

Kentekenparkeren: hoe zit het met de privacy van de parkeerder?

110

Trefwoorden:

kentekenparkeren, scannen van kentekens, naheffingsaanslag, gemeente

Wie wil parkeren in de stad, moet tegenwoordig vaak zijn kenteken prijsgeven. Anoniem parkeren is er in de meeste grote gemeentes niet meer bij.¹ Begin dit jaar deed Privacy First daarom een oproep tot een nationale bezwaaractie tegen de 'kentekenterreur van de overheid'.² Dat de privacy van de burgers bij het kentekenparkeren in het geding is, staat zonder meer vast. Maar of het aansporen tot burgerlijke ongehoorzaamheid de meest aangewezen weg is voor het bereiken van meer privacybescherming is de vraag. Dat neemt niet weg dat gemeentes zich ook bij het kentekenparkeren steeds bewust moeten zijn van de privacyregels. Waar dat op neerkomt, bespreken wij in deze bijdrage.

1 Inleiding

Gemeentes kunnen tegenwoordig steeds eenvoudiger parkeergeld innen door gebruik te maken van kentekenparkeren. Nadat je je auto geparkeerd hebt, voer je het kenteken in bij de betaalautomaat en reken je af voor de tijd die je wilt parkeren. Je hoeft daarbij vaak niet eens meer je pincode in te voeren en betalen met contant geld is veelal niet meer mogelijk. De gemeente, of in veel gevallen een dienstverlener namens de gemeente, hoeft alleen nog met een scanauto of -scooter voorbij te rijden

om te controleren voor welke auto's parkeergeld is betaald.³ Bij foutparkeren is het innen van bekeuringen gedigitaliseerd. Hierdoor is handhaving gemakkelijker en kan er meer parkeergeld worden geïnd.⁴ Doordat de pakkans aldus groter is geworden, staan minder auto's fout geparkeerd. Voor de parkeerder zijn er ook voordelen: die hoeft niet terug naar zijn auto om een parkeerbonnetje achter de voorruit te leggen⁵ en ook de zorg van het kwijtraken van het bonnetje behoort tot de verleden tijd.

Win-winsituatie zou je zeggen, maar hoe zit het met de privacy van de parkeerder?⁶ Immers, het kenteken is herleidbaar tot de eigenaar van de auto en is daarmee een persoonsgegeven in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). De gemeentes en dienstverleners die betrokken zijn bij het kentekenparkeren kunnen niet alleen meten wat de parkeerdruk is in een bepaald gebied, maar ook kunnen zij onderzoeken wie op welk moment waar heeft geparkeerd. Deze informatie kan voor diverse partijen waardevol zijn. Niet alleen kan de gemeente haar parkeerbeleid daarop afstemmen, maar ook zijn deze gegevens van belang voor onder meer de justitiële autoriteiten in een strafrechtelijk onderzoek (wie was waar op welk tijdstip?) of voor de fiscus om te onderzoeken of bijvoorbeeld een leaseauto ook voor privéaangelegenheden wordt gebruikt.⁷

De toegenomen bewustwording voor de privacyproblematiek toont aan dat steeds meer mensen zich zorgen maken over hun privacy, ook wanneer zij hun auto parkeren. Voor wat het kentekenparkeren betreft, rich-

* Elisabeth Thole, Eva de Vries en Vonne Laan zijn advocaat bij Van Doorne N.V. te Amsterdam en maken deel uit van het Van Doorne Privacy Team. Dit artikel is afgesloten op 19 juni 2015. De auteurs schreven eerder een bijdrage over de privacyaspecten van het kentekenparkeren: 'Alle kentekens gescand, en de privacy geschonden', *NRC Handelsblad* 3 maart 2015.

1 Het kentekenparkeren is onder meer in Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, en Den Haag ingevoerd, en ook kleinere gemeentes, zoals Hoorn, hebben de voordelen hiervan ontdekt.

2 Privacy First is een instantie die optreedt tegen privacy-misstanden in de maatschappij. Mede naar aanleiding van de nog te bespreken rechterlijke uitspraak over kentekenparkeren van eind januari 2015, die aangespannen werd door haar voorzitter, heeft Privacy First burgers in februari 2015 opgeroepen om mee te doen aan een nationale bezwaaractie. Naar de mening van Privacy First mogen parkeerders geen boete krijgen als zij weigeren om bij het parkeren hun kenteken in te voeren, en zij stelt daarom op haar website een modelbezwaarbrief ter beschikking. In mei 2015 is Privacy First een follow-up-actie gestart, door ook aandacht te vragen voor het anoniem kunnen betalen in de openbare ruimte bij parkeerautomaten. Ook hierbij is het de bedoeling om hierover een rechterlijk oordeel te krijgen. Zie: <https://www.privacyfirst.nl/privacy-first/columns/item/797-de-kentekenterreur-van-de-overheid.html>, <https://www.privacyfirst.nl/acties/bezwaarbrief2-kentekenparkeren.html>, en <https://www.privacyfirst.nl/acties/rechtszaken/item/931-privacy-first-eist-anonieme-betaling-bij-kentekenparkeren.html>.

3 Gemeente Amsterdam maakt bijvoorbeeld gebruik van de diensten van Cition. Zie hiervoor ook de website van Cition: <https://www.cition.nl/>.

4 In Amsterdam is in 2014 een recordbedrag van € 168 miljoen aan parkeergeld opgehaald www.at5.nl/artikelen/140855/gemeente-verdient-ruim-168-miljoen-met-betaald-parkeren.

5 Dit gaat niet overal op. Naar het schijnt, moet in sommige gemeentes ook nog steeds het parkeerbonnetje achter de voorruit worden gelegd.

6 Als een van de eersten heeft Rejo Zenger van Bits of Freedom in juli 2013 aandacht voor deze problematiek gevraagd. Zie: <https://rejo.zenger.nl/inzicht/alziend-oog-herkent-automatisch-kentekens/>.

7 Dat dit laatste voorbeeld beslist niet denkbeeldig is, illustreert de zaak *Staat der Nederlanden/SMS Parking* van afgelopen jaar. Zie Rb. Oost-Brabant 26 november 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:6553 en Hof Den Bosch 19 augustus 2014 ECLI:NL:GHSHE:2014:2803. Hoewel de Belastingdienst in hoger beroep in het gelijk was gesteld, gaf de directeur van de belastingdienst in een interview aan dat het opvragen van

ten deze zorgen zich met name op wat er met hun parkeergegevens gebeurt, waarvoor en door wie deze gegevens kunnen worden opgevraagd, en hoe lang de gegevens worden bewaard. De vraag die dan opdoemt, is of een gemeente parkeerders wel mag *verplichten* hun kenteken in te voeren, of moet deze de parkeerder de mogelijkheid bieden om ook anoniem te kunnen parkeren? Preciezer geformuleerd: is het terecht dat je een parkeerboete – of preciezer gezegd een naheffingsaanslag – krijgt wanneer je wel betaalt maar uit privacyoverwegingen niet je (correcte) kenteken opgeeft?

In dit artikel gaan we in op de voorwaarden die op basis van de Wbp gelden om het kentekenparkeren privacy-compliant uit te voeren. Wij richten ons daarbij uitsluitend op het kentekenparkeren zoals dat wordt aangeboden door gemeentes in de openbare ruimte. Wij zullen bijvoorbeeld niet ingaan op het scannen van kentekens in parkeergarages, en evenmin op de positie van vergunninghouders en invaliden (in welk geval er ook gezondheidsgegevens worden verwerkt). Buiten het bestek van dit artikel valt ook het betalen voor een parkeerplek met een parkeerapp, waarbij je veelal niet alleen je kentekengegevens met de aanbieders van de app deelt, maar waarbij ook je ‘parkeergeschiedenis’ wordt opgeslagen.

2 Rechtspraak inzake kentekenparkeren

Inmiddels zijn er diverse rechterlijke uitspraken geweest over het kentekenparkeren, waarbij eigenlijk alleen in de twee meest recente uitspraken de privacytoets aan de orde kwam. Opmerkelijk is dat er nog geen anderhalve maand tussen beide uitspraken zat, terwijl de uitkomst van de uitspraken op het eerste gezicht geheel verschillend lijkt.⁸

Laten we eerst nog iets verder terug in de tijd gaan. Voor zover wij hebben kunnen nagaan, heeft de Amsterdamse bestuursrechter zich in mei 2014 voor het eerst moeten uitlaten over de vraag of ook een naheffingsaanslag moet worden betaald wanneer er geen kenteken is ingevoerd.⁹ In dat geval was niet nagelaten om het kenteken in te voeren vanwege privacybezwaren, maar was er iets veel simpeler aan de hand: de parkeerder stelde dat de betaalautomaat kapot was, waardoor niet het gehele ken-

teken kon worden ingevoerd. Uit vaste rechtspraak volgt dat er geen plaats is voor een naheffingsaanslag wanneer achteraf blijkt dat de belasting reeds is voldaan.¹⁰ Volgens de bestuursrechter is dit niet anders bij kentekenparkeren. Het vertrekpunt is dan ook de vraag of er parkeerbelasting betaald is, en niet zozeer of er een geldig kenteken is ingevoerd bij de betaalautomaat. Alleen wanneer er niet betaald blijkt te zijn, mag de gemeente een naheffingsaanslag opleggen. Het is dan vervolgens aan de belastingplichtige om in bezwaar te gaan tegen het besluit en tegenbewijs te leveren waaruit blijkt dat de parkeerbelasting wél betaald is. Dit tegenbewijs kan bijvoorbeeld worden geleverd met behulp van een rekeningafschrift of betaalbewijs. Als de gemeente dan nog vasthoudt aan de naheffingsaanslag, is een beroep bij de bestuursrechter mogelijk. Dit klinkt omslachtig en dat is het ook. Je hoeft geen kenteken op te geven, maar als je dat niet doet en je wilt geen naheffingsaanslag betalen, dan moet je in bezwaar en wellicht dus in beroep om aan te tonen dat je wel hebt betaald.

Pas bij de twee meest recente uitspraken inzake kentekenparkeren zijn de privacyaspecten voor het eerst aan de orde gesteld. De zittingen van beide zaken vonden pal achter elkaar plaats op respectievelijk 3 en 11 november 2014, met uitspraken op respectievelijk 15 december 2014 en 30 januari 2015. Wellicht dat daardoor in beide uitspraken niet naar elkaar is verwezen; deze zaken liepen min of meer parallel aan elkaar. Opmerkelijk is wel dat (althans aanvankelijk) ook in de berichtgeving over de tweede uitspraak nergens de eerdere uitspraak van december 2014 werd aangehaald, en alleen verwezen is naar de uitspraak van mei 2014.¹¹ Zelfs op de website Rechtspraak.nl was dat het geval.¹² Ook de uitspraken zelf getuigen niet direct van enige afstemming: waar het beroep ten aanzien van de naheffingsaanslag in de uitspraak van december 2014 ongegrond werd verklaard, werd dit beroep in de zaak van januari 2015 juist gegrond verklaard. Hoe was dit mogelijk?

De uitspraak van januari 2015 van de Rechtbank Amsterdam betrof een beroepsprocedure tegen een naheffing aan het adres van Bas Filippini, de voorzitter van Privacy First. Filippini had uit privacyoogpunt bewust een verkeerd kenteken ingevuld bij het betalen van de parkeer-

alle parkeergegevens van Nederlanders die per telefoon voor hun parkeerplek hadden betaald over de grens was. De gegevensverwerking was volgens de directeur niet altijd proportioneel en diende in veel gevallen niet het gewenste doel (opsporing van fraude). Zie ‘Baas Belastingdienst over Big Data: “Mijn missie is gedragsverandering”’, *De Correspondent* 21 april 2015.

8 Rb. Noord-Holland, zittingsplaats Alkmaar, 15 december 2014, ECLI:NL:RBNHO:2014:11715 en Rb. Amsterdam 30 januari 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:358.

9 Rb. Amsterdam 7 mei 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:2631.

10 Zie bijvoorbeeld: HR 11 januari 2008, ECLI:NL:HR:2008:BC1593 en HR 8 januari 1997, 31657, *BNB* 1997/68. Dit geldt ook indien het parkeerkaartje van het dashboard is weggewaaid: Rb. Middelburg 9 september 2010, ECLI:NL:RBMID:2010:BN9637.

11 Zie bijvoorbeeld Lisette Meij, ‘Is het écht noodzakelijk om een kenteken in te vullen bij het parkeren?’, website ICTRecht, 2 februari 2015 en het bericht ‘Gerechtigde uitspraak een bom onder het parkeerbeleid?’ op de website van AT5, en het bericht ‘Amsterdam mag parkeerders bij verkeerd invoeren kenteken niet beboeten’ op nu.nl.

12 Zie op Rechtspraak.nl het nieuwsbericht ‘Opnieuw geen parkeerboete bij foute invoer kenteken’ www.rechtspraak.nl/Organisatie/Rechtbanken/Amsterdam/Nieuws/Pages/Opnieuw-geen-parkeerboete-bij-foute-invoer-kenteken.aspx en de uitspraak van Rb. Amsterdam 30 januari 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:358. Zie hierover ook ‘Kentekenparkeren kan zonder opgeven kenteken’, *NRC Handelsblad*, 12 februari 2015.

belasting. In de eerste berichtgeving over deze zaak werd gesteld dat het privacybezwaar erkend zou zijn door de rechter.¹³ Kritische lezing van de uitspraak leert echter dat Filippini, op basis van andere gronden zijn gelijk heeft gehaald.¹⁴ Aangezien het bewijs van betaling direct geleverd kon worden door een betaalbewijs te overleggen, kon de rechter aan het privacyvraagstuk voorbijgaan. Dat je uiteindelijk onder je betaalverplichting voor de naheffingsaanslag uitkomt wanneer je een betaalbewijs kunt overleggen, wisten we echter al langer op basis van de uitspraak in mei 2014 en de eerder aangehaalde zaken uit 1997 en 2008.

In de uitspraak van december 2014 gaat de bestuursrechter wel in op het privacyvraagstuk, al is dit summier. Deze zaak ging over een parkeerder die geen betalingsbewijs kon overleggen en zelfs erkende dat hij geen parkeerbelasting had betaald. De parkeerder verklaarde hierover, net als in de uitspraak van mei 2014, dat de parkeerautomaat niet werkte. De parkeerder stelde zich vervolgens op het standpunt dat de heffingstechniek, het kentekenparkeren, tot een ongeoorloofde inbreuk op zijn privacy zou leiden. De Rechtbank Noord-Holland (vestiging Alkmaar) toetste zijn bezwaar aan artikel 8 EVRM. Ingevolge dit artikel heeft eenieder recht op respect voor zijn privéleven. Inmenging van overheidswege in de uitoefening van dit recht is toegestaan voor zover bij de wet voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk. De rechtbank overwoog onder andere dat efficiënte belastingheffing bijdraagt aan het economisch welzijn van een land en dat enige inbreuk op het privéleven in dit kader toelaatbaar is. Gezien de geringe impact van de gegevensverwerking concludeerde de rechtbank dat kentekenparkeren niet in strijd is met het EVRM. De Alkmaarse rechter overwoog daarbij dat de controle bij kentekenparkeren in feite niets anders is dan een parkeerwachter die door de straat loopt en een bon uitdeelt aan een auto die zijn parkeerbelasting niet heeft betaald. In beide gevallen wordt het kenteken alleen gekoppeld aan een persoon wanneer blijkt dat iemand niet betaald heeft, waardoor een naheffingsaanslag kan worden opgelegd. De digitalisering van dit proces leidt tot aanzienlijke efficiëncyvoordelen en bestrijding van fraude, hetgeen 'enige' inbreuk op de privacy van de parkeerder rechtvaardigt, aldus de rechter.¹⁵

De uitspraak van december 2014 is hiermee vooral nog de enige rechterlijke uitspraak die ons wat handvatten biedt over hoe de rechter kijkt naar het omgaan met persoonsgegevens bij kentekenparkeren. De privacyin-

breuk die kentekenparkeren mee kan brengen, moet in verhouding staan tot de (efficiency)voordelen die deze heffingstechniek oplevert. De Alkmaarse rechter toetste echter slechts of er een grondslag voor de gegevensverwerking aanwezig was ingevolge artikel 8 Wbp. De vraag of het verwerken van persoonsgegevens rechtmatig is, omvat evenwel meer elementen. De verantwoordelijke in de zin van de Wbp moet voldoen aan alle verplichtingen uit die wet, hetgeen bijvoorbeeld betekent dat deze de betrokkenen deugdelijk moet informeren over de gegevensverwerking, alleen persoonsgegevens mag verzamelen voor zover dit noodzakelijk is voor welbepaalde doeleinden en dat de gegevens niet langer mogen worden bewaard dan noodzakelijk.

3 Aan welke privacyregels dient het kentekenparkeren te voldoen?

In de meeste grote gemeentes wordt tegenwoordig aan de parkeerder geen keuzemogelijkheid geboden; in de parkeerautomaten moet het kenteken van de parkeerder worden ingevoerd voordat de parkeerder een keuze kan maken voor het type parkeerkaart (bijvoorbeeld een uur- of dagkaart). Vervolgens kan de parkeerbelasting worden betaald, meestal met een pinpas of creditcard. Na het betalen kan de parkeerder een betaalbewijs (kwitantie) printen. Er komt veelal geen parkeerkaartje meer uit de automaat. De gegevens die aldus worden verwerkt, zijn in ieder geval het kenteken, datum en tijd, en waar geen mogelijkheid wordt gegeven om contant te betalen ook de betaalgegevens.

De handhaving gebeurt door middel van het scannen van de kentekens van geparkeerde voertuigen. Hiervoor worden door de gemeente of namens haar door een dienstverlener, scanauto's of scooters gebruikt. Wanneer de kentekengegevens zijn gescand, worden deze gegevens automatisch naar het Servicehuis Parkeer- en Verblijfsrechten (SHPV) gestuurd. Hier wordt in het Nationaal Parkeer Register (NPR) een check uitgevoerd of de kentekenuhouder de parkeerbelasting heeft voldaan. Wanneer blijkt dat de parkeerbelasting niet is voldaan, wordt een naheffing in rekening gebracht.

3.1 Wie is de verantwoordelijke voor/bewerker van de verwerking van de kentekengegevens?

Privacytechnisch is het voor de gemeente in de eerste plaats van belang dat deze duidelijk in kaart brengt wie er precies betrokken zijn bij het kentekenparkeren om

13 Zie onder andere de website van Privacy First: <https://www.privacyfirst.nl/acties/rechtszaken/item/828-privacy-first-wint-rechtszaak-tegen-kentekenparkeren.html>, die spreekt over een 'baanbrekende' uitspraak. Deze berichtgeving is overgenomen door dagbladen zoals *Het Parool* (www.parool.nl/parool/nl/4/AMSTERDAM/article/detail/3840988/2015/01/30/Gemeente-niet-blij-met-uitspraak-rechter-over-invoeren-kenteken.dhtml), het *AD* (www.ad.nl/ad/nl/1041/Amsterdam/article/detail/3841086/2015/01/30/Kenteken-niet-verplicht-bij-Amsterdams-parkeren.dhtml) en *Computable* (www.computable.nl/artikel/nieuws/security/5223467/1276896/parkeerder-mag-fout-kenteken-invoeren.html). AT5 schrijft op haar website: 'Is er een bom onder het parkeerbeleid van de gemeente gelegd?'. Zie www.at5.nl/artikelen/139892/gerechtelijke-uitspraak-een-bom-onder-het-parkeerbeleid.

14 Zie ook: A.R. Lodder, 'Rechter zegt niks over Privacy bij kentekenparkeren', Weblog van 4 februari 2015, www.solv.nl/weblog/rechter-zegt-niks-over-privacy-bij-kentekenparkeren/20368#!lang=en.

15 Tot een soortgelijk oordeel kwam de rechter in de eveneens door Filippini aangespannen procedure tegen de trajectcontrole op de A2. Zie: Rb. Midden-Nederland 12 mei 2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:3262. Zie ook: <https://www.privacyfirst.nl/acties/rechtszaken/item/894-privacy-first-begint-rechtszaak-tegen-trajectcontroles.html>.

vervolgens aan de hand daarvan te bepalen wat de rollen van deze partijen zijn onder de Wbp. Met name is relevant vast te stellen op wie de verantwoordelijkheid voor de naleving van de verplichtingen uit de Wbp rust, en of er ook sprake is van een bewerkersrelatie.

Als initiatiefnemer van het kentekenparkeren zullen de gemeentes in ieder geval aan te merken zijn als de verantwoordelijken voor de verwerking van de persoonsgegevens. Het is daarbij nog wel zaak om vast te stellen of de gemeente als bestuursorgaan, dan wel of het college van B&W de verantwoordelijke is in de zin van de Wbp. Niet alleen in het kader van het kentekenparkeren speelt dit, maar dat geldt ook voor alle gegevensverwerkingen die in gemeentelijk verband worden gedaan.

Sommige gemeentes hebben ervoor gekozen om een dienstverlener – door middel van aanbesteding – in te schakelen die belast wordt met het handhaven van het parkeerbeleid en het innen van parkeerbelasting. Wanneer een gemeente de volledige handhaving aan een dienstverlener uit handen heeft gegeven, is het denkbaar dat deze dienstverlener, naast de gemeente optreedt als (gedifferentieerde) verantwoordelijke. Afhankelijk van de onderlinge afspraken tussen de gemeente en de dienstverlener kan het ook zijn dat een van beide partijen voor de betrokkene het aanspreekpunt is (gemeenschappelijke verantwoordelijkheid). Het is eveneens mogelijk dat de gemeente alleen bepaalde diensten van deze partij afneemt, zoals de scanauto's, zonder dat de dienstverlener enige zeggenschap heeft over de uitvoering van de handhaving, daaronder begrepen de verwerking van de persoonsgegevens. Als dat het geval is, dan is de gemeente zelfstandig de verantwoordelijke en ligt het in de lijn der verwachting dat de dienstverlener aan te merken is als een bewerker, en dient er een bewerkersovereenkomst te zijn gesloten tussen partijen.

Ook de rol van SHPV dient nader te worden gezien. Zoals aangegeven, legt SHPV de parkeertransacties vast in het NPR. Parkeert een automobilist zijn auto, dan komen in het NPR diens kenteken en de start en het einde van zijn parkeertijd te staan. Ook kunnen er andere relevante gegevens opgenomen zijn, zoals gegevens over een Europese gehandicaptenparkeerkaart (GPK) en parkeervergunningen. De resultaten van de scancontrole worden gecheckt met de gegevens in het NPR. Voor een belangrijk deel van de verwerkingen zal SHPV aan te merken zijn als de verantwoordelijke, maar niet ondenkbaar is dat SHPV ook voor een deel als bewerker optreedt.

Hoe dan ook zal steeds zorgvuldig moeten worden getoetst wat de rollen zijn van de partijen en zal dit onderling, maar vooral ook duidelijk naar de betrokkenen toe gecommuniceerd dienen te worden.¹⁶

3.2 Doeleinden

Persoonsgegevens mogen alleen worden verwerkt voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden. Dit noemt men ook wel het principe van doelbinding. Enerzijds moeten de doeleinden uitdrukkelijk zijn omschreven. Anderzijds mogen de doeleinden bij verdere verwerking niet onverenigbaar zijn met het doel waarvoor de betreffende gegevens oorspronkelijk zijn verzameld.

Ten aanzien van het kentekenparkeren zullen de doeleinden met name zijn: het heffen van parkeerbelasting, het verlenen of intrekken van parkeervergunningen, het afhandelen van bezwaar en beroep en het doen van onderzoek ten behoeve van gemeentelijk parkeerbeleid. Ook is denkbaar dat de gemeente bepaalde persoonsgegevens wil verwerken voor de opsporing van gestolen voertuigen of voor de controle ten behoeve van andere toezichthoudende instanties. De toepasselijke doeleinden dienen in ieder geval duidelijk aan de betrokkenen te worden bekendgemaakt.

3.3 Rechtvaardigingsgronden

De Wbp vereist verder dat de gegevensverwerking gebaseerd is op een van de limitatief in de wet genoemde rechtvaardigingsgronden. Zonder rechtvaardigingsgrond is de verwerking verboden. Welke rechtvaardigingsgrond van toepassing is, hangt met name af van het soort gegevens dat wordt verwerkt, de doeleinden waarvoor deze gegevens worden verwerkt, alsmede de context waarbinnen de verwerking plaatsvindt.

In de uitspraak van december 2014 overwoog de Alkmaarse rechter dat artikel 225, 234 en 235 Gemeentewet en het Besluit gemeentelijke parkeerbelastingen een wettelijke basis bieden voor de heffing van de parkeerbelasting. Eerst concludeerde de rechter dat de verwerking niet in strijd is met artikel 8 EVRM, aangezien het economisch welzijn daarmee is gediend en de verwerking haar grondslag vindt in een wet in formele zin (vermoedelijk doelde hij hier op de impliciete grondslag die de Gemeentewet biedt voor het kentekenparkeren). Vervolgens ging de rechter kort in op de Wbp. Als grondslag voor de gegevensverwerking achtte hij de uitvoering van een wettelijke verplichting (artikel 8 onderdeel c Wbp) en ook de uitvoering van een publiekrechtelijke taak (artikel 8 onderdeel e Wbp) mogelijk. Op zichzelf kunnen wij ons vinden in de toepasselijkheid van deze beide grondslagen voor het kentekenparkeren. Het zou echter passend geweest zijn indien de rechter in zijn oordeel ook de beginselen van dataminimalisatie, proportionaliteit en subsidiariteit, alsmede de overige privacyverplichtingen die op de gemeente (en de door haar ingeschakelde dienstverlener) rusten, had meegenomen.

¹⁶ Zie in dit verband de Opinie van de Artikel 29-werkgroep: Advies 1/2010 over de begrippen 'voor de verwerking verantwoordelijke' en 'verwerker', 16 februari 2010, 00264/10/EN. WP 169.

Ongeacht op welke rechtvaardigingsgrond een bepaalde gegevensverwerking wordt gebaseerd, steeds moet voldaan zijn aan de genoemde eisen van proportionaliteit, subsidiariteit en dataminimalisatie. Het proportionaliteitsvereiste houdt in dat de inperking van de belangen van de betrokkene, niet onevenredig mag zijn in verhouding tot het doel dat met de verwerking gediend wordt. Het subsidiariteitsvereiste brengt mee dat het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt niet op een minder ingrijpende manier kan worden bereikt. Ten slotte mogen er niet meer gegevens worden verwerkt dan noodzakelijk voor het doel (dataminimalisatie).

Op zichzelf zijn er diverse meer privacyvriendelijke varianten denkbaar. In de eerste plaats bijvoorbeeld ‘nummervakparkeren’. Bij deze variant zou de parkeerder bij het betalen alleen het nummervak van zijn parkeerplek hoeven in te voeren in de parkeerautomaat, en niet zijn kenteken. Handhavers zullen dan per genummerd vak moeten controleren of de parkeerbelasting is voldaan. Een andere mogelijke optie is het gebruik van een parkeerkaart (losse kaart of abonnement) die in de auto wordt achtergelaten en het signaal ‘betaald’ uitzendt. In beide gevallen moeten echter nog steeds kentekens worden verwerkt van parkeerders die niet hebben betaald, zodat een naheffing kan worden opgelegd. Het efficiencyvoordeel van het scannen wordt door nummervakparkeren teniet gedaan. Bij het gebruik van de parkeerkaart kan een andere manier van digitale handhaving waarschijnlijk wél efficiencyvoordelen opleveren. Het vergt een nieuwe investering en het is maar de vraag in hoeverre deze methode daadwerkelijk privacyvriendelijker is.

Hoe dan ook, kan men zich bij het kentekenparkeren in ieder geval afvragen of het steeds nodig is dat de kentekens van *alle* geparkeerde auto’s worden gescand en bewaard. Ook moet gekeken worden naar wie toegang heeft tot al deze gegevens, alsmede op welke wijze en hoe lang de gegevens worden bewaard. Indien de kentekengegevens ook voor opsporingsdoeleinden worden gebruikt, dient met aanvullende privacyregelgeving rekening gehouden te worden, en is het de vraag of daarvoor de verwerking van kentekengegevens steeds het meest geëigende middel zal zijn.

De kernvraag die al met al onbeantwoord is gebleven is of een gemeente parkeerders eigenlijk wel kan *verplichten* tot het invoeren van hun kenteken, en of niet ook het anoniem parkeren als alternatief geboden zou moeten worden, zoals dat bijvoorbeeld ook mogelijk is bij het reizen met het openbaar vervoer.

Op zichzelf is de rechter zich bewust van het privacybelang, maar hij meent dat dit belang van de parkeerder moet wijken voor de efficiëncyslag die behaald wordt met het kentekenparkeren. Gesproken is over ‘enige’ inbreuk op de privacy van de parkeerder. Tot een soortgelijk oordeel is de rechter gekomen in de uitspraak over trajectcontrole op de A2.¹⁷ De beide uitspraken over respectievelijk het kentekenparkeren en de trajectcontrole leren dat kennelijk (inmiddels) geaccepteerd wordt dat burgers bepaalde inbreuken op hun privacy moeten tolereren, wanneer met een handhavingmethode efficiencyvoordelen te behalen zijn. Zolang daarbij ook alle privacyverplichtingen in acht worden genomen, hebben wij daar geen moeite mee, maar de rechtvaardigingsgrond mag nooit los gezien worden van de verdere context waarbinnen de gegevensverwerking plaatsvindt, en dit zal ook blijvend getoetst moeten worden.

3.4 Informatieplicht

De betrokkenen zullen voorafgaand aan de verwerking van hun persoonsgegevens geïnformeerd moeten worden over de gegevensverwerking. Idealiter zou deze informatie meteen al duidelijk zichtbaar moeten zijn op de betaalautomaat of in het menu daarin, omdat je op dat moment je kentekengegevens moet verstrekken.¹⁸ De ervaring leert dat dit in de praktijk niet echt gebeurt. Hooguit staat op het betaalbewijs een korte verwijzing naar de partijen die betrokken zijn bij het kentekenparkeren. Dit betaalbewijs ontvang je pas nadat de gegevens zijn ingevoerd en nadat je erom verzoekt.

De informatie die kan worden gegeven in een betaalautomaat zal in ieder geval doorgaans niet door de betrokkene kunnen worden opgeslagen om deze later nog eens te raadplegen. Om die reden is het raadzaam dat de gemeente en/of de dienstverlener ook een privacystatement op de website van de gemeente en/of dienstverlener plaatst, met bij voorkeur een verwijzing daarnaar in het betaalmenu.

De te verstrekken informatie moet ten minste de identiteit van de verantwoordelijke(n) en de doeleinden voor de verwerking vermelden. Voor kentekenparkeren is het raadzaam om tevens op te nemen hoe het scannen van kentekens in de praktijk in zijn werk gaat, met wie persoonsgegevens worden gedeeld, zoals instanties die persoonsgegevens kunnen opvragen, dienstverleners die worden ingeschakeld, de rol van SHPV en hoelang deze gegevens worden bewaard.

17 Rb. Midden-Nederland 12 mei 2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:3262. Zie: <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBMNE:2015:3262>.

18 Voor vergunninghouders of houders van een gehandicaptenparkeerkaart kan de informatie worden verstrekt bij de aanvraag voor de vergunning of gehandicaptenparkeerkaart. Voor wat de Gemeente Amsterdam betreft hebben wij overigens begrepen dat deze gemeente samen met haar dienstverlener, Cition, momenteel werkt aan een voorlichtingsfilmpje, waarin meer tekst en uitleg gegeven wordt over het gebruik van en de privacy rondom scan- en kentekengegevens.

3.5 Melding gegevensverwerking

De gegevensverwerking zal door de verantwoordelijke ook gemeld dienen te worden bij het/de College bescherming persoonsgegevens (CBP)/Autoriteit persoonsgegevens (of een interne functionaris voor gegevensbescherming). De gegevensverwerking is niet vrijgesteld van de meldingsplicht. Bij het verrichten van de melding is het met name zaak dat de melding overeenkomt met de feitelijke gegevensverwerking en de overige privacydocumenten, zoals het privacystatement en een eventuele bewerkersovereenkomst.

Blijkens het openbaar register zijn er inderdaad gemeentes die tot melding bij het CBP zijn overgegaan. Ook SHPV heeft haar gegevensverwerking gemeld bij het CBP.¹⁹ De doeleinden waarvoor SHPV de gegevensverwerking heeft gemeld zijn onder andere het registreren van parkeer- en verblijfsrechten in een landelijke database en het raadplegen van de rechten voor efficiënte handhaving. Volgens de melding mogen persoonsgegevens alleen worden gedeeld met de gemeentes en hun handhavingsorganisaties en 'providers' (dienstverleners).

3.6 Bewaartermijn

Persoonsgegevens mogen niet langer worden bewaard dan noodzakelijk voor de doeleinden waarvoor ze verzameld zijn. Naar onze mening betekent dit dat de kentekens van auto's waarvoor parkeerbelasting is betaald en die ook niet anderszins verkeerd geparkeerd staan, direct moeten worden gewist nadat het kenteken gescand is en de check met de database van SHPV is uitgevoerd. De kentekens van auto's waarvoor niet is betaald, zullen moeten worden bewaard zodat een naheffing kan worden gestuurd en ten behoeve van bezwaar en beroep door de betrokkene. Wij menen dat kan worden volstaan met een bewaartermijn van 13 weken, dit gezien de geldende termijnen voor bezwaar en beroep.

Het hanteren van een korte bewaartermijn zorgt ervoor dat de privacyimpact voor de betrokkene beperkt blijft, waardoor er eerder voldaan zal zijn aan het principe van proportionaliteit. Indien de persoonsgegevens direct, onomkeerbaar, definitief en automatisch worden verwijderd, kan het grootste gedeelte van de kentekens ook niet meer voor andere doeleinden worden gebruikt en zal de privacy van de betrokkene beter geborgd zijn.

3.7 Beveiliging

Gezien de grote hoeveelheid gegevens die door de gemeente worden verwerkt en de velerlei doeleinden waarvoor de gegevens mogelijk (ook) kunnen worden gebruikt, is des te belangrijker dat er een adequate beveiliging van de gegevens wordt toegepast. Net als voor andere gegevensverwerkingen zijn de CBP-richtsnoeren voor de beveiliging van persoonsgegevens hierbij richtinggevend.²⁰

Nauw verwant met de beveiligingsplicht is de aanstaande wettelijke meldplicht datalekken.²¹ Zodra het daartoe strekkende wetsvoorstel in werking is getreden (per 1 januari 2016), moet het/de CBP/Autoriteit persoonsgegevens onverwijld in kennis worden gesteld van een inbreuk op de beveiliging, 'die leidt tot de aanzienlijke kans op ernstige nadelige gevolgen, dan wel ernstige nadelige gevolgen heeft voor de bescherming van persoonsgegevens'. Daarnaast dienen de betrokkenen onverwijld van de inbreuk in kennis te worden gesteld, 'indien de inbreuk waarschijnlijk ongunstige gevolgen zal hebben voor diens persoonlijke levenssfeer'. De laatstgenoemde kennisgeving kan achterwege blijven indien passende technische beschermingsmaatregelen zijn genomen waardoor de persoonsgegevens die het betreft onbegrijpelijk of ontoegankelijk zijn voor eenieder die geen recht heeft op kennisname van de gegevens. Verder zal er een lijst moeten worden bijgehouden van alle datalekken die hebben plaatsgevonden, ongeacht of deze zijn gemeld.

3.8 Sancties

Niet-naleving van de Wbp kan binnenkort fors beboet worden, tot wel een bedrag van maximaal € 810 000. Deze boete kan pas worden opgelegd nadat een bindende aanwijzing is gegeven en niet nagekomen, tenzij de overtreding opzettelijk is gepleegd of het gevolg is van ernstig verwijtbare nalatigheid, in welk geval een lik-op-stukbeleid geldt. Daarnaast kan de toezichthouder ook nog steeds een last onder dwangsom en cetera opleggen. Het CBP heeft aangegeven bij de handhaving zaken te laten prevaleren waarbij de overtreding veel betrokkenen treft en die structureel is, hetgeen het geval kan zijn bij kentekenparkeren.²²

4 Afronding

Dat persoonsgegevens worden uitgewisseld bij kentekenparkeren is een evident gevolg van de keuze voor deze op zichzelf efficiënte handhavingmethode. Dat hoeft naar onze mening ook niet persé meteen op privacybe-

¹⁹ De naam van deze melding is 'Landelijke database Servicehuis Parkeer- en Verblijfsrechten' en de melding is terug te vinden onder meldingsnummer M1445023.

²⁰ Zie CBP-richtsnoeren beveiliging van persoonsgegevens, februari 2013, https://cbpweb.nl/sites/default/files/downloads/rs/rs_2013_richtsnoeren-beveiliging-persoonsgegevens.pdf.

²¹ Wijziging van de Wet bescherming persoonsgegevens en enige andere wetten in verband met de invoering van een meldplicht bij de doorbreking van maatregelen voor de beveiliging van persoonsgegevens alsmede uitbreiding van de bevoegdheid van het College bescherming persoonsgegevens om bij overtreding van het bepaalde bij of krachtens de Wet bescherming persoonsgegevens een bestuurlijke boete op te leggen (meldplicht datalekken en uitbreiding bestuurlijke boetebevoegdheid CBP), *Stb.* 2015, 281.

²² Zie pagina 6 van de CBP-agenda voor 2015: https://cbpweb.nl/sites/default/files/atoms/files/cbp_-_agenda_2015.pdf.

zwaren af te ketsen, zolang het belang wat hiermee wordt gediend opweegt tegen de privacyinbreuk. Deze privacyinbreuk is echter niet gering wanneer onzorgvuldig wordt omgegaan met de persoonsgegevens van kentekenhouders. De privacyinbreuk zou steeds zo veel mogelijk beperkt kunnen worden door niet meer gegevens te verwerken dan nodig. Zo zouden wij willen adviseren om de persoonsgegevens na het scannen en het uitvoeren van de check onmiddellijk te verwijderen, tenzij geen parkeerbelasting is betaald. Ook in dat laatste geval mogen persoonsgegevens evenwel niet langer worden bewaard dan noodzakelijk voor de procedures van bezwaar en beroep. Daarnaast zal de privacy van de parkeerder nog beter geborgd zijn wanneer deze duidelijk en zorgvuldig wordt geïnformeerd over de wijze waarop persoonsgegevens worden verwerkt, de doeleinden waarvoor dit gebeurt en de partijen die hierbij betrokken zijn. Deze informatie zou beknopt weergegeven kunnen worden in het menu op de betaalautomaat, en daarnaast uitgebreider op de website van de gemeente en/of de dienstverlener. Het is daarbij tevens zaak dat helderheid bestaat over de rolverdeling tussen partijen, alsmede de doeleinden van de verwerking van de gegevens. Ook zullen partijen bij iedere opvraging door een instantie een zorgvuldige belangenafweging moeten maken, om te voorkomen dat persoonsgegevens verder worden verwerkt dan voor de doeleinden waarvoor ze oorspronkelijk verwerkt zijn. Parkeren is tenslotte al duur zat, en alleen al daarom kan het niet de bedoeling zijn dat wij onze privacy meer dan nodig zouden moeten prijsgeven.