
**ADVIESRAPPORT MINISTERIE
INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT**

ONTHEFFING NUL-EMISSIEZONES |
JURIDISCHE AFBAKENING EN TOETS AAN
PRIVACYWETGEVING

INHOUDSOPGAVE

1.	Korte introductie en voorgestelde actiepunten	3
2.	Inleiding.....	4
3.	Korte schets achterliggend juridisch kader	6
4.	Afbakening particulier bezit / gebruik.....	15
5.	Juridische toetsing naar voren gebrachte methodes en benodigde wetswijzigingen.....	16
6.	Advies voor het vervolg	37
7.	Tot slot	39

1. Korte introductie en voorgestelde actiepunten

In dit rapport gaan wij in op de relevante privacyaspecten bij de verschillende methodes voor het verlenen van een ontheffing aan particulieren met een niet-emissievrije bedrijfs- of vrachtauto voor *eigen gebruik* voor de in gemeentes in te voeren nul-emissiezones. Op grond van onze analyse lijkt ons een systeem waarbij een ontheffing middels een individuele aanvraag wordt verleend, het beste (optie v in hoofdstuk 5). Om deze methode nader uit te werken en het voor particulieren mogelijk te maken om een ontheffing aan te vragen, zien wij in ieder geval de onderstaande actiepunten. Wij hebben begrepen dat aan een aantal van deze punten (waaronder het opzetten van een digitaal aanvragenportaal alsmede het opstellen van een privacy inlegvel) reeds wordt gewerkt.

- B&W en lenW zouden, voor zover dat nog niet gebeurt, de samenwerking met de backoffice (het Centraal Loket) nader moeten uitwerken, niet alleen ten aanzien van het verlenen van ontheffingen en het verzamelen van gegevens, maar ook ten aanzien van bezwaarprocedures;
- aan de hand van de verwachte aantallen ontheffingsaanvragen zouden gemeentes (in samenwerking met lenW) verder moeten nadenken over (i) op grond van welke informatie een ontheffing kan worden verleend en (ii) hoe kan worden georganiseerd dat de ontheffing in gemeente A ook geldig kan zijn in gemeente B;
- lenW zou kunnen overwegen om een soort privacy inlegvel op te stellen specifiek voor ontheffing verlening voor nul-emissiezones, welke gemeentes intern kunnen gebruiken ter onderbouwing van het verzamelen van persoonsgegevens;
- lenW zou, eventueel in samenwerking met gemeentes, de Belastingdienst moeten benaderen om af te stemmen welke informatie particulieren zullen aanvragen bij de Belastingdienst in het kader van de ontheffing aanvraag en hoe de Belastingdienst deze kan aanleveren zodat B&W van de betrouwbaarheid daarvan kan uitgaan. Ook kan door lenW met de Belastingdienst gesproken worden over het sluiten van een nieuw convenant;
- lenW zou wat ons betreft in gesprek moeten gaan met de RDW om af te stemmen dat B&W geïnformeerd wordt, zodra een bedrijfsauto waarvoor een ontheffing is verleend, een andere tenaamstelling krijgt zodat de ontheffing kan worden ingetrokken; en
- lenW en gemeentes kunnen, voor zover dat nog niet gebeurt, gezamenlijk werken aan de opzet van een digitaal aanvragenportaal (vergelijkbaar met omgevingsloket).

2. Inleiding

1. Per 2025 kunnen gemeentes nul-emissiezones invoeren voor bedrijfs¹- en vrachtauto's². Binnen die nul-emissiezones mogen dan in principe uitstootvrije of emissieloze bedrijfs- en vrachtauto's komen. De emissiezone is bedoeld voor bedrijfs- en vrachtauto's die *bedrijfsmatig* worden ingezet. Oftewel, particulieren met een eigen bedrijfs- of vrachtauto die niet emissievrij is, zouden nog steeds de nul-emissiezone in moeten kunnen rijden, mits en voor zover het voertuig inderdaad niet bedrijfsmatig wordt gebruikt. De beleidswens in dit kader is daarom om voor bedrijfs- of vrachtauto's van particulieren een ontheffing te kunnen verlenen. In de Uitvoeringsagenda Stadslogistiek (de **UAS**)³ staat hierover het volgende: "Door de (lokale) wegbeheerder kan (tijdelijk) ontheffing van bovenstaande landelijke kader worden verleend [...] voor particulieren die een bestel- of vrachtauto niet bedrijfsmatig gebruiken."⁴
2. Wij begrijpen dat naar aanleiding van deze beleidswens en in opdracht van de werkgroep nul-emissie van de UAS een verkenning⁵ (de **verkenning**) is gedaan ten aanzien van, of en hoe op een eenvoudige wijze particulier bezit kan worden geïdentificeerd en, als dit mogelijk is, hoe deze ontheffing kan worden verleend via een centraal loket. Deze ontheffingen zouden gelden tot 2030: vanaf dat jaar moeten alle bedrijfsauto's in nul-emissiezones emissievrij zijn.⁶ Het commentaar op dit onderzoek van de afdeling Juridische Zaken van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (**lenW**) was dat er geen eenvoudige manier is om particulieren landelijk ontheffing te verlenen.⁷ Daarnaast moet volgens Juridische Zaken van lenW nog worden vastgesteld wat onder particulier bezit en particulier gebruik wordt verstaan.

¹ "Voertuig op vier of meer wielen, en ingericht voor: **a.** het vervoer van goederen, of **b.** het uitvoeren van andere werkzaamheden; in ieder geval wordt als bedrijfsauto aangemerkt een voertuig van de voertuigcategorie N", zie artikel 1.1 van de Regeling voertuigen. Deze definitie wordt nader geduid in hoofdstuk VB van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV 1990) ter zake milieuzones en nul-emissiezones. Zie in artikel 86c RVV 1990: "*bedrijfsauto*: bedrijfsauto als bedoeld in artikel 1.1 van de Regeling voertuigen, met een toegestane maximum massa van niet meer dan 3.500 kg".

² "Motorvoertuig, niet ingericht voor het vervoer van personen, waarvan de toegestane maximum massa meer bedraagt dan 3500 kg", zie artikel 1 van het RVV 1990.

³ 'Uitvoeringsagenda Stadslogistiek. Op weg naar zero-emissie', d.d. 9 februari 2021. Dit document is opgesteld door lenW, gemeenten (VNG, GNMI, Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Tilburg), de sector (TLN, evofenedex, RAI Vereniging, BOVAG) en Stichting Natuur & Milieu.

⁴ Artikel 3 lid 4 UAS.

⁵ 'Ontheffing particuliere bedrijfsvoertuigen van toegangsregels nul-emissiezones stadslogistiek', d.d. 21 december 2021, door Remco Hoogma.

⁶ Dan vervalt immers het Tijdelijk besluit nul-emissiezones – ontwerpbesluit houdende wijziging van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV 1990) in verband met de tijdelijke voorwaarden en overgangsbepalingen van nul-emissiezones, 9 juli 2021.

⁷ 'Juridische oplegnotitie bij onderzoek 'Ontheffing particuliere bedrijfsvoertuigen van toegangsregels nul-emissiezones stadslogistiek', zonder datum.

3. In de verkenning zijn verschillende methodes naar voren gebracht om deze ontheffingsverlening mogelijk te laten verlopen. IenW heeft aan ons gevraagd om de volgende mogelijke methodes voor ontheffingsverlening te toetsen op eventuele relevante privacyaspecten:
 - i. Hit / no hit-bevraging Handelsregister KvK
 - ii. Hit / no hit-bevraging Handelsregister Belastingdienst
 - iii. Heropzet RDW-kentekenregister
 - iv. Multi Party Computation
 - v. Individuele aanvragen voor ontheffing

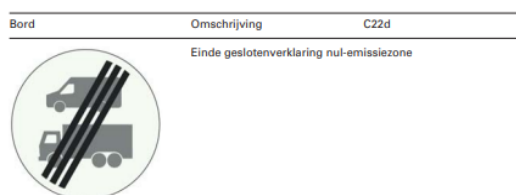
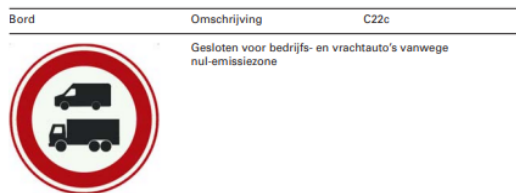
4. In dit rapport identificeren wij de juridische mogelijkheden ten aanzien van de verschillende methodes en lichten wij eventueel benodigde wetwijzigingen toe. Wij begrijpen voorts uit de verkenning en de juridische oplegnotitie van Juridische Zaken IenW dat (ongeacht de methode) geldt dat het kenteken van het voertuig met een ontheffing, wordt opgenomen in een database. Deze database kan worden gebruikt voor controle bij het inrijden van nul-emissiezones met behulp van ANPR-camera's. Op basis daarvan kan vervolgens handhaving plaatsvinden.

5. Wij gaan verder niet in op handhavingsaspecten in het kader van verleende ontheffingen (bijvoorbeeld door ANPR-camera's en/of Boa's). Wel gaan wij per methode in op aspecten zoals werklast, fraudegevoeligheid en beheersmaatregelen.

3. Korte schets achterliggend juridisch kader

Nul-emissiezones en ontheffingen

6. Op 29 oktober 2019 is het Besluit harmonisatie milieuzones vastgesteld.⁸ Dit behelst een wijziging van het RVV 1990, het BABW en het Kentekenreglement in verband met de harmonisatie van milieuzones en de introductie van nul-emissiezones. Het besluit is per 1 januari 2020 in werking getreden en maakt invoering van een nul-emissiezone per 2025 mogelijk doordat de verkeersborden voor het aanduiden van een nul-emissiezone zijn opgenomen in het RVV 1990 (verkeersborden C22c, C22d en C22c1, zie afbeelding hiernaast).



7. Het staat gemeentes niet vrij om de nul-emissiezone te doen gelden voor andere voertuigen dan welke genoemd worden in artikel 86e RVV 1990. Dat zijn thans kort gezegd bedrijfs- en vrachtauto's.
8. Een nul-emissiezone wordt vastgesteld door middel van een verkeersbesluit van B&W. In de motivering van een verkeersbesluit tot invoering van een nul-emissiezone moet aandacht worden besteed aan mitigatie van de effecten van het invoeren van de nul-emissiezone, bijvoorbeeld door een ontheffingensysteem, een subsidieregeling, een hardheidsclausule of anderszins.⁹
9. Op grond van artikel 87 van het RVV 1990 kan het bevoegd gezag een ontheffing verlenen ten aanzien van verkeersbord C22c (het verkeersbord waarmee inrijden voor bedrijfs- en vrachtauto's met emissie wordt verboden). Wij menen dat het bevoegd gezag in dit geval B&Ws is nu het zone-besluit (waarschijnlijk) ook slechts op gemeentelijke wegen betrekking heeft.¹⁰

⁸ Staatsblad 2019, 398.

⁹ Een ontheffing en een hardheidsclausule verschillen en vullen elkaar aan. De hardheidsclausule wordt, zo zien wij onder meer in het geval van de milieuzone voor dieselvrachtauto's in de gemeente Den Haag, ingezet voor bestuurders die geen reguliere (dag-, tijdelijke of langdurige) ontheffing kunnen verkrijgen. Wij verwijzen naar Staatscourant 2021 nr. 31089 van 16 juni 2021 onder "ontheffingenbeleid").

¹⁰ Dit sluit ook aan bij artikel 18 lid 1 Wegenverkeerswet.

10. Een generieke vrijstelling voor een bepaalde groep gebruikers van voertuigen in particulier bezit is niet mogelijk, omdat deze voertuigen niet op voorhand herkenbaar zijn aan een bijzondere aantekening in het kentekenregister.¹¹ Naar wij begrijpen, is er daarom behoefte aan een ontheffingsysteem waarbij particulier bezit centraal staat.
11. In de UAS is afgesproken dat de uitwerking van een ontheffingsysteem voor particulieren ten aanzien van de nul-emissiezone een gezamenlijk project is van IenW en gemeentes, waarbij wordt gestreefd naar een zo uniform mogelijk, geharmoniseerd systeem, bij voorkeur door middel van een gezamenlijk of landelijk loket.¹²

Privacyaspecten

12. Om particulier bezit te identificeren en te verifiëren in het kader van een ontheffingsysteem, lijkt het noodzakelijk bepaalde persoonsgegevens te verzamelen zoals kentekens van voertuigen van particulieren. Om te bepalen in hoeverre en onder welke omstandigheden het verzamelen van persoonsgegevens in deze context mogelijk is, moet gekeken worden naar de Europese Algemene verordening gegevensbescherming (**AVG**) en de nationale Uitvoeringswet AVG.
13. Van belang is alvast op te merken dat de AVG niet van toepassing is op bedrijven, althans voor wat betreft wiens data beschermd is. Alleen de informatie van natuurlijke personen valt onder de definitie “persoonsgegevens”. Uit artikel 4 lid 1 AVG volgt dat persoonsgegevens zijn “*alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon („de betrokkene”); als identificeerbaar wordt beschouwd een natuurlijke persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identifier zoals een naam, een identificatienummer, locatiegegevens, een online identifier of van een of meer elementen die kenmerkend zijn voor de fysieke, fysiologische, genetische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit van die natuurlijke persoon*”.
14. Kort gezegd menen wij dat gegevensverwerking voor een ontheffing kan zijn toegelaten als aan de navolgende voorwaarden wordt voldaan: *juridische grondslag, transparantie, doelbinding, proportionaliteit en subsidiariteit, privacy by design, bijzondere persoonsgegevens en DPIA*. Deze aspecten zullen wij hieronder behandelen.

¹¹ Nota van toelichting bij het Tijdelijk besluit nul-emissiezones, p. 6.

¹² Artikel 4 UAS.

15. Eerst merken wij nog op dat van belang is dat B&W (intern) onderbouwt dat aan de eisen uit de AVG is voldaan. Deze onderbouwing hoeft niet per definitie een uitgebreide studie te zijn (enigszins afhankelijk van de gekozen methode), maar moet in ieder geval ingaan op de reden, de rechtvaardiging en de duur van de verwerking van persoonsgegevens. Mogelijk kan lenW gemeentes hierbij helpen door het opstellen van een uniforme privacyverklaring specifiek gericht op dit onderwerp.¹³

Juridische grondslag

16. In beginsel mogen alleen persoonsgegevens worden verwerkt voor zover hier een (juridische) grondslag voor is. Allereerst is een grondslag nodig voor het “*verwerken*” (opslaan, verzamelen, etc.) van persoonsgegevens. Er zijn zes wettelijke grondslagen, kort gezegd:
- a) toestemming van de betrokkene;
 - b) noodzaak voor uitvoering van een overeenkomst;
 - c) een wettelijke verplichting die rust op de verwerkingsverantwoordelijke;
 - d) noodzaak vanwege bescherming van vitale belangen;
 - e) noodzaak vanwege een taak van algemeen belang of openbaar gezag; en
 - f) noodzaak voor behartiging van gerechtvaardigde belangen.
17. In het geval van ontheffingen voor een nul-emissiezone is de meest voor de hand liggende grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens grondslag e, “*het vervullen van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag*” (artikel 6 lid 1 sub e AVG, artikel 41 lid 1 sub 3 Uitvoeringswet AVG). Vereist is dat de verwerking “*noodzakelijk*” is. Daarnaast is vereist dat het openbaar gezag aan de verwerkingsverantwoordelijke¹⁴ is opgedragen. Het openbaar gezag is in dit geval opgedragen aan het bevoegd gezag (dus B&W).¹⁵
18. Grondslag a) “toestemming van de betrokkene” is geen alternatief, omdat wij hier te maken hebben met overheidsinstanties. De betrokkene moet “*vrijelijk*” toestemming verlenen. Ten

¹³ Wij begrijpen dat hier reeds aan gewerkt wordt.

¹⁴ De verwerkingsverantwoordelijke is de organisatie die formeel bevoegd is te beslissen of persoonsgegevens worden verwerkt, voor welke doeleinden deze worden verwerkt en op welke wijze deze worden verwerkt, zie artikel 26 AVG. In artikel 1 onder 7 AVG is de definitie opgenomen: “een natuurlijke persoon of rechtspersoon, een overheidsinstantie, een dienst of een ander orgaan die/dat, alleen of samen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt; wanneer de doelstellingen van en de middelen voor deze verwerking in het Unierecht of het lidstatelijke recht worden vastgesteld, kan daarin worden bepaald wie de verwerkingsverantwoordelijke is of volgens welke criteria deze wordt aangewezen”.

¹⁵ Artikel 87 RVV 1990 en artikel 18 Wegenverkeerswet.

aanzien van verschillende beginselen in de AVG zijn door het samenwerkingsverband van de Europese privacy toezichthouders, “Artikel 29 Werkgroep”, richtlijnen opgesteld. Dit geldt ook voor de grondslag toestemming.¹⁶ Onder 3.1.1. van deze richtlijnen is opgenomen dat sprake is van een “wanverhouding” wanneer deze grondslag door overheidsinstanties wordt gebruikt. Immers, de betrokkene heeft in het geval van een overheid geen alternatief wanneer deze betrokkene toestemming wenst te weigeren. Toestemming wordt dus niet vrijwillig gegeven. Zo kan een particulier in dit geval geen ontheffing verkrijgen van een andere instantie of partij dan B&W. Conclusie van de Artikel 29 Werkgroep is dan ook dat grondslagen c) en e) beter geschikt zijn voor overheidsinstanties.

19. Grondslag c) “wettelijke verplichting die rust op de verwerkingsverantwoordelijke” zou een alternatief kunnen zijn. Tegelijkertijd is in overweging 41 van de AVG te lezen dat die wettelijke verplichting dan “voldoende nauwkeurig” moet zijn.¹⁷ Hetzelfde geldt voor de toepassing van die wettelijke grondslag. In dit geval menen wij dat uit artikel 87 RVV 1990 en artikel 18 Wegenverkeerswet niet voldoende *de verplichting* volgt voor het verzamelen van persoonsgegevens. Overigens is de toets ten aanzien van subsidiariteit en proportionaliteit – deze behandelen wij hieronder – voor grondslag c) vergelijkbaar als voor grondslag e).
20. Op grond van de tekst van de AVG zou, als alternatief, nog gekeken kunnen worden naar grondslag f) “gerechtvaardigd belang”, maar daar heeft de Autoriteit Persoonsgegevens over gesteld dat overheidsinstellingen/bestuursorganen zich nooit op deze grondslag mogen beroepen.¹⁸
21. Grondslagen b) “noodzaak voor uitvoeren van een overeenkomst” en d) “bescherming van vitale belangen” zijn eveneens niet van toepassing hier.

¹⁶ Zie “Richtsnoeren inzake toestemming overeenkomstig Verordening 2016/678”, herzien en vastgesteld op 10 april 2018. De richtlijnen zijn in het Nederlands beschikbaar op de website van de Autoriteit Persoonsgegevens: https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/wp259_rev_0.1_nl.pdf.

¹⁷ Considerans 41 van de AVG luidt: Wanneer in deze verordening naar een rechtsgrond of een wetgevingsmaatregel wordt verwezen, vereist dit niet noodzakelijkerwijs dat een door een parlement vastgestelde wetgevingshandeling nodig is, onverminderd de vereisten overeenkomstig de grondwettelijke orde van de lidstaat in kwestie. Deze rechtsgrond of wetgevingsmaatregel moet evenwel duidelijk en nauwkeurig zijn, en de toepassing daarvan moet voorspelbaar zijn voor degenen op wie deze van toepassing is, zoals vereist door de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie („Hof van Justitie”) en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens”.

¹⁸ Zie hierover de normuitleg “gerechtvaardigd belang” van de Autoriteit Persoonsgegevens: https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/normuitleg_gerechtvaardigd_belang.pdf.

22. Wij begrepen dat het voornemen is om ontheffingsaanvragen gecentraliseerd te laten behandelen door het Centraal Loket als “backoffice”.¹⁹ Vanwege het bovenstaande wettelijk kader en vanuit publiekrechtelijk en privacy oogpunt, is van belang dat de “verwerkingsverantwoordelijke” B&W zal zijn en dat ook de besluiten in het kader van ontheffing verlening door B&W genomen worden. Dat betekent niet dat er geen centrale backoffice kan zijn die namens de verschillende B&W’s ontheffingsaanvragen verwerkt (en besluiten namens B&W opstelt en verstuurt). Deze backoffice is dan de “verwerker”.²⁰ Bezwaarprocedures zullen dan ook tegen B&W gevoerd worden, maar ook hier zien wij mogelijkheden voor het centraliseren van het merendeel van het werk. Zo zou het verweer ook vanuit een centraal bureau gevoerd kunnen worden en kunnen de bezwaarprocedures door de bezwaarschiffencommissies van de verschillende gemeentes behandeld worden. Hier ligt voor lenW en de gemeentes een opdracht om deze samenwerking, uiteraard afhankelijk van de gekozen methode, verder uit te werken. Met eventuele derden die daarbij worden ingeschakeld zal dan een verwerkersovereenkomst gesloten moeten worden.

Transparantie

23. Op grond van artikelen 5 lid 1 onder a, 12, 13 en 14 AVG moet elke verwerking van persoonsgegevens op een “transparante” wijze gebeuren. In overweging 39 van de AVG is te lezen dat dit, in praktijk, betekent dat overheidsinstanties duidelijke en begrijpelijke taal richting betrokkenen (personen van wie gegevens verwerkt worden) gebruiken. Ook moeten deze personen door de verwerkende instantie duidelijk gewezen worden op hun rechten op grond van de AVG alsmede ook over de wijze waarop deze personen bezwaar kunnen maken.
24. Voor de leesbaarheid van dit rapport werken wij dit principe verder niet per methode uit.²¹ Wij gaan er evenwel vanuit dat de principes van transparantie op grond van de AVG reeds in acht worden genomen door het Centraal Loket dat ontheffingen zal gaan beoordelen. Wel gelden

¹⁹ En om een ontheffing tegelijk te verlenen voor alle nul-emissiezones. Oftewel, een Amsterdammer die een ontheffing van B&W van Amsterdam krijgt, zou deze ook automatisch moeten krijgen voor Rotterdam (etc). Wij gaan hier bij methode v kort op in. Wij hebben overigens begrepen dat lenW al met gemeentes in gesprek is over de samenwerking ten aanzien van de backoffice.

²⁰ Artikel 1 onder 8 AVG: “een natuurlijke persoon of rechtspersoon, een overheidsinstantie, een dienst of een ander orgaan die/dat ten behoeve van de verwerkingsverantwoordelijke persoonsgegevens verwerkt”. Voor de verwerkingsverantwoordelijk en verwerker gelden onder de AVG andere verplichtingen.

²¹ Het begrip “transparantie” wordt door het samenwerkingsverband van de Europese privacy toezichthouders, “Artikel 29 Werkgroep”, nader toegelicht in zijn *Guidelines on Transparency under Regulation 2016/679*, vastgesteld op 29 november 2017: <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/622227>.

extra voorwaarden in het geval van geautomatiseerde besluitvorming (relevant voor methodes i, ii en iv).

Doelbinding

25. Artikel 5 lid 1 sub b AVG bepaalt dat gegevens niet voor een ander doeleinden mogen worden verwerkt dan waarvoor ze oorspronkelijk verzameld zijn. Het kan echter zo zijn dat gegevens toch voor een ander doel en mogelijk door een andere instantie moeten worden verwerkt – dit heet “verdere verwerking”. De (nieuwe) verwerkingsverantwoordelijke zal een toets moeten uitvoeren om te bepalen in hoeverre verdere verwerking van persoonsgegevens en het relevante doel verenigbaar zijn. In recente rechtspraak heeft het Hof van Justitie van de EU verduidelijkt welke criteria een rol spelen (20 oktober 2022, ECLI:NL:EU:C:2022:805):

- het verband tussen het oorspronkelijke doel en het nieuwe doel;
- de context van de gegevensverzameling;
- de soort en aard van de persoonsgegevens (gaat het om bijzondere persoonsgegevens?);
- de mogelijke gevolgen van verdere verwerking; en
- het bestaan van passende waarborgen (bijvoorbeeld beperkte bewaartermijn of versleuteling).

Proportionaliteit en subsidiariteit

26. Daarnaast geldt als algemene regel: persoonsgegevens mogen uitsluitend verzameld worden voor zover nodig en uitsluitend voor het gestelde doel, zijnde een “*taak van algemeen belang of (...) een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag*” (zoals hierboven omschreven onder “juridische grondslag”). Dit betekent ook dat de gegevens verwijderd moeten worden wanneer deze niet meer nodig zijn. Anders gesteld: gegevens mogen alleen bewaard worden voor zover en zolang daar (nog) een doel voor is.

27. Daarnaast moet in het kader van subsidiariteit worden gekeken of het beoogde doel ook bereikt kan worden op een minder ingrijpende manier. Oftewel, is het verzamelen van persoonsgegevens in die zin wel echt *noodzakelijk*? De proportionaliteits- en subsidiariteitstoets zullen wij per methode toelichten.

Privacy by design

28. Op basis van artikel 25 AVG dient privacy en gegevensbescherming mee te worden genomen bij de ontwikkeling van nieuw beleid of nieuwe gegevensverwerking. In beginsel is dit een verplichting van de verwerkingsverantwoordelijke (in dit geval B&W).

DPIA

29. Op basis van artikel 35 AVG is mogelijk een “*Data protection impact assessment*” (DPIA, “*Gegevensbeschermingseffectbeoordeling*”) vereist. Dit is een instrument om vooraf de privacyrisico’s in een concreet geval van gegevensverwerking in kaart te brengen en om te kunnen bepalen welke maatregelen vervolgens genomen kunnen worden om de risico’s te beperken. Het uitvoeren van een DPIA voorafgaand aan de gegevensverwerking is verplicht indien sprake is van een “*hoog privacyrisico*”. Criteria die daarbij een rol spelen zijn (onder andere): de mate waarin en frequentie waarmee gegevens verwerkt worden, de structuur van de databases en de vraag of op basis van gegevensverwerking geautomatiseerde beslissingen worden genomen.²²
30. Bij omvangrijke gegevensverwerking zal een dergelijke DPIA dan ook zijn vereist, zeker wanneer sprake zou zijn van geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens en besluitvorming (zie voor meer toelichting onder privacy bij methode i). De uitvoering van een DPIA bestaat uit een aantal processtappen, welke in onderstaand Model DPIA Rijksoverheid 2022 zijn uitgewerkt, zie ook de afbeelding op de volgende pagina.²³ Daarnaast heeft de EU hierover een Guidelines document gepubliceerd (laatste versie: 4 oktober 2017).²⁴

²² Zie: <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/zelf-doen/data-protection-impact-assessment-dpia#wat-zijn-de-criteria-van-de-europese-privacytoezichthouders-6668>.

²³ ‘Model DPIA Rijksdienst’, d.d. 19 november 2021, p 11-15.

²⁴ Zie https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/20171013_wp248_rev01_enpdf.pdf hiervoor:



31. Met een DPIA wordt ook voldaan aan de verplichting om bij het ontwerp van nieuw beleid rekening te houden met gegevensbescherming (*privacy by design*).²⁵ Een eenvoudige DPIA kan binnen 1 á 2 weken verricht worden, maar voor een meer complexe DPIA moet gedacht worden aan een aantal maanden.

Bijzondere persoonsgegevens

32. In artikel 9 AVG wordt een aantal categorieën persoonsgegevens (zogenoemde “*bijzondere persoonsgegevens*”) genoemd. Dit zijn bijvoorbeeld biometrische gegevens of informatie waar

²⁵ Artikel 25 AVG.

iemands ras, etnische afkomst, politieke opvattingen en/of levensbeschouwelijke overtuigingen uit blijkt. Voor deze bijzondere persoonsgegevens is een zwaardere grondslag vereist (zie artikel 9 lid 2 AVG).

33. Naar ons inzicht zullen bijzondere persoonsgegevens hier geen rol spelen.

4. Afbakening particulier bezit / gebruik

34. Eerst zal moeten worden vastgesteld welke groep personen/voertuigen in aanmerking komt voor ontheffing. Wat ons betreft zou een goed uitgangspunt kunnen zijn dat slechts bedrijfs- en vrachtauto's voor ontheffing in aanmerking komen die (i) te naam zijn gesteld op een natuurlijke persoon, en (ii) uitsluitend particulier (en dus niet geheel of deels bedrijfsmatig) worden gebruikt. De tenaamstelling van het voertuig zal primair leidend zijn. De volgende drie scenario's zijn daarbij denkbaar.

Particuliere tenaamstelling²⁶, geen onderneming – is de eigenaar een natuurlijk persoon, dan wordt (indien voldaan aan alle andere voorwaarden) ontheffing verleend.

Particuliere tenaamstelling, wel onderneming – heeft de natuurlijke persoon op wiens naam het voertuig staat ook een onderneming (eenmanszaak) of is deze persoon ZZP'er, dan zal moeten worden aangetoond dat het voertuig uitsluitend particulier wordt gebruikt (bijvoorbeeld door aan te tonen dat het hoge belastingtarief voor de motorrijtuigenbelasting voor het voertuig wordt betaald en niet het lagere ondernemerstarief).²⁷

Geen particuliere tenaamstelling²⁸ – is de eigenaar een rechtspersoon (bijvoorbeeld een B.V.) dan wordt geen ontheffing verleend.

35. Van belang is dat aan de hand van de informatie van de RDW alleen, niet sluitend kan worden bepaald of sprake is van particulier bezit (zie "Particuliere tenaamstelling, wel onderneming" hierboven). Daarom is extra verificatie aan de hand van de informatie die in het bezit is van de KvK en/of Belastingdienst nodig. Uitgangspunt bij deze aanpak is dat de eerste selectie wordt gemaakt door slechts de N-kentekens te controleren (oftewel, de voertuigen met in ieder geval een particuliere tenaamstelling).

²⁶ In het kentekenregister van de RDW wordt een 'N' toegekend aan voertuigen die op naam zijn gesteld van een natuurlijke persoon.

²⁷ Ondernemers betalen een lager tarief dan particulieren voor een bestelauto, zie https://www.Belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/Belastingdienst/priv/auto_en_vervoer/belastingen_op_auto_en_motor/motorrijtuigenbelasting/soort_motorrijtuig/bestelauto/bestelauto/.

²⁸ In het kentekenregister van de RDW wordt een 'R' toegekend aan voertuigen die op naam zijn gesteld van een rechtspersoon (vennootschappen, stichtingen, overheden).

5. Juridische toetsing naar voren gebrachte methodes en benodigde wetswijzigingen

36. Onze voorlopige conclusie is dat alle methodes in beginsel privacyrechtelijk mogelijk zijn, vanwege de grondslag “*het vervullen van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag*”. Tegelijkertijd zien wij wel dat de ene methode (bijvoorbeeld methode ii) vanuit privacy oogpunt ingrijpender (en dus ingewikkelder) is dan de andere methode (bijvoorbeeld methode v).
37. Wij toetsen de in de verkenning naar voren gebrachte methodes hieronder op nadere privacyaspecten. Daartoe beschrijven wij eerst onze interpretatie van de afzonderlijke methodes, waarna we eventueel benodigde wetswijzigingen behandelen. Daarna komen de privacyaspecten, fraudegevoeligheid plus beheersmaatregelen en werklast aan bod.

i. Hit / no hit bevraging Handelsregister KvK

Beschrijving methode

38. Uit de verkenning maken wij op dat deze methode betreft: het zoeken op natuurlijke personen in het Handelsregister van de KvK. Wij begrijpen dat hiermee wordt bedoeld dat geautomatiseerd wordt nagegaan of de natuurlijke persoon een onderneming heeft, waarbij het ontbreken daarvan een verificatie van particulier gebruik zou betekenen. De bedrijfs- of vrachtauto op naam van deze particulier zou vervolgens automatisch ontheven worden van het verbod om een nul-emissiezone in te rijden.²⁹

Benodigde wetswijziging(en)

39. Wij begrijpen dat het zoeken op natuurlijke personen in het Handelsregister technisch mogelijk is, maar dat de KvK dit uitsluitend mag faciliteren aan specifieke instanties. Eind januari 2023 is B&W in artikel 28 lid 4 sub e van de Handelsregisterwet 2007 als een dergelijke instantie aangewezen, maar slechts voor zover het de uitvoering van specifieke wetten betreft – het Tijdelijk besluit nul-emissiezones behoort hier niet toe. Ingevolge artikel 53 van het Ontwerpbesluit tot wijziging van het Handelsregisterbesluit 2008³⁰ wordt de lijst van

²⁹ De vraag is wat er moet gebeuren met particulieren die zowel een bedrijf als een bedrijfs- of vrachtauto voor *eigen gebruik* heeft. Zie ook wat wij hierover zeggen onder “privacy” en “werklast” ten aanzien van deze methode.

³⁰ ‘Besluit houdende wijziging van het Handelsregisterbesluit 2008, het Financieel besluit handelsregister 2014 en het Besluit SUWI ter uitvoering van enkele aan het handelsregister gerelateerde onderwerpen (register bestuursverboden, afschermen woonadresgegevens, inputfinanciering, e.a.)’, d.d. 24 juli 2020.

aangewezen instanties verplaatst van de Handelsregisterwet 2007 naar het Handelsregisterbesluit 2008.

40. Om deze methode mogelijk te maken voor ontheffingen bij nul-emissiezones zal artikel 53 van het nieuwe Handelsregisterbesluit 2008 (na inwerkingtreding daarvan) dus moeten worden gewijzigd in die zin dat B&W voor de uitvoering van het Tijdelijk besluit nul-emissiezones zal worden toegevoegd aan de lijst van aangewezen instanties. Tijdens een overleg in het kader van dit rapport met Juridische Zaken van IenW is opgemerkt dat een wijziging van een AMvB met voorhang doorgaans anderhalf jaar in beslag neemt. In dit geval zou dat langer duren, omdat bij deze wetwijziging meerdere departementen betrokken zijn.³¹ Wijziging van de Handelsregisterwet 2007 is ook een mogelijkheid³², maar dat zal extra vertraging opleveren. Het gaat dan immers niet om een AMvB-wijziging, maar om wijziging van een wet in formele zin, waarbij behandeling door de Eerste en Tweede Kamer vereist is. Verder geldt voor informatie over bedrijven dat overheidsinstanties al gebruik maken van de informatie uit het Handelsregister. Sterker nog, in de privacyverklaring van de KvK is te lezen dat overheidsinstanties “*verplicht zijn de gegevens te gebruiken bij de uitvoering van hun publieke taken*”.³³

Privacy

41. Voor deze methode zien wij (na wetwijziging) geen harde privacy-gerelateerde belemmeringen, mits de juiste (voorzorgs)maatregelen worden genomen. Ten aanzien van subsidiariteit en proportionaliteit geldt dat het noodzakelijk is om persoonsgegevens te verzamelen en dat er geen evidente manieren zijn om hetzelfde doel te bereiken waarbij minder persoonsgegevens worden verzameld. Er worden ook niet meer persoonsgegevens verwerkt dan noodzakelijk voor het geformuleerde doel (artikel 5 lid 1 sub c AVG). Ervan uitgaande dat de informatie veilig wordt opgeslagen en wordt verwijderd zodra die gegevens niet meer nodig zijn, zien wij in principe geen obstakels voor wat betreft deze punten.
42. Wel zullen nog andere maatregelen moeten worden genomen om aan de privacyregels te voldoen, zoals het uitvoeren van een DPIA voor aanvang van de gegevensverwerking. Er zou

³¹ Als wordt gekeken naar de ondertekening van het Handelsregisterbesluit 2008 zijn dat EZK en J&V.

³² Zie ook de verkenning, p. 6.

³³ Zie: <https://www.kvk.nl/privacy/privacyverklaring/met-welke-derde-partijen-worden-mijn-persoonsgegevens-door-kvk-gedeeld/>.

immers sprake (kunnen) zijn van omvangrijke geautomatiseerde gegevensverwerking en besluitvorming.

43. Wij zien, uiteraard afhankelijk van de uiteindelijke toepassing van deze methode, wel het risico dat sprake is van “geautomatiseerde besluitvorming”. In feite komt dit neer op het nemen van besluiten zonder menselijke tussenkomst (denk bijvoorbeeld aan het opleggen van een boete met flitscamera's). Op grond van artikel 22 AVG mag geautomatiseerde besluitvorming (door B&W) alleen wanneer sprake is van een wettelijke grondslag en maatregelen worden genomen ter bescherming van de rechten en vrijheden van de betrokken personen (zie lid 2 onder b). Dit betekent dus dat aanvullende bepalingen gelden wanneer sprake is van geautomatiseerde besluitvorming.³⁴
44. De eerder genoemde Artikel 29 Werkgroep schreef, mede met het oog op de opkomst van nieuwe technologieën, de “richtsnoeren inzake geautomatiseerde individuele besluitvorming en profilering voor de toepassing van Verordening (EU) 2016/679”.³⁵ Hieruit volgt onder meer dat als sprake is van geautomatiseerde besluitvorming, de verwerkende instantie in het kader van transparantie duidelijkheid zal moeten verschaffen over de onderliggende logica. Om dit concreter te maken: een betrokkene dient bijvoorbeeld niet een ingewikkelde wiskundige formule te krijgen bij verzoek om meer informatie, maar wel duidelijkheid over welke soorten persoonsgegevens zijn gebruikt in het besluitproces. Onder “passende beschermingsmaatregelen” wordt bijvoorbeeld gekwalificeerd een “regelmatige kwaliteitscontrole” en “evaluatie van algoritmen”.
45. Voor methode i (en ook methode ii en iv) is aan te bevelen dat B&W (en de andere betrokken partijen) controleren dat voldaan wordt aan de additionele eisen die gelden als gevolg van geautomatiseerde besluitvorming.

Fraudegevoeligheid en/of mogelijke beheersmaatregelen

46. Het is niet uitgesloten dat voertuigen die een ontheffing hebben gekregen door afwijkend houderschap, verkoop of uitleen toch worden gebruikt voor bedrijfsmatige activiteiten. Een specifiek scenario is oneigenlijk gebruik door verhuurbedrijven en leasemaatschappijen (zie

³⁴ Overigens menen wij dat bij geen enkele van de methodes sprake is van “profilering” in de zin van artikel 4 onder 4 AVG, omdat wij niet zien dat “evaluatie van bepaalde persoonlijke aspecten” (zoals persoonlijke voorkeuren, interesses of locatie) plaatsvindt.

³⁵ Vastgesteld op 3 oktober 2017. Deze is beschikbaar in het Nederlands via: https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/wp251rev01_nl.pdf.

onder meer Bijlage 2 en 3 van de verkenning). Ook kunnen aanvragers (direct) na ontheffing verlening een onderneming inschrijven en het voertuig alsnog bedrijfsmatig gebruiken. Wij zien op dit moment vanuit juridisch oogpunt geen sluitende beheersmaatregelen om fraude te voorkomen. Uiteraard zal wel een efficiënte wisselwerking tussen de verschillende instanties moeten worden opgezet.

47. Overigens is een ander risico dat niet alle particulieren met een bestelauto én een bedrijf, deze bestelauto ook bedrijfsmatig gebruiken. Dit kan ertoe leiden dat particulieren bezwaar gaan maken tegen boetes dan wel de afwijzing van een ontheffingsaanvraag. Er zal moeten worden nagedacht hoe een particulier in die situatie kan aantonen dat de bestelauto niet bedrijfsmatig wordt gebruikt (bijvoorbeeld door uit eigen beweging informatie van de Belastingdienst te delen).

Werklast

48. Omdat onder deze methode verlening van ontheffingen in zeer grote mate geautomatiseerd plaats zal vinden, zou deze methode (alsmede methode ii) tot de minder werk intensieve methodes moeten behoren. Evenwel geldt dit voor B&W en de backoffice, maar er zal nog aanzienlijke werklast (met bijbehorende kosten) zijn ten behoeve van het opzetten van de juiste IT faciliteiten en het bijhouden daarvan, mede ook met het oog op artikel 22 AVG (oftewel, de extra eisen in het kader van “geautomatiseerde besluitvorming”). Die werklast kunnen wij niet kwantificeren, maar zou meegenomen moeten worden in de overwegingen. Daarnaast kunnen wij ons voorstellen dat er zowel voor burgers als gemeentes een aanspreekpunt moet zijn om (vermeende) verkeerde besluiten te corrigeren. Ook zal er afstemming met de instantie nodig zijn die haar gegevens deelt met B&W (de KvK).
49. Van belang is wel dat een groot deel van de werklast bij een ander overheidslichaam terecht komt. Immers, de KvK moet de selectie van de data maken (om te voorkomen dat alle persoonsgegevens moeten worden gedeeld en B&W, dan wel de genoemde backoffice, zelf moet gaan destilleren en daardoor te veel en onnodige persoonsgegevens verzamelt). De afhankelijkheid van andere instanties is wat ons betreft een nadeel.
50. Tot slot levert de groep particulieren die een bedrijfsauto voor *persoonlijk* gebruik heeft, maar ook een onderneming heeft, waarschijnlijk extra werklast op. Immers, deze groep particulieren valt binnen het geautomatiseerde systeem tussen wal en schip. Mogelijk dat voor deze mensen een apart aanvraagstelsel kan worden opgezet.

ii. Hit / no hit bevraging BelastingdienstBeschrijving methode

51. Deze methode is qua opzet hetzelfde als methode i, behalve dat in dit geval gegevens over het gehanteerde belastingtarief door de Belastingdienst worden gedeeld. Informatie van de Belastingdienst is bruikbaar, omdat ondernemers voor hun bedrijfs- of vrachtauto gebruik kunnen maken van een fiscaal aantrekkelijke regeling voor de motorrijtuigenbelasting. Ook bij deze methode zou verlening van ontheffingen dus (in zeer grote mate) geautomatiseerd plaatsvinden.

Benodigde wetswijziging(en)

52. In artikel 67 van de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen (**AWR**) is geregeld dat een ieder die zich met enige werkzaamheid bij de uitvoering van de belastingwet bezig houdt, in principe alles geheim moet houden. Alles wat hij/zij in dat kader ziet, opmerkt of te horen krijgt, mag hij/zij alleen bekend maken als dat noodzakelijk is voor de uitvoering van de belastingwet en de invordering van belastingschulden. Deze fiscale geheimhoudingsplicht wordt bijvoorbeeld niet doorbroken door de Wet open overheid (vroeger: Wet openbaarheid van bestuur).³⁶
53. Op de geheimhoudingsplicht bestaan de volgende, voor deze notitie relevante, uitzonderingen:³⁷
- a) een wettelijk voorschrift tot bekendmaking verplicht;
 - b) de noodzakelijke bekendmaking ten behoeve van een goede vervulling van publiekrechtelijke taken; of
 - c) in geval van ontheffing door de Minister van Financiën.
54. Uitzondering a) is bedoeld om de Belastingdienst in bepaalde situaties (wettelijk) te kunnen dwingen om informatie te delen. Een voorbeeld is wanneer de Belastingdienst in een fiscale procedure op grond van artikel 8:42 lid 1 Awb de op de zaak betrekking hebbende stukken moet delen. Een ander voorbeeld is artikel 162 Wetboek van Strafvordering, op grond waarvan een ambtenaar een aangifteplicht heeft wanneer deze kennis krijgt van een misdrijf.
55. Op dit moment is er geen wettelijke grondslag voor het delen van informatie ten behoeve van het verlenen van een ontheffing in de zin van het RVV 1990. De wetgever zou ervoor kunnen kiezen in de wet (bijvoorbeeld in het RVV 1990, welke als "wettelijk voorschrift" kwalificeert) op te nemen dat de Belastingdienst in het kader van ontheffing verlening informatie moet delen. Op

³⁶ Dat is ook nooit de bedoeling geweest, zie *Kamerstukken II 2005/06, 30 322, nr. 7*, pagina 26 en 27.

³⁷ Artikel 67 lid 2 en lid 3 AWR.

die manier bepaalt de wetgever immers dat voldoende maatschappelijk belang is om de fiscale geheimhoudingsplicht te doorbreken.³⁸ Wijziging van het RVV 1990 en inwerkingtreding daarvan kosten evenwel minimaal een jaar.

56. In de verkenning wordt geschreven, mede naar aanleiding van gesprekken met de Belastingdienst zelf, dat ondersteuning van het nul-emissiezonebeleid waarschijnlijk geen voldoende zwaarwegende reden is om de Belastingdienst (op grote schaal) persoonsgegevens te laten verstrekken.³⁹ Gezien de gevoeligheid van persoonsgegevens van de Belastingdienst, de wettelijke geheimhoudingsplicht en het specifieke doel waarmee de Belastingdienst persoonsgegevens verzamelt (namelijk: het heffen van belasting), kunnen wij dit standpunt volgen.
57. Ten aanzien van uitzondering b) geldt dat in artikel 43c van de Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen is opgenomen welke bestuursorganen (met bijbehorende informatie en doel) zijn uitgezonderd van de fiscale geheimhoudingsplicht. Gemeenten zijn bijvoorbeeld uitgezonderd ten behoeve van kentekenregistergegevens voor ontheffing verlening van het inrijverbod van milieuzones voor circus- en kermisauto's (artikel 43c lid 1 onder c, sub 5). Wijziging van deze uitvoeringsregeling zou mogelijk een oplossing kunnen zijn.
58. Uitzondering c): een ontheffing per ministeriële regeling kan, als optie waarbij de wet niet gewijzigd moet worden, dan mogelijk uitkomst bieden. Tot 2008 was in het Voorschrift informatieverstrekking 1993 opgenomen onder welke algemene omstandigheden een ontheffing verleend kon worden. Nu is dat stelsel beperkter, omdat bovengenoemd voorschrift verdisconteerd is in andere regelgeving, waardoor de ontheffing alleen nog voor een beperkt aantal situaties geschikt is. Eén van die situaties is gegevensverstrekking voor invulling van de publieke taak, maar het bestuursorgaan is nog niet opgenomen in bovengenoemde Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen.⁴⁰ Daarmee zou de ontheffing eigenlijk niet meer zijn dan een tijdelijke oplossing ten opzichte van de tweede uitzondering. Aangezien de nul-emissiezone pas in 2025 in werking zal treden, zien wij voorlopig geen reden om met een ontheffing te werken.

³⁸ *Kamerstukken II 2006/07,30 322, nr .3 (MvT)*

³⁹ Zie pagina 7 van de verkenning.

⁴⁰ De andere situaties zijn onvoorziene gevallen, bijvoorbeeld in het kader van wetenschappelijk onderzoek, en gegevensverstrekking aan belastingplichtigen zelf die niet onder artikel 67 lid 1 AWR vallen. Deze uitzonderingen lijken ons beiden niet geschikt. Zie voor meer achtergrond het commentaar op artikel 67 AWR van M.P.R. Lemmen in de serie NDFR Commentaar.

59. Belangrijk om op te merken ten aanzien van de geheimhoudingsplicht van de Belastingdienst: wij kunnen ons heel goed voorstellen dat er politieke bezwaren zijn tegen het doorbreken van de geheimhoudingsplicht van de Belastingdienst, juist ook omdat dit zo expliciet in de wet is opgenomen. Dit aspect vormt dus een grote uitdaging voor deze methode, waardoor deze methode wat ons betreft ook direct minder geschikt is.

Privacy

60. Alhoewel wat ons betreft het delen van informatie van de Belastingdienst meer weloverwogen dient te gebeuren dan (bijvoorbeeld) het geval is voor informatie van de KvK (zie onder i), zou het wel mogelijk moeten zijn om dan wel het RVV 1990 dan wel de Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen zo aan te passen dat de fiscale geheimhoudingsplicht doorbroken wordt (denk hierbij aan het voorbeeld van de circus auto's, artikel 43c lid 1 onder c, sub 5 Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen). Dit zal evenwel in grote mate afhangen van de politieke wil om dit te doen nu in beginsel een verbod op het delen van belasting gerelateerde informatie bestaat.
61. Ten aanzien van subsidiariteit menen wij dat mogelijk een obstakel kan ontstaan. Wij kunnen ons goed voorstellen dat de Autoriteit Persoonsgegevens de positie inneemt dat het gebruiken van gegevens van de Belastingdienst niet nodig is, omdat ook (bijvoorbeeld) gegevens van de RDW of de KvK kunnen worden gebruikt.. Daarbij is wat ons betreft het uitgangspunt dat persoonsgegevens van de Belastingdienst onder de AVG (nog) beter beschermd zijn dan die van de RDW of de KvK.
62. Tussen de Belastingdienst en gemeentes, althans de Regionale Informatie- en Expertisecentra's (RIEC's), is een convenant gesloten "ten behoeve van Bestuurlijke en Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, Bestrijding Handhavingsknelpunten en Bevordering Integriteitsbeoordelingen" (van september 2014).⁴¹ Dit convenant ziet niet op algemene gemeentelijke verplichtingen ten aanzien van het verkeer, laat staan op de specifieke taak van het verlenen van ontheffingen voor nul-emissiezones. Om op een verantwoorde manier persoonsgegevens uit te kunnen wisselen in dit kader, zou het wat ons betreft op de weg van de gemeentes en de Belastingdienst liggen om hier een additioneel convenant over te sluiten (dan wel het bestaande convenant aan te passen).

⁴¹ Alle convenanten zijn beschikbaar op de website van de Belastingdienst. Zie voor de convenant met de gemeentes: https://download.Belastingdienst.nl/Belastingdienst/docs/convenant_liec_riec_al11121z2ed.pdf.

63. Mogelijk zal ook hier een DPIA moeten worden uitgevoerd voor aanvang van de gegevensverwerking. Er zou immers sprake (kunnen) zijn van omvangrijke geautomatiseerde gegevensverwerking en besluitvorming.
64. Tot slot: wij zien ook hier, uiteraard wederom afhankelijk van de uiteindelijke toepassing van deze methode, het risico dat sprake is van “geautomatiseerde besluitvorming”. Wij verwijzen naar onze toelichting onder methode i, ook ten aanzien van de eventuele werklast.

Fraudegevoeligheid en/of mogelijke beheersmaatregelen

65. Deze methode lijkt ons in beperkte mate fraudegevoelig. Uiteraard valt niet uit te sluiten dat fraude wordt gepleegd. Daarbij moeten wij in gedachten houden dat het belastingtarief bestelwagens voor ondernemers weliswaar lager is, maar dat het verschil wellicht niet zo groot is dat ondernemers niet verleid zouden kunnen worden om met het oog op een ontheffing hun bedrijfsauto op eigen naam te zetten.⁴² Wellicht dat dit weer anders is wanneer rekening wordt gehouden met de mogelijkheid om BTW af te trekken voor gereden kilometers.⁴³
66. Wij zien vanuit juridisch oogpunt voor nu geen beheersmaatregelen op dit gebied. Het is bovendien de vraag of dit ook zou kwalificeren als fraude: een ondernemer die zijn/haar eigen bedrijfsauto als voertuig gebruikt en vanuit fiscaal oogpunt het voertuig ook echt alleen voor persoonlijke doeleinden inzet, kan bezwaarlijk vanuit het oogpunt van ontheffing verlening alsnog als ondernemer worden beschouwd. Hiervoor zou een controle nodig zijn van het exacte gebruik van iedere bedrijfsauto en dat veronderstellen wij praktisch onmogelijk.

Werklast

67. Deze is vergelijkbaar als voor methode i: ontheffing verlening zal in grote mate geautomatiseerd plaatsvinden, waardoor de werklast wat dat betreft beperkt kan blijven voor B&W en de backoffice, maar er zal wel technisch werk verricht moeten worden. Ook kunnen wij ons voorstellen dat voor deze methode (in verhouding tot methode i) meer werk gaat zitten in het (veilig) verwerken van de persoonsgegevens, omdat deze afkomstig zijn van de Belastingdienst en dit mogelijk met meer waarborgen moet dan informatie van de KvK.

⁴² Een particulier betaalt voor een bestelauto van ongeveer 3.000 kg die rijdt op benzine, EUR 373 per kwartaal. Een ondernemer betaalt voor dezelfde auto (zonder fijnstoftoeslag) EUR 226 per kwartaal. Dit komt (voor deze auto) neer op EUR 588 per jaar.

⁴³ Samengevat: in het geval van *bedrijfsmatig* of *zakelijk* gebruik van eigen auto kan iemand EUR 0,19 per zakelijk gereden kilometer aftrekken van de omzet. Hetzelfde geldt voor BTW over gebruik en onderhoud.

68. Wel moet gezegd worden dat er, net als bij methode ii, een groot deel van de werklust bij een ander overheidslichaam terecht komt. Immers, de Belastingdienst moet de selectie van de data maken (om te voorkomen dat alle persoonsgegevens moeten worden gedeeld en B&W, dan wel de genoemde backoffice, zelf moet gaan destilleren en daardoor te veel en onnodige persoonsgegevens verzamelt). De afhankelijkheid van andere instanties is wat ons betreft een nadeel. Ook zou een convenant moeten worden afgesloten (indien andere partijen daaraan zouden wensen mee te werken).
69. Wellicht ten overvloede merken wij, in het kader van wat wij hierboven over artikel 67 AWR schrijven, op dat het realiseren van een wetswijziging een arbeidsintensief proces is.

iii. Heropzet RDW-kentekenregister

Beschrijving methode

70. Deze methode betreft een wijziging van de opzet van het RDW-kentekenregister, waarbij voortaan ook KvK-nummers aan kentekens worden gekoppeld aan de hand van BSN-nummers. Hierdoor kunnen kentekens zonder gekoppeld KvK-nummer, en daarmee de bedrijfsauto's van particulieren die hun bedrijfs- of vrachtauto sowieso voor *eigen gebruik* hebben, overblijven. In feite wordt daarmee de stap die onder methode i nog gemaakt moet worden, overgeslagen.
71. Deze selectie kan zowel door de RDW als door gemeentes gedaan worden. Ons lijkt het evenwel meer voor de hand liggen dat de RDW slechts gegevens deelt ten aanzien van kentekens waaraan *geen* KvK-nummer is gekoppeld. Dan zou B&W (in samenwerking met de backoffice) slechts aan de hand van informatie van de RDW een ontheffing moeten kunnen verlenen.
72. Wij begrijpen dat de RDW al bezig is met het opnieuw opzetten van het RDW-kentekenregister, maar dat dit een langlopend project betreft en dat er nog geen overeenstemming is over de uiteindelijke opzet. Het is naar wij van u begrijpen moeilijk iets te zeggen over de mogelijke timing hiervan.

Benodigde wetswijziging(en)

73. Het is de vraag of er een wettelijke grondslag is voor de RDW om KvK-gegevens op te slaan in hun aangepaste register. Wij hebben die wettelijke grondslag niet gezien (Artikel 87 RVV 1990 en artikel 18 Wegenverkeerswet scheppen immers geen publieke taak voor de RDW). Er zou dan ook een nieuwe wettelijke basis nodig zijn voor de RDW om die KvK-gegevens op te slaan. Gezien het ontheffingensysteem maar tot 2030 zou bestaan, lijkt het ons, rekening houdend met

de werklust en de overige privacy aspecten, onwaarschijnlijk dat er politieke wil is om hiervoor een aparte wetwijziging door te voeren.

74. De AVG is, zoals reeds toegelicht, in principe niet van toepassing op gegevens van bedrijven (want, geen natuurlijke personen), waardoor de RDW geen (of in ieder geval in mindere mate) een wettelijke grondslag nodig heeft voor verzameling van die KvK-gegevens.
75. Voor wat betreft het vervolgens gebruiken van deze informatie voor het verlenen van ontheffingen door B&W, zien wij geen wetwijzigingen die nodig zouden zijn voor het opnieuw opzetten van het RDW-kentekenregister,.

Privacy

76. Ook wanneer een wettelijke basis bestaat voor het verzamelen van KvK-gegevens door de RDW, moet nog aan de eerdergenoemde waarborgen uit de AVG voldaan worden. Mits de juiste maatregelen genomen worden – denk aan het verwijderen van de gegevens wanneer deze niet meer nodig zijn –, zou dit mogelijk moeten zijn.
77. Er mogen niet meer persoonsgegevens verwerkt worden dan noodzakelijk om het geformuleerde doel te bereiken, het zogenaamde “minimaliseringsbeginsel”. Bij deze methode zien wij, in ieder geval voor wat betreft het delen van gegevens tussen de RDW en B&W, een beperkt risico op schending van het minimaliseringsbeginsel, omdat in dit geval geen – althans, in mindere mate – geautomatiseerde ontheffing verlening plaatsvindt en mogelijk informatie door de RDW gedeeld wordt die niet nodig is voor het bevoegd gezag dat ontheffingen verleent, namelijk informatie over bedrijven. Al met al menen wij dat voor wat betreft subsidiariteit en proportionaliteit kan worden voldaan de aan de AVG.
78. In de privacyverklaring van de RDW is te lezen dat persoonsgegevens gedeeld worden met “andere overheidsorganisaties die wettelijke en publieke taken uitvoeren”, zoals gemeentes.⁴⁴ Ook op de website van de rijksoverheid worden overigens bovengenoemde grondslagen genoemd.⁴⁵

⁴⁴ Deze verklaring is te lezen de website van de RDW: <https://www.rdw.nl/over-rdw/kwaliteits--en-servicenormen/privacyverklaring/uw-persoonsgegevens-bij-de-rdw>.

⁴⁵ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/privacy-en-persoonsgegevens/vraag-en-antwoord/mogen-organisaties-mijn-persoonsgegevens-aan-anderen-doorgeven>.

79. Wat ons betreft is goed verdedigbaar dat de RDW informatie ten aanzien van particulieren zou delen met B&W. De RDW verzamelt die gegevens voor een (verkeer gerelateerd) doel dat dichtbij dat van B&W in dit kader ligt, waardoor wat ons betreft de gegevens “verder verwerkt” kunnen worden.

Fraudegevoeligheid en/of mogelijke beheersmaatregelen

80. De kans op fraude achten wij beperkt. Uiteraard kunnen wij niet uitsluiten dat ondernemers hun bedrijfsauto op persoonlijke naam zetten (waardoor dit voertuig geen KvK-nummer gekoppeld krijgt en dus bij B&W terecht zal komen voor ontheffing verlening), maar rekening houdend met fiscale aspecten vragen wij ons af in hoeverre het voor ondernemers aantrekkelijk is om een voertuig privé te rijden. Deze afweging kan uiteraard voor ieder individueel geval anders uitvallen.
81. De risico's betreffen voornamelijk de duur van het proces, zoals hierboven al toegelicht. Een ander risico – en dat is vergelijkbaar met methode i – ziet op particulieren die een bedrijfsauto voor eigen gebruik hebben (maar ook een onderneming, bijvoorbeeld als ZZP'er). Voor deze particulieren zal een manier gevonden moeten worden om buiten het geautomatiseerde systeem om een ontheffing te krijgen door aan te tonen dat zij hun bedrijfsauto nimmer *bedrijfsmatig* gebruiken.

Werklast

82. De werklast voor gemeentes (en/of de mogelijke centrale backoffice) zou wat ons betreft beperkt blijven, doordat de RDW in feite al een selectie kan maken van bedrijfs- en vrachtauto's waar geen KvK-nummer aan gekoppeld is.
83. De werklast zit vooral in het daadwerkelijk opnieuw opzetten van het RDW-kentekenregister en het opzetten van de wettelijke grondslag voor de RDW om KvK-gegevens te verzamelen. Een nadeel aan deze methode is daarmee dat de werklast bij de RDW (en/of KvK) ligt. Dit geldt vervolgens ook voor het filteren van de informatie. Daarmee is B&W voor deze methode bijna volledig afhankelijk van andere instanties (o.a. qua timing van het gebruiksklaar komen van benodigde systemen). Wij zien dat als een bezwaar van deze methode.
84. Overigens valt ook bij deze methode nog te zien hoe onderscheid kan worden gemaakt tussen particulieren met bedrijf én bedrijfs- of vrachtauto voor *eigen gebruik* tegenover particulieren met bedrijf én bedrijfs- of vrachtauto voor *bedrijfsmatig gebruik*. Immers, aan de hand van deze

methode blijven de kentekens zonder KvK-nummer over, maar daarmee wordt bovenstaand onderscheid niet gemaakt, terwijl alle particulieren met een bedrijfs- of vrachtauto voor *eigen gebruik* aanspraak maken op een ontheffing.

iv. Multi Party Computation (MPC)

Beschrijving methode

85. Uit de verkenning maken wij op dat dit een technische oplossing betreft voor bestandkoppeling zonder dat persoonsgegevens worden gedeeld. MPC is een nieuwe, innovatieve “cryptografische” rekentechniek, waarbij met versleutelde data analyses kunnen worden uitgevoerd. Oogmerk van deze methode is dat de verschillende verwerkers (en verwerkingsverantwoordelijken) in principe geen inzicht krijgen in elkaars databestanden, maar dat deze databestanden wel gezamenlijk gebruikt kunnen worden om een nieuwe database aan te leggen aan de hand van bepaalde waarden van de gekoppelde databestanden. Het resultaat van die analyse kan dan weer door een vooraf te bepalen partij ingezien worden. Hierdoor wordt voorkomen dat onnodige persoonsgegevens verzameld worden.
86. Met MPC zouden RDW en KvK (en/of de Belastingdienst) door koppeling van hun bestanden inzage kunnen krijgen in welke bedrijfsauto's op naam staan van natuurlijke personen zonder *bedrijfsmatige activiteiten*. In dit geval zou, zo begrijpen wij, B&W de uiteindelijke partij zijn die inzicht krijgt in de automatisch geanalyseerde en verzamelde data, aan de hand waarvan ontheffingen kunnen worden verleend (in samenwerking met de gecentraliseerde backoffice).

Benodigde wetswijziging(en)

87. Of hiervoor een wetswijziging nodig is, valt nog niet met zekerheid te zeggen nu nog niet bepaald is welke gegevens precies gebruikt zullen worden. Afhankelijk van welke databestanden gebruikt worden, kan mogelijk worden gekeken naar hetgeen wij schreven onder methodes i-iii van dit rapport. Tot slot is van belang dat de ontheffingen ook daadwerkelijk als ontheffingen verleend worden en niet als algemene vrijstelling, gezien de tekst van artikel 87 RVV 1990 (waarin wordt gesproken over een ontheffing).

Privacy

88. Reeds sinds enkele jaren loopt een pilot project met innovatie lab Novum en TNO, waarbij MPC wordt toegepast zodat de Sociale Verzekeringsbank (SVB) ouderen aan kan schrijven die geen gebruik maken van hun (mogelijke) recht op aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO). Uit de hierover beschikbare informatie maken wij op dat de techniek nog niet klaar is om op grote

schaal te worden gebruikt. Daarnaast begrijpen wij dat terwijl de techniek verder ontwikkeld wordt, ook nog gekeken moet worden of e.e.a. juridisch houdbaar is, onder andere door het verrichten van een DPIA.⁴⁶

89. Hoe dan ook zal bij toepassing van deze methode sprake zijn van (enige) verwerking van persoonsgegevens. Immers, ook al worden bepaalde persoonsgegevens van de verschillende databestanden niet onderling gedeeld, uit de resultaten van de cryptografische analyse kunnen de verwerker (lees: de genoemde backoffice) en/of de verwerkingsverantwoordelijke (lees: B&W) tot op zekere hoogte eigenschappen van natuurlijke personen achterhalen.
90. Dit sluit aan bij wat de Autoriteit Persoonsgegevens tot nu toe heeft gezegd over MPC (en bovengenoemde pilot). In september 2022 is de Tijdelijke regeling pilot gerichte bevordering gebruik AIO in werking getreden. Over deze regeling heeft de Autoriteit Persoonsgegevens op 16 augustus 2022 een advies uitgebracht.⁴⁷ Door middel van MPC worden gegevens van de SVB en het UWV geanalyseerd, waardoor een mailingbestand wordt gecreëerd. De Autoriteit Persoonsgegevens overweegt in haar advies dat dit mailingbestand gevoelige informatie bevat en dat ook het toevoegen van wie niet of wel (en hoe) heeft gereageerd, gevoelige informatie zou kunnen zijn. Daarom moeten hier waarborgen voor worden opgesteld.
91. Opvallend is dat de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kader van de internetconsultatie (van 29 maart 2022 tot 26 april 2022) schrijft dat “er een manier gevonden is om dit te doen binnen alle privacy-eisen” (waarmee bedoeld wordt: het bereiken van de mogelijke AIO-gerechtigden). Wellicht dat dit gebaseerd is op het feit dat de Autoriteit Persoonsgegevens in zekere zin toestemming heeft gegeven voor de pilot (en daarmee impliciete goedkeuring voor de methode).
92. Op voorhand en aan de hand van de nu beschikbare informatie kunnen wij evenwel niet bevestigen dat MPC vanuit privacy oogpunt en voor dit geval kan. Wij zien goede argumenten dat MPC binnen de kaders de AVG mogelijk zou moeten zijn, op een vergelijkbare wijze als dat met de hit-no-hit bevraging zou kunnen en rekening houdend met de richtsnoeren die zijn opgesteld door de artikel 29 Werkgroep. Deze richtsnoeren zijn immers juist ook opgesteld om

⁴⁶ Zie hierover de website van Novum: <https://novum.nu/project/secure-multi-party-computation/> en ook de podcast “de innovatie ambtenaar” van maart 2021: <https://novum.nu/hoe-kunnen-we-het-niet-gebruik-van-regelingen-terugdringen-experiment-met-secure-multi-party-computation/> al.

⁴⁷ Zie: https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/advies_tijdelijke_regeling_pilot_aanpak_niet-gebruik_aio.pdf.

te kunnen anticiperen op nieuwe technieken (zie randnr. 44). Voordeel is dat bij de ontwikkeling van de techniek tegelijk rekening kan worden gehouden met privacy aspecten, zie ook het “*privacy by design*” beginsel (verankerd in artikel 25 AVG). Zoals ook geschreven is in het concept van de Tijdelijke regeling pilot gerichte bevordering gebruik AIO, geldt juist dat door middel van MPC tegemoetgekomen kan worden aan de eisen ten aanzien van proportionaliteit en subsidiariteit zoals die volgen uit de AVG.⁴⁸ Immers, dankzij MPC hoeven zo min mogelijk persoonsgegevens te worden verzameld, waardoor de “inbreuk” zo beperkt mogelijk blijft.

93. Tegelijkertijd zien wij op dit moment het risico dat, mocht de techniek op korte termijn toegepast worden, de Autoriteit Persoonsgegevens het standpunt in kan nemen dat op dit moment nog niet voldoende duidelijk is dat de waarborgen van de AVG worden nageleefd bij toepassing van MPC. Bij de pilot zijn, zo volgt uit het advies, (gegevens van) 100.000 AOW-gerechtigden betrokken. Voor het verlenen van ontheffingen zullen mogelijk (aanzienlijk) meer persoonsgegevens dan wel personen betrokken moeten worden. Uit het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens volgt immers ook dat al snel sprake is van gevoelige informatie, omdat nu eenmaal aan de hand van andere informatie bepaalde conclusies getrokken kunnen worden. Wij verwachten dat dit voor de ontheffingen ook een rol zal spelen. Bovendien, de pilot loopt tot 2025, dus wij kunnen ons voorstellen dat de Autoriteit Persoonsgegevens die pilot eerst geheel weer doorlopen (bijvoorbeeld om te bepalen welke extra waarborgen moeten worden gehanteerd bij het verzamelen van gegevens door middel van MPC). Wellicht dat de Autoriteit Persoonsgegevens bereid is nog een pilot te laten lopen, maar de kans bestaat uiteraard dat dat niet het geval is. De vraag is ook of dit ontheffingsvraagstuk zich leent voor een pilot. Wij menen dat daar een afbreukrisico aan is verbonden.
94. Afhankelijk van de databases die gebruikt worden, kunnen nog specifieke privacy aspecten opkomen (zoals de geheimhoudingsplicht van de Belastingdienst, zie methode ii).
95. Tot slot: wij zien ook hier, uiteraard wederom afhankelijk van de uiteindelijke toepassing van deze methode, het risico dat sprake is van “geautomatiseerde besluitvorming”. In praktijk zal dat bijvoorbeeld betekenen dat het bevoegd gezag een duidelijk inzicht kan geven in de wijze waarop MPC werkt. Wij verwijzen verder naar onze toelichting onder methode i.

⁴⁸ Deze is te downloaden op de pagina ten aanzien van de internetconsultatie voor bovengenoemd voorstel: <https://www.internetconsultatie.nl/regelingpilotgebruikaio/b1>.

Fraudegevoeligheid en/of mogelijke beheersmaatregelen

96. De kans op fraude achten wij, vergelijkbaar met methodes i en ii, beperkt.
97. Wel zijn er natuurlijk mogelijkheden dat de software (tijdelijke) fouten bevat. Verder is het algemene risico dat de techniek niet op tijd gereed is voor gebruik en de Autoriteit Persoonsgegevens “op de rem trapt”, zoals hierboven toegelicht. Daarnaast geldt het risico van de natuurlijke persoon met een bedrijfsauto voor *persoonlijk* gebruik maar die wel een onderneming heeft (zoals toegelicht onder i en iii) ook hier, als de informatie van de KvK gebruikt zal worden.

Werklast

98. Het toepassen van deze methode op korte termijn zal waarschijnlijk, voor zover het überhaupt haalbaar is, veel inspanning vereisen. Ook kunnen wij ons voorstellen dat het gereedmaken van de software op grote schaal een kostbaar proces is. De ontwikkeling van de technologie kan nog op onverwachte uitdagingen stuiten die het proces kunnen vertragen. Ook kunnen resultaten van de pilot tegenvallen.
99. Bovendien moet overwogen worden dat de werklast in grote mate bij andere instanties en organisaties terechtkomt dan de verwerkingsverantwoordelijke (B&W) en/of de verwerker (de backoffice). Dit zou uiteraard anders zijn indien de benodigde technische kennis intern beschikbaar is.
100. De vraag is of het risico genomen kan worden dat de techniek niet op tijd gereed is, gezien nul-emissiezones op 1 januari 2025 van kracht zullen zijn. (Zie ook onze toelichting onder “privacy” hierboven.)

v. *Individuele aanvragen*

Beschrijving methode

101. Hierbij is geen sprake van gebruikmaking van bestaande databases, maar van het aanleggen van een eigen database op basis van door aanvragers aangeleverde informatie. Dit zou betekenen dat de aanvrager van een ontheffing zelf moet aantonen dat deze de bedrijfsauto slechts particulier gebruikt.
102. Gemeentes en lenW zouden nog moeten afstemmen welke informatie precies zou moeten worden aangeleverd. Wij kunnen ons voorstellen dat het bijvoorbeeld gaat om

kentekengegevens, informatie over eventuele ondernemingen en afschriften waaruit volgt dat het hoge belastingtarief voor de motorrijtuigenbelasting betaald wordt.⁴⁹ Vooral dit laatste gegeven is belangrijk voor het bepalen welke particulieren met bedrijfsauto en onderneming hun bedrijfsauto *niet bedrijfsmatig* inzetten.⁵⁰

Benodigde wetswijziging(en)

103. Voor deze methode zal naar ons inzicht geen wetswijziging nodig zijn.

Privacy

104. Deze methode prevaleert wat ons betreft vanuit het oogpunt van privacywetgeving en bestuursrecht. Aanvragers delen hun informatie immers uit eigen beweging en er is ons inziens een beheersbaar risico dat gegevens worden verwerkt voor andere doeleinden dan beoogd (artikel 5 lid 1 sub c AVG). Ook sluit deze methode beter aan bij de wettelijke systematiek (artikel 87 RVV 1990) en mogelijk ook beter bij bestaande processen binnen gemeenten. Afhankelijk van het soort persoonsgegevens dat zal worden verwerkt en op welke schaal dat gebeurt, zal de verplichting om een privacy impact assessment (DPIA) te doen in geval van methode (v) mogelijk niet gelden. Er is immers geen sprake van geautomatiseerde besluitvorming (in welk kader de verplichting voor een DPIA eerder geldt).

Fraudegevoeligheid en/of mogelijke beheersmaatregelen

105. De mate waarin fraude een rol speelt, is in grote mate vergelijkbaar met de andere methodes. Alhoewel een aanvrager in eerste instantie zelf de informatie verstrekt op grond waarvan een aanvraag beoordeeld gaat worden, zal deze informatie grotendeels afkomstig moeten zijn van andere instanties: wij kunnen ons voorstellen dat in het aanvraagproces verzocht wordt om afschriften dan wel kopieën van brieven van andere instanties (denk aan een brief van de Belastingdienst waaruit volgt welk tarief van de motorrijtuigenbelasting wordt betaald). De drempel om die informatie te vervalsen, ligt wat ons betreft in het algemeen hoog.
106. Uiteraard kan een aanvrager na het indienen van de informatie en/of het verkrijgen van de ontheffing, (bijvoorbeeld) bepaalde wijzigingen doorvoeren waardoor deze particulier eigenlijk niet meer zou moeten kunnen voldoen aan de ontheffing voorwaarden. Een aanvrager zou bijvoorbeeld vlak na het verkrijgen van zijn/haar vergunning een ander belastingtarief kunnen

⁴⁹ In het kader van het inzage-recht verankerd in artikel 15 AVG kunnen aanvragers informatie over eigen gegevens opvragen bij de Belastingdienst.

⁵⁰ Zoals ook toegelicht onder optie ii: wanneer slechts informatie van de RDW en/of KvK gebruikt wordt, is naar ons inzicht niet mogelijk om dat onderscheid te maken.

gaan betalen (ervan uitgaande dat dit mogelijk is en niet rekening houdend met andere implicaties). Dit risico geldt evenwel niet alleen voor methode v.

107. Om die informatie op (blijvende) juistheid te controleren dan wel het risico op fraude vooraf zo veel mogelijk te beperken, zal bijvoorbeeld steekproefsgewijs en/of aan de hand van bepaalde signalen de aangeleverde informatie moeten worden gecontroleerd. Bijvoorbeeld zouden aanvragers bij het indienen van een aanvraag informatie moeten verstrekken over hun (eventuele) ondernemingen. Als dan een bepaald (digitaal) veld wordt aangekruist, kan de backoffice besluiten de aanvraag nader te onderzoeken voordat een vergunning wordt verleend. Om vervolgens ook daadwerkelijk te kunnen controleren dan wel om het hierboven geschetste risico op fraude te beperken, zien wij grofweg een aantal beheersmaatregelen, die naast of apart van elkaar kunnen worden ingezet:

Optie A. Bij het verlenen van een ontheffing kan worden bepaald dat de houder van de ontheffing jaarlijks opnieuw moet aantonen dat aan de ontheffingsvoorwaarden wordt voldaan. Om de werklust voor zowel aanvrager als de backoffice te beperken, kan bijvoorbeeld geëist worden dat de houder van de ontheffing ieder jaar na ontheffing verlening slechts weer relevante informatie ten aanzien van de betaalde motorrijtuigenbelasting deelt.

Deze optie heeft evenwel nadelen: de aanvrager moet geattendeerd worden op deze blijvende verplichting. Bovendien kan vanuit het oogpunt van subsidiariteit en proportionaliteit in het kader van privacy gesteld worden dat dit een relatief zwaar middel is om het ogenschijnlijk beperkte risico op fraude te voorkomen. Ook is de werklust – en daarmee lopen wij iets vooruit op het algemene deel over werklust voor optie v – voor de backoffice aanzienlijk: onder meer moeten de opnieuw aangeleverde gegevens weer gecontroleerd worden, er moeten mogelijk herinneringen worden gestuurd, er moeten maatregelen ingesteld worden bij het uitblijven van informatie, etc. Tot slot: als de houder van de ontheffing de eerste keer de ingediende informatie heeft vervalst, kan dat een volgende keer ook.

In het kader van werklust zal hier een efficiënte oplossing moeten worden gevonden.

Optie B. Overwogen kan worden een convenant af te sluiten met de Belastingdienst wanneer die informatie als basis gebruikt gaat worden (zie toelichting onder methode ii). In dat

convenant kan bijvoorbeeld worden afgesproken dat B&W informatie die aangeleverd wordt, mag verifiëren bij de Belastingdienst. Dit zou een steekproefsgewijze toets kunnen zijn, of een toets van alleen particulieren met onderneming en bedrijfsauto.

Het sluiten van een convenant met de Belastingdienst is, voor zover wij dat kunnen overzien, geen eenvoudig proces. Uitgangspunt is immers dat de Belastingdienst in beginsel alleen informatie kan delen wanneer dit mogelijk is onder het hierboven reeds beschreven wettelijke regime. Daartoe zal dan waarschijnlijk een aanpassing van de Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen vereist zijn.

Optie C. Het is aan te bevelen om vooraf zo goed als mogelijk te bepalen welke informatie op welke wijze ingediend moet worden. Zo zou met de Belastingdienst kunnen worden afgestemd dat in het kader van de ontheffing aanvragen particulieren een afschrift nodig hebben waarop te zien is dat het hoge tarief motorrijtuigenbelasting wordt betaald en dat, om het risico op fraude te beperken en wanneer particulieren een aanvraag indienen daartoe, de Belastingdienst een ondertekend document kan voorzien waaruit dit volgt. Het risico op fraude wordt hiermee kleiner, omdat een ontheffing dan slechts wordt verleend als de specifiek verzochte informatie wordt ingediend.

Dit is wat ons betreft ook een goed alternatief voor het opstellen van een aparte convenant, omdat het waarschijnlijk minder werk kost en niet leidt tot het delen van meer persoonsgegevens. Op die manier vindt immers de controle niet plaats nadat de informatie is ingediend, maar vooraf (en in feite al bij de Belastingdienst).

Tegelijkertijd geldt ook hier een beperkte afhankelijkheid van de Belastingdienst. Hierin is wat ons betreft een rol voor lenW weggelegd en is het ook aan te raden afstemming te hebben met de Belastingdienst. Wij kunnen ons voorstellen dat de Belastingdienst bereid is mee te denken om te voorkomen dat hiervoor speciaal een convenant moet worden afgesloten.

Optie D. Daarnaast is wat ons betreft sowieso aan te raden om de verleende ontheffingen van rechtswege te laten vervallen als de bedrijfsauto in kwestie van eigenaar wijzigt – dit is ook logisch aangezien de ontheffing gekoppeld zou moeten worden aan een persoon plus voertuig in plaats van alleen aan een voertuig dan wel persoon.

Wij gaan in dit rapport verder niet in op handhaving, maar bovenstaande zou bijvoorbeeld gecontroleerd kunnen worden door zowel een informatieplicht bij de houder van de ontheffing neer te leggen alsmede door de aanvrager tweejaarlijks ter controle een afschrift te laten sturen van zijn/haar kentekengegevens (of andere gegevens, afhankelijk van de informatie die gebruikt wordt om de initiële aanvraag te controleren). Als de informatie ineens afwijkt, kan de backoffice nader onderzoek instellen. Eventueel is ook met het CJIB en de RDW af te stemmen dat als een bedrijfsauto waar voor een ontheffing is verleend, op een andere naam komt, dat B&W geïnformeerd wordt zodat de ontheffing ingetrokken kan worden.

Wij zien dit als een minder complex alternatief dan een nacontrole op grond van informatie van de Belastingdienst (optie A) en wat ons betreft zou het in dit geval ook niet nodig zijn om een convenant met de Belastingdienst te sluiten. Bij de afstemming met het CJIB en de RDW zien wij wederom een rol weggelegd voor lenW.

108. Wij merken nog op dat het vragen van toestemming van de aanvrager om zijn/haar ingediende persoonsgegevens te controleren op juistheid, waarschijnlijk leidt tot bezwaren vanuit privacy oogpunt. Zoals eerder toegelicht in hoofdstuk A: aanvragers hebben geen andere mogelijkheid dan een ontheffing krijgen van B&W. Toestemming zal dus nooit *vrijelijk* zijn gegeven, waardoor deze toestemming in feite niets waard is en die toestemming geen grondslag kan zijn om persoonsgegevens te verwerken. Wij zien geen mogelijkheden om deze bezwaren weg te nemen.
109. Tot slot moet er rekening mee worden gehouden dat een ontheffing sowieso maar voor de periode 2025-2030 zal gelden. Alhoewel in die periode voldoende voertuigen van eigenaar zullen wisselen – misschien zelfs door invoering van de nul-emissiezone – geldt wel dat de tijdspanne waarin zich veranderingen kunnen voordoen ten opzichte van het moment dat de ontheffing wel of niet verleend wordt, beperkt is.

Werklast

110. Een ontheffingensysteem aan de hand van individuele aanvragen levert (mogelijk) een grotere werklast op voor het bestuursorgaan en de backoffice (zeker wanneer rekening wordt gehouden met controle ná ontheffing verlening, zoals hierboven omschreven bij de opties). Wij begrijpen dat van de ongeveer 1 miljoen bestelauto's een kleine 10% in handen is van particulieren. Invoering van de nul-emissiezones zou in ieder geval tot enkele tienduizenden, maar mogelijk

tot meer dan honderdduizend ontheffingsaanvragen kunnen leiden. Per ontheffingsaanvraag zou een aparte beoordeling aan de geldende criteria moeten worden gemaakt. Dit kan een aanzienlijke werklast opleveren.

111. Bovendien is de vraag of het haalbaar is om alle mogelijke ontheffingsaanvragen te verwerken voordat de nul-emissiezone van kracht wordt (en ook handhaving plaatsvindt), waarbij ook nog tijd genomen zal moeten worden om particulieren voldoende (en lang genoeg) te informeren over de invoering van de nul-emissiezone en de mogelijkheid tot het verkrijgen van een ontheffing. Bijna het gehele ontheffingsproces moet nog opgezet worden, er moeten nog mensen voor worden aangenomen en dan pas begint het echte werk. Een ander nadeel is daarnaast dat ontheffingen weliswaar rechtszekerheid bieden op individuele basis, maar het risico bestaat dat een brede waaier aan ontheffingscriteria wordt gehanteerd. Zo kan de situatie ontstaan dat per gemeente andere criteria voor het verlenen van een ontheffing toegepast worden (bijvoorbeeld om maatwerk te bieden). Een mogelijk gevolg is een wildgroei aan bezwaar-en beroepsprocedures. Oplossing zou zijn om landelijk een zo uniform mogelijk ontheffingensysteem vorm te geven.⁵¹
112. Er zijn uiteraard manieren om ook in het geval van individuele aanvragen e.e.a. zo efficiënt mogelijk in te richten. Vergelijkbaar met het omgevingsloket zou een portaal gemaakt kunnen worden waarbij particulieren aan de hand worden genomen bij het indienen van een aanvraag.⁵² Door middel van een koppeling met DigiD kunnen bepaalde gegevens automatisch door de aanvrager worden ingevuld. Dit zou zowel voor de aanvrager als de verwerkende instantie moeten leiden tot een efficiëntieslag. Vervolgens kan de eerdergenoemde backoffice de aanvraag beoordelen en namens de betreffende B&W een concept besluit opstellen. Bij de ontwikkeling van een dergelijke portaal zien wij een rol weggelegd voor lenW.
113. Belangrijk is te onthouden dat het oogmerk is om een ontheffing binnen de nul-emissiezone van de ene gemeente, ook te laten gelden voor de nul-emissiezone van de andere gemeente. Zo hoeft een particulier niet per gemeente een ontheffing aan te vragen. Dit vereist enige afstemming tussen B&W (dit kan via de backoffice), omdat het besluit tot het verlenen van een ontheffing dus in feite moet leiden tot het afgeven van meerdere ontheffingen (dus meerdere

⁵¹ Dit sluit ook aan bij de UAS, artikel 4.

⁵² Wij begrijpen dat men al bezig is met het opzetten van een dergelijk portaal.

besluiten) óf een gemeente handhaaft niet als de overtreder in één van de andere gemeentes een ontheffing heeft.

114. Aan de hand van de exacte getallen van het aantal particulieren dat mogelijk in aanmerking komt voor een ontheffing en door het uitwerken van processuele en inhoudelijke aspecten van de ontheffing verlening aan de hand van deze methode, zou de werklast beter ingeschat kunnen worden. Wij zien hier een opgave voor gemeentes, in samenwerking met IenW. (Dit geldt uiteraard ook wat betreft handhaving en de nacontrole van verleende vergunningen.)

6. Advies voor het vervolg

115. Op grond van onze analyse komen wij tot het volgende schematische overzicht, waarbij wij de verschillende methodes scoren (van groen/goed, geel/gemiddeld en rood/moeilijk) op het gebied van de behandelde aspecten benodigde wetswijzigingen, privacy, fraude/beheersmaatregelen en werklust.

Ontheffing nul-emissiezones – schematisch score overzicht methodes i-v				
	<u>Benodigde wetswijziging (en)</u>	<u>Privacy</u>	<u>Fraude en/of mogelijke beheersmaatregelen</u>	<u>Werklust</u>
<u>Methode i – hit / no hit bevraging Handelsregister KvK</u>	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
<u>Methode ii – hit / no hit bevraging Belastingdienst</u>	Red	Yellow	Green	Yellow
<u>Methode iii – heropzet RDW-kentekenregister</u>	Yellow	Red	Yellow	Red
<u>Methode iv – Multi Party Computation (MPC)</u>	Red	Red	Green	Red
<u>Methode v – individuele aanvragen</u>	Green	Green	Green	Yellow

116. Al met al zien wij goede redenen om te focussen op verdere uitwerking van en voorbereidingen voor methode v. Deze conclusie trekken wij vanuit juridisch en privacy technisch oogpunt; **(1)**

juridische haalbaarheid staat in dit rapport voorop. Voor methode v zien wij geen benodigde wetswijzigingen en het privacy risico kan beperkt gehouden worden.

117. Wij houden echter, voor zover wij dat kunnen overzien, ook rekening met de volgende factoren; **(2) de werklast en kosten voor uitvoering; (3) het risico op fraude en de mate waarin beheersmaatregelen nodig dan wel mogelijk zijn; (4) de benodigde tijd voor implementatie.**

118. Nog steeds lijkt methode v ons de meest geschikte. Samengevat, omdat:

- de meer geautomatiseerde oplossingen nog altijd werklast (en bijbehorende kosten) veroorzaken die ook nog eens (deels) terechtkomt bij andere ministeries;
- de ontheffingen zullen sowieso maar tot uiterlijk 2030 geldig blijven, waardoor het minder aantrekkelijk wordt om een geheel nieuw technisch platform op te zetten voor deze ontheffingen;
- in hoge mate onzeker is of benodigde wets- of stelselwijzigingen op tijd gereed zijn. Dit geldt ook voor de benodigde convenant met de Belastingdienst en voor de techniek achter MPC in zijn algemeenheid; en
- het risico op fraude en de mate waarin beheersmaatregelen nodig dan wel mogelijk zijn voor methodes i-iv naar onze inschatting niet per se veel beperkter zijn dan in vergelijking tot methode v.

119. Voor meer toelichting verwijzen wij naar onze juridische toelichting ten aanzien van de verschillende methodes.

7. Tot slot

120. Uw eventuele vragen en opmerkingen op het rapport vernemen wij graag. Na verdere afstemming zullen wij de besproken processchets uitwerken.