

## I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

## ADVIEZEN

## DE EUROPESE TOEZICHTHOUDER VOOR GEGEVENSBECHERMING

**Advies van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/126/EG van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot rijbewijzen waarin de functies van een bestuurderskaart zijn geïntegreerd**

(2012/C 139/01)

DE EUROPESE TOEZICHTHOUDER VOOR GEGEVENSBECHERMING,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 16,

Gezien het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en met name de artikelen 7 en 8,

Gezien Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens <sup>(1)</sup>,

Gezien Verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 inzake de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens <sup>(2)</sup>, en met name artikel 28, lid 2,

BRENGT HET VOLGENDE ADVIES UIT

### I. INLEIDING

1. De Commissie heeft op 11 november 2011 een voorstel aangenomen voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/126/EG van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot rijbewijzen waarin de functies van een bestuurderskaart zijn geïntegreerd („het voorstel” <sup>(3)</sup>).
2. Het voorstel maakt deel uit van de maatregelen die de Commissie heeft geopperd om de invoering van digitale tachografen in de Europese Unie een extra impuls te geven, zoals aangekondigd in de mededeling „Digitale tachograaf: stappenplan voor toekomstige activiteiten” <sup>(4)</sup>. Het voorstel vormt een aanvulling op het voorstel voor een verordening tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 3821/85 betreffende het controleapparaat in het wegvervoer, dat op 19 juli werd aangenomen (het „voorstel voor een verordening betreffende het controleapparaat in het wegvervoer” <sup>(5)</sup>), waarover de EDPS op 5 oktober 2011 een advies uitbracht <sup>(6)</sup>.

<sup>(1)</sup> PB L 281 van 23.11.1995, blz. 31.

<sup>(2)</sup> PB L 8 van 12.1.2001, blz. 1.

<sup>(3)</sup> COM(2011) 710 def.

<sup>(4)</sup> COM(2011) 454 def.

<sup>(5)</sup> Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 3821/85 betreffende het controleapparaat in het wegvervoer en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad, COM(2011) 451 def.

<sup>(6)</sup> Beschikbaar op de EDPS-website op het volgende adres: [http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2011/11-10-05\\_Tachographs\\_NL.pdf](http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2011/11-10-05_Tachographs_NL.pdf)

### I.1. Raadpleging van de EDPS

3. Op 11 november werd het voorstel door de Commissie aan de EDPS voor raadpleging toegezonden, krachtens artikel 28, lid 2, van Verordening (EG) nr. 45/2001.
4. De EDPS betreurt het dat hij niet in de gelegenheid werd gesteld om bij de Commissie informele opmerkingen in te dienen voordat het voorstel werd aangenomen. De EDPS beveelt aan om in de inleiding van het voorstel naar het onderhavige voorstel te verwijzen.

### I.2. Algemene achtergrond

5. In het voorstel worden de rechtsgrondslag en voorwaarden vastgesteld voor de integratie van de bestuurderskaart van beroepsbestuurders in het rijbewijs. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan artikel 27 van het voorstel voor een verordening betreffende het controleapparaat in het wegvervoer, waarin het beginsel van een dergelijke integratie was opgetekend. In artikel 27 van dat voorstel wordt bepaald dat vanaf 19 januari 2018 bestuurderskaarten worden geïntegreerd in rijbewijzen en worden afgegeven, vernieuwd, geruild en vervangen overeenkomstig de bepalingen van Richtlijn 2006/126/EG.
6. De bestuurderskaart <sup>(7)</sup> is een onderdeel van het tachograafstelsel dat op grond van Verordening (EEG) nr. 3821/85 is opgezet. De bestuurderskaart wordt aan de beroepsbestuurder toegewezen. Met deze kaart kan de kaarthouder door het controleapparaat worden geïdentificeerd. Verder kunnen er gegevens over de bestuurdersactiviteiten op de kaart worden opgeslagen, voor eventuele controle achteraf. De kaart bevat een bepaalde hoeveelheid gegevens, die vermeld worden in bijlage IB bij Verordening (EEG) nr. 3821/85, waaronder informatie over het rijbewijs; deze bijlage zal echter aan de technologische ontwikkelingen worden aangepast nadat het voorstel voor een verordening betreffende het controleapparaat in het wegvervoer is aangenomen.
7. Op grond van een raadpleging van belanghebbenden en een effectbeoordeling <sup>(8)</sup> ging de Commissie de integratie van de bestuurderskaart van beroepsbestuurders in het rijbewijs als een oplossing beschouwen voor het terugdringen van fraude en het vereenvoudigen van de administratieve lasten en kosten voor de afgifte van deze documenten. Met het voorstel wordt beoogd „beide functies in één document te integreren zodat het rijbewijs de functies van een bestuurderskaart vervult” <sup>(9)</sup>.

### I.3. Gegevensbeschermingsaspecten van het voorstel

8. Zoals de EDPS reeds in zijn advies over het voorstel voor een verordening betreffende het controleapparaat in het wegvervoer <sup>(10)</sup> benadrukte, zou de voorziene integratie van de bestuurderskaart in het rijbewijs de bestaande bescherming van de gegevens van bestuurders kunnen aantasten.
9. Gezien de hoeveelheid informatie die kan worden geregistreerd over de activiteiten van bestuurders en de locatie waar zij zich bevinden (zoals datum, tijd, afstand, geolokalisatie, snelheid, enz.), is de bestuurderskaart meer dan alleen een identiteitskaart die garandeert dat de betrokkene een beroepsbestuurder is. Deze kaart maakt vanuit het oogpunt van gegevensbescherming meer inbreuk op de persoonlijke levenssfeer, omdat zij is gericht op controle van de naleving van sociale regelgeving op het gebied van het wegvervoer door de betrokken persoon.
10. Het is derhalve van essentieel belang dat de verwerking van gegevens in het kader van de integratie van bestuurderskaarten in rijbewijzen plaatsvindt overeenkomstig het EU-kader voor gegevensbescherming zoals vastgesteld in de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 16 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en Richtlijn 95/46/EG <sup>(11)</sup>.
11. In dit advies zal de EDPS vooral twee wezenlijke vraagstukken onderzoeken: i) of voldoende is aangetoond dat de integratie van het rijbewijs en de bestuurderskaart nodig is om de nagestreefde doelen te bereiken, gezien de gevolgen van een dergelijke integratie voor de privacy, en ii) of voldoende is gewaarborgd dat de verwerking van bestuurdersgegevens in één enkele kaart strookt met het evenredigheidsbeginsel.

<sup>(7)</sup> Volgens artikel 1, onder t), van bijlage IB bij Verordening (EEG) nr. 3821/85 is een bestuurderskaart „een door de autoriteiten van een lidstaat aan elke bestuurder afzonderlijk afgegeven tachograafkaart. De bestuurderskaart identificeert de bestuurder en registreert de activiteiten van de bestuurder”.

<sup>(8)</sup> Hoewel er geen privacybeoordeling werd verricht.

<sup>(9)</sup> Zie de toelichting, COM(2011) 710 def., blz. 3.

<sup>(10)</sup> Zie voetnoot 6.

<sup>(11)</sup> Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, (PB L 281 van 23.11.1995, blz. 31).

## II. ANALYSE VAN HET VOORSTEL

### II.1. Is het nodig bestuurderskaarten in rijbewijzen te integreren?

12. De integratie van kaarten van beroepsbestuurders in hun rijbewijs roept vanuit het perspectief van privacy en gegevensbescherming een aantal vragen op. Allereerst merkt de EDPS op dat de noodzaak van integratie van de bestuurderskaart in het rijbewijs niet voldoende is aangetoond. In haar toelichting op het voorstel geeft de Commissie aan dat dit een „mogelijke oplossing” is om fraude met en misbruik van bestuurderskaarten te helpen bestrijden; vanuit het gezichtspunt van gegevensbescherming blijkt hieruit echter niet dat een dergelijke integratie de beste manier is om dit te bewerkstelligen, en of er naar andere methoden zou kunnen worden gekeken die minder inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maken.
13. Er moet ook rekening worden gehouden met het feit dat de integratie van deze twee kaarten, die een totaal verschillend doel dienen, in strijd zou zijn met het doelbindingsbeginsel van artikel 6, lid 1, onder b), van Richtlijn 95/46/EG. De bestuurderskaart is meer dan alleen een identiteitskaart die garandeert dat de betrokkene een beroepsbestuurder is, omdat daarmee nagegaan wordt of de beroepsbestuurder zich aan de sociale regels in het wegvervoer houdt. De Commissie stelt zelf vast dat het erom gaat „beide functies in één document te integreren zodat het rijbewijs de functies van een bestuurderskaart vervult” <sup>(12)</sup>.
14. De bepalingen omtrent de integratie brengen wat betreft privacy en gegevensbescherming ook specifieke risico's met zich mee, waaraan nog geen aandacht is besteed. De verplichting voor de lidstaten op grond van artikel 1 van het voorstel om in alle nieuwe geïntegreerde rijbewijzen die aan bestuurders worden afgegeven, een microchip aan te brengen, roept de vraag op of een dergelijke maatregel noodzakelijk en evenredig is met het oog op het doel van de verwerking. De gevolgen voor de verwerking van de integratie van beide kaarten en het gebruik van een microchip in het nieuwe geïntegreerde rijbewijs moeten grondig worden onderzocht. Daarom beveelt de EDPS aan om pas een integratie van de bestuurderskaart in het rijbewijs te overwegen nadat een beoordeling van de effecten op de privacy en de beveiliging is uitgevoerd. Dit dient duidelijk te worden vermeld in artikel 1 van het voorstel.
15. Het is nog onduidelijk hoe de integratie van alle vervoersdocumenten in relatie tot beroepsbestuurders zal plaatsvinden en of het nieuwe geïntegreerde rijbewijs ook gegevens zal bevatten over hun vermogen om andere soorten voertuigen die voor privégebruik bestemd zijn, te besturen. Zo ja, dan moeten duidelijke mechanismen tot stand worden gebracht om ervoor te zorgen dat elk deel van de kaart uitsluitend toegankelijk is voor daartoe gemachtigde personen. De EDPS is verder bang dat een dergelijke mogelijkheid ertoe kan leiden dat de lidstaten de microchip in alle rijbewijzen, ook die voor privégebruik, gaan aanbrengen. Wanneer ervoor gekozen wordt om een dergelijke technologie in identiteitsdocumenten met betrekking tot het rijvermogen te gebruiken, heeft dat consequenties voor de privacy en gegevensbescherming van personen, met name ten aanzien van het type en de hoeveelheid informatie die deze technologie kan bevatten. Bij het maken van een keuze mag men zich niet door de technische voorzieningen laten leiden. Welk besluit ook wordt genomen, er moet een transparante openbare discussie over worden gevoerd en het dient te worden getoetst aan de wettelijke omschrijving van passende waarborgen om de privacy en gegevensbescherming van personen zeker te stellen.
16. Bovendien onderstreept de EDPS dat het gebruik van bestuurdersgegevens ook zorgvuldig moet worden beoordeeld in de bredere context van intelligente vervoerssystemen en de mate waarin bestuurdersgegevens verder kunnen worden gebruikt en gecombineerd met andere gegevens die zijn verzameld via andere systemen die in het voertuig zijn ingebouwd (zoals eCall, eToll, enz.). De EDPS roept de wetgever op terdege rekening te houden met de beginselen van doelbinding, noodzaak en evenredigheid bij de ontwikkeling van toekomstige wetgevingsvoorstellen inzake het gebruik en de verdere verwerking van bestuurdersgegevens in het kader van intelligente vervoerssystemen.

### II.2. Evenredigheid van de verwerking van gegevens van beroepsbestuurders

17. Zelfs als zou zijn aangetoond dat de integratie van beide kaarten noodzakelijk was, dan zou de verwerking van persoonsgegevens in die ene kaart niettemin moeten voldoen aan alle beginselen en regels voor gegevensbescherming die zijn neergelegd in Richtlijn 95/46/EG, en in het bijzonder het evenredigheidsbeginsel.

<sup>(12)</sup> Zie de toelichting, COM(2011) 710 def., blz. 3.

18. De EDPS merkt op dat in Richtlijn 2006/126/EG slechts in artikel 1, lid 2, melding wordt gemaakt van „voorschriften inzake gegevensbescherming”, zonder dat deze duidelijk worden beschreven. Hij beveelt aan om in een inhoudelijk artikel van het voorstel toe te lichten dat de verwerking van gegevens in verband met rijbewijzen plaats moet vinden in overeenstemming met nationale regels ter uitvoering van Richtlijn 95/46/EG. Benadrukt moet worden dat de verwerking in verband met rijbewijzen niet alleen betrekking heeft op de gegevens die in de microchip zijn verwerkt, maar ook op alle andere typen gegevensverwerking in relatie tot de kaart, zoals de afgifte van rijbewijzen, het toezicht op de geldigheid ervan en de controles door bevoegde instanties die erop toezien dat de sociale regels in het wegvervoer worden nageleefd.
19. Wat betreft de details van de verwerking staat in overweging 2 van het voorstel: „Rijbewijzen en bestuurderskaarten hebben ongeveer dezelfde vormgeving en bevatten nagenoeg dezelfde gegevens”. Deze uitspraak is misleidend, en wel om twee redenen: ten eerste is het nog altijd onbekend welke gegevens precies in de bestuurderskaart zullen worden verwerkt; ten tweede mag worden aangenomen dat het om meer gegevens zal gaan dan voor het rijbewijs zijn vastgesteld, omdat de bestuurderskaart tot doel heeft toezicht te houden op het gedrag van een bestuurder om ervoor te zorgen dat de sociale regels in het wegvervoer worden geëerbiedigd.
20. Hoewel de categorieën gegevens die het rijbewijs bevat, helder worden omschreven in bijlage I bij Richtlijn 2006/126/EG<sup>(13)</sup>, zijn de specificaties voor de gegevens die in de microchip van het rijbewijs moeten worden opgeslagen, nog niet door de Commissie vastgesteld. Zo is het nog steeds onduidelijk of de microchip biometrische gegevens gaat bevatten (zoals vingerafdrukken of irisscan). Verder geldt, zoals de EDPS in zijn advies over het voorstel voor een verordening betreffende het controleapparaat in het wegvervoer<sup>(14)</sup> benadrukte, dat de details van de verwerking in de bestuurderskaart nog niet met zekerheid zijn vastgesteld; hoe deze eruit gaan zien, hangt af van de herziening van de bijlagen bij Verordening (EEG) nr. 3821/85 over tachografen. Deze herziening zal pas van start gaan nadat het voorstel tot wijziging van de verordening over tachografen is aangenomen. Daarom is het in dit stadium moeilijk met voldoende zekerheid aan te geven of de beoogde gegevensverwerking zal stroken met het evenredigheidsbeginsel.
21. Wat betreft de te voorziene omvang van de bestuurdersgegevens die in de microchip zullen worden verwerkt, worden in artikel 1 van het voorstel uitsluitend de kaartidentificatiegegevens vermeld, zoals genoemd in deel IV, punt 5.2 van bijlage IB bij Verordening (EEG) nr. 3821/85. Niettemin staat in artikel 7 bis van het voorstel dat in het rijbewijs „de nodige functies (moeten worden) geïntegreerd zodat het kan worden gebruikt als bestuurderskaart”. Wil het rijbewijs als bestuurderskaart worden gebruikt, dan moeten daarin alle gegevens die voor de bestuurderskaart zijn vastgesteld, worden geïntegreerd en niet enkel de kaartidentificatiegegevens. Zulke gegevens zullen aanzienlijk meer informatie bevatten dan de gegevens in het rijbewijs, bijv. gegevens over activiteiten van de bestuurder (zoals datum, begin en einde van een rit, afstand, geolokalisatiegegevens, tijd, snelheid, enz.).
22. De EDPS onderstreept dat een consistente aanpak geboden is bij de ontwikkeling van maatregelen in twee afzonderlijke rechtsinstrumenten betreffende rijbewijzen waarin bestuurderskaarten worden geïntegreerd: enerzijds het voorstel voor een verordening betreffende het controleapparaat in het wegvervoer en anderzijds het voorstel tot wijziging van de richtlijn inzake het rijbewijs. Het doel van een dergelijke aanpak is om ervoor te zorgen dat de verwerking op privacyvriendelijke wijze zal plaatsvinden, dat deze beantwoordt aan alle beginselen van gegevensbescherming en vooral het evenredigheidsbeginsel, dat deze voldoende waarborgen biedt op het gebied van gegevensbescherming en dat daarbij aandachtig wordt gekeken naar de rechten van de betrokkenen.
23. De EDPS beveelt in het bijzonder aan dat er op basis van een noodzakelijkheidstoets een duidelijke lijst wordt opgesteld met gegevens die in de geïntegreerde kaart moeten worden verwerkt. In het voorstel moet worden opgehelderd hoe het recht van betrokkenen op informatie over de verwerking, op toegang tot hun gegevens en op verzet (zie de artikelen 10, 11, 12 en 14 van Richtlijn 95/46/EG) in het kader van deze verwerking effectief kan worden uitgeoefend. Hij benadrukt tevens dat de verwerking naar behoren moet worden beoordeeld door de betreffende gegevensbeschermingsinstanties, in overeenstemming met de nationale wetgeving.

<sup>(13)</sup> Deze hebben voornamelijk betrekking op de identiteit van de bestuurder, zijn geboorteplaats, de plaats van afgifte van het rijbewijs en de instantie die het rijbewijs heeft afgegeven, het type voertuig waarvoor het rijbewijs is toegekend en de vermelding van eventuele beperkingen.

<sup>(14)</sup> Zie voetnoot 6, blz. 1.

24. De EDPS onderstreept tevens dat de doelen en omstandigheden waaronder toegang tot gegevens kan worden verkregen en door wie, moeten worden verduidelijkt. Er moet duidelijk worden gemaakt dat de toegang tot de gegevens in de microchip alleen wordt verleend voor officiële en helder omschreven doeleinden, maar niet voor andere (commerciële of niet-commerciële) doeleinden. Verder moet in het voorstel duidelijk worden aangegeven wie toegang heeft tot welke gegevens in de microchip (d.w.z. beroepsrijbewijs, bestuurdersgegevens, particulier rijbewijs) en onder welke omstandigheden (bijv. welk type toegang heeft men tot gegevens van een bestuurder die niet aan het werk is vanwege vakantie of ziekte?), omdat het gebruik van beide rechtsinstrumenten op dit punt tot onzekerheid leidt.
25. Ten slotte dient van gestolen, verloren of defecte rijbewijzen met geïntegreerde bestuurderskaart (artikel 7 quater van het voorstel) duidelijker worden omschreven welke gegevens of categorieën gegevens moeten worden bewaard. Bij de omschrijving van zulke gegevens moeten de beginselen van evenredigheid en van minimalisering van gegevensverwerking worden gehanteerd. Verder moet er meer duidelijkheid komen over welke bevoegde instantie(s) dergelijke gegevens moet(en) registreren.

### III. CONCLUSIE

26. De EDPS heeft twijfels over de noodzaak en evenredigheid van de integratie van rijbewijzen en bestuurderskaarten zoals in het voorstel wordt beoogd, die nog moeten worden aangetoond. Daarom moet worden onderzocht of er andere middelen, die minder inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maken, kunnen worden gevonden om hetzelfde doel te bereiken, namelijk de bestrijding van fraude en het terugdringen van de kosten van beroepsbestuurders in het wegvervoer.
27. De EDPS beveelt in het bijzonder aan om:
- in een inhoudelijk artikel van het voorstel een verwijzing naar de wetgeving op het gebied van gegevensbescherming, met name Richtlijn 95/46/EG, toe te voegen;
  - in artikel 1 van het voorstel te vermelden dat de integratie van bestuurderskaarten in rijbewijzen en het gebruik van de microchip pas kunnen worden overwogen nadat een beoordeling van de effecten op de privacy en de beveiliging heeft plaatsgevonden;
  - een consistente aanpak te volgen bij de ontwikkeling van maatregelen — in verband met de integratie van rijbewijzen en bestuurderskaarten — in twee afzonderlijke rechtsinstrumenten, d.w.z. het voorstel voor een verordening betreffende het controleapparaat in het wegvervoer en het voorstel tot wijziging van de richtlijn inzake het rijbewijs. Het doel van een dergelijke aanpak is ervoor te zorgen dat de verwerking in alle opzichten op privacyvriendelijke wijze zal plaatsvinden, dat deze beantwoordt aan alle beginselen van gegevensbescherming en vooral het evenredigheidsbeginsel, en dat deze voldoende waarborgen biedt op het gebied van gegevensbescherming, waaronder de effectieve uitoefening door betrokkenen van hun rechten;
  - op basis van een noodzakelijkheidstoets duidelijker en preciezer aan te geven welke gegevens of categorieën gegevens de microchip moet bevatten; dit zijn onder meer alle gegevens die worden genoemd in de geactualiseerde bijlage IB bij Verordening (EEG) nr. 3821/85, en de gegevens voor de microchip in rijbewijzen die de Commissie nog moet specificeren. De omschrijving van de in de microchip verwerkte en opgeslagen gegevens moet met name stroken met de beginselen van evenredigheid en minimalisering van gegevensverwerking;
  - op te helderen onder welke omstandigheden bepaalde categorieën gegevens toegankelijk zijn en voor wie;
  - in artikel 7 quater duidelijk te vermelden wie gestolen, verloren of defecte rijbewijzen met geïntegreerde bestuurderskaart zal registreren en dat louter gegevens die met het oog daarop strikt noodzakelijk zijn, mogen worden bewaard, in overeenstemming met de beginselen van evenredigheid en minimalisering van gegevensverwerking.

Gedaan te Brussel, 17 februari 2012.

Giovanni BUTTARELLI  
*Europese adjunct-toezichthouder voor  
gegevensbescherming*