



De Minister van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw drs. C. van Nieuwenhuizen
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Datum
21 augustus 2019

Ons kenmerk
z2019-14663

Uw brief van
juni 2019

Contactpersoon

070 8888 500

Uw kenmerk
IENW/BSK-2019/132869

Onderwerp
Advies over het concept voor de Wet Vrachtwagenheffing

Geachte mevrouw Van Nieuwenhuizen,

Bij brief van juni 2019, ontvangen op 28 juni 2019, 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 de Wet Vrachtwagenheffing (hierna: het concept). De AP heeft een aantal opmerkingen over het concept en adviseert daarmee rekening te houden.

Strekking van het concept

Het concept biedt de grondslag voor een kilometerheffing voor vrachtwagens met een massa van meer dan 3.500 kg, alsook voor de controle en handhaving van die vrachtwagenheffing. Een houder van een vrachtwagen die met zijn vrachtwagen gebruik wil maken van het Nederlandse wegennet, moet hiervoor boordapparatuur in de vrachtwagen installeren. De boordapparatuur moet altijd aan staan als de vrachtwagen zich op de weg bevindt, ook op wegen waarvoor de kilometerheffing niet geldt. De boordapparatuur registreert de positie en de verplaatsing van de vrachtwagen. De boordapparatuur verstuurt de informatie aan de dienst aanbieder, die de verschuldigde heffing berekent op basis van het aantal geregistreerde kilometers. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) is de tolheffer.

De doelstellingen van de vrachtwagenheffing zijn:

1. Binnen- en buitenlands vrachtverkeer laten betalen voor het gebruik van de weg, door de omzetting van een vaste belasting (motorrijtuigenbelasting en Eurovignet) naar een variabele



Datum
21 augustus 2019

Ons kenmerk
z2019-14663

- heffing waarbij betaald wordt per gereden kilometer op aangewezen wegvakken. Zo gaat het vrachtverkeer meer dan nu betalen voor gebruik van de weg.
2. Innoveren en verduurzamen van de Nederlandse vervoerssector. De inkomsten van de vrachtwagenheffing worden teruggesluisd naar de vervoerssector door, naast verlaging van de motorrijtuigenbelasting op vrachtauto's, gelden aan te wenden voor innovatie en verduurzaming.

Advies

Noodzaak – proportionaliteit

Door het concept ontstaat er een volgsysteem dat systematisch de verplaatsingen van (een groot aantal) vrachtwagenchauffeurs over alle Nederlandse wegen registreert. Deze locatie- en verplaatsingsgegevens, dan wel de geaggregeerde gegevens,¹ worden verwerkt door de (veelal private, commerciële) dienst aanbieder.² Dit kan een ingrijpende inbreuk op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken vrachtwagenchauffeurs, zoals gewaarborgd in Verdragen en de Grondwet, opleveren. Deze inbreuk kan slechts gerechtvaardigd zijn als de gegevensverwerking noodzakelijk is, waarbij moet worden voldaan aan de vereisten van proportionaliteit³ en subsidiariteit⁴.

In de memorie van toelichting is aangegeven dat de voorgestelde gegevensverwerkingen aan het proportionaliteitsvereiste voldoet, omdat de verwerkingsdoeleinden in het concept zijn bepaald. Ook is het aantal persoonsgegevens dat voor die doelen moeten worden verwerkt zo klein mogelijk gehouden en gelden er beperkte bewaartermijnen, aldus de toelichting.⁵

Hiermee wordt wellicht voldaan aan een aantal beginselen van de AVG,⁶ maar het betreft geen onderbouwing van de vereiste proportionaliteit van de voorgestelde gegevensverwerkingen. Er moet een belangenafweging plaatsvinden tussen de verwerkingsdoeleinden en de inbreuk van de verwerkingen op de persoonlijke levenssfeer van de betrokken vrachtwagenchauffeurs.

De AP adviseert om de proportionaliteit van de voorgestelde gegevensverwerkingen nader te onderbouwen in de memorie van toelichting.

Dataminimalisatie en privacy by design

Het concept laat de keuze of de heffing wordt berekend in de boordapparatuur (een zogenoemde dikke OBU) of in de backoffice van de dienst aanbieder (een zogenoemde dunne OBU) over aan de

¹ Welke gegevens er precies worden verstuurd naar de dienst aanbieder is afhankelijk van het gebruik van een zogenoemde dikke of dunne OBU. Zie hierover de volgende paragraaf.

² Er wordt ook een nationale dienst aanbieder gecontracteerd: de hoofddienst aanbieder.

³ De inbreuk op de belangen van de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene mag niet onevenredig zijn in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel.

⁴ Het met de verwerking te dienen doel kan in redelijkheid niet op een andere, voor de betrokkene minder nadelige, wijze worden verwekelijkt.

⁵ P. 61.

⁶ Artikel 5, eerste lid, onder b, van de AVG bepaalt dat persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden moeten worden verzameld. Artikel 5, eerste lid, onder c, van de AVG bepaalt dat persoonsgegevens moeten worden beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt. Op grond van artikel 5, eerste lid, onder f) artikel 32 van de AVG moeten er passende beveiligingsmaatregelen worden getroffen.



Datum
21 augustus 2019

Ons kenmerk
z2019-14663

dienstaanbieder.⁷ In het eerste geval worden er geen locatie- en verplaatsingsgegevens verstuurd naar de dienaarbieder en in het tweede geval wel.

Artikel 5, eerste lid, onder c, van de AVG bepaalt dat persoonsgegevens moeten worden beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt ('dataminimalisatie'). Bovendien moet de verwerkingsverantwoordelijke op grond van artikel 25, eerste lid, van de AVG passende technische en organisatorische maatregelen treffen om de gegevensbeschermingsbeginselen, zoals dataminimalisatie, op een doeltreffende manier uit te voeren en de nodige waarborgen in de verwerking in te bouwen ter naleving van de voorschriften van de AVG en ter bescherming van de rechten van de betrokkenen ('privacy by design'). In het licht van deze beginselen verdient de dikke OBU duidelijk de voorkeur

De AP adviseert daarom het gebruik van de dikke OBU in het concept te verplichten.⁸

Verwerkingsverantwoordelijke dienaarbieder

Het concept noemt drie doelen van gegevensverwerking door de dienaarbieder.⁹ Ook noemt het concept voor welke gegevensverwerkingen de dienaarbieder de verwerkingsverantwoordelijke is. Daarbij is de dienaarbieder als verwerkingsverantwoordelijke aangemerkt voor de eerste twee doelen, maar niet voor het derde doel.¹⁰ Het derde doel betreft de gegevensverwerking door de dienaarbieder ten behoeve van het doorgeven van de opschorting van de uitvoering van de dienstverleningsovereenkomst.

De AP adviseert om in het concept te expliciteren dat de dienaarbieder ook verwerkingsverantwoordelijk is voor het derde genoemde doel van de gegevensverwerking door de dienaarbieder.

Bewaartermijn geregistreerde verplaatsingsgegevens

Het concept bepaalt dat de geregistreerde verplaatsingsgegevens niet langer worden bewaard dan een jaar ten behoeve van de verificatie van het databestand door de Minister van IenW.¹¹ Deze termijn wordt in de memorie van toelichting niet onderbouwd.

Persoonsgegevens mogen niet langer worden bewaard dan voor de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt noodzakelijk is.¹²

De AP adviseert om in de memorie van toelichting te onderbouwen waarom het noodzakelijk is dat de geregistreerde verplaatsingsgegevens een jaar worden bewaard.

⁷ Memorie van toelichting, voetnoot 55, p. 58.

⁸ De (voorganger van de) AP heeft eerder de dikke OBU als meest aanvaardbare variant en als kern van de bescherming beoordeeld. Zie onder meer het advies van 30 september 2008 over het wetsvoorstel kilometerprijs, z2008-01050, p. 2 en het advies van 11 december 2001 over het wetsvoorstel kilometerheffing, z2001-1651, p. 2.

⁹ Artikel 9, tweede lid.

¹⁰ Het derde doel betreft de gegevensverwerking door de dienstverlener ten behoeve van het doorgeven van de opschorting van de uitvoering van de dienstverleningsovereenkomst (artikel 9, tweede lid, onder c, van het concept).

¹¹ Artikel 9, derde lid.

¹² Artikel 5, eerste lid, onder e, van de AVG.



Datum
21 augustus 2019

Ons kenmerk
z2019-14663

Evaluatie

Het concept bevat een evaluatiebepaling, waardoor de Minister van I en W telkens na vier jaar een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk aan de Staten-Generaal moet zenden.¹³

Als gezegd leveren de voorgestelde gegevensverwerkingen een ingrijpende inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokken vrachtwagenchauffeurs op. De AP adviseert daarom om expliciet in de evaluatie ook de privacyaspecten van het concept te betrekken en dit uitdrukkelijk als verplichting op te nemen in het concept.

Openbaarmaking van het advies

De AP is voornemens dit advies na vier weken openbaar te maken op de website www.autoriteitpersoonsgegevens.nl. Behoudens tegenbericht gaat zij ervan uit dat hiertegen geen bezwaar bestaat.

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens,
Overeenkomstig het door de Autoriteit Persoonsgegevens genomen besluit,

ir. M.J. Verdier
Vicevoorzitter

¹³ Artikel 30.