



Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens

Advies wetgeving VTC nr. 2022/057 van 14 juni 2022

over

tekst	ontwerp van besluit
van	van de Vlaamse Regering
titel	tot wijziging van het Koninklijk besluit van 23 september 1992 houdende politiereglement van de Beneden-Zeeschelde
roepnaam	(besluit politiereglement Beneden-Zeeschelde)
datum	zoals principieel goedgekeurd op 29 april 2022

De Vlaamse Toezichtcommissie (hierna "de VTC");

Gelet op het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer (hierna: "het e-govdecreet"), inzonderheid artikel 10/4, §1;

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), inzonderheid artikel 36, 4, artikel 57, 1, c) en artikel 58, 3;

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 mevrouw Lydia Peeters, Vlaams minister van Mobiliteit en Openbare Werken van 3 juni 2022, ontvangen door de VTC op 4 juni 2022;

Gelet op de behandeling op de zitting van 14 juni 2022 en de beslissing om het dossier af te werken in een schriftelijke procedure;

Brengt op 14 juni 2022 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Vlaamse minister bevoegd voor Mobiliteit (hierna "de adviesvrager") verzocht om het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie (hierna "VTC") over een ontwerp van besluit *tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 september 1992 houdende politiereglement van de Beneden-Zeeschelde* (hierna "het Ontwerp"), zonder aanduiding van specifieke artikelen.

2. Aangezien de adviesbevoegdheid van de VTC op grond van artikel 10/4, § 1 van het e-govdecreet betrekking heeft op de verwerkingen van persoonsgegevens, is haar adviesverlening hiertoe beperkt.

Context

3. De Scheldekaaien Zone Stad in Antwerpen hebben de laatste decennia een evolutie doorgemaakt. In de jaren '90 werden ter hoogte van deze zone nog volop schepen geladen en gelost.

De overslag van goederen ter hoogte van deze zone nam gestaag af. Deze zone wordt evenwel nog steeds aangelopen door rivier-en zee cruiseschepen, en schepen die rondvaarten verzorgen. In het kader van 'Slim naar Antwerpen' zijn ook de waterbus en de veerdienst vaste gebruikers. Het passagiersvervoer ter hoogte van deze zone is recent exponentieel toegenomen.

4. Aangezien de Scheldekaaien geen deel meer uitmaken van het zeehavengebied Antwerpen, zoals afgebakend door het GRUP (afbakening havengebied), maar eerder stedelijke functies vervullen, en ze bovendien worden uitgebuit door de Stad Antwerpen die concessionaris is, lijkt het logisch de politiebevoegdheid te centraliseren bij de Stad Antwerpen.

Het (bestaande) Scheepvaartreglement voor de Beneden-Zeeschelde en het Politiereglement voor de Beneden-Zeeschelde bevatten al diverse bepalingen over de ingebruikname van ligplaatsen, kaaien en oevers. Deze bepalingen zijn evenwel niet altijd even gedetailleerd of omvattend genoeg zodat het voor de hiervoor aangehaalde doelstelling om de handhavende rol van de Stad Antwerpen te versterken in dit gebied, noodzakelijk is om bijkomende havengerelateerde politievoorschriften toe te voegen aan het Politiereglement voor de Beneden-Zeeschelde.

5. Daarnaast was ook een decretale verankering nodig van een nieuw bestuurlijk handavingskader om de stad Antwerpen de volle bestuurlijke politionele bevoegdheid toe te kennen om slagvaardig op te kunnen treden zodat beheer samengaat met toezicht en handhaving. Personeelsleden van de stad Antwerpen krijgen op basis van het Scheepvaartdecreet van 21 januari 2021 de bevoegdheid om toezicht uit te oefenen en inbreuken vast te stellen, en effectief handhavend te kunnen optreden. Die bevoegdheden van de Stad Antwerpen hebben betrekking op het Politiereglement Beneden-Zeeschelde en een aantal bepalingen uit het Scheepvaartreglement voor de Beneden-Zeeschelde in verband met het gebruik van de aanlegplaatsen langs de Scheldekaaien.

6. Met het Ontwerp wordt het Politiereglement op verschillende vlakken aangepast:

- zoals hiervoor uiteengezet, wordt een bijzonder hoofdstuk voor de Scheldekaaien Zone Stad toegevoegd aan het Politiereglement voor de Beneden-Zeeschelde en wordt bij de bevoegde instanties ook uitdrukkelijk de stad Antwerpen verankerd. Tijdens de opmaak van het juridisch kader voor deze zone bleek echter dat een aantal aanpassingen – bijvoorbeeld inzake passagiersvervoer – niet alleen nuttig zijn voor de Scheldekaaien Zone Stad, maar eveneens relevant zijn voor het ruimere gebied van de Beneden-Zeeschelde. Deze bepalingen zijn ingevoegd in al bestaande hoofdstukken van het Politiereglement;
- aan het huidig Politiereglement zijn daarnaast een aantal bepalingen toegevoegd die als het ware een vertaling zijn van goed zeemanschap en ook nuttig zijn om expliciet op te nemen voor de Beneden-Zeeschelde;
- tot slot zijn bij deze oefening enkele actualisaties aan de originele tekst opgenomen.

7. Vermits het een regeling betreft in de zin van art. 6, §3bis, 6° van de Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen moet er voorafgaand overleg worden gepleegd tussen de betrokken regeringen en de betrokken federale overheid. Dit overleg moet, volgens de Raad van State, in afwachting van andere afspraken, overeenkomstig de in artikel 6 van het protocol van 6 juli 2005 tot regeling van de onderscheiden vormen van medewerking tussen de federale regering en de gemeenschaps- en gewestregeringen voorziene procedure, worden gevoerd¹.

¹ Nota van toelichting pagina 3

8. Het protocol van 6 juli 2005 is immers van toepassing op “*alle vormen van medewerking tussen de Federale Regering en de Gemeenschaps- en/of Gewestregeringen, waarvan sprake is in de wetten tot hervorming der instellingen, alsmede ingevolge andere wets- en reglementaire bepalingen*”, en is dus ook van toepassing op de (nieuwe) overlegverplichting waarin artikel 6, § 3bis, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorziet.
9. Om op regelmatige wijze te voldoen aan de overlegverplichting van artikel 6, § 3bis, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, wordt het ontwerp besluit van de Vlaamse regering tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 september 1992 houdende politiereglement van de Beneden-Zeeschelde ter bespreking overgemaakt aan het Overlegcomité.
10. De volgende bepaling van het Ontwerp handelt over de verwerking van persoonsgegevens (onderlijning VTC) :
- “Art. 17quater. §1. De met de politie te water belaste overheid van de federale overheid, de beheerder, de havenkapiteinsdienst en de stad Antwerpen, ieder in hun respectievelijke bevoegdheden, maken gebruik van camera’s, marifoon-, radar- en andere detectiesystemen in het kader van de uitoefening van zijn door dit reglement toegekende bevoegdheden. Ze ontvangen, registreren, verwerken en beheren deze gegevens.*
- §2. De kennisgeving, zoals voorgeschreven door de artikelen 13 en 14 van de Verordening 2016/679, voor eenieder die persoonsgegevens doorgeeft of van wie voormelde instanties persoonsgegevens verwerken die niet rechtstreeks van de betrokkene verkregen zijn in het kader van het detectiesysteem of de systemen die gebruikt worden voor de scheepvaartbegeleiding, is raadpleegbaar bij de in §1 vermelde instanties. Enkel bevoegde personen hebben toegang tot de gegevens, deze zullen worden bewaard zolang als nodig is voor het bereiken van onze doelstelling en de nodige technische en organisatorische maatregelen zullen genomen worden om de persoonsgegevens te beveiligen.”*
11. De VTC gaf op 26 januari 2021 al advies over het ontwerp van Scheepvaartdecreet².

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Voorafgaande toelichting

12. De VTC stelt vast dat de personen van wie gegevens worden verzameld en uitgewisseld minstens de volgende zijn (zie ook infra):
- gezagvoerder van een schip of samenstel;
 - exploitant van een schip of samenstel;
 - schipper
- en dat het minstens de volgende gegevens lijkt te betreffen
- gegevens geregistreerd door camera’s, marifoon³, radar- en andere detectiesystemen;
13. Het betreft informatie over natuurlijke personen met onder meer identificatiegegevens en dus gaat het om de verwerking van informatie over identificeerbare natuurlijke personen, zijnde persoonsgegevens zoals bedoeld in de AVG. De VTC gaat daarom na in hoeverre het Ontwerp en de bestaande decreten in lijn liggen met de principes van het gegevensbeschermingsrecht.

² Advies wetgeving 2021/04, https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/VTC/VTC_A_W_2021_04_advies.pdf

³ Wikipedia : De marifoon (maritieme telefoon) is, anders dan zijn naam doet vermoeden, geen – conventionele – telefoon maar een zendontvanger. De marifoon is bedoeld voor gebruik in de maritieme communicatie en in het nautische berichtenverkeer over korte afstand. De marifoon is een belangrijk communicatiemiddel aan boord. Op de grote rivieren zoals de Waal, de Rijn en de Noord, hebben grotere schepen de verplichting om minimaal twee marifoons aan boord te gebruiken: een voor het onderling verkeer en een voor het blokkanaal.

2. Kwaliteit van de regelgevende grondslag

14. De wettelijke basis van het Ontwerp is

- de wet van 24 november 1975 houdende goedkeuring en uitvoering van het Verdrag inzake de internationale bepalingen ter voorkoming van aanvaringen op zee, 1972, bijgevoegd Reglement en zijn Bijlagen, opgemaakt te Londen op 20 oktober 1972, artikel 2, §4;

- het decreet van 9 maart 2007 houdende instemming met het verdrag tussen het Vlaams Gewest en het Koninkrijk der Nederlanden inzake de beëindiging van de onderlinge koppeling van de loodsgeldtarieven, ondertekend in Middelburg op 21 december 2005, het verdrag tussen het Vlaams Gewest en het Koninkrijk der Nederlanden betreffende de uitvoering van de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium, en de bijlagen A, B, C, D en E, ondertekend in Middelburg op 21 december 2005, het verdrag tussen het Vlaams Gewest en het Koninkrijk der Nederlanden inzake het gemeenschappelijk nautisch beheer in het Scheldegebied, ondertekend in Middelburg op 21 december 2005, en het verdrag tussen de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest enerzijds en het Koninkrijk der Nederlanden, anderzijds inzake de samenwerking op het gebied van het beleid en het beheer in het Schelde-estuarium, ondertekend in Middelburg op 21 december 2005;

- het scheepvaartdecreet van 21 januari 2022, titel 6 Handhaving.

15. Volgende bepalingen van het Scheepvaartdecreet zijn relevant voor wat de verwerking van persoonsgegevens betreft met betrekking tot het Ontwerp (onderlijning VTC):

“Titel 3 De scheepvaart

Hoofdstuk 1 Reglementering van de scheepvaart

(...)

Afdeling 5 Veiligheid van schepen en bemanningsvoorschriften in de binnenvaart

Artikel 55

(...)

Met het oog op de uitvoering van de bevoegdheden en de taken, vermeld in of ter uitvoering van deze afdeling en de uitvoeringsbesluiten ervan, worden persoonsgegevens verwerkt, inclusief de gegevens, vermeld in artikel 9, lid 1, van 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).

De Vlaamse Regering bepaalt welke gegevens worden verwerkt en van welke betrokkenen, stelt de wijze vast waarop die gegevens worden verwerkt, wijst de verantwoordelijke voor de verwerking aan, bepaalt, onverminderd de in het tweede lid vermelde doeleinden, de bijkomende doeleinden van de verwerking en stelt de maximale bewaartermijn van de gegevens vast. De persoonsgegevens worden in ieder geval niet langer bewaard dan nodig is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt. Indien de gegevens openbaar worden gemaakt of aan derden kunnen worden overgemaakt, stelt de verwerkingsverantwoordelijke de betrokkenen op de hoogte van de categorieën van ontvangers.”

16. Het komt de stellers van het Ontwerp toe om erover te waken dat – en dit ook voor de bestaande wet- en regelgeving – elke verwerking die in onderhavige context zal plaatsvinden een rechtvaardigingsgrond vindt in artikel 6 AVG.

17. Het Ontwerp of de nota aan de Vlaamse Regering vermelden niet expliciet op grond van welke rechtvaardigingsgrond in de AVG de verwerking van persoonsgegevens zal plaatsvinden. De VTC gaat er van uit dat de gegevens verwerkt worden op basis van de rechtvaardigingsgrond “voldoen aan een wettelijke verplichting die op de

verwerkingsverantwoordelijke rust”, gezien het gaat om de controle van de naleving van de regels die gelden op de Beneden-Zeeschelde. De VTC beveelt aan om deze rechtvaardigingsgrond toe te voegen aan het Ontwerp of de nota.

18. De VTC wenst in herinnering te brengen dat elke overheidsinmenging in de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals gewaarborgd door artikel 8 van het EVRM⁴, artikel 7 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie samengelezen met artikel 52.1 van het Handvest en artikel 22 van de Grondwet 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 moeten de essentiële elementen⁵ van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens omschreven zijn.⁶
19. Voor verwerkingen op basis van artikel 6, lid 1, c), AVG⁷, die niet zozeer betrekking hebben op het privé-leven, maar eerder enkel op de bescherming van persoonsgegevens, moet het doeleinde voldoende duidelijk afgebakend zijn⁸. Andere elementen van de verwerking die al duidelijk (eventueel impliciet) blijken uit de bestaande wetgeving moeten niet per se herhaald worden. De VTC vindt het niettemin een goede praktijk om dat wel te doen om een uniform kader te creëren waarop verschillende uitvoeringsbesluiten kunnen steunen. Bovendien maakt dit het veel gemakkelijker om de verwerkingen van persoonsgegevens te toetsen aan de AVG, zowel voor de toezichthouder als voor de betrokkenen. Er is dus een onderscheid te maken tussen de legaliteitstoets (eisen waaraan de wettelijke basis moet voldoen om geldig te zijn) en de conformiteitstoets aan de AVG.
20. Aangezien met de vermelding van de essentiële elementen ook minstens gedeeltelijk tegemoetgekomen wordt aan artikel 5, 1, a), AVG, dat bepaalt dat persoonsgegevens moeten worden verwerkt op een wijze die ten aanzien van de betrokkene behoorlijk en transparant is, zal het ontbreken van deze elementen zwaardere transparantiemaatregelen vragen. Er zal immers niet naar de wetgeving kunnen verwezen worden voor die elementen.
21. De opstellers van de wettelijke en reglementaire teksten zullen moeten inschatten of de beoogde verwerking een meer uitgewerkte rechtsgrond nodig heeft. Daarbij moet in eerste instantie gekeken worden naar de graad van inmenging van de overheid in het privé-leven.
22. Hierbij moet er op gelet worden dat in een eventueel uitvoeringsbesluit (mits delegatie aan de Vlaamse Regering) verdere modaliteiten kunnen worden bepaald, maar dat de essentie in het decreet zelf moet worden opgenomen, wat nu nog niet het geval is. De VTC verwijst naar de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof inzake delegatie door

⁴ Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden.

⁵ Artikel 6, AVG vermeldt de volgende elementen:

- het doel van de verwerking;
- de types of categorieën van te verwerken persoonsgegevens; Deze gegevens moeten bovendien beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt („minimale gegevensverwerking”);
- de betrokkenen;
- de entiteiten waaraan en doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt;
- de opslagperioden;
- de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n).

⁶ EHRM, arrest *Rotaru c. Roumania*, 4 mei 2000; GWH 23 april 2015, arrest nr. 44/2015, 63; GWH 5 oktober 2017, arrest nr. 100/2017, 17; GWH 15 maart 2018, arrest nr. 29/2018, 26; GWH 14 januari 2021, arrest nr. 2/2021, overw. B.22.1.e.e.; GWH 18 november 2021, arrest nr. 158/2021, overw. B.6; GWH 9 december 2021, B.53.1-B.53.2; R.v.St, adv. 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp van wet *betreffende maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie*, Parl.St. Kamer, 2020-2021, doc. nr. 551951/001, 94-98; SCHRAM, F., *Privacy & persoonsgegevens. Handboek*, Brussel, Politeia, 2019, 75-98, 111-116; DEGRAVE, E., *"L'é-gouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle"*, Collection du CRIDS, Larcier, Brussel, 2014, p. 161 e.v.

⁷ "c) de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust;"

⁸ Artikel 6, 3, AVG. Voor wat punt e) betreft, bestaat de doelstelling van de verwerking in de vervulling van een taak van algemeen belang of voor de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is verleend door unierecht of lidstatelijk recht.

de wetgever en naar het advies 2021/04 waar dit probleem ook al aangehaald werd.⁹ Het Ontwerp werd evenwel niet aangepast aan het eerdere advies.

3. Minimale gegevensverwerking

23. Conform artikel 5.1, c), AVG, moeten de persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.
24. De categorieën betrokkenen zijn minstens:
- gezagvoerder van een schip¹⁰ of samenstel¹¹;
 - exploitant van een schip¹² of samenstel;
 - schipper¹³
- en de categorieën gegevens zijn :
- gegevens geregistreerd door camera's, marifoon¹⁴, radar- en andere detectiesystemen;
25. Uit het Ontwerp blijkt niet om welke persoonsgegevens het juist gaat. Het is daardoor ook niet zeker wie al de betrokkenen zijn. De omschrijving is veel te algemeen zodat niet nagegaan kan worden of er voldaan is aan de minimale gegevensverwerking. De VTC beveelt dan ook aan om deze categorieën nader te omschrijven. Ook in het decreet is dit niet gebeurd, zodat bij gebrek aan enige duidelijkheid over de te verwerken gegevens (en betrokkenen) geen zinvol advies gegeven kan worden.

III. BESLUIT

26. De VTC is van oordeel dat het voorgelegde Ontwerp onvoldoende waarborgen biedt wat de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkenen betreft aangezien zelfs uit het Ontwerp niet afgeleid kan worden over welke persoonsgegevens het exact gaat, hetgeen zijn belang heeft in het kader van de minimale gegevensverwerking.

Hans Graux,
Voorzitter VTC

Getekend door: Hans Graux (Signature)
Getekend op: 2022-06-28 13:58:57 +02:00
Reden: Ik keur dit document goed



⁹ bv. GwH nr. 166/2011, 10 november 2011, overw. B.43.3 e.v., GwH nr. 158/2021, 18 november 2021, overw. B.8.4.2.

¹⁰ Art. 2, 9° van het KB : degene die over het schip of het samenstel het gezag voert of die het gezag in feite waarneemt;

¹¹ Art. 2, 5° van het KB : een sleep, een duwstel of een gekoppeld samenstel;

¹² Art. 2, 19° van het KB : eigenaars, reders, charteraars, beheerders of agenten van een schip, daaronder mede begrepen de gezagvoerder

¹³ Art. 2, 45° van het KB : het bemanningslid dat gekwalificeerd is om een binnenschip te besturen en om aan boord de algemene verantwoordelijkheid te dragen

¹⁴ Wikipedia : De marifoon (maritieme telefoon) is, anders dan zijn naam doet vermoeden, geen – conventionele – telefoon maar een zendontvanger. De marifoon is bedoeld voor gebruik in de maritieme communicatie en in het nautische berichtenverkeer over korte afstand. De marifoon is een belangrijk communicatiemiddel aan boord. Op de grote rivieren zoals de Waal, de Rijn en de Noord, hebben grotere schepen de verplichting om minimaal twee marifoons aan boord te gebruiken: een voor het onderling verkeer en een voor het blokkanaal.