

Advies van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming betreffende het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter facilitering van de grensoverschrijdende handhaving van de verkeersveiligheid

(2008/C 310/02)

DE EUROPESE TOEZICHTHOUDER VOOR GEGEVENSBESCHERMING,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 286,

Gelet op het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en met name op artikel 8,

Gelet op 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,

Gelet op 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, en met name op artikel 41,

Gezien het verzoek van de Europese Commissie om advies op grond van artikel 28, lid 2, van Verordening (EG) nr. 45/2001 dat op 19 maart 2008 is ontvangen;

BRENGT HET VOLGENDE ADVIES UIT:

I. INLEIDING

Raadpleging van de EDPS

1. Het voorstel voor een richtlijn ter facilitering van de grensoverschrijdende handhaving van de verkeersveiligheid (hierna „het voorstel” te noemen) is op 19 maart 2008 door de Commissie overeenkomstig artikel 28, lid 2, van Verordening 45/2001/EG voor advies aan de EDPS toegezonden ⁽¹⁾.
2. De EDPS stelt het op prijs dat de Commissie hem voor de aanneming van het voorstel informeel over het ontwerpvoorstel heeft geraadpleegd omdat dit hem in staat heeft gesteld een aantal suggesties te doen. Het verheugt de EDPS dat een aanzienlijk aantal daarvan in het voorstel is overgenomen.

De context van het voorstel

3. Het voorstel vormt een stap in het kader van het Europese verkeersveiligheidsbeleid, dat er voornamelijk naar streeft het aantal verkeersdoden en -gewonden terug te dringen en de door ongevallen veroorzaakte schade te verminderen. In deze context beoogt het voorstel een systeem op te zetten

ter facilitering van de grensoverschrijdende handhaving van sancties voor specifieke inbreuken op de verkeerswetgeving. Er is namelijk vastgesteld dat een groot aantal overtredingen ongestraft blijft wanneer deze worden begaan in een andere lidstaat dan de woonstaat van de overtreder.

4. Om bij te dragen tot een minder discriminerende en doeltreffendere handhaving tegenover verkeersovertreders voorziet het voorstel in het opzetten van een elektronisch netwerk voor grensoverschrijdende uitwisseling van gegevens tussen lidstaten.
5. Aangezien het voorstel de uitwisseling van persoonsgegevens van vermoedelijke overtreiders mogelijk maakt, heeft het directe consequenties voor de gegevensbescherming.

Invalshoek van het advies

6. In hoofdstuk II van het huidige advies zal zowel de rechtmatigheid als de noodzaak van de geplande maatregelen worden onderzocht. De aard van de verzamelde gegevens komt in hoofdstuk III aan de orde. Hoofdstuk IV zal zich concentreren op de rechten van de betrokkenen en op de voorwaarden die voor de uitoefening van deze rechten gelden. Ten slotte worden de voorwaarden voor de doorgifte van gegevens over een elektronisch netwerk en de daarmee verband houdende veiligheidsaspecten geanalyseerd.

II. RECHTMATIGHEID EN NOODZAAK VAN DE MAATREGELEN

7. Volgens één van de hoofdbeginselen van Richtlijn 95/46/EG betreffende de bescherming van persoonsgegevens ⁽²⁾ moeten persoonsgegevens voor een *welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd doeleinde* worden verkregen en verwerkt. Het verwerken van persoonsgegevens dient overigens voor dit doel *noodzakelijk* te zijn ⁽³⁾. De legitimiteit van de doelstelling kan aan de hand van de door artikel 7, onder e) en f), van de richtlijn voorgeschreven criteria worden geëvalueerd, d.w.z. met name het aantonen van een taak van algemeen belang of het gerechtvaardigde belang van de verantwoordelijke voor de verwerking.
8. Het is onomstreden dat het terugdringen van het aantal verkeersdoden een legitiem doel is dat als taak van algemeen belang kan worden gekwalificeerd. De vraag is echter of de geplande maatregelen een adequaat instrument vormen met betrekking tot de doelstelling het aantal verkeersdoden te laten dalen. Met andere woorden, bevat

⁽¹⁾ Verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 betreffende 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 (PB L 8 van 12.1.2001, blz. 1).

⁽²⁾ 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).

⁽³⁾ Artikelen 6, lid 1, onder b) en 7.

het voorstel concrete elementen die de noodzaak van een dergelijk elektronisch netwerk voor de uitwisseling van gegevens aantonen, gezien de invloed van dit systeem op de privacy van de betrokkenen.

9. In de toelichting bij het voorstel ⁽¹⁾ wordt erop gewezen dat het huidige beleid — dat gebaseerd is op de Aanbeveling van de Commissie inzake handhaving op het gebied van verkeersveiligheid van 21 oktober 2003 ⁽²⁾ — onvoldoende zou kunnen blijken om het aantal verkeersdoden te halveren ⁽³⁾. Deze bewering is gebaseerd op zowel de stijging van het aantal verkeersdoden sinds 2004 als cijfers betreffende het aandeel van buitenlandse bestuurders in het totale aantal snelheidsovertredingen. Het ziet er naar uit dat buitenlandse bestuurders in verhouding meer snelheidsovertredingen begaan dan binnenlandse bestuurders ⁽⁴⁾.
10. De cijfers in de effectbeoordeling leggen evenwel een verband tussen het aantal controles en het aantal verkeersdoden en leiden zo tot de conclusie dat handhaving een essentieel en doeltreffend middel is om het aantal verkeersslachtoffers terug te dringen ⁽⁵⁾.
11. De EDPS wijst er tevens op dat deze op communautair niveau genomen maatregel geen afbreuk doet aan en zelfs complementair is met maatregelen die op nationaal niveau worden genomen om de handhaving in landen te verbeteren waar deze als prioritair wordt beschouwd.
12. De EDPS is ervan overtuigd dat de toelichting en de preambule van het voorstel voldoende gedetailleerd en gegrond zijn om de legitimiteit van het voorstel alsook de noodzaak van de voorziene uitwisseling van gegevens te rechtvaardigen.

III. KWALITEIT VAN DE VERWERKTE GEGEVENS

13. Volgens artikel 6, lid 1, onder c), van Richtlijn 95/46/EG moeten persoonsgegevens „toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig ... zijn, uitgaande van de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of waarvoor zij vervolgens worden verwerkt”.

⁽¹⁾ Punt 1, Achtergrond van het voorstel, „Algemene context”.

⁽²⁾ Aanbeveling van de Commissie 2004/345/EG. Zie de mededeling van de Commissie betreffende de Aanbeveling van de Commissie van 21 oktober 2003 inzake de handhaving op het gebied van verkeersveiligheid (PB C 93, 17.4.2004, blz. 5).

⁽³⁾ Deze doelstelling wordt vermeld in de toelichting bij het voorstel alsook in het Witboek van 2001 over het Europese vervoersbeleid.

⁽⁴⁾ Toelichting bij het voorstel, 1. Motivering en doelstellingen van het voorstel: in landen waarvoor deze gegevens bekend zijn, bedraagt het aandeel buitenlandse bestuurders ongeveer 5 %. Het aandeel van de buitenlandse bestuurders in het totale aantal snelheidsovertredingen varieert tussen 2,5 % en 30 %.

⁽⁵⁾ Zie ook de belangrijke verschillen tussen het aantal verkeersdoden in de verschillende lidstaten, en het feit dat het aantal slachtoffers rechtstreeks aan het aantal controles gekoppeld zou kunnen zijn. Zie effectbeoordeling, hoofdstuk 2.4.1.

14. De werkingssfeer van het voorstel is beperkt tot enkele specifieke ernstige overtredingen die als voornaamste oorzaak van dodelijke ongevallen worden beschouwd, namelijk te hoge snelheid, het niet dragen van de veiligheidsgordel, het rijden onder invloed en het door het rode licht rijden.
15. Drie van deze overtredingen (te snel rijden, door het rode licht rijden, niet dragen van de veiligheidsgordel) kunnen op een automatische manier of zonder direct contact met de bestuurder worden opgespoord en verder worden verwerkt, wat in een later stadium de identificatie van de betrokkene door grensoverschrijdende uitwisseling van informatie vereist. Wat betreft het rijden onder invloed dient het vaststellen van de overtreding in aanwezigheid van handhavingsautoriteiten te gebeuren, die in principe direct de identiteit van de overtreder kunnen bepalen. De reden waarom grensoverschrijdende informatie-uitwisseling in dat geval desondanks nodig is wordt in de preambule van de richtlijn nader toegelicht: zelfs indien het voertuig tot stilstand is gebracht, kan de controle van de inschrijvingsgegevens toch noodzakelijk zijn voor de verdere afhandeling van de overtredingen. Dit geldt in het bijzonder voor rijden onder invloed.
16. De EDPS is tevreden met de beperking van de gegevensuitwisseling tot de vier genoemde overtredingen, gezien hun aandeel in het aantal dodelijke ongevallen en gezien de noodzaak om met het oog op een doelmatig vervolgsysteem meer informatie ter achterhaling van de identiteit van buitenlandse overtreder te verkrijgen.
17. De EDPS keurt tevens goed dat de lijst met overtredingen uitputtend is en dat het toevoegen van andere overtredingen enkel als gevolg van verder toezicht van de Commissie en door een herziening van de richtlijn kan gebeuren. Dit strookt met de rechtszekerheidsisen.

IV. RECHTEN VAN DE BETROKKENEN

18. Het voorstel, en met name artikel 7, voorziet in het recht van toegang van de betrokkene tot zijn persoonsgegevens alsook in zijn recht op rectificatie van onjuiste gegevens. De manier waarop de betrokkenen van hun rechten in kennis worden gesteld, hangt af van het formaat van de bekeuring.
19. Het is derhalve van belang dat de in artikel 5 vermelde en in bijlage 2 uitgewerkte bekeuring alle relevante informatie voor de betrokkene in een voor hem begrijpbare taal bevat.

20. In zijn huidige versie omvat de bekeuring de meeste informatie die met de rechten van de betrokkene verband houdt. Deze informatie staat echter aan het einde van het „antwoordformulier” van de kennisgeving. Het lijkt de EDPS beter aan het begin van het formulier duidelijke informatie te plaatsen over de precieze hoedanigheid van de „voor de verwerking verantwoordelijke”, met andere woorden de nationale autoriteit die voor de tenuitvoerlegging van sancties verantwoordelijk is.
21. Uit artikel 5, lid 5, van het voorstel blijkt dat niet-essentiële onderdelen van de richtlijn aangepast dienen te worden volgens de regelgevingprocedure van Besluit 99/468/EG betreffende de aan de Commissie verleende uitvoeringbevoegdheden. De EDPS vraagt zich af welke onderdelen van het voorstel als niet-essentieel zouden kunnen worden beschouwd. Om te voorkomen dat de modelbekeuring in zijn onderdeel betreffende de rechten van betrokken personen verder wordt gewijzigd, beveelt de EDPS aan artikel 5, lid 2, van het voorstel zodanig aan te vullen dat de rechten van betrokken personen, met inbegrip van de informatie over de hoedanigheid van de „voor verwerking verantwoordelijke”, op een stabiele manier worden vastgesteld.
22. Aan artikel 5, lid 2, zou de volgende zin kunnen worden toegevoegd: „De inhoud van de bekeuring omvat de naam van de voor de tenuitvoerlegging van sancties verantwoordelijke autoriteit alsook de reden van de bekeuring, een nadere beschrijving van de overtreding (...) en een toelichting over de mogelijkheden om verzet aan te tekenen tegen de grond van de bekeuring en in beroep te gaan tegen een besluit om een boete op te leggen evenals over de daartoe strekkende procedures (...). Deze informatie moet worden verstrekt in een voor de ontvanger begrijpelijke taal.”
23. Met betrekking tot het recht van de betrokkene toegang tot zijn gegevens te verkrijgen en zich tegen het verwerken van deze informatie te verzetten, juicht de EDPS toe dat het voorstel de mogelijkheid biedt deze rechten uit te oefenen ten overstaan van een autoriteit in de woonstaat van de betrokkene. Het vergemakkelijken van een grensoverschrijdend vervolgingsbeleid moet namelijk niet tot gevolg hebben dat het de betrokkene belet of te moeilijk gemaakt wordt zijn rechten te laten gelden.

V. ELEKTRONISCH NETWERK — VEILIGHEIDSASPECTEN

24. In de toelichting bij de ontwerptekst ⁽¹⁾ wordt gewezen op de mogelijkheid gebruik te maken van een reeds bestaand Europees systeem voor uitwisseling van voor handhaving noodzakelijke gegevens.
25. Voor zover het alleen de technische infrastructuur betreft ⁽²⁾, heeft de EDPS geen bezwaar tegen het gebruik van een reeds bestaand systeem zolang dit de financiële of administratieve lasten beperkt zonder gevolgen te hebben voor de privacy-aspecten van het project. Interoperabiliteit

mag echter geen uitwisseling van gegevens met andere gegevensbanken mogelijk maken. Er zij aan herinnerd dat er zonder duidelijke en legitieme grondslag geen koppeling tussen databanken mag worden ingericht. ⁽³⁾

26. De EDPS beklemtoont tevens dat de doelstelling van het netwerk de uitwisseling van gegevens tussen nationale autoriteiten is en niet het scheppen van een centrale databank voor verkeersovertredingen. Het centraliseren en hergebruiken van informatie valt niet binnen de werkingssfeer van het voorstel.
27. De EDPS merkt op dat artikel 3, lid 3, van het voorstel een vrijwaringsclausule bevat om de verspreiding van informatie in verband met overtredingen te voorkomen. Enkel de lidstaat waar de overtreding is begaan heeft namelijk het recht om relevante gegevens van de betrokkene te verwerken. De woonstaat van de betrokkene, die verantwoordelijk is voor de doorgifte van de identificatiegegevens, wordt niet geacht deze informatie op te slaan of voor andere doeleinden opnieuw te gebruiken. Derhalve juicht de EDPS toe dat in het voorstel wordt bepaald dat geen ander land dan het land van overtreding deze informatie op mag slaan.
28. Er moeten door de Commissie overeenkomstig artikel 4 van het voorstel gemeenschappelijke regels worden vastgesteld, die mede de technische procedures voor het uitwisselen van gegevens via elektronische weg tussen lidstaten omvatten. De EDPS acht het nodig dat deze regels fysieke en organisatorische waarborgen bevatten om misbruik van deze informatie te voorkomen. De EDPS staat voor verdere raadpleging in verband met de gedetailleerde uitwerking van deze regels ter beschikking.

VI. CONCLUSIE

29. De EDPS is van oordeel dat het voorstel voldoende argumenten bevat voor het opzetten van een elektronisch netwerk voor de uitwisseling van gegevens, en dat het op een adequate wijze de aard van de te verzamelen of door te zenden gegevens beperkt.
30. Hij juicht tevens de in het voorstel voorziene beroepsprocedure toe, en met name het feit dat de toegang tot persoonsgegevens in de woonstaat van de betrokkene mogelijk wordt gemaakt.

⁽³⁾ Zie hiervoor het commentaar van de EDPS op de mededeling van de Commissie over de interoperabiliteit van Europese gegevensbanken, 10 maart 2006, te vinden op www.edps.europa.eu: *Het concept „interoperabiliteit” wordt niet alleen in verband met het algemeen gebruik van grootschalige IT-systemen genoemd, maar ook met betrekking tot de mogelijkheid toegang tot gegevens te verkrijgen of gegevens uit te wisselen, of zelfs gegevensbanken samen te voegen. Dit valt te betreuren omdat verschillende soorten interoperabiliteit verschillende waarborgen en voorwaarden verlangen. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer het concept interoperabiliteit wordt gebruikt als een platform voor maatregelen ter vereenvoudiging van de uitwisseling van gegevens. In het advies van de EDPS betreffende het beschikbaarheidsbeginsel werd benadrukt dat hoewel de invoering van dit beginsel niet tot nieuwe gegevensbanken leidt, het toch een nieuw gebruik van bestaande gegevensbanken met zich meebrengt door het verschaffen van nieuwe toegangsmogelijkheden tot deze gegevensbanken.*

⁽¹⁾ 3. Juridische aspecten van het voorstel, het „evenredigheidsbeginsel”.
⁽²⁾ Zoals door de effectbeoordeling gesuggereerd, hoofdstuk 5.3.1.

31. Om de tekst met betrekking tot de informatie van de betrokkenen te verbeteren, doet de EDPS de volgende aanbeveling: De manier waarop de betrokkenen van hun specifieke rechten in kennis worden gesteld zal afhangen van het formaat van de bekeuring. Het is derhalve van belang dat artikel 5 alle voor de betrokkene relevante informatie bevat, in een voor hem begrijpelijke taal. Een mogelijke formulering wordt in punt 22 van dit advies gesuggereerd.
32. Met betrekking tot de veiligheidsaspecten heeft de EDPS weliswaar geen bezwaar tegen het gebruik van reeds bestaande infrastructuur voor de uitwisseling van gegevens zolang dit financiële en administratieve lasten beperkt, maar benadrukt hij dat dit niet tot interoperabiliteit met andere databanken mag leiden. De EDPS verheugt zich tevens over de in het voorstel voorziene beperking van het gebruik van
- persoonsgegevens door andere lidstaten dan de staat waar de overtreding is begaan.
33. De EDPS staat verder ter beschikking voor raadpleging in verband met de uitwerking van gemeenschappelijke regels betreffende de technische procedures voor de uitwisseling van gegevens tussen lidstaten — en in het bijzonder betreffende de veiligheidsaspecten van deze regels.

Gedaan te Brussel, 8 mei 2008.

Peter HUSTINX
*Europese Toezichthouder voor
gegevensbescherming*
