".

g. identificatie van de zeeschepen die in de voorbije twaalf maanden hebben opgehouden de Belgische vlag te voeren. »

17. In lid 2 van deze bepaling wordt aan de eigenaars van schepen de verplichting opgelegd deze informatie te verstrekken (de onder b. tot en met f. bedoelde informatie) via elektronische weg. De erkende organisaties zijn verplicht de onder b) bedoelde informatie te verstrekken.
18. Uit de aanvullende informatie die van de aanvrager is verkregen, blijkt dat, indien uit een inspectie blijkt dat een natuurlijke persoon (de eigenaar, de natuurlijke persoon, van het geïnspecteerde schip of de kapitein van het schip) een overtreding van een wettelijke bepaling heeft begaan, het identificatienummer van het Rijksregister van die persoon zal worden vermeld.
19. Naast het feit dat de Dienst Vlaggenstaat voor de uitoefening van zijn taken, toestemming moet krijgen om het rijksregisternummer te gebruiken en toegang te krijgen tot het Rijksregister, is de Autoriteit van mening dat het met het oog op de voorspelbaarheid passend is om aan de lijst in ontwerpartikel 2.6 toe te voegen dat de relevante identificatiegegevens van gecontroleerde natuurlijke personen in voorkomend geval ook zullen worden gecentraliseerd.
20. Bovendien lijkt deze lijst van gegevens relevant te zijn voor de uitoefening van de taken van de Dienst Vlaggenstaat. Met het oog op de voorspelbaarheid is het niettemin dienstig te specificeren welke relevante informatie met betrekking tot scheepvaartongevallen vereist is. Volgens de aanvullende informatie van de afgevaardigde van de minister is het de bedoeling de relevante informatie over ernstige en zeer ernstige scheepvaartongevallen, zoals gedefinieerd in hoofdstuk 7 van titel 7 van boek II van het Belgisch Scheepvaartwetboek, te centraliseren. Dit zal op nuttige wijze worden gespecificeerd in het ontwerp van artikel 2.6.f.
21. Bovendien moet, overeenkomstig artikel 6.3 van de AVG, ook worden gespecificeerd voor welk doel deze informatie moet worden meegedeeld en gecentraliseerd binnen de Dienst Vlaggenstaat. De huidige formulering van artikel 2.6. verwijst naar "voor het doel van richtlijn 2009/21/EG"; wat enerzijds niet te goede komt aan de vereiste voorspelbaarheid, ook al is de richtlijn openbaar, en anderzijds niet voldoet aan de eis van paragraaf 6.3 van de AVG. Het doeleinde van een verwerking van persoonsgegevens mag niet worden verward met een algemeen doel. Dit heeft betrekking op de concrete en operationele reden(en) waarom de gegevensverwerking wordt uitgevoerd. Dit doel moet zodanig worden beschreven dat iedere natuurlijke persoon die betrokken is bij deze centralisatie van zijn gegevens kan weten voor welke concrete doeleinden ze door de administratie zullen worden gebruikt. Volgens onze interpretatie van het ontwerp, is het de bedoeling om de Dienst Vlaggenstaat in staat te stellen de opdrachten van algemeen belang uit te voeren inzake controle en het afgeven van verplichte certificaten aan Belgische schepen in exploitatie, die hem zijn toevertrouwd krachtens

artikel 2.3 van het ontwerp van KB (controle op de veiligheid van schepen en preventie van verontreiniging van het mariene milieu door schepen en het beheer van de afgifte van verplichte certificaten in uitvoering van het Belgische Scheepvaartwetboek). Het is aangewezen om het ontwerp in die zin aan te passen.

c. Artikel 3.13 dat de gegevensverwerkingen omkadert die worden verricht door de erkende organisaties belast met de controle

22. Hoofdstuk 3 van het ontwerp heeft betrekking op het delegeren van de opdrachten inzake scheepvaartcontrole aan erkende organisaties of bedrijven waarvan de werkrelatie tussen deze laatsten en de FOD Mobiliteit en Vervoer zal moeten worden geregeld in overeenstemming met afdeling 2 van dit hoofdstuk (beheer van de financiële aansprakelijkheid en het recht op schadevergoeding, controle op de wijze waarop deze bedrijven hun taken uitvoeren, steekproefsgewijze inspecties, enz.). Afdeling 3 van dit hoofdstuk bevat een algemeen artikel dat vergelijkbaar is met artikel 1.3, dat hierboven is toegelicht. Zoals de Autoriteit begrijpt, heeft dit artikel betrekking op de verwerking van gegevens door de in afdeling 2 bedoelde erkende organisaties en bedrijven in het kader van de taken die hen krachtens hoofdstuk 3 zijn toegewezen (uitvoering van inspecties en controles van Belgische zeeschepen in verband met certificaten betreffende de veiligheid van de scheepvaart en de voorkoming van verontreiniging door zeeschepen en, in voorkomend geval, de afgifte of verlenging van dergelijke certificaten).
23. Aangezien de formulering van artikel 3.13 vergelijkbaar is met die van artikel 1.3, gelden dezelfde opmerkingen voor artikel 3.13 van het ontwerp en daarom verwijst de Autoriteit de auteur van het ontwerp naar deze opmerkingen
24. Voor het overige, bepaalt artikel 3.13, lid 2 dat "*De personeelsleden van het Directoraat en de personeelsleden van de erkende organisatie respectievelijk de onderneming zoals bedoeld in afdeling 2 van dit hoofdstuk hebben toegang tot de geregistreerde gegevens en alleen voor het doel van dit besluit*". Het begrip geregistreerde gegevens moet nader worden omschreven. Op basis van de huidige formulering en de verkregen aanvullende informatie kan de Autoriteit niet onderzoeken of deze toegang proportioneel is. Indien het gaat over de informatie bedoeld in artikel 2.6 van het ontwerp KB, moet dit nader worden omschreven.

d. De inspectiedatabanken

25. Hoofdstuk 4 van het ontwerp behandelt de controle van elk schip dat een Belgische haven aandoet. Meermaals wordt verwezen naar een inspectiedatabank.

26. Indien het de in artikel 2.6 van het ontwerp bedoelde databank betreft, dient dit te worden gespecificeerd. Indien het gaat om een andere databank die meer specifiek aan de inspectiediensten is toegewezen, moet de oprichting van een dergelijke databank voldoen aan de gebruikelijke kwaliteitscriteria, met name omdat het gaat om de verwerking van persoonsgegevens die een risico vormen voor de betrokken natuurlijke personen (aangezien het waarschijnlijk gaat om gegevens met betrekking tot personen die verdacht worden van strafbare feiten, waaronder mogelijk ook natuurlijke personen⁶). Daarom moet in het ontwerp duidelijk en expliciet worden aangegeven voor welk(e) operationeel(e) doeleinde(n) de databank wordt opgezet. Daarnaast moeten ook de belangrijkste kenmerken van deze databank worden beschreven (categorieën gegevens die erin zijn opgenomen, de duur van de opslag van de gegevens in het register, mogelijke ontvangers en eventuele maatregelen om een rechtmatige en eerlijke verwerking van persoonsgegevens te waarborgen), en dit op proportionele wijze en in de mate die strikt noodzakelijk is voor het doel waarvoor zij zijn bestemd.
27. De verwerkingsverantwoordelijke voor deze databank zal in het ontwerp moeten worden aangewezen, overeenkomstig de aanpak die wordt bepleit door zowel de Groep artikel 29⁷ - de voorloper van het Europees Comité voor gegevensbescherming - als de Autoriteit⁸, die aandringt op de aanwijzing van een verwerkingsverantwoordelijke in een feitelijk perspectief, d.w.z. de persoon die zeggenschap heeft over het doel waarvoor de databank is opgezet en die de essentiële modaliteiten ervan vaststelt.
28. Er moet worden voorzien in specifieke garanties voor de rechten en vrijheden van de betrokken personen. Bijvoorbeeld zouden de personeelsleden die toegang hebben tot een dergelijk register beperkt moeten blijven tot degenen die er een functioneel belang bij hebben en beschikken over een specifieke toestemming, aangezien alleen ambtenaren die door de Koning als inspecteurs zijn aangewezen, inspecties mogen uitvoeren (en aangezien een dergelijk register a priori bedoeld is om de lopende inspecties te beheren). Voor het overige verwijst de Autoriteit naar de gebruikelijke vereisten inzake informatiebeveiliging.

⁶ Zie overweging 6.

⁷ Werkgroep 29, Advies 1/2010 over de begrippen "voor de verwerking verantwoordelijke" en "verwerker", blz. 27, beschikbaar op volgend adres: https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2010/wp169_nl.pdf).

⁸ Gegevensbeschermingsautoriteit, *het punt over de begrippen verwerkingsverantwoordelijke/verwerker uitgaande van de Verordening EU 2016/679 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens* (AVG) en enkele specifieke toepassingen voor vrije beroepen zoals advocaten ", https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/Begrippen_VW_OA.pdf).

OM DIE REDENEN,

is de Autoriteit van mening dat de aanvrager het ontwerp als volgt moet aanpassen:

- Nadere omschrijving van het (de) doeleinde(n) van de verwerking van persoonsgegevens die wordt beoogd met de aanwijzing van de verwerkingsverantwoordelijke in artikel 1.3, en artikel 3.13 (overweging 6);
- Schrapping van artikel 1.3, lid 2 (overweging 9);
- Herziening van artikel 1.3, leden 3 en 4, en artikel 3.13, lid 3, betreffende de bewaartermijn van gegevens overeenkomstig de overwegingen 13 en 14 ;
- van ontwerpartikel 2.6 conform de overwegingen 19 tot 21;
- Nadere omschrijving van artikel 3.13 conform overweging 24;
- Omkadering van de inspectiedatabank conform overwegingen 26 tot 29.

(get.) Alexandra Jaspar

Directeur van het Kenniscentrum