



De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Datum
13 november 2024

Ons kenmerk
2024-024299

Uw brief van
16 augustus 2024

Uw kenmerk
IENW/BSK-2024/200235

Onderwerp

Wetgevingstoets concept voor wijziging Besluit personenvervoer en
Arbeidstijdenbesluit in verband met de invoering van een centrale database
taxivervoer

Geachte heer Jansen,

Bij brief van 16 augustus 2024 is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), geraadpleegd over het concept voor Wijziging van het Besluit personenvervoer 2000 en het Arbeidstijdenbesluit vervoer in verband met de invoering van de centrale database taxivervoer (hierna: het concept).

De AP heeft bezwaar omdat de noodzakelijkheid van het verzamelen van locatiegegevens, zonder verdere onderbouwing, toetsing aan punt 2. *Subsidiariteit* van het kader in bijlage niet doorstaat. Zonder aanpassing zal deze bepaling wegens strijd met hoger recht buiten toepassing moeten worden gelaten.

Daarnaast heeft de AP nog aanmerkingen omdat de *subsidiariteit* (punt 2) en *proportionaliteit* (punt 3) onvoldoende onderbouwd wordt in de toelichting en omdat de bewaartermijn niet voldoende wordt bepaald in het concept en/of de toelichting.

Hoofdlijn

- Het verzamelen van de locatie van vertrek en aankomst per rit is ingrijpend maar wordt onvoldoende onderbouwd.
- Subsidiariteit en proportionaliteit van het concept zijn in de toelichting niet voldoende onderbouwd. Daarbij wordt onvoldoende rekening gehouden met het risico op 'function creep' en het risico dat de centraal opgeslagen gegevens onverhoopt in verkeerde handen vallen.
- Het concept bepaalt geen bewaartermijn voor de gegevens verzameld in de Centrale Databank Taxitoezicht zodat aanvulling in de wetstekst en/of de toelichting wenselijk is.



Datum
13 november 2024

Ons kenmerk
2024-024299

Strekking van het concept

Het concept geeft invulling aan het voornemen tot het invoeren van een Centrale Database Taxivervoer. Taxibedrijven zijn wettelijk verplicht, op basis van de Wet personenvervoer en de Arbeidstijdenwet, om gegevens te registreren over ritten, tarieven, prijzen en over de arbeids- en rusttijden van de chauffeurs. Deze gegevens worden nu vastgelegd in de zogenaamde boordcomputer taxi (hierna: BCT). Volgens de toelichting heeft de implementatie van de BCT niet geleid tot de beoogde 'verwezenlijking van een verbreed en verbeterd toezicht op de naleving van de regels omtrent taxivervoer door bestuurders'¹ van de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT).

Met de implementatie van de Centrale Database Taxivervoer (hierna: CDT) wordt een andere manier van registreren en een andere manier van aanleveren van gegevens voorzien met als doel toezicht op de naleving en handhaving van de regels rond taxivervoer en op arbeids- en rusttijden. Door het invoeren van de CDT zullen de gegevens worden geregistreerd in een digitaal registratiesysteem en in real time worden aangeleverd voor controle in de CDT.

Wetgevingstoets

Noodzakelijkheid verzamelen locatiegegevens

Het concept stelt dat de locatie van vertrek en aankomst per rit in real time dient te worden aangeleverd aan de CDT.² De nota van toelichting stelt daarbij dat er van passagiers geen (bijzondere) persoonsgegevens worden verwerkt waardoor passagiers identificeerbaar kunnen zijn.³

De AP bemerkt in deze dat het bij de in real time en centrale verwerking van locatiegegevens niet uit te sluiten valt dat er persoonsgegevens worden verwerkt van passagiers. Er dient namelijk rekening te worden gehouden met alle middelen waarvan redelijkerwijs valt te verwachten dat zij worden gebruikt door de verwerkingsverantwoordelijke of door een andere persoon om de natuurlijke persoon direct of indirect te identificeren.⁴ Ook valt het niet uit te sluiten dat locatiegegevens gevoelige informatie onthullen over iemands gezondheidstoestand, seksuele geaardheid, ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of filosofische overtuigingen of vakbondslidmaatschap.⁵ Door dit niet te onderkennen zijn ook de hieraan gerelateerde risico's voor de betrokkenen niet in het concept geïnventariseerd, behandeld en van mitigerende maatregelen voorzien.⁶

¹ Nota van toelichting, p. 9.

² Art. 83b Besluit personenvervoer 2000.

³ Nota van toelichting, p. 15.

⁴ Overweging 26 AVG.

⁵ Dit geldt ook voor taxibestuurders en -vervoerders. Zie: [NYC Taxi Data Blunder Reveals Which Celebs Don't Tip-And Who Frequents Strip Clubs - Fast Company](#). Zie ook HvJ 8 April 2014, Digital Rights Ireland and Others (C-293/12 and C-594/12), EU:C:2014:238, par. 27; HvJ 21 December 2016, Tele2 (C-203/15 en C-698/15), EU:C:2016:970, par. 99-100. Zie ook: HvJ, 4 oktober 2024, Schrems (C-446/21), ECLI:EU:C:2024:834, par. 73 en HvJ 4 juli 2023, Schrems (C-252/21), EU:C:2023:537, par. 69 en 70.

⁶ Art. 37, lid 1 AVG.



Datum
13 november 2024

Ons kenmerk
2024-024299

Benadrukt dient te worden dat de inmenging, die de doorgifte in real time van locatiegegevens met zich brengt, bijzonder ernstig is, aangezien die gegevens de ILT in staat stelt om de verplaatsingen van personen (van taxibestuurders en -vervoerders en mogelijk ook passagiers) nauwkeurig te volgen.⁷

De nota van toelichting stelt dat de locatiegegevens dienen te worden aangeleverd voor het bepalen van de ritprijzen.⁸ Een ritprijs wordt echter bepaald aan de hand van een opstaptarief, de gereden afstand en de tijdsduur van de taxirit.⁹ Bijgevolg komt het in realtime verzamelen van de locatie van vertrek en aankomst per rit in een centrale database overmatig voor ten opzichte van wat noodzakelijk is.

Overigens wijst de AP er op dat indien de noodzaak tot het verzamelen van locatiegegevens alsnog kan worden aangetoond, het beginsel van *privacy by design* de nodige beperkingen eist.¹⁰ Gedacht kan worden aan het reduceren van de nauwkeurigheid van de locatiegegevens tot het niveau wat noodzakelijk is om het doel te bereiken. Daarnaast kan men kijken naar mogelijkheden om de frequentie van vastlegging van de locatie te minimaliseren net als dat van de frequentie waarmee deze data verzonden wordt. Verder kan men kijken naar mogelijkheden om de toegang tot deze gegevens te beperken en om specifieke beschikbaarheidseisen en bewaartermijnen op te stellen voor locatiegegevens. Ook de inzet van Privacy Enhancing Technologies dient te worden overwogen.¹¹

De AP concludeert dat uit de toelichting onvoldoende volgt dat het concept toetsing aan punt 2 van het kader in bijlage doorstaat zodat men moet afzien van het verzamelen van de locatiegegevens dan wel dragend moet motiveren waarom het verzamelen van de locatiegegevens in dit kader noodzakelijk is (waarbij men dan ook moet rekening houden met het beginsel van *privacy by design*).

Subsidiariteit en proportionaliteit onvoldoende onderbouwd in de toelichting

De AP constateert dat de afwegingen die worden gemaakt in de toelichting omtrent subsidiariteit en proportionaliteit van de verwerking in zijn geheel niet volledig is. Bedacht moet worden dat de inmenging, die de doorgifte in real time in een centraal systeem van gegevens van taxibestuurders en -vervoerders (en mogelijk ook passagiers) met zich brengt, zwaarder is dan de inmenging bij een decentraal systeem. Door het wijzigen van de manier van aanleveren van gegevens zijn een reeks gegevens automatisch beschikbaar voor de inspecteurs van de ILT (en niet alleen *ad hoc* bij een inspectie)¹².

Zo worden de nadelen die kleven aan een centrale voorziening worden niet uitdrukkelijk betrokken. Het ontbreekt daar aan een systematische analyse van de geïdentificeerde risico's en een beschrijving van hoe die specifieke risico's zullen worden geadresseerd, met daarbij ook aandacht voor het bijzondere karakter

⁷ Zie ook: HvJ, 6 oktober 2020, La Quadrature du Net e.a. tegen Premier ministre e.a. (C-511/18, C-512/18 en C-520/18), ECLI:EU:C:2020:791, par. 187.

⁸ Nota van toelichting, p. 16.

⁹ Zie <https://www.ilent.nl/onderwerpen/taxichauffeurs/taxitarieven>.

¹⁰ In het vroegste stadium van het ontwerp van de verwerkingsactiviteiten reeds de technische en organisatorische maatregelen treffen die nodig zijn om de beginselen inzake privacy en gegevensbescherming vanaf het begin te waarborgen.

¹¹ Zie voor een aantal voorbeelden: <https://nicpet.pleio.nl/>.

¹² De AP stelt in deze wel vast dat de nota van toelichting uitdrukkelijk stelt dat de persoonsgegevens van een bestuurder, vervoerder of voertuig niet worden gebruikt voor de selectie van een inspectie en dat alleen objectieve niet-discriminatoire criteria worden gebruikt (nota van toelichting, p. 19).



Datum
13 november 2024

Ons kenmerk
2024-024299

van de centraal opgeslagen persoonsgegevens – zoals de grotere impact die een datalek kan hebben doordat het datalek de persoonsgegevens van een grotere groep mensen betreft (bijvoorbeeld als ongeautoriseerde toegang plaatsheeft), een concrete afweging van het risico op ‘function creep’ en aandacht voor het risico dat de centraal opgeslagen gegevens onverhoopt in verkeerde handen vallen. Ook de eventuele toekomstige inzet van technische middelen voor het geautomatiseerd selecteren van bestuurders en vervoerders voor inspectie en het profileren ervan op basis van algoritmen of risico-modellen en -analyses, legt gewicht in de schaal.¹³

De AP concludeert dat uit de toelichting onvoldoende volgt dat het concept toetsing aan punten 2 en 3 van het kader in bijlage doorstaat zodat aanvulling in de toelichting wenselijk is.¹⁴

Bewaartermijn niet vastgesteld

Het concept stelt dat artikel 80 van het besluit personenvervoer 2000 (dat stelt dat gegevens ten minste 104 weken dienen te worden bewaard) vervalt. Het concept bepaalt in deze geen nieuwe bewaartermijn; enkel in de - ter beschikking gestelde - DPIA wordt bepaald dat gegevens in de CDT 2 jaar na ontvangst dienen vernietigd te worden.

De AP concludeert dat de vaststelling van de bewaartermijn in een DPIA niet voldoende is, zodat aanvulling in de wetstekst of de toelichting wenselijk is.

Werklast AP

Aannemelijk is dat het concept de AP zal nopen tot beperkte extra inzet. Deze inzet is nog niet verdisconteerd in de financiering van de AP. Dit zal voorafgaand aan inwerkingtreding in overleg met de Staatssecretaris voor Rechtsbescherming - als verantwoordelijke voor de begroting ten laste waarvan de AP wordt gefinancierd - moeten worden geadresseerd. Om die reden wordt afschrift van deze wetgevingstoets gezonden aan de Staatssecretaris voor Rechtsbescherming.

Openbaarmaking

Deze wetgevingstoets wordt binnen twee weken op de website van de AP gepubliceerd.

¹³ Uiteraard geldt dat als deze ondersteuningsmiddelen worden ingezet, voor de daarmee samenhangende verwerkingen ook een verwerkingsgrondslag gevonden zal moeten worden. Zie ook RB Den Haag, 5 februari 2020, SyRI, ECLI:NL:RBDHA:2020:865.

¹⁴ De AP constateert dat in documenten zoals de (aan de AP in het kader van de wetgevingstoets ter beschikking gestelde) Variantenstudie en de verschillende DPIA's wel de nodige beschouwingen en afwegingen zijn opgenomen waarmee de proportionaliteit en subsidiariteit te onderbouwen is.



AUTORITEIT
PERSOONSGEGEVENS

Datum
13 november 2024

Ons kenmerk
2024-024299

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens,

Aleid Wolfsen
Voorzitter



Datum
13 november 2024

Ons kenmerk
2024-024299

-Bijlage

--*--

Toetsingskader AP

De AP beziet of het concept met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens strookt met het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (EU), de AVG (Verordening 2016/679) of de Richtlijn Gegevensbescherming Rechtshandhaving (richtlijn 2016/680), de algemene rechtsbeginselen van de EU en het overige relevante recht, waarbij onder meer voldoende aannemelijk moet zijn gemaakt dat voldaan wordt aan het evenredigheidsbeginsel, doordat:

1. het concept geschikt is om de nagestreefde doelstelling van algemeen belang of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen te verwezenlijken (*geschiktheid*);
2. het doel niet redelijkerwijs even doeltreffend kan worden bereikt op een andere wijze, die de grondrechten van de betrokkenen minder aantast (*subsidiariteit*);
3. de inmenging niet onevenredig is aan dat doel, wat met name een afweging impliceert van het belang van het doel en de ernst van de inmenging (*proportionaliteit*);
4. het concept voldoende duidelijk en nauwkeurig is over de reikwijdte en in de toepassing voorspelbaar is (*rechtszekerheid*);
5. het concept voldoende aangeeft in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden persoonsgegevens kunnen worden verwerkt, en aldus waarborgt dat de inmenging tot het strikt noodzakelijke wordt beperkt (*inhoudelijke en procedurele waarborgen*) en
6. het concept verbindend is naar nationaal recht (*verbindendheid naar nationaal recht*).

De AP slaat daarbij in het bijzonder acht op de rechten van betrokkenen en de overeenstemming van het concept met artikel 6, eerste en derde lid, en 9, van de AVG, dan wel 8 en 10 van de Richtlijn Gegevensbescherming Rechtshandhaving en met de in artikel 5 van de AVG dan wel artikel 4 van de Richtlijn vastgestelde beginselen. Hieruit volgt onder andere dat:

- (a) verwerkingen *rechtmatig, behoorlijk en transparant* moeten zijn ten aanzien van de betrokkene;
- (b) dat persoonsgegevens alleen mogen worden verzameld voor *welbepaalde, nadrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden*; en
- (c) verwerkingen *toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt moeten zijn tot wat voor de doeleinden noodzakelijk is*.

--*--