

AAN De Minister van Verkeer en Waterstaat

DATUM 11 december 2001

ONS KENMERK z2001-1651

CONTACTPERSOON

UW BRIEF VAN

UW KENMERK

ONDERWERP Wetsvoorstel kilometerheffing

Bij brief verzocht u mede namens de Staatssecretaris van Financiën het College bescherming persoonsgegevens (CBP) u te adviseren over een concept-voorstel van wet houdende bepalingen voor het heffen van belasting op het rijden met motorrijtuigen (Wet kilometerheffing). Gaarne voldoet het CBP hierbij aan uw verzoek.

Voorgeschiedenis

Het concept-wetsvoorstel kent een voorgeschiedenis wat betreft de advisering door de Registratiekamer, de voorganger van het CBP. De Registratiekamer is bij brief ingegaan op de kilometerheffing in het kader van de Wet bereikbaarheid en mobiliteit (Kamerstukken II, 27 552). Het betrof een ambtshalve advies mede in het licht van de adviezen van de Registratiekamer van oktober 1997 en februari 1998 over het toenmalige wetsvoorstel Rekening rijden (Kamerstukken II, 25 816). In genoemde adviezen wees de Registratiekamer er onder meer op dat dergelijke systemen kunnen leiden tot een gedetailleerd beeld van het verplaatsingspatroon van individuele weggebruikers, met bijbehorende risico's voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Het onderhavige advies is gebaseerd op de in deze eerdere adviezen tot uitdrukking gebrachte uitgangspunten. Kortheidshalve volstaat het CBP thans dan ook op dat punt met een verwijzing naar die eerdere adviezen. Bij de voorbereiding van het onderhavige advies heeft het vooroverleg dat met het CBP heeft plaatsgevonden over de juridische en technische aspecten een belangrijke rol gespeeld.

Algemeen oordeel

Het CBP juicht toe dat waarborging van de persoonlijke levenssfeer, aldus de toelichting bij het concept-wetsvoorstel, een *leitmotiv* is geworden bij de ontwikkeling van de systeemarchitectuur van de kilometerheffing. Naar het oordeel van het CBP is in dit kader een centrale rol weggelegd voor het gebruik van privacy enhancing technologies (PET). Het systeemconcept dat in het concept-wetsvoorstel besloten ligt, kan worden gezien als een toepassing van PET en heeft dan ook de instemming van het CBP. Het college beschouwt dit als een voorbeeld van een toepassing waarbij een optimale gegevensbescherming bereikt kan worden door het gebruik van een doordacht systeemconcept in combinatie met de juiste technologie. Het CBP verwacht dat bij de uitwerking van de nadere regelgeving in het kader van artikel 1.9, tweede lid en artikel 1.16, tweede lid, deze technieken (systeemarchitecturen) tevens een belangrijke rol kunnen spelen.

Nadere beschouwing

Het CBP maakt nog de volgende nadere opmerkingen.

Alleen geaggregeerde gegevens

Artikel 1.9, tweede lid, bepaalt dat bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld met betrekking tot de werking van de mobimeter. De toelichting bij de artikelen 1.8, 1.9 en 1.11 vermeldt dat de in deze regeling vast te leggen technische eisen waarborgen dat de privacy van de gebruiker van het apparaat wordt beschermd, en dat de apparatuur alleen geaggregeerde informatie verzendt die nodig is om het verschuldigde bedrag aan belasting te kunnen vaststellen.

Het CBP kan dit uitgangspunt onderschrijven. De mobimeter zal fungeren als een soort *black box* waarbij de positie-informatie die op basis van GPS-techniek wordt verkregen, alleen in het voertuig zelf wordt verwerkt. Naar de mening van het CBP vormt dit in combinatie met het feit dat aan de heffende instantie niet de gedetailleerde verplaatsingsgegevens worden verstrekt, de kern van de bescherming. In dit verband is het van belang dat ook technisch gezien er twee gegevensdomeinen worden onderscheiden: een domein waartoe uitsluitend de houder van het voertuig toegang heeft en een domein met geaggregeerde gegevens die zijn bestemd voor de verzending aan de Belastingdienst. Aldus geïnterpreteerd vindt dit uitgangspunt zijn neerslag in artikel 1.9, eerste lid, onder f.

Toegang tot de gegevens

Art. 1.9, eerste lid, onder f bevat de volgende bepaling.

De houder draagt er zorg voor dat (...) de mobimeter de toegang tot de in onderdelen a en b bedoelde gegevens beperkt tot de houder.

Het CBP maakt hierbij de volgende opmerkingen.

Art. 1.9, eerste lid, impliceert dat derden geen toegang (kunnen) hebben tot de tot de in onderdelen a en b van art. 1.9 bedoelde gegevens. Het CBP onderschrijft dat uitgangspunt maar vraagt zich af of dat ook steeds het geval zal kunnen zijn. Met name in relatie tot aanbieders van aanvullende diensten, wanneer de (positie-)informatie voor andere doeleinden dan de kilometerheffing zal worden benut. Het CBP wijst er op dat een aanbieder slechts toegang kan krijgen tot die informatie als de houder daarvoor toestemming heeft gegeven en als dat voor de aangeboden diensten noodzakelijk is. Als aan beide voorwaarden is voldaan, is de beperking wellicht te ruim geformuleerd.

De omschrijving van de toegangsbeperking kan anderzijds als te eng worden beschouwd. Het verschuldigde bedrag als bedoeld in art. 1.9, eerste lid, onder c, zoals dat door de mobimeter wordt berekend, valt nl. niet onder de beperking m.b.t. de toegang als bedoeld in art. 1.9, eerste lid, onder f. Het is echter wenselijk dat de toegang tot dit gegeven wordt beperkt ten aanzien van andere derden dan de Belastingdienst, zoals in het geval de houder van het voertuig het voertuig laat gebruiken door anderen. Het CBP is dan ook voorstander van een voorziening die hiertoe kan leiden. Daarbij kan bij voorbeeld gedacht worden aan een persoonsidentificerende voorziening (bijvoorbeeld een pincodesysteem), om de gegevens af te screenen. Het CBP zag een en ander

graag in de toelichting nader toegelicht. Zie overigens de opmerkingen hieronder over de toestemming voor het verdere gebruik van de gegevens.

Door de gebruikte formulering legt art. 1.9, eerste lid, onder f de zorgplicht, die leidt tot bescherming van de privacy van de houder van het voertuig, bij de houder zelf. Het CBP vraagt zich af of dit de geëigende constructie is om de bedoelde bescherming te waarborgen. Is de houder van het voertuig - indien de mobimeter de toegang tot de gegevens niet voldoende beperkt, maar overigens de aangifte goed verzorgt - verplicht dit aan de inspecteur te melden ex. artikel 1.9, vierde lid? Zo ja, hoe zal hierop door de inspecteur worden gereageerd? Het punt is of er ook voor de overheid en de fabrikant van de mobimeter genoeg prikkels bestaan om de beoogde toegangsbeperking van de mobimeter en dus de bescherming van de betrokkene te waarborgen. Voorkomen moet worden dat de houder van het voertuig zijn belangen onvoldoende kan overzien, en in de praktijk moeite heeft zijn recht m.b.t de beperkte toegang tot de gegevens te effectueren. Graag zag het CBP hierop een toelichting.

Eigendom van de gegevens; verwerkingsgrond

In paragraaf 3.5 wordt gesproken van *eigendom* van de gegevens. Het CBP merkt op dat dit begrip – voor zover passend in dit verband - uitsluitend gebruikt kan worden ten aanzien van de gegevens in het domein dat uitsluitend toegankelijk is voor de houder van het voertuig. Anders zou wellicht meer vrijheid om over de gegevens te beschikken worden gesuggereerd dan er in werkelijkheid voor de gebruiker is. Het wetsvoorstel bepaalt immers dat de houder ervoor zorgdraagt dat de mobimeter aangifte doet op de voet van artikel 1.16, tweede en derde lid, en de gegevens bewaart gedurende vijf jaren na het einde van het kalenderjaar waarin die gegevens zijn opgeslagen (art. 1.9, eerste lid, onder e en f). Het CBP gaat ervan uit dat de houder verplicht is de gegevens voor de aangifte aan de Belastingdienst te verstrekken en vervolgens te bewaren wanneer met het voertuig gereden wordt. Voor het gebruik van eventuele aanvullende diensten zal zijn toestemming nodig zijn.

Het CBP benadrukt dat verwerking van de gegevens uit de mobimeter, anders dan voor zover verplicht door de Belastingdienst, slechts geschiedt op basis van vrijwilligheid. Art. 1, aanhef en onder i van de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP) bevat de voorwaarden die in dit verband worden gesteld aan de toestemming van de betrokkene. Er kan bijvoorbeeld niet van een rechtsgeldige toestemming worden gesproken als de betrokkene onder druk van omstandigheden waarin hij verkeert of de relatie waarin hij staat tot de verantwoordelijke, tot toestemming is overgegaan.

Inlichtingenplicht ten opzichte van de fiscus

De mobimeter legt gedetailleerde verplaatsingsinformatie vast. De Belastingdienst heeft ingevolge de Algemene wet inzake rijksbelastingen zeer vergaande bevoegdheden om belastingplichtigen of administratieplichtigen te verplichten om hem gegevens te verstrekken. Deze ruime bevoegdheid zal naar het CBP aanneemt in beginsel onverminderd toe te passen zijn in het kader van de kilometerheffing. Het zou echter de privacywaarborgen in het onderhavige wetsvoorstel kunnen ondermijnen als de Belastingdienst op stelselmatig wijze gedetailleerde verplaatsingsgegevens op

zou vragen. Het wordt niet duidelijk hoe met die bevoegdheden in het kader van de kilometerheffing zal worden omgegaan. Concretisering van de renseigneringsbevoegdheid, zoals het stellen van de beperking dat hiervan niet stelselmatig, maar slechts in uitzonderingsgevallen gebruik gemaakt zal worden, acht het CBP in het kader van de kilometerheffing van groot belang.

Aangifte: telecommunicatie

Artikel 1.16. De mobimeter communiceert met het walstation d.m.v. telecommunicatie als bedoeld in art. 1.1, onderdeel c, van de Telecommunicatiewet. Uit het Voortgangsrapport *Betalen per kilometer* blijkt dat het om zowel de privacy als de fraudebestendigheid te bevorderen van belang is dat de mobimeter via beveiligde protocollen met de buitenwereld communiceert. Bovendien is het van belang dat deze communicatie slechts met daartoe bevoegde partijen buiten het voertuig mogelijk is (Kamerstukken II, 2001-2001, 27 455, nr. 10). Het CBP deelt deze mening. Voorts merkt het CBP op dat de kilometerheffing een grote toename van het telecommunicatieverkeer met zich mee zal brengen. In het kader van telecommunicatie kunnen zogenaamde verkeersgegevens ook gedetailleerde informatie opleveren over verplaatsingsgedrag. Het CBP gaat er van uit dat in het kader van de kilometerheffing er geen sprake is van verkeersgegevens, of geen ruimer gebruik van deze gegevens wordt toegestaan dan op basis van artikel 11.5, tweede en derde lid, van de Telecommunicatiewet.

Noodzakelijkheid van te versturen gegevens

Uit artikel 1.9 volgt dat de mobimeter het bedrag van de in het tijdvak verschuldigd geworden belasting aan de Belastingdienst moet kunnen versturen, maar niet de plaats en het tijdstip, en het aantal gereden kilometers. In de toelichting in paragraaf 3.4 is echter vermeld dat het geaggregeerde aantal kilometers wordt verzonden naar de Belastingdienst. Behalve artikel 1.9, eerste lid, onder f zou ook het noodzakelijkheidsbeginsel dit verhinderen, omdat niet duidelijk wordt waarom het verwerken van dit gegeven noodzakelijk zou zijn. Aangezien de heffing is gebaseerd op het aantal kilometers, *alsmede* de plaatsen en tijdstippen, kan het totaal aantal gereden kilometers op zich immers niet dienen om het verschuldigde bedrag vast te stellen of om het aangeslagen bedrag te verantwoorden. Bovendien wordt de juistheid van het aangeslagen bedrag gewaarborgd door de techniek van de mobimeter.

Bij het in paragraaf 3.4 vermelde identiteitsnummer gaat het naar de mening van het CBP om een nummer dat dient om de mobimeter te kunnen identificeren, en dat waarborgen bevat in het kader van de beveiliging van de gegevens bij de verzending. Het sof-nummer bijvoorbeeld is hiervoor zeker ongeschikt. Graag zag het CBP hiervan een verduidelijking in de toelichting.

Bewaartermijn

In art. 1.10, tweede en derde lid is een langere bewaartermijn bepaald t.a.v. de gegevensdragers dan t.a.v. de gegevens zelf (artikel 1.9, eerste lid, onder e.). Het is het CBP niet duidelijk hoe deze bewaarplichten zich tot elkaar verhouden. Dient de gegevensdrager bewaard te worden, ook al bestaat er geen bewaarplicht meer t.a.v. de gegevens die er op staan? Of dienen de gegevens altijd even lang als de gegevensdrager te worden bewaard? In dat geval kan de bewaartermijn langer zijn dan artikel 1.9, eerste lid, onder e bepaalt. De bewaartermijn van 1.10 is immers qua tijd onbepaald, nl. zolang iemand houder is van een motorrijtuig en vervolgens nog vijf jaren daarna.

Het CBP vertrouwt er op u hiermede voldoende te hebben geïnformeerd en is gaarne bereid het bovenstaande desgewenst nader toe te lichten.

Hoogachtend,

mr. P.J. Hustinx
voorzitter