



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 196/2021 van 25 oktober 2021

Betreft: Advies m.b.t. een wetsontwerp *ter bescherming van het marien milieu en ter organisatie van de mariene ruimtelijke planning in de Belgische zeegebieden* – artikelen 8, 11, 13, 15, 16 – 23, 25, 30 en 41 (CO-A-2021-193)

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna de "Autoriteit"), aanwezig mevrouw Marie-Hélène Descamps en mevrouw Alexandra Jaspar en heren Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel en Frank Robben;

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 Vincent Van Quickenborne, Vice-eersteminister en Minister van Justitie Noordzee, ontvangen op 26/08/2021;

Gelet op het verslag van Alexandra Jaspar;

brengt op 25 oktober 2021 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Op 26/08/2021 verzocht de heer Vincent van Quickenborne, Vice-eersteminister en Minister van Justitie Noordzee, (hierna: de aanvrager) het advies van de Autoriteit met betrekking tot de artikelen 8, 11, 13, 15, 16 – 23, 25, 30 en 41 van het wetsontwerp *ter bescherming van het mariene milieu en ter organisatie van de mariene ruimtelijke planning in de Belgische zeegebieden* (hierna: het ontwerp).
2. Het ontwerp beoogt de regelgeving ter bescherming van het mariene milieu en ter organisatie van de mariene ruimtelijke planning te herzien teneinde rekening te houden met de laatste Europese en internationale ontwikkelingen en om de interne en externe coherentie van het nationale recht te versterken.
3. Daartoe beoogt het ontwerp de verwerking van persoonsgegevens in het kader van allerhande vergunnings-, machtigings- en toelatingsprocedures wettelijk te regelen, conform de opmerkingen van de Autoriteit overeenkomstig het advies nr. 69/2020 van 24 augustus 2020¹.

II. ONDERZOEK TEN GRONDE

a. Rechtsgrond

4. In eerste instantie herinnert de Autoriteit eraan dat, overeenkomstig artikel 1 AVG, gelezen in het licht diens overweging 14, de bescherming die geboden wordt door de AVG louter betrekking heeft op natuurlijke personen en aldus geen betrekking heeft op de verwerking van gegevens over rechtspersonen en met name als rechtspersonen gevestigde ondernemingen.
5. De Autoriteit herinnert er voorts aan 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.² Het gaat hierbij minstens om:

¹ Te raadplegen via de volgende link: <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-69-2020.pdf>.

² 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).

- de welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden van de verwerkingen van persoonsgegevens;
 - de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke.
6. Voor zover de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens een belangrijke inmenging in de rechten en vrijheden van de betrokkenen vertegenwoordigen, wat *in casu* het geval is³, omvat de wettelijke bepaling terzake tevens volgende essentiële elementen:
- 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.
7. In deze context is een delegatie aan de uitvoerende macht (koning/minister) slechts mogelijk voor zover deze delegatie voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan deze essentiële elementen door de wetgever zijn vastgelegd.⁴

b. Doeleinde

8. Volgens artikel 5.1.b) AVG is de verwerking van persoonsgegevens enkel toegestaan voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.
9. Artikel 4 van het ontwerp omschrijft de algemene doelstellingen als volgt: "*de bescherming van het marien milieu door de vrijwaring, herstel of creatie van natuurlijke rijkdommen, op basis van duurzame beheersmaatregelen, waaronder maatregelen tot preventie, inperking, herstel en compensatie van schade*" en "*de organisatie van de mariene ruimtelijke planning⁵ in de zeegebieden.*" Artikel 5 van het ontwerp bepaalt voorts dat de wet "*van toepassing is op alle overheidsdiensten, publieke en private rechtspersonen en natuurlijke personen die activiteiten uitvoeren met een potentiële impact op de Belgische zeegebieden.*"

³ De aanvrager vestigt er in het formulier voor het aanvragen van het advies ook zelf uitdrukkelijk de aandacht op dat het ontwerp een verwerking betreft van speciale categorieën van (gevoelige) persoonsgegevens in de zin van artikelen (9 en) 10 AVG en hoogst persoonlijke gegevens; dat de verwerking plaatsvindt voor toezichts- of controledoeleinden; dat de verwerking kan leiden tot een beslissing met negatieve gevolgen voor de betrokkenen en dat de verwerkte gegevens worden meegedeeld aan derden.

⁴ Zie Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 29/2010 van 18 maart 2010, punt B.16.1; Arrest nr. 39/2013 van 14 maart 2013, punt B.8.1; Arrest 4482015 van 23 april 2015, punt B.36.2; Arrest nr. 107/2015 van 16 juli 2015, punt B.7; Arrest nr. 108/2017 van 5 oktober 2017, punt B.6.4; Arrest nr. 29/2010 van 15 maart 2018, punt B.13.1, Arrest nr. 86/2018 van 5 juli 2018, punt B.7.2.; Advies van de Raad van State nr. 63.202/2 van 26 april 2018, punt 2.2.

⁵ Artikel 3, 30° definieert een marien ruimtelijk plan als volgt: "*een plan dat de menselijke activiteiten binnen de zeegebieden ruimtelijk organiseert, om ecologische, economische, sociale en veiligheid gebonden doelstellingen te bereiken.*"

10. Artikel 6 van het ontwerp voegt daaraan toe: *“Bij alle activiteiten in de zeegebieden nemen de overheidsdiensten en de publieke en private rechtspersonen en natuurlijke personen de nodige voorzorgsmaatregelen ter voorkoming van verontreiniging of schade. [...] Bij alle activiteiten in de zeegebieden nemen de overheidsdiensten en de publieke en private rechtspersonen en natuurlijke personen het beginsel van het preventief handelen⁶, het voorzorgsbeginsel⁷, het beginsel van het duurzaam beheer⁸, het beginsel dat de vervuiler betaalt⁹ en het herstelbeginsel¹⁰ in acht.”*
11. De vergunnings-, machtigings-, en toelatingsprocedures waarvan sprake is in de artikelen 11 (Natura 2000-toelating), 13 (afwijking vangstverbod), 15 (afwijking verbod introductie uitheemse soorten), 16 tot 23 (milieuvergunning/toelating wetenschappelijk onderzoek), 25 (vergunning activiteiten marien ruimtelijk plan), 30 (machtiging lozing baggerspecie), 41 (aanvraag maatregelen dreigende schade) van het ontwerp, dewelke gepaard gaan met een inzameling en verwerking van persoonsgegevens, kaderen binnen de hierboven beschreven doeleinden inzake de bescherming van het mariene milieu en de mariene ruimtelijke planning¹¹.
12. Hoewel eerder ruim geformuleerd, is de Autoriteit van oordeel dat voormelde doeleinden inzake de bescherming van het mariene milieu en de mariene ruimtelijke planning, kunnen worden beschouwd als welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd in de zin van artikel 5.1.b) AVG.

⁶ *“Het beginsel van het preventief handelen betekent dat moet worden opgetreden om schade te voorkomen, veeleer dan de schade achteraf te moeten herstellen.”*

⁷ *“Het voorzorgsbeginsel betekent dat preventieve maatregelen moeten worden getroffen, indien er redelijke gronden tot bezorgdheid bestaan voor verontreiniging van de zeegebieden, zelfs in de gevallen dat er geen overtuigend bewijs is van een oorzakelijk verband tussen het inbrengen van stoffen, energie en materialen in de zeegebieden en de schadelijke gevolgen.”*

⁸ *“Het beginsel van duurzaam beheer in de zeegebieden betekent dat de natuurlijke rijkdommen in voldoende mate beschikbaar worden gehouden voor toekomstige generaties en dat de effecten van het menselijk handelen de draagkracht van het milieu in de zeegebieden niet overschrijden.”*

⁹ *“Het beginsel dat de vervuiler betaalt, betekent dat de kosten voor maatregelen ter voorkoming, inperking en herstel van schade voor rekening zijn van de vervuiler.”*

¹⁰ *“Het herstelbeginsel betekent dat bij schade aan de zeegebieden, het marien milieu in de mate van het mogelijke wordt hersteld in zijn oorspronkelijke toestand of wordt gecompenseerd.”*

¹¹ Volledigheidshalve neemt de Autoriteit er akte van dat de vaststelling van deze regelgeving in belangrijke mate een uitvoering betreft van internationale en Europese regelgeving, waaronder:

- Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna;
- Richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade;
- Richtlijn 2008/56/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu;
- Richtlijn 2014/89/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 tot vaststelling van een kader voor maritieme ruimtelijke planning.

c. Verwerkingsverantwoordelijke

13. 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.
14. Artikel 8, §3 van het ontwerp bepaalt dat: *"De Koning zal bij iedere vergunnings-, machtigings- en toelatingsprocedure **de verwerkingsverantwoordelijke**, de bestemmingen en de verwerkingsprocedure van de persoonsgegevens en de bewaartermijn van de persoonsgegevens aanduiden. De Koning kan de minister machtigen om de verwerkingsverantwoordelijke en de bestemmingen aan te duiden."*
15. De aanvrager verklaart ter zake dat, rekening houdend met de grote variëteit aan procedures, de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke in de wet onwenselijk is. Desalniettemin volgt het uit de memorie van toelichting bij het ontwerp dat ofwel de dienst marien milieu ofwel de BMM¹² zal optreden als verwerkingsverantwoordelijke, afhankelijk van de procedure. Daarenboven moet de uiteindelijke verwerkingsverantwoordelijke uitdrukkelijk aangeduid worden in de uitvoeringsbesluiten.
16. De Autoriteit volgt de redenering van de aanvrager en neemt er akte van.

d. Proportionaliteit/ Minimale gegevensverwerking

17. 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').
18. Artikel 8, §1 van het ontwerp – als overkoepelende bepaling ten aanzien van de onderscheiden procedures – bepaalt: *"Voor de vergunnings-, machtigings- en toelatingsprocedures krachtens deze wet kunnen de volgende categorieën van persoonsgegevens verwerkt worden:*
1° identiteit en woonst(keuze);
2° bewijs van voldoende financiële en economische draagkracht;
3° voldoende waarborgen voor dekking van het risico van burgerlijke aansprakelijkheid, van de technische bekwaamheden van de aanvrager, van afwezigheid van gerechtelijke reorganisatie of faillissement zonder eerherstel of vereffening, van afwezigheid van bepaalde strafrechtelijke veroordelingen."

¹² Artikel 3, 13° van het ontwerp bepaalt: *"BMM: de wetenschappelijke dienst Beheerseenheid Mathematisch Model van de Noordzee van het Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen."*

Overeenkomstig artikel 8, §2 van het ontwerp wordt de koning gemachtigd om nadere regels te bepalen tot aanduiding van bijkomende categorieën van persoonsgegevens voor verwerking.

19. De Autoriteit stelt vooreerst vast dat de aanvrager tegemoet komt aan de opmerkingen met betrekking tot de aanduiding van de categorieën van persoonsgegevens in een formele wettelijke norm overeenkomstig het advies nr. 69/2020¹³. Deze categorieën van persoonsgegevens geven op het eerste zicht geen aanleiding tot bijzondere opmerkingen op het vlak van het principe van minimale gegevensverwerking.
20. Wat de draagwijdte van de delegatie aan de koning overeenkomstig artikel 8, §2 van het ontwerp betreft, is de Autoriteit evenwel van oordeel dat deze te ruim geformuleerd wordt. Zoals hierboven reeds toegelicht kan de uitvoerende macht slechts worden gemachtigd met het oog op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgelegd. De delegatie moet zich met andere woorden beperken tot een nadere precisering van het wettelijk kader, zonder dat dit wettelijk kader uitgebreid kan worden. Een delegatie, zoals in het onderhavige geval, dewelke bepaalt dat de koning bijkomende categorieën van te verwerken persoonsgegevens kan introduceren, valt aldus niet te rijmen met het legaliteitsbeginsel. De Autoriteit stelt voor om artikel 8, §2 van het ontwerp als volgt te wijzigen: 'De koning kan nadere regels bepalen tot precisering van de bovenvermelde categorieën van persoonsgegevens.'
21. Afgezien van het voorgaande blijkt uit het aanvraagformulier dat de inzameling van de persoonsgegevens plaatsvindt rechtstreeks bij de betrokkenen. In dit verband vestigt de Autoriteit de aandacht op artikel 2 de Only-once wet¹⁴ welke tot doel heeft: '*[...] de administratieve verplichtingen van burgers en rechtspersonen te vereenvoudigen door te waarborgen dat gegevens die reeds beschikbaar zijn in een authentieke bron niet opnieuw moeten worden meegedeeld aan een federale overheidsdienst [...]*'. Dienvolgens moet de verwerkingsverantwoordelijke daar waar mogelijk steeds beroep doen op authentieke bronnen zoals o.m. het Centraal Strafregister en de KBO.¹⁵ De raadpleging van authentieke bronnen door de verwerkingsverantwoordelijke moet bovendien georganiseerd worden rekening houdend met het principe van de gegevensminimalisatie.

¹³ Zie de randnummers 15 en 16 van voormeld advies.

¹⁴ Wet van 5 mei 2014 houdende verankering van het principe van de unieke gegevensinzameling in de werking van de diensten en instanties die behoren tot of taken uitvoeren voor de overheid en tot vereenvoudiging en gelijkschakeling van elektronische en papieren formulieren.

¹⁵ De Autoriteit bracht dit principe ook reeds in herinnering in het kader van dezelfde reglementaire context in advies nr. 119/2019 van 19 juni 2019 betreffende advies over artikel 4, §2 van het ontwerp van koninklijk besluit tot vaststelling van de procedure tot het bekomen van een gebruiksvergunning voor de zones voor commerciële en industriële activiteiten in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België. (zie randnummers 19 en 20). Te raadplegen via: <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-119-2019.pdf>.

e. Bewaartermijn

22. 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.
23. Artikel 8, §1, 2^e lid van het ontwerp bepaalt: *"De verwerkingsverantwoordelijke bewaart de persoonsgegevens niet langer dan nodig voor de gerechtvaardigde doeleinden van de verwerking, met een maximale bewaartermijn van één jaar na de verjaring van alle vorderingen die tot de bevoegdheid van de verwerkingsverantwoordelijke behoren en in voorkomend geval, de integrale betaling van alle hiermee verbonden bedragen."* Daarnaast machtigt artikel 8, §3 van het ontwerp de koning om voor iedere vergunnings-, machtigings- en toelatingsprocedure een afzonderlijke bewaartermijn vast te stellen. De Autoriteit neemt er akte van, doch wijst erop dat het aangewezen is om te specificeren dat deze bijzondere bewaartermijn de wettelijke bewaartermijn niet mag overschrijden.

f. Mededelingen aan derden

24. Het blijkt uit de tekst van het ontwerp dat bepaalde persoonsgegevens, in het kader van de behandeling of opvolging van een vergunnings-, machtigings- of toelatingsprocedure meegedeeld zullen worden aan derden. Overeenkomstig artikel 8, §3 van het ontwerp wordt de Koning gemachtigd om de bestemmingen van de geïsoleerde gegevens aan te duiden.
25. In dit kader herinnert de Autoriteit eraan dat de aanduiding van de (categorieën van) bestemmingen van de persoonsgegevens een essentieel element van de verwerking betreft en als dusdanig een wettelijke omkadering behoeft¹⁶.

g. Slotopmerking

26. Tot slot wijst de Autoriteit op de verplichting overeenkomstig artikel 36 AVG om alle besluiten die uitvoering geven aan de bepalingen van het ontwerp en betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens ter advies voor te leggen.

¹⁶ Naar analogie met de redenering overeenkomstig randnummer 20 van dit advies moet een delegatie aan de uitvoerende macht zich immers beperken tot de nadere precisering van het wettelijk kader, zonder dat dit wettelijk kader uitgebreid kan worden.

OM DEZE REDENEN

de Autoriteit,

is van oordeel dat de volgende wijzigingen aan het ontwerp zich opdringen:

- inperken van de draagwijdte van de machtiging aan de koning overeenkomstig artikel 8, §2 van het ontwerp (randnummer 20);
- aanduiden van de (categorieën van) bestemmingen van de persoonsgegevens.

Voor het Kenniscentrum,

(get.) Alexandra Jaspar, Directeur