

POSTADRES Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag BEZOEKADRES Juliana van Stolberglaan 4-10
TEL 070 - 88 88 500 FAX 070 - 88 88 501 INTERNET www.cbpweb.nl www.mijnprivacy.nl

AAN het Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Hoofddirectie bestuurlijke en juridische zaken

DATUM 28 juni 2012
ONS KENMERK z2012-00340

Postbus 20906
2500 EX DEN HAAG

UW BRIEF VAN 15 mei 2012
UW KENMERK IenM/BSK-2012/80329

ONDERWERP Wetgevingsadvies Europees wegvervoer

Geachte mevrouw

Hierbij doe ik u toekomen het advies van het College bescherming persoonsgegevens (CBP) op het wetsvoorstel Wijziging van de wet personenvervoer 2000 en enige andere wetten ter uitvoering van verordeningen 1071/2009/EG, 1072/2009/EG en 1073/2009/EG inzake toegang tot het beroep en de toegang tot de markt van het personenvervoer en het goederenvervoer op de weg (verder: het wetsvoorstel) dat u namens de Hoofddirecteur bestuurlijke en juridische zaken van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft gevraagd. Het wetsvoorstel is op 25 februari 2012 reeds aangeboden aan de Tweede Kamer. Nadat de Raad van State in zijn advies van 17 november 2011 had opgemerkt dat het CBP ten onrechte niet om advies was gevraagd en heeft geadviseerd het CBP alsnog te raadplegen, is het wetsvoorstel op 15 mei 2012 aan het CBP ter consultatie aangeboden. Plenaire behandeling in de Tweede Kamer werd eind juni verwacht. Desondanks voldoet het CBP hiermee aan het consultatieverzoek.

Aanleiding

Het wetsvoorstel implementeert een drietal Europese verordeningen¹ die de voorwaarden regelen voor toegang tot het beroep en de markt van wegvervoerders in het personenvervoer en het goederenvervoer. Toegang is enkel mogelijk met een communautaire vergunning, die kan worden afgegeven door de (nationale) bevoegde instantie wanneer de vervoerder en zijn vervoermanager voldoen aan een aantal vereisten, waaronder de eis van betrouwbaarheid. De voorwaarden voor deze laatste worden door de lidstaten zelf ingevuld.

Ter uitvoering van de verordening, waaronder het verlenen van vergunningen, wordt in iedere lidstaat een elektronisch register ingevoerd dat onder toezicht staat van een daartoe aangewezen overheidsinstantie. Doel hiervan is dat in het buitenland geregistreerde sancties en veroordelingen van een vervoerder met het land van vestiging van die vervoerder kunnen worden uitgewisseld om ze mee te kunnen wegen in de beoordeling van zijn betrouwbaarheid. De uitwisseling gaat via nationale contactpunten. Gegevens moeten uiterlijk 31 december 2012 uitwisselbaar zijn.

¹ 1071/2009/EG, 1072/2009/EG en 1073/2009/EG.

DATUM 28 juni 2012
ONS KENMERK z2012-00340

Inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel wijzigt in het kader van deze implementatie voornamelijk de Wet personenvervoer 2000 (Wpv 2000) en de Wet wegvervoer goederen (Wwg). Meer specifiek en voor zover relevant in het kader van de verwerking van persoonsgegevens zijn in de eerste plaats de minister van I&M (verder: de Minister) en de NIWO² aangewezen als de bevoegde instanties die in die hoedanigheid controleren of een onderneming aan de in de verordening neergelegde voorwaarden voldoet en die bevoegd zijn voor de afgifte, schorsing of intrekking van de vergunning voor de uitoefening van het beroep van wegvervoerder. In de tweede plaats is geregeld aan welke betrouwbaarheidsvoorwaarden een vervoerder moet voldoen om toegang te krijgen tot het beroep van wegvervoerondernemer. De Minister, de Dienst Wegverkeer (RDW) en de NIWO verwerken persoonsgegevens ten behoeve van uitvoering van de beroepsverordening en de marktverordening en het bij of krachtens de Wpv 2000 en Wwg gestelde, in het bijzonder in het belang van de handhaving van de vereisten voor de toegang tot het beroep van vervoerder en de betrouwbaarheid van de vervoersmanager. Alle drie worden als verantwoordelijke aangewezen.

Samenvatting van het advies

Het wetsvoorstel geeft het CBP aanleiding tot het maken van de volgende op- en aanmerkingen.

- Het wetsvoorstel voldoet ten aanzien van de verwerking van de verschillende gegevens, inclusief de te hanteren bewaartermijn, niet aan het kenbaarheidsvereiste dat voortvloeit uit artikel 8 EVRM. Dit klemmt te meer waar het gaat om de verwerking van strafrechtelijke gegevens. Het CBP adviseert dan ook het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting (MvT) aan te passen zodat voor betrokkenen kenbaar wordt dat diens (strafrechtelijke) gegevens in (één of) meerdere registers zullen worden verwerkt, welke bewaartermijn voor die verwerkingen wordt aangehouden en met welk doel, te weten onder meer de internationale uitwisseling van die gegevens.
- Ten aanzien van de bepaling welke instantie verantwoordelijke zal zijn voor de verwerking van persoonsgegevens in het sanctieregister is niet gebleken dat de Minister, de RDW en de NIWO gezamenlijk daarvoor doel en middelen bepalen. Dat de taakverdeling in praktische zin wellicht helder is voor de instellingen die het betreft doet niet af aan de omstandigheid dat het ter nadere invulling open laten van een en ander geen blijk geeft van een afdoende zorgvuldige afweging van verantwoordelijkheden ten opzichte van de betrokkenen. Het CBP adviseert het wetsvoorstel en de MvT aan te passen zodat duidelijk wordt wie verantwoordelijke is voor welke verwerking.
- Het CBP adviseert tot slot in de MvT het stelsel van verwerking en verstrekking van strafrechtelijke gegevens te verduidelijken waarbij ingegaan wordt op de van toepassing zijnde uitzonderingsgrond(en) en de gevolgen van de geheimhoudingsverplichting die met het verstrekken van justitiële gegevens door JustID overgedragen wordt op de ontvanger(s).

² Nationale en internationale wegvervoer organisatie.

DATUM 28 juni 2012
ONS KENMERK z2012-00340

Tot slot

Het volledige advies treft u in de bijlage aan. Het CBP adviseert u niet tot indiening van het voorstel bij de Eerste Kamer over te gaan, dan nadat daarin met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

Het CBP verzoekt u de leden van de Tweede Kamer, gelet op de spoedige plenaire behandeling van het wetsvoorstel aldaar, van dit advies in kennis te stellen. Bovendien verneemt het CBP graag op welke wijze u gevolg geeft aan het advies. Het CBP is beschikbaar indien nadere toelichting is vereist.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
Het College bescherming persoonsgegevens,
Voor het College,

Mr. W.B.M. Tomesen
Lid van het College

DATUM 28 juni 2012
ONS KENMERK z2012-00340

Bijlage bij de brief van het College bescherming persoonsgegevens van 28 juni 2012

Advies van het College bescherming persoonsgegevens (CBP) over het wetsvoorstel Wijziging van de wet personenvervoer 2000 en enige andere wetten ter uitvoering van verordeningen 1071/2009/EG, 1072/2009/EG en 1073/2009/EG inzake toegang tot het beroep en de toegang tot de markt van het personenvervoer en het goederenvervoer op de weg.

1. Inleiding

Bij brief van 15 mei 2012 is namens de hoofddirecteur bestuurlijke en juridische zaken van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (verder: I&M) het CBP ter advisering het wetsvoorstel Wijziging van de wet personenvervoer 2000 en enige andere wetten ter uitvoering van verordeningen 1071/2009/EG, 1072/2009/EG en 1073/2009/EG inzake toegang tot het beroep en de toegang tot de markt van het personenvervoer en het goederenvervoer op de weg (verder: het wetsvoorstel) voorgelegd.

2. Aanleiding

Het wetsvoorstel implementeert een drietal Europese verordeningen³ die de voorwaarden regelen voor toegang tot het beroep en de markt van wegvervoerders in het personenvervoer en het goederenvervoer. Toegang is enkel mogelijk met een communautaire vergunning, die kan worden afgegeven door de bevoegde instantie wanneer de vervoerder en zijn vervoermanager voldoen aan een aantal vereisten, waaronder de eis van betrouwbaarheid. De voorwaarden voor deze laatste worden door de lidstaten zelf ingevuld.

Ter uitvoering van de verordening, waaronder het verlenen van vergunningen, wordt in iedere lidstaat een elektronisch register ingevoerd dat onder toezicht staat van een daartoe aangewezen overheidsinstantie. Doel hiervan is dat in het buitenland geregistreerde sancties en veroordelingen van een vervoerder met het land van vestiging van die vervoerder kunnen worden uitgewisseld om ze mee te kunnen wegen in de beoordeling van zijn betrouwbaarheid. De uitwisseling gaat via nationale contactpunten. Gegevens moeten uiterlijk 31 december 2012 uitwisselbaar zijn.

3. Inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel wijzigt in het kader van deze implementatie voornamelijk de Wet personenvervoer 2000 (Wpv 2000) en de Wet wegvervoer goederen (Wwg). Meer specifiek en voor zover relevant in het kader van de verwerking van persoonsgegevens is in de eerste plaats geregeld dat de minister van I&M (verder: de Minister) de bevoegde instantie is voor de verordeningen 1071/2009/EG en 1073/2009/EG (personenvervoer; artikel 4, derde lid Wpv 2000 respectievelijk artikel 8, eerste lid Wpv 2000). Voor verordening 1072/2009/EG is de NIWO⁴ de bevoegde instantie (goederenvervoer; artikel 2.1, vierde lid Wwg). Dit houdt in dat zij de instanties zijn die ten behoeve van de afgifte van vergunningen voor de uitoefening van het beroep van wegvervoerondernemer, controleren of een onderneming aan de in de verordening

³ 1071/2009/EG, 1072/2009/EG en 1073/2009/EG.

⁴ Nationale en internationale wegvervoer organisatie.

DATUM 28 juni 2012
ONS KENMERK z2012-00340

neergelegde voorwaarden voldoet en die bevoegd zijn voor de afgifte, schorsing of intrekking van de vergunning voor de uitoefening van het beroep van wegvervoerder (artikelen 2, zevende lid en 10 Verordening 1071/2009/EG).

In de tweede plaats is geregeld dat een vervoerder geen toegang tot het beroep van wegvervoerondernemer krijgt wanneer artikel 3 Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur wordt toegepast. Vervolgens dient hij te voldoen aan de voorwaarden voor de betrouwbaarheidseis, waaronder dat hij een verklaring omtrent het gedrag (VOG) kan overleggen en dat de afgelopen twee jaar geen onherroepelijke rechterlijke uitspraak op zijn naam is gesteld (communautair-, straf- of civielrechtelijk, ingevolge de bepalingen genoemd in verordening 1071/2009/EG). Om hiervan op de hoogte te zijn, verstrekt de griffier van een Nederlands gerecht de benodigde gegevens aan de minister van Veiligheid en Justitie.

De Minister, de Dienst Wegverkeer (RDW) en de NIWO verwerken persoonsgegevens ten behoeve van uitvoering van de beroepsverordening en de marktverordening en het bij of krachtens de Wpv 2000 en Wwg gestelde, in het bijzonder in het belang van de handhaving van de vereisten voor de toegang tot het beroep van vervoerder en de betrouwbaarheid van de vervoersmanager. Alle drie worden als verantwoordelijke aangewezen.

4. Beoordeling van het wetsvoorstel

4.1 Kenbaarheid van de verwerking van persoonsgegevens

Ingevolge artikel 8, tweede lid EVRM⁵ is een inbreuk op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer alleen dan mogelijk wanneer deze bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Dat een inbreuk bij wet voorzien dient te zijn houdt in dat deze kenbaar is voor betrokkenen.

In Verordening 1071/2009/EG is bepaald dat een register dient te worden ingesteld waarin -kort gezegd- de verleende vergunningen zijn opgenomen en waarin de sancties en ongeschiktheid van vervoerders zijn geregistreerd. Dit kunnen afzonderlijke registers zijn voor zover het de verwerking van sancties wegens het begaan van strafbare feiten of ernstige communautaire inbreuken alsmede het vastleggen van de ongeschiktheid van de vervoersmanager betreffen.⁶

In de voorgestelde artikelen 5c Wpv 2000 en 2:9 Wwg wordt bovenstaande geïmplementeerd. Uit deze bepalingen volgt echter niet dat sprake is van een één of meerdere registers, terwijl in ieder geval in één daarvan strafrechtelijke gegevens in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) worden verwerkt. De internationale uitwisseling daarvan is evenmin vastgelegd. Dat voor de NIWO voorzien is in een afzonderlijk register in artikel 4.1, eerste lid

⁵ Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden.

⁶ Artikel 16 Verordening 1071/2009/EG.

DATUM 28 juni 2012
ONS KENMERK z2012-00340

onder g Wwg is op basis van de tekst van het wetsvoorstel onduidelijk en in de Memorie van Toelichting (MvT) onvoldoende toegelicht. Het wetsvoorstel voldoet zodoende ten aanzien van de verwerking van de verschillende gegevens, inclusief de te hanteren bewaartermijn, niet aan het kenbaarheidsvereiste dat voortvloeit uit artikel 8 EVRM. Dit klemmt te meer waar het hier gaat om de verwerking van strafrechtelijke gegevens. De omstandigheid dat de Minister nadere regels kan stellen voor de toepassing van de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de uitvoering van de beroepsverordening en marktverordening en het bij of krachtens de Wpv 2000 en Wwg gestelde, doet hieraan niet af.

Advies: Het CBP adviseert het wetsvoorstel en de MvT aan te passen zodat voor betrokkenen kenbaar wordt dat diens (strafrechtelijke) gegevens in (één of) meerdere registers zullen worden verwerkt, welke bewaartermijn voor die verwerkingen wordt aangehouden en met welk doel, te weten onder meer de internationale uitwisseling van die gegevens.

4.2 Verdeling van de verantwoordelijkheid

Artikel 1 sub d Wbp definieert verantwoordelijke als degene die het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt. Dit kan alleen of tezamen met anderen. Een bewerker is ingevolge artikel 1 sub e Wbp degene die ten behoeve van de verantwoordelijke persoonsgegevens verwerkt, zonder aan zijn rechtstreeks gezag te zijn onderworpen.

Het wetsvoorstel legt de verantwoordelijkheid voor de verwerkingen als bedoeld in de voorgestelde artikelen 5c, eerste lid Wpv 2000 en 2:9, vierde lid Wwg bij de Minister, de RDW en de NIWO gezamenlijk.⁷ Als bevoegde instantie zijn de Minister en de NIWO aangewezen. In het nader rapport is in reactie op het advies van de Raad van State ten aanzien van het benoemen van de verantwoordelijke aangegeven dat "de taakverdeling helder is".⁸ Dit zal echter moeten volgen uit het wetsvoorstel en de MvT.

In de eerste plaats is aangegeven dat de Minister (in mandaat de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)) het register beheert en dat zij verantwoordelijke is voor de verwerking van gegevens.⁹

In de tweede plaats is de RDW volgens de MvT aangewezen als nationaal contactpunt¹⁰ en zal zich in dat kader met name bezig houden met de uitwisseling van gegevens tussen lidstaten¹¹. Waarschijnlijk zal de RDW haar taken als nationaal contactpunt met betrekking tot gegevensverwerking als bewerker in opdracht van het ministerie uitvoeren, aldus de MvT, waarna wordt opgemerkt dat de "RDW als verwerker [is] gehouden aan naleving van de Wpb (...)".¹² In het nader rapport is aangegeven dat bij de uitwerking van de taak van de RDW nog

⁷ Artikel 5c, tweede lid Wpv 2000 en artikel 2:9, vijfde lid Wwg.

⁸ TK, 2011-2012, 33 184, nr. 4, p. 6.

⁹ TK, 2011-2012, 33 184, nr. 3, p. 26.

¹⁰ TK, 2011-2012, 33 184, nr. 3, p. 15; dit is echter nog niet gebeurd.

¹¹ TK, 2011-2012, 33 184, nr. 3, p. 26.

¹² TK, 2011-2012, 33 184, nr. 3, p. 26.

DATUM 28 juni 2012
ONS KENMERK z2012-00340

wordt gezien of de RDW de uitwisseling op eigen gezag zal doen als verantwoordelijke of als bewerker namens de Minister. Deze keuze is nog opengelaten.¹³

De NIWO, tot slot, is ingevolge het voorgestelde artikel 4:1, eerste lid onder g Wwg belast met het houden van een elektronisch register met de bij regeling van de Minister daarvoor bepaalde gegevens. Dat dit een ander register is dan het sanctieregister blijkt impliciet uit de MvT, waarin is aangegeven dat de NIWO gegevens verstrekt aan de Minister ten behoeve van het sanctieregister.¹⁴ Waar dan vervolgens in het wetsvoorstel de NIWO wel als verantwoordelijke wordt aangewezen naast de Minister en de RDW, krijgt dit geen navolging in de MvT. Daarin is uiteengezet dat de NIWO gegevens ontvangt voor zover noodzakelijk voor de toetsing van betrouwbaarheid. De NIWO wordt vervolgens als bewerker geduid wanneer hij gegevens zal verwerken uit het elektronisch sanctieregister.¹⁵

Uit bovenstaande uiteenzetting blijkt niet dat de Minister, de RDW en de NIWO gezamenlijk doel en middelen bepalen voor de verwerking van de persoonsgegevens in het sanctieregister. Dat een verantwoordelijke niet tegelijkertijd een bewerker kan zijn voor dezelfde verwerking, maakt geen onderdeel uit van de juridische uiteenzetting in de MvT. Daar komt nog bij dat de taakverdeling in praktische zin wellicht helder is voor de instellingen die het betreft, de omstandigheid dat een en ander nog open gelaten wordt ter nadere invulling geeft geen blijk van een afdoende zorgvuldige afweging van verantwoordelijkheden ten opzichte van de betrokkenen. Deze dienen zich immers ter uitvoering van hun rechten te wenden tot de verantwoordelijke(n) in de zin van de Wbp.

Advies: Het CBP adviseert het wetsvoorstel en de MvT aan te passen zodat duidelijk wordt wie verantwoordelijke is voor welke verwerking.

4.3 Bijzondere gegevens

Op grond van artikel 16 Wbp is het verboden strafrechtelijke persoonsgegevens en persoonsgegevens over onrechtmatig of hinderlijk gedrag in verband met een opgelegd verbod naar aanleiding van dat gedrag te verwerken. Wanneer deze gegevens worden verkregen door verantwoordelijken die deze hebben verkregen krachtens de Wet politiegegevens of de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg), is dit verbod ingevolge artikel 22, eerste lid Wbp niet van toepassing. Uitzondering op het verbod kan eveneens worden verkregen wanneer de verwerking van bovengenoemde gegevens noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, passende waarborgen worden geboden ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer en dit bij wet wordt bepaald (artikel 23, eerste lid onder e Wbp).

In het sanctieregister worden gegevens verwerkt die vallen binnen het kader van artikel 16 Wbp. In de MvT is toegelicht dat de verwerking van deze gegevens noodzakelijk is ter uitvoering van de beroepsverordening en de onderhavige wet. Waar deze gegevens niet al door de ILT werden

¹³ TK, 2011-2012, 33 184, nr. 4, p. 6.

¹⁴ TK, 2011-2012, 33 184, nr. 3, p. 34.

¹⁵ TK, 2011-2012, 33 184, nr. 3, p. 34.

DATUM 28 juni 2012
ONS KENMERK z2012-00340

verwerkt, zijn zij afkomstig van de Justitiële Informatiedienst (JustiD). In de MvT is aangegeven dat het Besluit justitiële gegevens zal worden aangepast teneinde de verstrekking van justitiële gegevens door JustiD aan de ILT zonder tussenkomst van de officier van justitie mogelijk te maken. Zodoende ontstaat er een uitzonderingsgrond voor de ILT om deze gegevens te verwerken. Zoals ook opgemerkt in de MvT volgt uit artikel 52 Wjsg een geheimhoudingsverplichting. Dit houdt in dat deze gegevens alleen kunnen worden verstrekt aan de NIWO of de RDW (wanneer deze niet medeverantwoordelijke of bewerker blijken te zijn) wanneer -onder meer- de uitvoering van de taak met het oog waarop de gegevens zijn verstrekt tot het ter kennis brengen daarvan noodzaakt. De geheimhoudingsverplichting gaat met de gegevens mee over naar de ontvanger.

Waar bovenstaande uiteenzetting ontbreekt in de MvT, lijkt tevens te worden miskend dat op de verwerking door de ILT, de RDW en de NIWO van strafrechtelijke gegevens die zijn verkregen van JustiD en die al worden verwerkt door de ILT de Wbp van toepassing is. De Wjsg is alleen van toepassing voor zover de gegevens worden verwerkt door JustiD. Wanneer de ILT en de RDW strafrechtelijke gegevens waarover zij reeds beschikken in het kader van hun taak gaan verwerken voor een ander doel, namelijk de uitvoering van deze wet en de onderliggende verordeningen, zal hieraan wegens het principe van doelbinding opnieuw een uitzondering op het verbod ten grondslag moeten liggen.

Advies: Het CBP adviseert in de MvT het stelsel van verwerking en verstrekking van strafrechtelijke gegevens te verduidelijken waarbij ingegaan wordt op de van toepassing zijnde uitzonderingsgrond(en) en de gevolgen van de geheimhoudingsverplichting die met het verstrekken van justitiële gegevens door JustiD overgedragen wordt op de ontvanger(s).

4.4 Overige opmerkingen

Het CBP adviseert tot slot in het voorgestelde artikel 2:1 Wwg de ontbrekende wettelijke bepalingen in de artikelnummers toe te voegen.

5. Advies

Het CBP adviseert u niet tot indiening van het voorstel bij de Eerste Kamer over te gaan, dan nadat daarin met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.