

De Minister van Verkeer en Waterstaat

's-Gravenhage, 6 maart 2001

Ons kenmerk z2001-0336

Onderwerp Wetsvoorstel bereikbaarheid en mobiliteit

De Registratiekamer heeft kennis genomen van het wetsvoorstel bereikbaarheid en mobiliteit met toelichting zoals het na advies van de Raad van State is gewijzigd en bij de Tweede Kamer is ingediend (Kamerstukken II, 2000-2001, 27 552, nrs. 1-3). Gaarne doet zij u hierbij een aantal opmerkingen toekomen waartoe het wetsvoorstel haar aanleiding heeft gegeven. Het wetsvoorstel kent op het punt van het spitstarief een voorgeschiedenis wat betreft de advisering door de Registratiekamer. Zo heeft zij uw ambtsvoorgangster bij brief geadviseerd over het wetsvoorstel rekening rijden. Ook heeft zij bij brief aan de Tweede Kamer een schriftelijk commentaar op dat wetsvoorstel doen toekomen.

De Registratiekamer is in beide brieven ingegaan op het belang van privacybescherming in relatie tot het rekeningrijden. Een dergelijk systeem kan leiden tot een gedetailleerd beeld van het verplaatsingspatroon van individuele weggebruikers. Er is een geenszins denkbeeldig risico van secundair gebruik van eenmaal tot stand gebrachte infrastructuren bij het gebruik van persoonsgegevens. De adviezen van de Registratiekamer spitsten zich onder meer toe op de noodzaak tot het gebruiken van persoonsgegevens en het vastleggen van waarborgen voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de specifieke wet die het rekening rijden regelt.

Het thans voorgestelde spitstarief kan op vergelijkbare wijze worden gebruikt voor wat met rekening rijden werd beoogd (Kamerstukken II, 25816, nr. 13). De standpunten van de Registratiekamer, zoals verwoord in de genoemde adviezen gelden daarom onverkort in het kader van het wetsvoorstel bereikbaarheid en mobiliteit. In verband daarmee wijs ik u in de eerste plaats op deze brieven.

Uw brief

Bijlagen 2

Contactpersoon

Doorkiesnummer

Prins Clauslaan 20

Postbus 93374

2509 AJ 's-Gravenhage

Tel. 070-3811300

Fax 070-3811301

Datum

Ons kenmerk z2001-0336

Blad 2

De Registratiekamer betreurt overigens dat zij door u niet om advies is gevraagd over het voorliggende wetsvoorstel. Dit had wel voor de hand gelegen gelet op artikel 28, tweede lid, van Richtlijn 95/46/EG en artikel 51, tweede lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP) die in de loop van dit jaar in werking zal treden. De omstandigheid dat de Registratiekamer zelf overleg heeft geopend over de technische aspecten van de geautomatiseerde betaling van het spitstarief doet daaraan niet af.

Specifieke wettelijke waarborgen

De bescherming van de persoonlijke levenssfeer wordt ook in het onderhavige wetsvoorstel niet expliciet in de wet geregeld. Er is niet voor gekozen expliciete bepalingen op te nemen met waarborgen voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zoals in eerder bedoelde adviezen door de Registratiekamer was geadviseerd met betrekking tot het rekening rijden. In plaats daarvan is met betrekking tot het onderwerp privacybescherming de toelichting op artikel 4 van het wetsvoorstel aangevuld. De Registratiekamer wil hier nogmaals het belang benadrukken van een zodanige wettelijke regeling. De Wet bescherming persoonsgegevens (WBP) die binnenkort in werking zal treden, is een koepelregeling. De in de WBP opgenomen abstracte normen dienen te worden uitgewerkt in op de specifieke gegevensverwerking toegespitste normenkaders om een zorgvuldig gebruik van persoonsgegevens in alle gevallen effectief te waarborgen. De uitwerking in hoofdlijnen kan in dit geval het beste gebeuren in de specifieke formele wet. Er is met name bij het spitstarief sprake van grootschalige gegevensverwerkingen die een verplicht karakter dragen, terwijl het maatschappelijke draagvlak een belangrijke rol speelt.

Overigens is de plaatsing van de desbetreffende passage in de context van artikel 4 in de toelichting minder gelukkig. Artikel 4 regelt de heffingsplicht en het tijdstip waarop de verschuldigdheid ontstaat. De privacyproblematiek wordt derhalve besproken in het kader van de discussie over wie het tarief verschuldigd is, wanneer een ander dan de houder van het motorrijtuig deze feitelijk ter beschikking heeft. Plaatsing in deze context zorgt er voor dat er een beeld ontstaat dat gegevensbescherming in de weg staat aan een heffing van het tarief van de juiste persoon, nl. degene die het motorrijtuig feitelijk ter beschikking had ten tijde van het heffingsplichtige feit. Dat beeld is

Datum

Ons kenmerk z2001-0336

Blad 3

eenzijdig en weerspiegelt niet de volledige betekenis van privacybescherming in het kader van mobiliteitsheffingen.

Noodzaak tot het gebruik van persoonsgegevens

Wanneer een regeling omtrent privacybescherming, zoals door de Registratiekamer voorgesteld, in de specifieke wet inzake het mobiliteitstarief ontbreekt, zal men bij de regels omtrent de elektronische heffing gebonden zijn aan de WBP. De Tweede Kamer heeft tijdens de behandeling van het wetsvoorstel-WBP een motie aangenomen, die overweegt dat het gebruik van Privacy Enhancing Technologies (PET) een belangrijke bijdrage kan leveren aan de bescherming van persoonsgegevens, en er toe strekt te bevorderen dat de ontwikkeling en het gebruik van PET krachtig ter hand wordt genomen en dat de overheid als innovatieve aanbesteding het voortouw zal nemen bij de inzet van PET bij haar eigen verwerking van persoonsgegevens (Kamerstukken II, 25 892, nr. 31). Naar aanleiding van deze motie is artikel 13 van de Wet bescherming persoonsgegevens dienovereenkomstig aangepast. In dit artikel wordt bepaald dat de te treffen maatregelen er mede op gericht moeten zijn onnodige verzameling en verdere verwerking van persoonsgegevens te voorkomen.

Van uw kant was reeds eerder in het overleg met de Registratiekamer medegedeeld dat de aandacht voor wat betreft rekeningrijden nadrukkelijk gericht zou zijn op het ontwikkelen van elektronische betaalmiddelen met nog betere anonimiteitswaarborgen (Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Registratiekamer).

In het wetsvoorstel en de toelichting wordt niet op de problematiek rond artikel 13 WBP ingegaan, noch op de toezegging van de bewindslieden omtrent de evaluatie van het elektronische betaalsysteem en de heroverweging van PET. In de Nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel rekening rijden merkten de bewindslieden op dat het het voornemen is om de herijking omtrent de gekozen benadering voor het elektronisch betalen te betrekken bij de evaluatie over twee jaar (Kamerstukken II, 25 816, nr. 7, blz. 22).

Het is de Registratiekamer bekend dat er een niet-herleidbare, niet-rekening gebonden electronic purse zal worden verkocht die bedoeld is voor gebruik door buitenlandse

weggebruikers. Technisch gezien is deze kaart reeds een feit. De Registratiekamer ziet niet in waarom deze kaart niet door iedereen die dat wenst vrij gebruikt zou kunnen worden, en beveelt uitdrukkelijk aan om dit waar nodig mogelijk te maken.

De toelichting noch het wetsvoorstel gaan tenslotte in op de vraag welke beeldgegevens noodzakelijk zijn voor identificatie bij de variant “voldoening op kenteken”. Zowel van de zijde van de Registratiekamer als door de Raad van State is op deze problematiek gewezen.

Doelbinding; voorkomen van nevengebruik

De toelichting op artikel 4 vermeldt dat de gegevens door de Belastingdienst alleen maar gebruikt zullen mogen worden voor het doel waarvoor ze ter beschikking worden gesteld, namelijk het kunnen vaststellen van het juiste bedrag. De Registratiekamer onderstreept het belang van deze vermelding, aangezien deze een meer concrete doelbinding voorschrijft. Zij maakt echter twee kanttekeningen. In de eerste plaats valt het – met een verwijzing naar hierboven besprokene – niet in te zien waarom een zodanige bepaling niet in de wet zelf kan worden opgenomen. In de tweede plaats gaat de toelichting niet in op de verwerking van de gegevens over de betaling van het spitstarief door anderen dan de Belastingdienst, zoals de chipkaartaanbieder. Deze krijgt krachtens de wet immers de beschikking over informatie over betalingen in het kader van de mobiliteitsheffing, die strikt genomen te herleiden is tot individuele natuurlijke personen.

De memorie van toelichting vermeldt onder artikel 4 dat bij betwisting van een rekening het op nadrukkelijk verzoek van de chipkaarthouder mogelijk zal zijn dat door de chipkaartorganisatie gegevens aan de Belastingdienst ter beschikking worden gesteld. Niet duidelijk is of dat laatste *uitsluitend* bij betwisting mogelijk zal zijn. De Registratiekamer is van mening dat het combineren van gegevens waardoor de herleiding tot individuele natuurlijke personen tot stand wordt gebracht, indien noodzakelijk, tot dit minimum moet worden beperkt. Overigens mag, als dat niet het geval is, worden aangenomen dat de Belastingdienst dan een registratie bijhoudt van ook de overige gevallen waarin haar gegevens worden gecombineerd met andere

Datum

Ons kenmerk z2001-0336

Blad 5

gegevens waardoor de gegevens tot een natuurlijke individuele persoon te herleiden zijn.

Ten aanzien van het gebruik door de Belastingdienst betekent uitsluiting van secundair gebruik naar het oordeel van de Registratiekamer dat de gegevens uitsluitend ten behoeve van de heffing en invordering van het mobiliteitstarief mogen worden gebruikt.

Van secundair gebruik kan sprake zijn bij het gebruik door opsporingsinstanties (brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat). De Registratiekamer gaat er, bij gebrek aan een specifieke wettelijke regeling in de WBM van uit dat het verbod voor de Belastingdienst om de gegevens verder bekend te maken dan voor de heffing en invordering van de mobiliteitsheffing noodzakelijk is, in de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) zal worden verankerd bij de herziening van de regeling omtrent de geheimhoudingsplicht in de AWR (artikel 67) die thans in voorbereiding is.

Overige onderwerpen

Publiek-private samenwerking (PPS)

De WBM legt een wettelijke basis voor het aanwijzen van anderen dan de wegbeheerder voor de heffing van het toltarief. De toelichting gaat echter niet in op de bijzondere eisen die moeten gelden bij de verwerking van persoonsgegevens in het kader van beoogde vormen van publiek-private samenwerking bij het heffen en invorderen van het toltarief om een zorgvuldig gebruik van de gegevens te waarborgen. Inmiddels is het aanvankelijk voorgestelde hoofdstuk 3 inzake de Nationale wegencompagnie uit het wetsvoorstel verwijderd. De heffing en invordering van het toltarief kan volgens de regering aan de wegbeherende openbare lichamen worden overgelaten (Kamerstukken II, 2000-2001, 27 552, A, blz. 9). De Registratiekamer gaat er van uit dat daarmee geen PPS meer wordt beoogd bij de heffing en invordering van enige vorm van mobiliteitsheffing. Wanneer dat toch het geval is, dienen bijzondere eisen in de hierboven bedoelde zin te worden verankerd in de wet.

Vergaren van informatie

Artikel 5 van het wetsvoorstel bepaalt dat de mobiliteitstarieven worden geheven en ingevorderd met overeenkomstige toepassing van de Algemene wet inzake

Datum

Ons kenmerk z2001-0336

Blad 6

rijksbelastingen, de Invorderingswet 1990 en de Kostenwet invordering rijksbelastingen. Het wordt niet duidelijk of de vergaande inlichtingenplichten ingevolge de AWR van toepassing zijn, en zo ja, hoe daar in het kader van de mobiliteitsheffing mee moet worden omgegaan. De Registratiekamer zag een en ander graag toegelicht.

Aanmerken van een ander als houder van het motorrijtuig

Een ander dan degene op wiens naam het opgegeven kenteken is gesteld kan door de inspecteur als houder worden aangemerkt (artikel 15). De Registratiekamer gaat er van uit dat de uitoefening van deze bevoegdheid van de inspecteur, een aanvulling of wijziging van de gegevens in het kentekenregister van de RDW met zich meebrengt, op een wijze die vergelijkbaar is met de regeling van art. 8 Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994. In elk geval dient te zijn voorzien in een regeling inzake de verhouding tot het kentekenregister, het gebruik en het verstrekken van de gegevens aan derden, de uitoefening van het inzage- en correctierecht, bewaartermijnen, enz. Een aanpassing van het Kentekenreglement en het Privacyreglement kentekenregister 1996 lijkt in dit verband op zijn plaats.

Kilometerheffing

Het onderhavige wetsvoorstel biedt in een algemene regeling het kader voor de heffing van mobiliteitstarieven. Met name betreft het wetgeving die een spitstarief en (experimenten met) betaalstroken mogelijk maakt, maar uiteindelijk ook tolheffing en een kilometerheffing. Voor de kilometerheffing, middels welk systeem een verdere variabilisatie van de autokosten wordt doorgevoerd, zal aparte wetgeving worden geïntroduceerd. Het gaat bij kilometerheffing om een geïntegreerd elektronisch systeem op grond waarvan naast het aantal kilometers en mogelijk milieukekenmerken (verbruik, emissies) in elk geval ook de plaats en de tijd van het weggebruik in de heffing kunnen worden verdisconteerd. Een heffing per gereden kilometer, waarvan het tarief afhankelijk is van tijdstip en plaats waar gereden is, zal een uitgebreide en gedetailleerde registratie van verplaatsingen van individuele bestuurders met zich mee brengen. De Registratiekamer wijst daarom in dit stadium reeds op het effect voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de burger van een dergelijk systeem. Het eerder in deze brief gestelde met betrekking tot de toepassing van PET op basis van artikel 13 WBP komt hierbij opnieuw nadrukkelijk aan de orde.

Kilometerheffing heeft een relatie met andere systemen en technologische ontwikkelingen. De (mogelijk) voor de heffing benodigde apparatuur kan worden geïntegreerd met andere in-car telematica. De verwachting is dat reeds binnen enkele jaren door de automobiellindustrie in het voertuig geïntegreerde voorzieningen worden gerealiseerd ten behoeve van in-car telematica toepassingen. Voorbeelden zijn plaatsbepalingsapparatuur (GPS-ontvangers) ten behoeve van routenavigatiesystemen en pech- en ongevalslokalisering, chipkaartinterfaces ten behoeve van beveiliging en betaling, en communicatieapparatuur, zowel voor lokale (DSRC), als globale communicatie (bij voorbeeld GSM) (Kamerstukken II, 1998-1999, 25 816, nr. 7, blz. 33 en 34). Een black box of boordcomputer kan daarnaast nog voorzien in informatie over het voertuig, de werking en/of de besturing ervan. De technologie die in al deze apparatuur gebruikt wordt, en de combinatie daarvan, is in principe bruikbaar voor verschillende doeleinden. Bij die doeleinden valt te denken aan verkeersinformatie en diefstalpreventie, maar ook aan toepassingen met een verplicht karakter, zoals kilometerheffing, de fiscale bijtelling, het heffen van parkeergelden, snelheidscontrole, automatische snelheidsadaptie, enz.

Naar het oordeel van de Registratiekamer verdient in dat verband een aantal onderwerpen bijzondere aandacht. Wetgeving die door middel van een kilometerheffing het recht op privacy beperkt, zal in het licht van artikel 8 EVRM dienen te worden gerechtvaardigd door een "pressing social need" en in overeenstemming moeten zijn met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Daaruit volgt onder andere dat de beslissing om een heffing in te voeren die de werking heeft van een volgsysteem, en de keuze van de wijze waarop de heffing wordt uitgevoerd, niet louter of hoofdzakelijk mag worden ingegeven door de feitelijke beschikbaarheid van bepaalde apparatuur in voertuigen. De beperking van de persoonlijke levenssfeer mag immers niet onevenredig zijn in verhouding tot het nagestreefde doel. Wat het subsidiariteitsbeginsel betreft is ook in paragraaf 1.6. van de memorie van toelichting gewezen op het bestaan van een alternatief, nl. het verhogen van de brandstofaccijns, als het meest voor de hand liggende instrument voor variabilisatie van autokosten. Een dergelijk systeem biedt in ieder geval voordelen in verband met de afwezigheid van enige noodzaak tot uitgebreide gegevensverzameling en de daarbij behorende gevolgen voor de persoonlijke levenssfeer.

Datum

Ons kenmerk z2001-0336

Blad 8

Bij invoering van een kilometerheffing is voorts een duidelijke afbakening vereist wat betreft het doel van de kilometerheffing, in relatie tot het gebruik van de voor dat doel verzamelde persoonsgegevens. Een ander aandachtspunt is de beveiliging van de (transmissie van) gegevens. De Registratiekamer dringt er op aan deze onderwerpen in een vroeg stadium te betrekken in het afwegingskader voor het kiezen van een technisch concept, alsook bij de technische uitwerking van het technische concept.

Ik vertrouw er op u hiermede voldoende te hebben geïnformeerd. Een afschrift van deze brief is gezonden aan de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Hoogachtend,

mr. P.J. Hustinx
voorzitter