



Advies nr. 45/2020 van 5 juni 2020

Betreft: Adviesaanvraag betreffende een ontwerp van koninklijk besluit inzake registratie van zeeschepen. (CO-A-2020-038)

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 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 registratie van zeeschepen (hierna "het ontwerp").
2. Het ontwerp voorziet in de tenuitvoerlegging van Boek 2, Titel 2, Hoofdstuk 1 van het Belgische Scheepvaartwetboek ¹(hierna "het Wetboek") dat gewijd is aan de registratie en bekendmaking van zeeschepen. Vóór de goedkeuring van de Code was de registratie van schepen reeds verplicht en georganiseerd door de wet van 21 december 1990 betreffende de registratie van schepen (hierna: "Wet van 21 december 1990 ") en haar uitvoeringsbesluit van 4 april 1996 betreffende de registratie van schepen en de inwerkingtreding van de wet van 21 december 1990 betreffende de registratie van schepen (hierna: "besluit van 4 april 1996 "). Boek 2, Titel 2, Hoofdstuk 1 van het Wetboek herneemt ,mits hier en daar een kleine aanpassing, de bepalingen van de wet van 21 december 1990. Van zijn kant is het ontwerp bedoeld om het Koninklijk Besluit van 4 april 1996 aan te passen als gevolg van de goedkeuring van het Wetboek.
3. De registratie van zeeschepen is een internationale verplichting die aan België wordt opgelegd door het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (hierna "UNCLOS")[1].² Boek 2, Titel 2, Hoofdstuk 1 van het Wetboek en het ontwerp zetten deze verplichting tot registratie om in Belgisch recht.
4. Krachtens UNCLOS moet elk schip in principe een nationaliteit hebben om op volle zee te kunnen varen. Het is de vlaggenstaat van het schip die de nationaliteit³ bepaalt en UNCLOS eist dat er een "substantieel verband " is tussen de vlaggenstaat en het schip⁴. De vlaggenstaat moet op technisch, administratief en sociaal gebied daadwerkelijk rechtspraak en controle uitoefenen op schepen die onder zijn vlag varen⁵. De nationaliteit van het schip bepaalt dus de wetgeving waaraan dat schip onderworpen is. Het UNCLOS-verdrag vereist dat elke staat een "register" bijhoudt met de namen en kenmerken van de schepen die onder zijn vlag varen. De organisatie van een scheepsregister is dus een internationale verplichting voor België. Vanuit het oogpunt van het UNCLOS-Verdrag is dit een

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

² Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, afgesloten in Montego Bay op 10 december 1982 en waarmee de wet van 18 juni 1998 heeft ingestemd.

³ Artikel 91 van het Verdrag UNCLOS.

⁴ Artikel 91 van het Verdrag UNCLOS.

⁵ Artikel 94 van het Verdrag UNCLOS.

concrete manier om de vlaggenstaat in staat te stellen controle uit te oefenen op de administratieve en sociale situatie en de veiligheid van het schip.

5. Volgens de Belgische wetgeving wordt de registratie van schepen in een " maritiem register " geregeld door het Wetboek. Er bestaan twee soorten "maritieme registers": Het Belgisch zeeschepenregister en het Belgisch rompbevrachtingsregister⁶.
6. Het Wetboek bepaalt: "*Geen schip mag de Belgische vlag voeren tenzij het in het Belgisch zeeschepenregister geregistreerd is*" (artikel 2.2.1.2 § 1 van het Wetboek). Correlatief, behoudens uitzonderingen die bij of krachtens het Wetboek zijn vastgesteld "*in het Belgisch zeeschepenregister zijn geregistreerde zeeschepen verplicht de Belgische vlag te voeren*" (artikel 2.2.1.2 § 2 van het Wetboek). Een zeeschip dat in een buitenlands register van oorsprong is ingeschreven, kan op naam van de rompbevrachter worden ingeschreven in het Belgische rompbevrachtingsregister (artikel 2.2.1.10 van het Wetboek). Het Wetboek bepaalt ook "*De gezagvoerder van een zeeschip dat verplicht is de Belgische vlag te voeren, moet te allen tijde het recht op deze vlag kunnen bewijzen door het voorleggen van een certificaat van registratie*" (artikel 2.2.1.3 van het Wetboek).
7. Het Wetboek bevat meerdere delegaties ten gunste van de Koning.
8. Het Wetboek delegeert bijvoorbeeld aan de Koning de bevoegdheid :
 - « 1° *bepaalt welke zeeschepen moeten of mogen geregistreerd worden alsook de voorwaarden waaraan het zeeschip, zijn eigenaar, zijn reder of zijn exploitant daartoe vooraf moeten voldoen waarbij in het bijzonder vereisten inzake de nationaliteit, de woon- of verblijfplaats of de vestiging van de hoofdinrichting, alsook inzake de samenstelling van het maatschappelijk kapitaal of van de organen van verenigingen of vennootschappen kunnen worden opgelegd;*
 - 2° *stelt de vorm en de inhoud vast van de aanvraag die bij het Belgisch Scheepsregister met het oog op de registratie moet worden gedaan;*
 - 3° *duidt aan welke documenten bij de aanvraag moeten worden gevoegd of waarvan de voorlegging bij het onderzoek daarvan kan worden geëist;*
 - 4° *wijst de personen aan die gehouden zijn of gemachtigd worden om de aanvraag in te dienen;*
 - 5° *bepaalt de termijn waarbinnen de aanvraag moet gebeuren;*

⁶ Schepen die zijn ingeschreven in een buitenlands register kunnen worden ingeschreven in het Belgische rompbevrachtingsregister. Een in het rompbevrachtingsregister ingeschreven schip heeft het recht om voor de duur van de rompbevrachting onder Belgische vlag te varen. Een rompbevrachting is een contract waarbij de bevrachter zich ertoe verbindt om tegen betaling van een huurprijs een bepaald schip voor een bepaalde periode, zonder bewapening of uitrusting, of onvolledig, ter beschikking te stellen van een bevrachter. De bevrachter is verantwoordelijk voor het nautisch en commercieel beheer en is aansprakelijk voor de schade die het schip tijdens de exploitatie ervan ondervindt. Anderzijds is de bevrachter aansprakelijk voor schade aan de goederen als gevolg van de aanvankelijke ongeschiktheid of het inherente gebrek van het schip.

6° bepaalt welke documenten in het register moeten worden ingeschreven en welke doorhalingen moeten worden verricht"(artikel 2.2.1.4 van het Wetboek) .

9. Het Wetboek delegeert ook aan de Koning de volgende bevoegdheid: "*(De Koning) bepaalt de wijzigingen die bij het Belgisch Scheepsregister moeten worden aangemeld alsook de modaliteiten en de termijn van indiening van de betreffende wijzigende aanmelding*" (artikel 2.2.1.5 van het Wetboek).
10. Het Wetboek delegeert aan de Koning de volgende bevoegdheid "*De Koning stelt de voorwaarden vast [om ingeschreven te zijn in het Belgisch rompbevrachtingsregister] waaraan deze inschrijving is onderworpen*" (artikel 2.2.1.10 van het Wetboek).
11. Het zijn deze bepalingen van het Wetboek die onder meer ten uitvoer worden gelegd in het ontwerp.

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

12. Sommige bepalingen van het ontwerp hebben betrekking op de verwerking van persoonsgegevens. Immers, wanneer de eigenaar, exploitant of rompbevrachter van het schip een natuurlijk persoon is, zal de registratie van het schip in het Belgisch register van zeeschepen of in het Belgisch rompbevrachtingsregister een verwerking van persoonsgegevens met zich meebrengen. Het ontwerp bevat een artikel 49 dat betrekking heeft op de gegevensverwerking in het kader van de registratie van schepen in het Belgisch register van zeeschepen en het Belgisch rompbevrachtingsregister. Het verzoek om advies heeft met name betrekking op deze bepaling⁷.
13. Het eerste lid van artikel 49 van het ontwerp bepaalt « *De verwerkingsverantwoordelijke voor de gegevensverwerkingen is de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer* »⁸. 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 dit ontbreekt momenteel. In het onderhavige geval lijkt het erop dat de aanwijzing van de verwerkingsverantwoordelijke betrekking heeft op het bijhouden van de scheepsregisters (Belgisch register van zeeschepen en Belgisch rompbevrachtingsregister). Als dit het geval is, moet dit in het ontwerp worden aangegeven. Indien daarentegen in de aanwijzing wordt verwezen naar andere gegevensverwerking(en), moet het ontwerp ook worden gewijzigd om dit duidelijk te maken.

⁷ Zie het adviesaanvraagformulier.

⁸ In het ontwerp dat aan de Autoriteit is voorgelegd bevat de Franse versie van de tekst een spelfout aangezien het spreekt van de « le Service public fédérale » (De Autoriteit onderlijnt). Deze fout moet gecorrigeerd worden.

14. Het tweede lid van artikel 49 van het ontwerp preciseert « *De personeelsleden van het Directoraat hebben toegang tot de geregistreerde gegevens en alleen voor het doel van dit besluit*». (Nvdv: In de Franse versie is dit als volgt omschreven: "Les fonctionnaires désignés de la Direction ont accès aux données enregistrées seulement dans le cadre de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution"). De Autoriteit heeft een louter formele opmerking over deze bepaling over de Franse versie van het ontwerp. Aangezien dit in een ontwerp van koninklijk besluit is opgenomen, heeft de verwijzing "à la présente loi" geen enkele betekenis. Daarom lijkt het noodzakelijk om het ontwerp van artikel 49, lid 2, te wijzigen in het Frans en in het Nederlands als volgt: "De personeelsleden van het Directoraat hebben alleen toegang tot de geregistreerde gegevens **in het kader van het Belgisch Scheepvaartwetboek** en de uitvoeringsbesluiten ervan»⁹.
15. De leden 3 en 4 van artikel 49 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*».
16. 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.
17. 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*».
18. 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? Naar aanleiding van een verzoek om aanvullende informatie heeft de aanvrager aangegeven dat «*Het gaat om 10 jaar nadat het schip niet meer onder Belgische vlag vaart*». Dit standpunt lijkt echter *a priori* onverenigbaar met de keuze van de verzoeker zelf om voor gegevens betreffende natuurlijke personen een kortere bewaartermijn vast te stellen dan voor gegevens betreffende rechtspersonen.¹⁰ Meer fundamenteel vraagt de Autoriteit zich echter af of

⁹ Onderstreept door de Autoriteit.

¹⁰ Naar aanleiding van een verzoek om nadere informatie heeft de aanvrager bevestigd dat hij bereid is een kortere bewaartermijn voor persoonsgegevens te hanteren dan voor gegevens over rechtspersonen: «*Voor zeeschepen zal vanaf 1 september 2020 de mogelijkheid zijn voorzien dat ook natuurlijke personen een schip kunnen uitbaten. Momenteel kan dit enkel door rechtspersonen met een winstoogmerk (art. 1 Boek 2 Wb. Kh). Om te voldoen aan de criteria van GDPR werd daarom gekozen voor een kortere periode voor de natuurlijke personen wier gegevens niet geanonimiseerd kunnen worden. Indien*

het passend is verschillende bewaartermijnen te hanteren, afhankelijk van de vraag of de eigenaar, exploitant of rompbevrachter van het schip een natuurlijke of een rechtspersoon is. Indien natuurlijke personen op dezelfde wijze als rechtspersonen in een van de scheepsregisters zijn ingeschreven, ziet de Autoriteit immers niet in waarom de bewaartermijnen van de gegevens niet identiek zouden moeten zijn wanneer het doel van de verwerking hetzelfde is.

19. In diezelfde optiek, vraagt de Autoriteit zich af wat de keuze is van de maximale bewaartermijnen die door het ontwerp worden aangehouden. Naar aanleiding van een verzoek om nadere informatie heeft de aanvrager de keuze voor een bewaartermijn van 10 jaar voor gegevens met betrekking tot rechtspersonen, als volgt gerechtvaardigd: *« De termijn van 10 jaar is nodig aangezien de Belgische wetgeving van toepassing is op deze zeeschepen, met inbegrip van het Belgische fiscale recht en het strafrecht. De informatie moet dus voldoende lang beschikbaar zijn zodat de fiscale en strafrechtelijke procedures over de correcte informatie kunnen beschikken. Aangezien bepaalde strafwetten een verjaringstermijn van 5 jaar hebben, met mogelijkheid tot stuiting, is 10 jaar een gepaste termijn »*. Met betrekking tot de maximale bewaartermijn van 5 jaar voor gegevens over natuurlijke personen zegt de aanvrager *« Voor zeeschepen zal vanaf 1 september 2020 de mogelijkheid zijn voorzien dat ook natuurlijke personen een schip kunnen uitbaten. Momenteel kan dit enkel door rechtspersonen met een winstoogmerk (art. 1 Boek 2 Wb. Kh). Om te voldoen aan de criteria van GDPR werd daarom gekozen voor een kortere periode voor de natuurlijke personen wiens gegevens niet geanonimiseerd kunnen worden. Indien deze gegevens wel geanonimiseerd kunnen worden, zullen de gegevens gedurende 10 jaar nadat het schip niet meer onder Belgische vlag vaart worden bijgehouden »*. Indien de aanvrager van mening is dat het inderdaad noodzakelijk is de gegevens van rechtspersonen te bewaren gedurende tien jaar nadat het schip de Belgische vlag heeft opgehouden te voeren om de Staat in staat te stellen over de nodige gegevens te beschikken om de desbetreffende strafrechtelijke en/of fiscale procedures uit te voeren, vraagt de Autoriteit zich af waarom de bewaartermijn slechts vijf jaar bedraagt voor gegevens met betrekking tot natuurlijke personen. De duur van de procedure en de verjaringstermijnen in het strafrecht en het fiscaal recht lijken immers in principe dezelfde te zijn voor rechtspersonen en natuurlijke personen.
20. Voorts benadrukt de Autoriteit dat bij de vaststelling van de maximale bewaartermijn rekening moet worden gehouden met het feit dat de eigenaar, exploitant of bevrachter van een vaartuig in de loop van de tijd kan veranderen en dat het op het eerste gezicht niet nodig of relevant lijkt om de persoonsgegevens van een voormalige eigenaar, exploitant of bevrachter langer te bewaren dan de periode waarin de staat controles met betrekking tot dergelijke personen kan uitvoeren.

deze gegevens wel geanonimiseerd kunnen worden, zullen de gegevens gedurende 10 jaar nadat het schip niet meer onder Belgische vlag vaart worden bijgehouden ».

21. Daarom verzoekt de Autoriteit de aanvrager om de vaststelling van de maximale bewaartermijnen voor persoonsgegevens opnieuw te evalueren en zo nodig te wijzigen om ervoor te zorgen dat deze voldoen aan de eis van artikel 5.1. e), van de AVG dat "*de persoonsgegevens in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, niet langer mogen worden bewaard dan noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt* ».

OM DIE REDENEN,

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

- De formulering herzien van de identificering van de verwerkingsverantwoordelijke overeenkomstig considerans 13 (cons. 13);
- De formulering van artikel 49, lid 2, van het ontwerp herzien als volgt: "De personeelsleden van het Directoraat hebben alleen toegang tot de geregistreerde gegevens **in het kader van het Belgisch Scheepvaartwetboek** en de uitvoeringsbesluiten ervan»;
- De maximumtermijnen voor de opslag van persoonsgegevens te herzien en zo nodig te wijzigen (cons. 15-21).

(get.) Alexandra Jaspar
Directeur van het Kenniscentrum