



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 186/2021 van 8 oktober 2021

Betreft: Voorontwerp van ordonnantie tot invoering van een belasting ter bestrijding van de verkeerscongestie (CO-A-2021-170)

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit"),
aanwezig: mevrouw Marie-Hélène Descamps, mevrouw Alexandra Jaspar, de heer Yves-Alexandre de Montjoye en de heer Bart Preneel;

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, met name de artikelen 23 en 26 (hierna "WOG");

Gelet op Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG* (hierna "AVG");

Gelet op de wet van 30 juli 2018 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens* (hierna "WVG");

Gelet op de adviesaanvragen van de Minister belast met Financiën en Begroting, Ambtenarenzaken en Meertaligheid, de heer Sven Gatz, ontvangen op 23 juli 2021;

Gelet op de bijkomende informatie, ontvangen op 16 september 2021

Gelet op het verslag van Alexandra Jaspar;

Brengt op 8 oktober 2021 het volgend advies uit:

I. ONDERWERP EN CONTEXT VAN DE AANVRAAG

1. Op 26 juli 2021 verzocht de de Minister van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest belast met Financiën en Begroting, Ambtenarenzaken en Meertaligheid, de heer Sven Gatz (hierna "de aanvrager") het advies van de Autoriteit over een voorontwerp van ordonnantie van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tot invoering *van een belasting ter bestrijding van de verkeerscongestie* (hierna "het ontwerp").
2. Volgens de Memorie van toelichting wil het ontwerp een *intelligente belasting lanceren die de naam SmartMove" draagt*, ter bestrijding van de verkeerscongestie binnen het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Dee belasting is gebaseerd op het beginsel dat gebruikers van voertuigen *"moeten betalen voor de kosten van de verkeerscongestie die zij veroorzaken, met name de economische kosten, de gezondheids- en milieukosten van luchtvervuiling, en de kosten ten gevolge van verkeersongevallen"*. Bovendien stelt de Commissie voor een "congestiebelasting" in te voeren door een belasting in te voeren die niet meer alleen gebaseerd is op het bezit van een voertuig, maar op het werkelijke gebruik ervan, geïndividualiseerd voor elke belastingbetaler. De Memorie van toelichting zegt verder nog " In de praktijk zullen bestuurders meer betalen tijdens de piekuren, minder *gedurende de daluren, en niets tijdens zowel de nacht als de weekends en de feestdagen. Daarnaast wordt rekening gehouden met de financiële capaciteit van de belastingplichtigen door de tarieven te laten variëren in functie van de kracht van de motor van het voertuig. Deze variabele in functie van het vermogen van de motor laat ook toe om het gebruik van voertuigen, zoals SUV's, wat in een stedelijke context niet altijd wenselijk is, te ontmoedigen*».
3. In artikel 3 bepaalt het ontwerp aldus "De belasting is verschuldigd op grond van *de verkeerscongestie veroorzaakt door een voertuig als gevolg van het gebruik van dit voertuig op een aan de belasting onderworpen weg*" en de "*belasting is niet verschuldigd wanneer het voertuig op een aan de belasting onderworpen weg rijdt tijdens perioden van gebruikelijke niet-congestie van het verkeer, als volgt vastgelegd:*
 - *van maandag tot vrijdag van 00u00 tot 07u00 en van 19u00 tot 24u00;*
 - *Zaterdag, zondag alsook feestdagen van 00u00 tot 24u00* ».
4. Artikel 4 definieert de belastingplichtige als de bestuurder op het moment dat de kilometers die aanleiding geven tot de belasting worden gereden. Het voorziet in 2 uitzonderingen op dit principe, namelijk wanneer de houder het voertuig ter beschikking stelt aan zijn werknemers, en wanneer het voertuig voorwerp uitmaakt van een leasecontract. In beide gevallen kan de belastingplichtige respectievelijk de houder en de huurder van het voertuig zijn.

5. Het ontwerp laat aan de belastingplichtige de keuze tussen:
- een variabele belasting die is gekoppeld aan het werkelijke gebruik van het voertuig op basis van het aantal kilometers dat is afgelegd op een aan de belasting onderworpen weg op de tijdstippen waarop de belasting verschuldigd is (uitgesplitst naar de uren van gebruikelijke zware en lichte congestie), alsmede van de ritten, die worden geregistreerd door middel van boordapparatuur¹ (artikelen 7 en 15) (hierna "variabele belasting" of "kilometerbelasting"), en
 - een forfaitaire belasting (dagpas), die is gebaseerd op het loutere feit dat gebruik wordt gemaakt van een aan de belasting onderworpen weg (en dus geen verband houdt met het werkelijke gebruik van de weg) (artikelen 8 en 12) (hierna "de forfaitaire belasting" of "de dagpas").
6. Alvorens een voertuig² te gebruiken op een aan belasting onderworpen weg op een tijdstip waarop de belasting verschuldigd is, moet de belastingplichtige een dagpas verkrijgen bij de belastingdienst of bij een verdeler³ indien hij opteert voor de forfaitaire belasting (artikel 10, 1^o) of een dienstverleningsovereenkomst sluiten met de dienstverlener van zijn keuze⁴ indien hij opteert voor de variabele belasting (artikel 10, 2^o). Indien de belastingplichtige voor de forfaitaire belasting kiest, kan hij zich bij de belastingdienst laten registreren voordat hij zijn dagpas verkrijgt (artikel 11). Het ontwerp voorziet ook in vrijstellingen van de betaling van de belasting voor personen met beperkte mobiliteit of met een handicap (artikel 9).
7. Artikel 25 van het ontwerp bepaalt dat de naleving van de ontwerpordonnantie en de uitvoeringsbesluiten kan worden gecontroleerd door middel van ANPR-camera's (Automatic Number Plate Recognition) die zullen worden geïntegreerd in het platform voor videobewaking, in Brussel opgericht bij de ordonnantie van 28 mei 2015 *tot oprichting van*

¹ Artikel 2, 7^o van het ontwerp definieert "boordapparatuur" als: *"alle aan boord van een voertuig geïnstalleerde of meegenomen hardware- en softwarecomponenten die worden gebruikt als onderdeel van de toldienst, teneinde gegevens te verzamelen, op te slaan, te verwerken en vanop afstand te ontvangen/verzenden, als een afzonderlijk toestel of geïntegreerd in het voertuig, om aldus te komen tot de berekening van de belasting ».*

² Hieronder vallen motorvoertuigen bestemd of gebruikt voor het personenvervoer over de weg, motorvoertuigen bestemd of gebruikt voor het goederenvervoer over de weg en met een maximaal toegestane massa van ten hoogste 3,5 ton, bepaalde bromfietsen en snorfietsen, voertuigen met zero-emissie en hybride voertuigen (artikel 2, 15^o, 16^o en 17^o).

³ Volgens artikel 2, 21^o van het ontwerp is een verdeler *"de persoon die de dagpas in naam en voor rekening van de fiscale administratie te koop aanbiedt».*

⁴ Voor zover de variabele heffing beantwoordt aan de definitie van een tol in de zin van Richtlijn (EU) 2019/520 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2019 *betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer en ter facilitering van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over niet-betaling van wegentol in de Unie*, moet zij voor inning openstaan voor de markt. Het ontwerp definieert "dienstaanbieder" als volgt: *dienstaanbieder: elke door de tolheffer op haar EETS-gebied toegelaten organisatie die aan belastingplichtigen een dienst aanbiedt van berekening, facturatie, inning en doorstorting van de variabele belasting aan de tolheffer op basis van door boordapparatuur geregistreerde gegevens" en artikel 2, 13^o de "de hoofddienstaanbieder als: "een dienaar met specifieke verplichtingen, zoals de verplichting om overeenkomsten te sluiten met alle belanghebbende belastingplichtigen, of met specifieke rechten, zoals een specifieke vergoeding of een gegarandeerde langetermijnovereenkomst, die verschillen van de rechten en plichten van andere dienaar».*

een instelling van openbaar nut (Brussel-Preventie & Veiligheid) waarin het beheer van het preventie- en veiligheidsbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is samengebracht (hierna "ordonnantie Brusafe").

8. Het ontwerp voorziet ook in de oprichting van een databank met gegevens die aan de belastingdienst worden meegedeeld door de belastingplichtige, de dienstverlener, de verdeler en ook uit verschillende bronnen (waaronder authentieke bronnen), om deze belastingdienst in staat te stellen de belasting vast te stellen, te innen en te vorderen, toe te zien op de naleving van het ontwerp van ordonnantie en het milieueffect te berekenen als bedoeld in artikel 38 § 2 (wanneer de belastingplichtige heeft gekozen voor de variabele belasting indien de dienstverlener de belastingdienst is) (artikelen 45 en 47).

9. De invoering van een heffingsysteem, zoals bedoeld in het ontwerp, brengt de verwerking van persoonsgegevens met zich mee, in de zin van de AVG, op voorwaarde dat de persoon die de belasting verschuldigd is, een natuurlijke persoon is, en dit op verschillende niveaus :
 - verwerking van vrijstellingen (artikel 9) ;
 - facultatieve registratie voorafgaand aan de verkrijging van de dagpas (artikel 11) ;
 - verkrijgen van de dagpas (artikel 12);
 - sluiting van de dienstverleningsovereenkomst (en terbeschikkingstelling van de boordapparatuur) (artikel 13) ;
 - registratie van de ritten en van het aantal afgelegde kilometers op de aan de belasting onderworpen wegen op de tijdstippen waarop de belasting verschuldigd is, door middel van de boordapparatuur en mededeling van de gegevens aan de dienstverlener (artikel 15);
 - controle op de naleving van de door het ontwerp opgelegde verplichtingen door middel van ANPR-camera's en kruiscontrole van de gegevens van deze camera's met de gegevens in de databank voor de voertuigen met dagpas, die de boordapparatuur hebben geactiveerd of die zijn vrijgesteld (artikelen 25, 45 en 47);
 - de verstrekking van gegevens aan de belastingdienst door de verdeler en de dienstverlener (artikelen 41 en 42).

10. De adviesaanvraag heeft betrekking op de volgende bepalingen van het ontwerp: 9, § 1, 5° en 6°, §§ 2 en 3 ; 11 à 13 ; 15, 20-21; 24 - 25 ; 38,§2 ; 41-42; 44 à 47, et 52 à 55.

11. **Dit advies beperkt zich echter tot een analyse van de noodzaak en de evenredigheid van het heffingsysteem zoals dat in het ontwerp wordt beoogd, aangezien een onderzoek van bovengenoemde bepalingen bij de huidige stand van het ontwerp voorbarig lijkt omdat het genoemde systeem niet in verhouding lijkt te staan tot het nagestreefde doel**, namelijk de invoering van een op het aantal afgelegde kilometers gebaseerde belasting om de congestie van het autoverkeer in het Brusselse Gewest te bestrijden. Ter illustratie verwijst de Autoriteit naar enkele artikelen waaruit blijkt dat het mogelijk is een kilometerbelastingstelsel op te zetten waarbij persoonsgegevens worden verwerkt en maar de rechten en vrijheden van de betrokkenen minder aantast⁵.

II. ONDERZOEK VAN DE AANVRAAG

A. Inleidende opmerkingen over de beginselen van rechtmatigheid, voorspelbaarheid, noodzakelijkheid en evenredigheid

12. De registratie van de door de belastingplichtige afgelegde ritten met behulp van boordapparatuur en de mededeling van de desbetreffende gegevens aan de belastingdienst, het bijhouden van een databank met gegevens, waaronder gezondheidsgegevens die uit verschillende bronnen, alsmede de vergelijking van deze gegevens met de door de ANPR-camera's verzamelde gegevens, vormen samen met de door de invoering van het belastingstelsel SmartMove, gegevensverwerkingen die ontegenzeggelijk de rechten en vrijheden van de betrokken personen aanzienlijk aantasten.
13. De Autoriteit herhaalt dat elke inmenging in het recht op eerbiediging van de bescherming van persoonsgegevens, in het bijzonder wanneer het gaat om een aanzienlijke inmenging, zoals in dit geval, alleen is toegestaan indien zij noodzakelijk is en in verhouding staat tot het nagestreefde doel en waarvan de toepassing voor de betrokken personen voorspelbaar is. Elke norm die de verwerking van persoonsgegevens regelt, met name wanneer deze verwerking een aanzienlijke inmenging vormt op de rechten en vrijheden van de betrokkenen, moet dus voldoen aan de eisen van voorspelbaarheid en nauwkeurigheid, zodat de betrokkenen bij het lezen ervan duidelijk kunnen zien welke verwerking met hun gegevens wordt uitgevoerd en onder welke omstandigheden de gegevensverwerking is toegestaan.
14. Een inmenging in het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en in het recht op bescherming van persoonsgegevens, is slechts toelaatbaar indien zij noodzakelijk is en in

⁵Zie in dit verband met name R. Jardí-Cedó, M. Mut-Puigserver, J. Catsellà-Roca, M. Magdalena et A. Viejo, « *Privacy-preserving Electronic Road Pricing System for Multifare Low Emission Zones* », in Proceedings of the 9th International Conference on Security of Information and Networks, 2016, blz. 158 - 165 en J. Balasch, A. Rial, C. Troncoso, B. Preneel, I. Verbauwhede, and C. Geuens. Pretp, "Privacy-preserving electronic toll pricing", in USENIX Security Symposium, blz. 63-78, 2010.

verhouding staat tot het doel van algemeen belang dat ermee wordt nagestreefd, en door zijn aard als leidraad dient voor elke wettelijke bepaling die een verwerking van persoonsgegevens regelt. De auteur van een dergelijke norm moet kunnen aantonen dat deze voorafgaande analyse van noodzakelijkheid en evenredigheid is uitgevoerd.

15. Het noodzakelijkheidsbeginsel vereist niet alleen het beoordelen van de doeltreffendheid van de beoogde verwerking met het oog op het bereiken van het nagestreefde doel, maar ook het nagaan of die beoogde verwerking de minst ingrijpende manier is om dat doel te bereiken.
16. Als de noodzaak van de verwerking van persoonsgegevens wordt aangetoond, moet ook worden aangetoond dat de verwerking in verhouding staat (in strikte zin) tot het nagestreefde doel, dat wil zeggen dat er een billijk evenwicht is tussen de verschillende aanwezige belangen en de rechten en vrijheden van de betrokkenen; met andere woorden, er moet worden nagegaan of het ongemak dat de beoogde verwerking veroorzaakt, niet buitensporig is ten aanzien van het nagestreefde doel.

B. Aangaande het doel dat het ontwerp nastreeft

17. Volgens artikel 3 van het ontwerp is de belasting verschuldigd voor verkeersopstoppingen veroorzaakt door een voertuig dat gebruik maakt van een aan de belasting onderworpen weg gedurende de tijdstippen die in het ontwerp als gebruikelijke congestie worden beschouwd, d.w.z. van 7.00 uur tot 19.00 uur, van maandag tot en met vrijdag, met uitzondering van de feestdagen. In artikel 7 van het ontwerp is bepaald dat de gebruikelijke uren van hoge congestie tussen 7.00 en 10.00 uur en tussen 15.00 en 19.00 uur liggen en dat de gebruikelijke uren van lage congestie tussen 10.00 en 15.00 uur liggen.
18. Het SmartMove-belastingstelsel heeft dus duidelijk tot doel de verkeerscongestie op het wegennet van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest⁶ te bestrijden van maandag tot vrijdag van 7 tot 19 uur, met uitzondering van de feestdagen.
19. Uit sommige bepalingen van het ontwerp blijkt echter dat het doel niet uitsluitend lijkt te zijn verkeerscongestie te bestrijden door bestuurders aan te moedigen verantwoorde mobiliteitskeuzes te maken. Sommige van de bepalingen of maatregelen lijken inderdaad betrekking te hebben op de milieuproblematiek.

⁶ Uit de Memorie van toelichting en de aanvullende informatie van de bevoegde ambtenaar blijkt duidelijk dat bepaalde wegen van het toepassingsgebied van de belasting zijn uitgesloten (ringwegen, toegangswegen tot overstapparkings).

20. Enerzijds biedt artikel 38 § 2, van het ontwerp de belastingdienst, als belangrijkste dienstverlener⁷, de mogelijkheid om de persoon die de variabele belasting verschuldigd is, te wijzen op de "milieu-impact" die door het voertuig wordt veroorzaakt wanneer het rijdt op een weg die aan de belasting is onderworpen. Deze bepaling roept de volgende opmerkingen op.
21. Ten eerste is deze "milieu-impact" niet gedefinieerd in het ontwerp, zodat niet kan worden bepaald wat het doel is van de gegevensverwerking die wordt verricht om deze impact te berekenen. Artikel 6.1 van de AVG schrijft voor dat de doeleinden⁸ van de gegevensverwerking welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd moeten zijn, zodat de betrokkenen wier gegevens worden verwerkt, een duidelijk en voorspelbaar zicht hebben op de uit te voeren verwerkingen of de omstandigheden waaronder deze zijn toegestaan.
22. Verder zegt de Memorie van toelichting hierover et volgende "Om de belastingplichtigen bewust te maken van de milieu-impact van hun verkeer in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, zullen zij worden geïnformeerd over de milieu-impact die zij hebben veroorzaakt door hun trajecten waarvoor de variabele belasting verschuldigd is en enkel indien deze wordt geïnd door de hoofddienstaanbieder (de fiscale administratie). Deze mededeling blijft beperkt tot de emissies die tijdens deze ritten werden veroorzaakt, aangezien de boordapparatuur die nodig is voor de berekening van de belasting enkel door de belastingplichtige moet worden geactiveerd op tijdstippen waarop de belasting verschuldigd is. »
23. Indien de berekening van de milieu-impact tot doel heeft de belastingplichtigen bewust te maken van de schadelijke emissies die door het gebruik van een voertuig worden veroorzaakt, is de Autoriteit, naast het feit dat deze doelstelling uitdrukkelijk in het ontwerp moet worden vermeld en omschreven, van mening dat het aantal kilometers dat door de belastingplichtige in zijn geheel (binnen en buiten Brussel) wordt afgelegd, een ter zake dienend, toereikend en voldoende gegeven kan zijn om deze doelstelling te bereiken. De registratie van de trajecten lijkt voor dit doel dan ook niet nodig. Het lijkt te volstaan het totale aantal door de belastingplichtige afgelegde kilometers te kennen om hem bewust te maken van de schadelijke uitstoot die door het gebruik van een voertuig wordt veroorzaakt. Indien de auteur

⁷ Aangezien kilometerheffing elektronische tolheffing is in de zin van richtlijn 2019/520 (EU) van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2019 *betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer en ter facilitering van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over niet-betaling van wegentol in de Unie (herziening)*, vereist deze richtlijn dat de levering van apparatuur en toepassingen die een dergelijke heffing mogelijk maken, openstaat voor de markt. Daarom is in het ontwerp bepaald dat de belastingdienst de belangrijkste dienstverlener is. Het wordt als volgt gedefinieerd in artikel 2, 13° van het ontwerp "een dienstverlener met specifieke verplichtingen, zoals de verplichting om overeenkomsten te sluiten met alle belanghebbende belastingplichtigen, of met specifieke rechten, zoals een specifieke vergoeding of een gegarandeerde langetermijnovereenkomst, die verschillen van de rechten en plichten van andere dienstverleners ».

⁸ Zie ook artikel 6.3 van de AVG.

van het ontwerp van mening is dat gegevens over het totale aantal afgelegde kilometers alleen niet voldoende zijn om het milieueffect te berekenen, kunnen idesgevallend de gegevens over het jaarlijkse brandstofverbruik ook worden beschouwd als relevant, toereikend en beperkt tot wat voor dit doel noodzakelijk is, aangezien kan worden aangevoerd dat indien de belastingplichtige 3 kilometer rijdt terwijl hij verschillende uren in een file staat, zijn voertuig meer schadelijke emissies zal uitstoten dan wanneer hij 10 kilometer rijdt zonder file. Maar in dit geval vraagt de Autoriteit zich af hoe bij het nastreven van deze doelstelling rekening kan worden gehouden met belastingplichtigen die verantwoorde mobiliteitskeuzes maken door te carpoolen en dus slechts één auto gebruiken in plaats van één per persoon ?

24. Anderzijds wordt voor de berekening van het bedrag van de belasting (variabel of forfaitair) rekening gehouden met het motorvermogen van het voertuig en het type voertuig (hybride voertuigen en voertuigen met zero-emissie) (artikelen 7 en 8). In de Memorie van toelichting wordt gesteld dat de opneming van deze twee elementen een antwoord is op milieuoverwegingen⁹ en vooral op een criterium van "fiscale rechtvaardigheid".¹⁰ Het in aanmerking nemen van beide elementen om verkeerscongestie te bestrijden, milieuproblemen aan te pakken of om redenen van fiscale rechtvaardigheid, leidt tot een gebrek aan samenhang of duidelijkheid in het belastingsysteem zoals het ten uitvoer wordt gelegd. Het idee om rekening te houden met het vermogen en het type motor leidt ertoe dat het ontwerp uit milieuoverwegingen het laagste tarief toepast op auto's met zero-emissie¹¹. Het argument van de fiscale rechtvaardigheid wil echter rekening houden met de financiële middelen van de belastingbetaler, met als argument dat rijke mensen het zich kunnen veroorloven dure voertuigen te kopen, die dus bijgevolg krachtig zijn. Volgens deze redenering zouden deze voertuigen dan ook aan het hoogste tarief moeten worden onderworpen. Omdat bij de berekening van de belasting echter rekening wordt gehouden met het motorvermogen en het

⁹ « [...] voertuigen met een krachtigere motor minder aangepast aan het verkeer in een stedelijke omgeving (men denkt bijvoorbeeld aan SUV's en sportwagens). In het licht van de hinder die dergelijke voertuigen veroorzaken (CO₂-uitstoot, verslechtering van de staat van de wegen, geluidsoverlast) lijkt het gepast om voor deze voertuigen een hoger tarief te hanteren aangezien dit zal bijdragen tot het ontmoedigen van het gebruik van dergelijke voertuigen op de Brusselse wegen ten voordele van meer aangepaste wagens (van het type "stadswagen"). ».

Wat betreft de zero-emissievoertuigen, wordt steeds het laagste tarief van de dagelijkse component toegepast. [...] Bijkomend acht de wetgever het noodzakelijk om het gebruik van voertuigen die uitsluitend aangedreven worden door een elektrische motor of door waterstof te blijven stimuleren, gelet op de beslissing van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 31 mei 2018 tot een verbod op dieselvoertuigen tegen 2030 en benzinevoertuigen in een latere fase. [...]

Voor wat betreft de hybride voertuigen werd er gekozen om enkel rekening te houden met het vermogen van de verbrandingsmotor opdat de realiteit zoveel mogelijk zou worden weerspiegeld. Er bestaan verschillende types van hybride voertuigen, de vermogens van beide motoren optellen of slechts rekening houden met de elektromotor is dan ook niet te rechtvaardigen. In het kader van het Energie-Klimaatplan worden deze technologieën beschouwd als overgangstechnologieën. Het zou dus niet opportuun zijn om ze gunstiger te behandelen dan de traditionele voertuigen zoals in het geval van de elektrische voertuigen of waterstofvoertuigen.

¹⁰ « De variatie in functie van het vermogen van de motor betreft ten eerste een sociale correctiefactor die verband houdt met de verdeling van de fiscale last voor de burgers in de uitvoering van het overheidsbeleid, naargelang hun financiële draagkracht met als doel de fiscale rechtvaardigheid. Voertuigen die beschikken over een motor met een groot vermogen zijn voertuigen die bij aankoop duurder blijken te zijn en die als gevolg vaker worden aangekocht door meer welgestelde personen. Dit blijkt tevens uit de resultaten van de SmartMove-impactstudie. »

¹¹ Een zero-emissie voertuig als bedoeld in het ontwerp, is : "een voertuig dat uitsluitend aangedreven wordt door een elektrische motor gevoed door een accu, een brandstofcel of een combinatie van beide" (artikel 2, 16°).

voertuigtype om tegemoet te komen aan milieuoverwegingen, vallen elektrische auto's (zoals Tesla of Audi eTron) die duur in aanschaf en krachtig zijn, onder het lagere tarief. En wat de doelstelling van de bestrijding van verkeersopstoppingen betreft, nemen elektrische auto's in de file evenveel plaats in als een auto van dezelfde categorie die niet emissievrij is. Afhankelijk van het doel is het vermogen van de motor niet relevant of toereikend om dat doel te bereiken. Afhankelijk van het nagestreefde doel (bestrijding van verkeerscongestie, milieuoverwegingen, fiscale rechtvaardigheid) is het dus niet relevant om het motorvermogen en het type voertuig waarop de belasting betrekking heeft, te verwerken.

25. Onder deze omstandigheden is de Autoriteit, indien de invoering en de inning van de belasting, zoals bepaald in het ontwerp, uitsluitend gericht is op de bestrijding van verkeerscongestie, enerzijds niet overtuigd van de noodzaak en de relevantie van het registreren van ritten om het bovengenoemde milieueffect te berekenen, wanneer dit effect ook zou kunnen worden berekend met een maatregel die minder inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer, zoals bijvoorbeeld de berekening van het totale aantal kilometers. Anderzijds is de Autoriteit van mening dat gegevens over het motorvermogen en het voertuigtype geen relevante, toereikende en noodzakelijke gegevens zijn voor de berekening en inning van een belasting ter bestrijding van verkeersopstoppingen aangezien een voertuig een file veroorzaakt, ongeacht het motorvermogen en het voertuigtype.
26. Anderzijds, indien het doel van het project niet uitsluitend de bestrijding van verkeersopstoppingen is, maar ook de bestrijding van de schadelijke emissies die files veroorzaken voor het milieu, moet dit uitdrukkelijk in het ontwerp worden vermeld, zodat de betrokkenen precies kunnen begrijpen om welke reden(en) hun persoonsgegevens (en dus welke) worden verwerkt en verzameld voor de verwezenlijking van deze doeleinden.
27. De Autoriteit verzoekt de aanvrager derhalve om de doelstelling(en) die met de invoering van het SmartMove-belastingstelsel wordt (worden) nagestreefd, te verduidelijken en het begrip milieu-impact te definiëren indien het nagestreefde doel ook de bestrijding is van de schadelijke emissies die door een voertuig in files worden uitgestoten.

C. Ten aanzien van de noodzaak en de evenredigheid van het gebruik van een belastingstelsel zoals het ontwerp beoogt, en in het bijzonder van het gebruik van boordapparatuur om de ritten te registreren

28. De adviesaanvraag gaat samen met een document getiteld "Voorontwerp van ordonnantie tot invoering van een belasting ter bestrijding van de verkeerscongestie - gegevensbeschermingseffectbeoordeling", dat volgens de bewoording van dit document een

"eerste" gegevensbeschermingseffectbeoordeling is zonder evenwel een effectbeoordeling te zijn als bedoeld in artikel 35 van de AVG.

29. De Autoriteit begrijpt in dit verband dat het document een effectbeoordeling bevat van de essentiële elementen van de verwerkingen van persoonsgegevens waarop het ontwerp betrekking heeft, alsmede een beoordeling van de noodzaak en de evenredigheid van de verwerkingen ten aanzien van de doeleinden, maar geen beoordeling van de risico's voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen, noch van de maatregelen die worden overwogen om die risico's aan te pakken, omdat een dergelijke analyse volgens de aanvrager pas kan worden verricht nadat de technische en organisatorische oplossingen in detail zijn geanalyseerd en omschreven.
30. De Autoriteit merkt evenwel op dat het onderzoek in dit document naar de noodzaak en de evenredigheid van de essentiële elementen van de gegevensverwerkingen die het ontwerp omkadert, niet volstaat, aangezien in het kader van dit onderzoek onvoldoende rekening is gehouden met de risico's en de beperkingen in verband met de genoemde essentiële elementen, zodat er geen evenwicht is tussen de verschillende belangen, te weten tussen de voordelen van het belastingsysteem (invoering van een belasting op basis van het daadwerkelijke gebruik van het wegennet met het oog op de bestrijding van de verkeerscongestie en de controle op de naleving van deze regeling) en, anderzijds, de nadelen en risico's voor de rechten en vrijheden van de belastingplichtigen, die op bijzonder indringende wijze worden getroffen door de gegevensverwerking die door het belastingsysteem wordt gegenereerd (zie punt b. hieronder).
31. In dit verband herinnert de Autoriteit eraan dat een gegevensbeschermingseffectbeoordeling overeenkomstig artikel 35.3 van de AVG¹² moet worden uitgevoerd vóór de tenuitvoerlegging van elke verwerking die door de SmartMove-belasting¹³ wordt gegenereerd, ook in het kader van eventuele tests. Het zal voor advies aan de Autoriteit moeten worden voorgelegd indien er "restrisico's" blijken te bestaan. Voorts beveelt de EDPS aan deze effectbeoordeling te publiceren en de Autoriteit is het met deze aanbeveling eens.

¹² Volgens deze bepaling: *Een gegevensbeschermingseffectbeoordeling als bedoeld in lid 1 is met name vereist in de volgende gevallen:*

- a) *een systematische en uitgebreide beoordeling van persoonlijke aspecten van natuurlijke personen, die is gebaseerd op geautomatiseerde verwerking, waaronder profilering, en waarop besluiten worden gebaseerd waaraan voor de natuurlijke persoon rechtsgevolgen zijn verbonden of die de natuurlijke persoon op vergelijkbare wijze wezenlijk treffen;*
- b) *grootschalige verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 9, lid 1, of van gegevens met betrekking tot strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten als bedoeld in artikel 10; of*
- c) *stelselmatige en grootschalige monitoring van openbaar toegankelijke ruimten".*

¹³ Zie ook artikel 23 van de WVG, op grond waarvan de verwerkingsverantwoordelijke een dergelijke analyse moet uitvoeren, zelfs indien in het kader van de vaststelling van de rechtsgrondslag reeds een algemene gegevensbeschermingseffectbeoordeling is uitgevoerd.

a. Aangaande de keuze voor de kilometerheffing

32. Op de vraag of de keuze voor het gebruik van boordapparatuur noodzakelijk is en in verhouding staat tot de doelstelling om verkeersopstoppingen te bestrijden door een heffing vast te stellen die het werkelijke gebruik van het voertuig weerspiegelt, antwoordde de bevoegde ambtenaar dit :

«Intelligent rekeningrijden is de meest geschikte manier om de huidige en toekomstige maatschappelijke uitdagingen op het gebied van milieu, gezondheid en economie aan te pakken. Een dergelijk systeem maakt een grotere verantwoordelijkheid van de weggebruiker en een grotere fiscale rechtvaardigheid mogelijk, aangezien het gebaseerd is op het beginsel dat de gebruiker betaalt.

De invoering van een dergelijk systeem sluit ook aan bij de wens van de Europese autoriteiten om de invoering van elektronische tolheffingsystemen in de gehele Unie te bevorderen :

Het is wenselijk te komen tot een algemene invoering van elektronische tolheffingsystemen voor het wegverkeer, zowel in de lidstaten als in de buurlanden, en zoveel mogelijk te beschikken over systemen die betrouwbaar, gemakkelijk hanteerbaar en kosteneffectief zijn en die zijn aangepast aan de toekomstige ontwikkeling van het EU-beleid inzake rekeningrijden en aan de toekomstige technische ontwikkelingen".

Aangezien werd besloten te kiezen voor een intelligent heffingsstelsel, werden zowel de mogelijkheid van een heffingsstelsel door communicatie op afstand met boordapparatuur als de mogelijkheid van een heffingsstelsel door automatische nummerplaat herkenning met ANPR-camera's bestudeerd.

Uit de analyse van Brussel Preventie en Veiligheid en het CIBG bleek echter dat een heffingsstelsel via automatische nummerplaat herkenning met ANPR-camera's onmogelijk was. Het is inderdaad ondenkbaar om op alle Brusselse kruispunten ANPR-camera's te plaatsen (een voorwaarde voor de berekening van het aantal kilometers). Bovendien zijn de ANPR-camera's niet nauwkeurig genoeg om een heffingsstelsel zoals gepland door het Brussels Gewest mogelijk te maken (onderstreept door de bevoegde ambtenaar).

Richtlijn 2019/520 stelt ook in overweging 12:

Tolheffingsystemen die gebaseerd zijn op automatische nummerplaat herkenningstechnologie vereisen meer handmatige controles van tolheffingstransacties in de backoffice dan systemen die gebruikmaken van boordapparatuur. Systemen die gebruikmaken van boordapparatuur zijn efficiënter voor grote elektronische tolgebieden, en systemen die gebruikmaken van automatische nummerplaat herkenningstechnologie zijn passender voor kleine gebieden, zoals bij tolheffing in steden, waarbij het gebruik van boordapparatuur voor onevenredige kosten of

ad-ministratieve lasten zou zorgen. Automatische nummerplaatherkenningstechnologie kan nuttig zijn, met name indien gecombineerd met andere technologieën (onderstreept door de bevoegde ambtenaar).

Gezien de nagestreefde politieke doelstellingen komt het in het kader van SmartMove opgezette heffingssysteem niet overeen met een stedelijke tol waar alleen een "toegangsprijs" zou worden aangerekend, zoals bijvoorbeeld in Londen (London congestion charge) of Zweden (Stockholm). Aangezien het de bedoeling is te heffen op basis van het werkelijke voertuigverkeer, is een heffingssysteem op basis van ANPR-camera's niet haalbaar.

Voorts zou het aanrekenen van buitenlandse bestuurders in de praktijk vrijwel onmogelijk zijn op basis van ANPR-camera's alleen, aangezien er geen voertuiggegevens beschikbaar zijn; met een boordapparatuursysteem wordt het mogelijk buitenlandse bestuurders te vragen de gegevens, die noodzakelijk zijn voor de heffing, in de boordapparatuur in te vullen.

Ten slotte kan alleen het gebruik van boordapparatuur een rechtsgrondslag bieden voor slimme heffingen zoals het Gewest beoogt. Een studie van Vlaanderen over de mogelijkheid om in Vlaanderen een elektronisch tolsysteem in te voeren, kwam tot dezelfde conclusie. »

33. De Autoriteit neemt nota van deze opmerkingen en heeft begrip voor de doelstelling die de aanvrager nastreeft, namelijk de invoering van een kilometerheffing om de verkeerscongestie in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te bestrijden, een doelstelling die legitiem is. Zij kan echter niet anders dan vaststellen dat de doelstelling om een intelligente en billijke heffing in te voeren die is gebaseerd op het werkelijke gebruik van een voertuig, op zich reeds onevenredig is, gelet op de inmenging die de verwezenlijking van die doelstelling meebrengt in de rechten en vrijheden van de betrokken personen, teneinde de congestie van het autoverkeer in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te bestrijden.
34. Om dit doel te bereiken bepaalt artikel 7 van het ontwerp dat bij de vaststelling van de kilometerheffing rekening wordt gehouden met twee componenten :
- de dagelijkse component (die varieert naar gelang van het motorvermogen van het voertuig en de tijd die het voertuig op een belastbare weg rijdt), en
 - de kilometercomponent (die varieert naar gelang van het tijdstip waarop de kilometers worden afgelegd en het aantal afgelegde kilometers).
35. Bijgevolg voert het ontwerp een berekening van de kilometerheffing in die qua granulariteit te klein is, omdat zij enerzijds rekening houdt met een zeer precieze tijdcomponent, d.w.z. een of meer precieze momenten waarop per kalenderdag ritten worden gemaakt in functie van het motorvermogen, en anderzijds met een kilometercomponent die rekening houdt met het precieze aantal kilometers dat is afgelegd in functie van het tijdstip waarop deze kilometers zijn afgelegd. Aangezien niet alle wegen in het Brusselse Gewest aan de belasting zijn

onderworpen¹⁴, vereist artikel 15 van het ontwerp dat de ritten worden geregistreerd, zodat nauwkeurig kan worden bepaald welke kilometers zijn afgelegd op een weg waarop de belasting van toepassing is en welke op een weg waarop de belasting niet van toepassing is.

36. Onder deze voorwaarden leidt het doeleinde van een dergelijke kilometerheffing, zoals in het ontwerp wordt beoogd, tot de verplichting om elke door de belastingplichtige afgelegde kilometer die van het Brusselse wegennet gebruik maakt, te identificeren (aangezien de belasting het werkelijke gebruik van dit net moet weerspiegelen), alsook de tijdstippen (aangezien het bedrag van de belasting afhangt van het precieze tijdstip waarop het gebruik van het voertuig heeft plaatsgevonden : Het doel van de belasting is de ritten te identificeren(aangezien niet alle wegen aan de belasting zijn onderworpen) en een belasting vast te stellen en te innen die het reële en billijke gebruik van het Brusselse wegennet weerspiegelt.
37. In deze omstandigheden verzoekt de Autoriteit de aanvrager een rigoureuus onderzoek in te stellen naar de noodzaak en de evenredigheid van de invoering van een kilometerheffing, zoals bedoeld in het ontwerp , die het daadwerkelijke gebruik van het wegennet met een te fijne granulariteit weerspiegelt, gelet op de doelstelling om een efficiënt heffingsstelsel in te voeren ter bestrijding van de verkeerscongestie.

b. Wat betreft de keuze om de registratie van de afgelegde ritten en de rijtijden door middel van boordapparatuur en de mededeling van deze gegevens aan de belastingdienst verplicht te stellen

38. Op de vraag naar de noodzaak en de evenredigheid van het registreren van ritten met behulp van boordapparatuur van voertuigen, antwoordde de bevoegde ambtenaar het volgende:
- « De registratie van de rit is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de heffing overeenstemt met de realiteit van de afgelegde rit. Aangezien sommige wegen zijn uitgesloten van het toepassingsgebied van de heffing (ringwegen, toegangswegen tot overstapparkings), moet worden bepaald of een belastingplichtige over die weg heeft gereisd en moeten de op de betrokken wegen afgelegde kilometers uit de berekening van de belasting worden gehaald. De registratie van ritten is ook noodzakelijk om te kunnen nagaan of de boordapparatuur tijdens de gehele rit (tijdens de belastbare uren) in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is geactiveerd.*

¹⁴ Zie hiervoor ook voetnoot 5.

Bij gebreke van een dergelijk systeem zou niets de belastingplichtigen ervan weerhouden hun boordapparatuur uit te schakelen om de heffing over een gedeelte van de werkelijk afgelegde afstand te ontwijken.

Aangezien de controle hoofdzakelijk zal worden verricht door ANPR-camera's, die op specifieke punten in het Gewest zijn geplaatst, zou een systeem dat alleen op de registratie van kilometers is gebaseerd, niet veel overtredingen kunnen opsporen (de belastingbetalers zouden, nadat zij de plaatsen hebben geïdentificeerd waar de camera's zijn geplaatst, hun boordapparatuur kunnen uitschakelen en deze alleen in de onmiddellijke nabijheid van de camera's kunnen activeren).

Dankzij het traject zal voor elk voertuig dat door een camera wordt geflitst, kunnen worden nagegaan of op dat tijdstip en op die plaats de boordapparatuur naar behoren was geactiveerd en of het aantal belaste kilometers overeenstemt met de camera's waar het voertuig voorbij heeft gereden.

De volledige registratie van de rit maakt het voorts mogelijk de belastingplichtige in kennis te stellen van alle details van de heffing, zodat hij in volledige transparantie kennis kan nemen van de elementen waaruit de heffing is samengesteld en, in voorkomend geval, de heffing kan aanvechten; de vermelding van de afgelegde kilometers alleen zou de belastingplichtige niet in staat stellen een exact beeld te krijgen van de rit die tot de heffing heeft geleid. »

39. De Autoriteit neemt akte van deze uitleg.
40. Zij is evenwel van mening dat de voordelen van het registreren van ritten met behulp van boordapparatuur en het doorgeven van de desbetreffende gegevens aan de belastingdiensten (d.w.z. een heffing die overeenstemt met de werkelijkheid, toezicht op de naleving van de geplande ordonnantie, transparantie) zwaarder wegen dan de nadelen en risico's (waaronder het risico van gewenning en sociale normalisering van gedragingen die een inbreuk vormen op de grondrechten en het risico van "afglijden" naar een toezichtsmaatschappij) die deze belasting met zich meebrengt¹⁵.
41. Afgezien van het feit dat de keuze voor een kilometerheffing die het daadwerkelijke gebruik van het wegennet weerspiegelt, op zich onevenredig is (cf. hierboven), is de verwezenlijking van een dergelijke doelstelling ook onevenredig, aangezien zij de invoering impliceert van maatregelen (te weten de registratie van de ritten en van het aantal afgelegde kilometers op een of meer bepaalde tijdstippen per dag en de mededeling van de desbetreffende gegevens aan de belastingdienst) die een bijzonder aanzienlijke inbreuk vormen op het recht op eerbiediging van het privéleven en met name op het recht op bescherming van de

¹⁵ Zie in dat verband advies nr. 163/2021 van 23 september 2021 van de Autoriteit, punt18.

persoonsgegevens van de gebruikers van het wegennet van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

42. Volgens de Autoriteit blijkt uit de huidige stand van het ontwerp dat de verwerking van persoonsgegevens die door het heffingssysteem worden gegenereerd, zijn ingevoerd om de verkeersopstoppingen te bestrijden door de invoering van een kilometerheffing die het werkelijke gebruik van een voertuig weerspiegelt, zonder dat evenwel rekening wordt gehouden met de gevolgen die de invoering van een dergelijke verwerking kan hebben voor het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkenen. Om de belasting vast te stellen en de betaling ervan te controleren, impliceert dit belastingsysteem met name de registratie van gegevens betreffende de ritten, het verzamelen van deze gegevens door de belastingdienst en het opslaan ervan in een gegevensbank, samen met andere gegevens uit verschillende bronnen, alsmede de kruising van deze gegevens met de gegevens die worden verzameld door ANPR-camera's (die zullen worden geïntegreerd in het bij de Brusafe-verordening gecreëerde Brusselse platform voor videobewaking). Niet alleen zijn deze gegevensverwerkingen op zich al zeer ingrijpend, waarvan de uitvoering twijfelachtig is gezien het doel ervan en dus het doel van het ontwerp, maar dergelijke gegevensverwerkingen brengen ook een groot risico met zich mee gezien het fenomeen van het latere hergebruik van gegevens voor andere doeleinden dan deze waarvoor ze aanvankelijk werden verzameld (in dit geval de vaststelling van een belasting en de controle daarop), die onverenigbaar zijn met de eerste (risico van "function creep"). Met het risico "af te glijden" naar een toezichtsmaatschappij.
43. In het licht van deze algemene opmerking stelde de Autoriteit vast dat het heffingssysteem, zoals dat in het ontwerp is voorzien, onevenredig is met betrekking tot de volgende 5 elementen : (i) het voorgestelde alternatief ; (ii) de zeer persoonlijke aard van de ritgegevens; (iii) de zeer indringende aard van het registreren van ritten met behulp van boordapparatuur, ook wanneer de boordapparatuur een smartphoneapplicatie is; (iv) de moeilijkheid om de berekening van de variabele belasting ernstig en redelijk aan te vechten en (v) de bewaartermijnen van de geregistreerde gegevens.
- (i) Het in het ontwerp voorgestelde alternatief voor het heffingssysteem tussen de dagpas en de variabele belasting
44. In de eerste plaats biedt het huidige ontwerp de belastingplichtige de keuze tussen een belasting op basis van het aantal afgelegde kilometers (die het werkelijke gebruik van het voertuig weerspiegelt, wat de registratie met zich meebrengt van de ritten door middel van boordapparatuur en dus de verwerking van gegevens over de ritten, het aantal afgelegde

kilometers en het tijdstip van de ritten) en een forfaitaire belasting (die alleen gebaseerd is op het feit dat in Brussel wordt gereden, waarvoor een dagpas moet worden verkregen voordat van het wegennet gebruik kan worden gemaakt en waarvoor deze gegevens niet behoeven te worden verwerkt).

45. De Autoriteit is echter van mening dat dit alternatief niet kan worden beschouwd als een reëel en serieus alternatief voor de belastingplichtige. Het ontwerp geldt voor elke bestuurder die van maandag tot vrijdag tussen 7.00 en 19.00 uur in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest rijdt op wegen waarop de belasting van toepassing is (praktisch alle wegen in het Brussels Gewest, op enkele uitzonderingen na¹⁶), ongeacht hoe vaak hij van het Brusselse wegennet gebruik maakt. De belasting zal dus zowel moeten worden betaald door niet-inwoners die naar het Brussels Gewest komen om een cultureel evenement bij te wonen of om te werken, als door Brusselaars die elke dag rijden om te werken, om hun kinderen naar school of naar activiteiten te brengen, om boodschappen te doen of de boodschappen van hun ouders, enz.
46. Het geboden alternatief met de keuze tussen de dagpas en de kilometerheffing houdt echter onvoldoende rekening met deze verschillende realiteiten. Aangezien de dagpas forfaitair per kalenderdag wordt vastgesteld en elke kalenderdag vóór de verplaatsing in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest moet worden gekocht (artikel 6), zal de belastingplichtige die regelmatig slechts enkele kilometers in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aflegt, immers niet alleen gemakshalve¹⁷ maar ook uit rentabiliteitsoverwegingen moeten kiezen voor de variabele belasting, en een aanzienlijke aantasting van zijn rechten en vrijheden moeten aanvaarden wegens de registratie van zijn verplaatsingen door middel van boordapparatuur (d.w.z. een systeem dat "duurder" is uit het oogpunt van de persoonlijke levenssfeer). Dit wordt nog versterkt door de volgende overwegingen. Enerzijds biedt het ontwerp geen oplossing voor de belastingplichtige die de dagpas niet gebruikt op de dag waarvoor hij is gekocht. Anderzijds kan de voorafgaande aankoop van een dagpas geen oplossing bieden voor noodsituaties waarmee de betalingsplichtige kan worden geconfronteerd (bijvoorbeeld wanneer hij/zij een familielid moet bijstaan, zijn/haar kind onverwacht van school moet halen, enz.). Onder deze omstandigheden is de Autoriteit van mening dat de dagpas voor de frequente gebruiker van het wegennet geen reëel alternatief vormt voor de variabele belasting.

¹⁶ Zie voetnoot 5.

¹⁷ Uit de Memorie van toelichting blijkt overigens het volgende "Het stelsel van de variabele belasting is het best afgestemd op een frequent gebruik van het Brusselse wegennet terwijl het stelsel van de forfaitaire belasting het best is afgestemd op een occasioneel gebruik ervan. Het stelsel van een forfaitaire belasting laat ook toe dat de personen die niet beschikken over de nodige apparatuur om gebruik te maken van het stelsel van de variabele belasting over een alternatieve oplossing beschikken en op die wijze alsnog toegang hebben tot het Brusselse wegennet"

47. Voorts varieert, volgens artikel 8 van het ontwerp, het bedrag van de forfaitaire belasting naar gelang van het motorvermogen van het voertuig¹⁸, uitgedrukt in fiscale paardenkracht. Zo bedraagt het bedrag van de forfaitaire belasting bijvoorbeeld 4 euro/dag voor een voertuig met een motorvermogen tot 8 pk, 10 euro/dag voor een voertuig met 15 pk of 16 euro/dag indien het voertuig ten minste 21 pk heeft. In dit verband blijkt uit de Memorie van toelichting¹⁹ dat het bedrag van de forfaitaire belasting bewust hoog is vastgesteld om belastingplichtigen ervan te weerhouden er gebruik van te maken en hen derhalve aan te moedigen te kiezen voor de kilometerheffing, waarmee zij een lagere belasting betalen die het werkelijke gebruik van hun voertuig weerspiegelt, maar tegen een veel hogere prijs voor hun recht op privacy en de bescherming van hun persoonsgegevens, aangezien zij hun ritten moeten registreren en de desbetreffende gegevens aan de belastingdienst moeten doorgeven.
48. Verder merkt de Autoriteit op dat de Memorie van toelichting geen enkele aanwijzing of raming bevat van het aantal personen dat de gevolgen zou ondervinden van het SmartMove-heffingssysteem zoals dat met het ontwerp wordt beoogd. In dit verband leidt de Autoriteit uit het systeem af dat het er *de facto* toe zal leiden dat de overgrote meerderheid van de belastingplichtigen die in het Brussels Gewest rijden, zal opteren voor de variabele belasting (en een minderheid voor de dagpas), wat een bijzonder aanzienlijke inbreuk zal betekenen op de rechten en vrijheden van alle Brusselaars, maar ook van vele pendelaars die naar Brussel komen om te werken.
49. Onder deze omstandigheden is de Autoriteit van mening dat de dagpas, zoals ingevoerd door het ontwerp, voor de frequente gebruiker van het wegennet, geen reëel alternatief vormt voor de variabele belasting zodat het genoemde alternatief, zoals ingevoerd door het ontwerp, niet kan worden beschouwd als een minder ingrijpend middel om de doelstelling van de bestrijding van de verkeersopstoppingen te verwezenlijken.
- (ii) Het zeer vertrouwelijke karakter van de gegevens
50. In de tweede plaats zijn de gegevens over de verplaatsingen van de belastingplichtige zeer privé en kunnen zij gevoelig van aard zijn, aangezien er veel informatie uit kan worden afgeleid over de activiteiten van de belastingplichtige of zijn gewoonten (woon-werkverplaatsingen, sportieve, religieuze, culturele of politieke activiteiten, enz.) of de plaatsen waar hij komt (ziekenhuis, bar, gebedsplaatsen, enz...) en zelfs de mensen die hij ontmoet (privé-adressen).

¹⁸ Zie in dit verband, punt 24 van voorliggend advies.

¹⁹ De Memorie van toelichting stelt dat "*Volgens verkeersmodellen rijdt de gemiddelde gebruiker zo'n 15 kilometer per dag in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Om de proportionaliteit te behouden tussen het bedrag van de forfaitaire belasting en het bedrag van de variabele belasting maar om de keuze voor de variabele belasting te stimuleren, komt het vaste bedrag van de forfaitaire belasting overeen met het bedrag van de variabele belasting die verschuldigd zou zijn wanneer een voertuig een parcours van 25 kilometer aflegt*".

Dit betekent dat gegevens over het dagelijkse leven (van maandag tot vrijdag, van 7 tot 19 uur) van Brusselaars en pendelaars zullen worden verzameld door de belastingdienst maar ook door dienstverleners, en door de belastingdienst zullen worden bewaard in een grote databank en zullen worden gekoppeld aan gegevens die worden verzameld door ANPR-camera's, met het oog op de vaststelling en inning van een kilometerheffing. Het registreren van ritten en het doorgeven van daarmee verband houdende gegevens aan de belastingdienst leidt tot dagelijks toezicht ("tracking") en het in kaart brengen²⁰ van gegevens, hetgeen een bijzonder grote inbreuk op de rechten en vrijheden van de betrokken personen tot gevolg heeft.

51. Bovendien vertonen ritgegevens, die informatie over een aanzienlijk aantal aspecten van het privéleven van de betrokkenen kunnen onthullen, gelet op het zeer persoonlijke karakter ervan, overeenkomsten met locatiegegevens²¹. Aangezien in dit geval de ritgegevens eerst binnen de 24 uur door de belastingplichtige aan zijn dienstverlener moeten worden meegedeeld, overeenkomstig artikel 15, § 5, en vervolgens op elke belastbare dag door de dienstverlener aan de belastingdienst moeten worden meegedeeld, overeenkomstig artikel 41, lid 3, 4^o, van het ontwerp, vertonen deze verwerkingen in zekere zin ook overeenkomst met de opslag van verkeersgegevens en locatiegegevens in de sector elektronische communicatie en de verstrekking van deze gegevens aan de autoriteiten. De Autoriteit wil de aandacht van de aanvrager vestigen op het feit dat het Hof van Justitie van de Europese Unie met betrekking tot de vraag of de bewaring van locatiegegevens en de eventuele bekendmaking daarvan aan de autoriteiten in overeenstemming zijn met het recht op eerbiediging van het privéleven en het recht op bescherming van persoonsgegevens, reeds herhaaldelijk heeft aangegeven dat de ernst van de inbreuk op de betrokken grondrechten in verhouding moet staan tot het belang van de nagestreefde doelstelling van algemeen belang²². Met andere woorden, hoe belangrijker het nagestreefde doel van algemeen belang, des te indringender de regeling die gegevensbewaring oplegt, kan zijn voor de rechten en

²⁰ Uit de door de bevoegde ambtenaar verstrekte aanvullende informatie blijkt dat de belastingdienst op basis van de gegevens de GPS-coördinaten in kaart zal brengen op een referentiekaart van het wegennet die zij centraal zal bewaren, teneinde de door de belastingplichtige afgelegde rit en de tijdstippen van deze reis te "reconstrueren".

²¹ Zoals het HJEU herhaaldelijk heeft benadrukt aangaande de verkeersgegevens en de localisatiegegevens, "kunnen zij informatie onthullen over een aanzienlijk aantal aspecten van het privéleven van de betrokkenen, waaronder gevoelige informatie, zoals seksuele geaardheid, politieke opvattingen, godsdienstige, levensbeschouwelijke, maatschappelijke of andere overtuigingen, alsmede gezondheidstoestand, terwijl dergelijke gegevens anderszins bijzondere bescherming krachtens de EU-wetgeving genieten. Uit deze gegevens, in hun geheel beschouwd, kunnen zeer precieze conclusies worden getrokken over het privéleven van de personen van wie de gegevens zijn bewaard, zoals hun dagelijkse gewoonten, hun permanente of tijdelijke verblijfplaats, hun dagelijkse of andere verplaatsingen, de activiteiten die zij uitoefenen, hun sociale relaties en de sociale kringen waarin zij verkeren." Deze gegevens maken het met name mogelijk profielen op te stellen van de betrokkenen, informatie die even gevoelig is ten aanzien van het recht op privacy als de inhoud van de communicatie zelf". Zie bijvoorbeeld, HVEU, 8 april 2014, samengevoegde zaken C-293/12 en C-594/12 «Digital Rights Irland e.a.», § 27; HJEG, 21 december 2016, C-203/15 en 698/15, "Tele2 Sverige" §99 HJEU, 2 oktober 2020, samengevoegde zaken C-511/18, C-512/18 en C-520/18, "La Quadrature du Net e.a.", ECLI:EU:C:117:117, § 117.

²² HJEU, arrest van 2 oktober 2018, zaak C-207/16, Ministerio Fiscal, § 55; HJEU, arrest van 6 oktober 2020, samengevoegde zaken C-511/18, C-512/18 en C-520/18, La Quadrature du Net e.a., § 131. HVJE, arrest van 2 maart 2021, zaak C-746/18 "Prokuratuur", § 32.

vrijheden van de betrokken personen. Maar hoe dan ook, het bewaren van verkeers- en locatiegegevens moet in een democratische samenleving een uitzondering blijven²³. Welnu, in dit geval is het doel van het ontwerp de berekening en invoering van een kilometerheffing om de verkeerscongestie in het Brusselse Gewest te bestrijden, niet om de georganiseerde misdaad of het terrorisme te bestrijden of om de staatsveiligheid te beschermen.

(iii) de zeer indringende aard van het registreren van ritten met behulp van boordapparatuur, ook wanneer de boordapparatuur een smartphoneapplicatie is

52. Ten derde leidt de invoering van een kilometerheffing, zoals met het ontwerp wordt beoogd, tot zware en zeer beperkende verplichtingen op dagelijkse basis voor de belastingplichtige die gebruik maakt van het wegennet in het Brussels Gewest.

53. In artikel 15, §§ 2 en 3²⁴ van het ontwerp wordt immers bepaald dat voor het rijden op een aan de belasting onderworpen weg moet worden nagegaan of het voertuig is uitgerust met boordapparatuur en of deze bij elk gebruik van de weg de afgelegde afstand en het tijdstip waarop deze is afgelegd, registreert. Artikel 15, § 4, van het ontwerp²⁵ verplicht de belastingplichtige "onmiddellijk" contact op te nemen met de dienstverlener, met name indien de boordapparatuur niet meer naar behoren functioneert of indien deze geen signaal meer uitzendt, op straffe van opschorting van zijn contract door de dienstverlener, overeenkomstig artikel 14 van het ontwerp. Deze verplichtingen houden in dat de belastingplichtige ervoor moet zorgen dat de boordapparatuur zich in de auto bevindt en dat deze gedurende de gehele reis naar behoren functioneert. Uit artikel 15 blijkt niet dat het in- en uitschakelen van de boordapparatuur handmatig door de belastingplichtige moet worden verricht, maar een dergelijke manuele behandeling lijkt wel te blijken uit de opmerkingen van de bevoegde ambtenaar, die in punt 39 hierboven zijn weergegeven. In dat geval moet de belastingplichtige de boordapparatuur vóór elk gebruik van het voertuig op het Brusselse wegennet activeren en aan het einde van elke rit deactiveren, wat de werking van het heffingsstelsel, zoals

²³ Zie in dit verband het advies van de Autoriteit nr. 108/2021 van 28 juni 2021 over een voorontwerp van wet betreffende het verzamelen en het bewaren van de identificatie-, verkeers- en locatiegegevens in de sector van de elektronische communicatie en de toegang daartoe voor de autoriteiten en over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 september 2013 tot uitvoering van artikel 126 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie.

²⁴ Dit artikel luidt als volgt:

« § 2. Tenzij hij is vrijgesteld van de belasting, zorgt de belastingplichtige die kiest voor de variabele belasting, voorafgaand aan het gebruik van elke aan de belasting onderworpen weg, ervoor dat het voertuig is uitgerust met boordapparatuur.
§ 3. De bestuurder ziet er tijdens elk gebruik van een aan de belasting onderworpen weg op toe dat de boordapparatuur de afstand die het voertuig aflegt en het tijdstip waarop deze wordt afgelegd, registreert.. »

²⁵ Dit artikel luidt als volgt: :

"§ 4. De bestuurder stelt zich onmiddellijk in verbinding met de dienstverlener in de volgende gevallen:
1° als de boordapparatuur signaleert dat zij niet meer voldoet aan de voorwaarden van deze ordonnantie of de besluiten genomen ter uitvoering ervan;
2° als elk signaal door de boordapparatuur ontbreekt;
3° als hij het signaal ontvangt dat het ter beschikking gestelde gegarandeerde betaalmiddel ontoereikend is geworden. De dienstverlener geeft, waar nodig, instructies aan de bestuurder. De Regering bepaalt de instructies die kunnen worden gegeven.

voorzien in het ontwerp, nog omslachtiger maakt. Dergelijke verplichtingen van de belastingplichtige lijken niet in verhouding te staan tot het doel, de verkeerscongestie te bestrijden, aangezien moeilijk kan worden gewaarborgd dat deze verplichtingen dagelijks worden nageleefd vóór elk gebruik van het wegennet en tijdens elke reis.

54. Artikel 15, § 5 bepaalt overigens dat de belastingplichtige "*de gegevens (meedeelt) die door de boordapparatuur zijn geregistreerd aan de dienst aanbieder binnen 24 uur te rekenen vanaf het einde van het traject gedurende hetwelk de gegevens zijn geregistreerd*".

55. Gevraagd naar de noodzaak en evenredigheid van een dergelijke verplichting, verklaarde de bevoegde ambtenaar in zijn aanvullende opmerkingen:

« Activering van de boordapparatuur (in het geval van de belastingdienst als voornaamste dienstverlener: Het feit dat de gegevens onderweg in real time naar de regionale belastingdienst worden gezonden, betekent niet noodzakelijk dat het om een smartphone-toepassing gaat.

Het ingevoerde heffingsstelsel maakt het mogelijk het voertuig in real time te belasten, zoals dat het geval is voor de kilometerheffing voor vrachtwagens van meer dan 3,5 ton. Aangezien de congestiebelasting echter door particulieren moet worden betaald en het door het Gewest ontwikkelde boordapparatuursysteem een internetverbinding nodig heeft om de ritgegevens door te geven, is besloten de gebruikers een tolerantieperiode toe te staan voor het geval hun internetverbinding uitvalt op het moment dat zij hun rit maken. In die zin schrijft het ontwerp van ordonnantie voor dat de belastingplichtige de geregistreerde gegevens dagelijks doorstuurt, om het geval te dekken waarin de gegevens niet werden geregistreerd op het tijdstip waarop de boordapparatuur in werking werd gesteld.

Dezelfde redenering geldt voor dienstverleners, afhankelijk van de gebruikte technologie.

Indien de rapportage van ritgegevens niet in real time/continue flow geschiedt, is de belastingplichtige verplicht de ritgegevens uiterlijk binnen 24 uur te verstrekken. Dit gebeurt rechtstreeks via de toepassing die wordt aangeboden door de gewestelijke belastingdienst als belangrijkste dienstverlener. »

56. De Autoriteit neemt akte van deze uitleg. Maar ook hier kan zij niet anders dan vaststellen dat de verplichting voor de belastingplichtige - om de gegevens die geregistreerd werden met de boordapparatuur, mee te delen binnen 24 uur na het einde van de rit, en dit voor elke kalenderdag die de belastingplichtige op het Brusselse wegennet heeft gereden - een aanzienlijke inbreuk vormt op de rechten en vrijheden van de betrokken personen, gelet op het nagestreefde doel, namelijk de vaststelling en inning van een heffing ter bestrijding van verkeersopstoppingen.

57. Bovendien is de uitvoering van de kilometerheffing, zoals in het ontwerp wordt beoogd, ook omslachtig en belastend voor de belastingplichtige die de belastingdienst als dienstverlener zal kiezen. Op een verzoek om nadere informatie over de technologie²⁶ die wordt gebruikt door de boordapparatuur in het geval dat de belastingdienst de belangrijkste dienstverlener is, antwoordde de bevoegde ambtenaar dat dit "*satellietopsporing zal zijn, door middel van een applicatie die de belastingplichtige op zijn of haar smartphone installeert*". Met andere woorden, de belastingplichtige die kiest voor de variabele belasting met de belastingdienst als dienstverlener, zal de door de belastingdienst ontwikkelde smartphone-applicatie (hierna "de SmartMove applicatie") moeten downloaden. Hoewel de Autoriteit begrijpt dat de keuze voor deze oplossing beantwoordt aan een behoefte aan eenvoud en efficiëntie²⁷, geeft een dergelijke keuze aanleiding tot verscheidene opmerkingen.
58. Ten eerste is er het probleem van de digitale kloof: niet alle belastingplichtigen hebben noodzakelijkerwijs een smartphone, laat staan een met de laatste software-updates, die technisch in staat is om de toepassing correct en veilig uit te voeren. Nogmaals, voor belastingplichtigen die niet over een smartphone beschikken en die zich dagelijks verplaatsen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, biedt de dagpas geen geldig of realistisch alternatief²⁸.
59. In de tweede plaats houdt de naleving van de verplichtingen van artikel 15, §§ 2 en 3, van het ontwerp concreet in dat de belastingplichtige zich ervan moet vergewissen dat hij vóór elke rit over een aan de belasting onderworpen weg tussen 7.00 en 19.00 uur van maandag tot vrijdag (behalve op feestdagen) zijn smartphone bij zich heeft (en hem dus niet vergeten is ,of stuk, verloren of gestolen is, enz.), dat de batterij goed opgeladen is (zodat de smartphone tijdens de hele rit opnames kan maken) en dat de software-updates zijn uitgevoerd zodat de toepassing naar behoren werkt. Zo zal de Brusselaar die zijn kinderen naar school brengt (1), doorrijdt naar zijn werkplek (2), tijdens zijn lunchpauze boodschappen doet (3) en terugkeert naar zijn werkplek (4), vervolgens zijn kinderen na schooltijd ophaalt

²⁶ Krachtens artikel 3.1 van de richtlijn 2019/520 5EU) van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2019 *betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer en ter facilitering van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over niet-betaling van wegentol in de Unie (herziening)*, boordapparatuur moet voor de afhandeling van elektronische tolheffingstransacties gebruik (maken) van een of meer van de volgende technologieën: satellietplaatsbepaling; mobiele communicatie; 5,8 GHz microgolfttechnologie.

²⁷ In zijn aanvullende informatie verklaarde de bevoegde ambtenaar: "*De keuze van deze oplossing beantwoordt aan een behoefte aan eenvoud en doeltreffendheid. GPS-technologie is nu aanwezig in de meeste smartphones en is gemakkelijk toegankelijk.*

De keuze voor een applicatie in plaats van hardware die in het voertuig moet worden geïnstalleerd, is gebaseerd op de behoefte aan een eenvoudige implementatie voor de belastingbetaler. Voor zover de belasting anders verschuldigd is naar gelang van de kenmerken van het voertuig waarmee de belastingplichtige reist, zou het voorzien in boordapparatuur (OBU) zoals die welke wordt gebruikt voor de kilometerheffing op vrachtwagens, de belastingplichtige ertoe kunnen brengen een dergelijke apparatuur aan te schaffen voor elk voertuig waarmee hij reist; terwijl de belastingplichtige met de applicatie rechtstreeks kan bepalen met welk voertuig de te belasten ritten worden gemaakt.

De oplossing van de toepassing vergt geen investeringen van de belastingbetaler en evenmin aanpassingen aan het voertuig, waar andere boordapparatuur dit wel zou vereisen [...]".

²⁸ Zie punt C.b. (i) van dit advies hierboven.

(5) en ten slotte naar huis terugkeert (6), ervoor moeten zorgen dat hij voor elk van zijn 6 ritten zijn telefoon bij zich heeft, dat deze voldoende is opgeladen en in werkende staat is om de ritten en de tijden te registreren, zonder te vergeten de applicatie aan het einde van elk van deze ritten stop te zetten. Deze stappen zijn niet alleen potentieel stresserend, maar kunnen voor de bestuurder ook kosten met zich meebrengen in termen van energieverbruik voor GPS-gebruik en het mobiele data-abonnement. Ook vraagt de Autoriteit zich nog steeds af hoe, in geval van automatische herkenning de SmartMove-applicatie de matching zal uitvoeren tussen de belastingplichtige en de auto waarin hij rijdt wanneer twee personen die voor de variabele belasting hebben geopteerd, zich in hetzelfde voertuig bevinden, en welke impact deze automatische herkenning zou hebben op de gegevensverzameling van de belastingplichtige die zijn auto niet gebruikt ?

60. Bovendien is de doeltreffendheid van de aan de belastingplichtige opgelegde verplichting om ervoor te zorgen dat de Smartmove-applicatie de ritten registreert *tijdens elk gebruik van een aan de belasting onderworpen weg*', twijfelachtig in verhouding tot de doelstelling om verkeersopstoppingen tegen te gaan, aangezien een verkeersongeval zich snel kan voordoen als gevolg van een paar seconden onoplettendheid. Anders kan de belastingplichtige zijn smartphone niet gebruiken tijdens het rijden en zal hij dus moeten stoppen.
61. Vanuit technisch oogpunt ten slotte zal het feit dat de boordapparatuur een applicatie op een smartphone is, de belastingplichtige ertoe verplichten zijn GPS op zijn telefoon te activeren. Niet alle versies van smartphone-besturingssystemen bieden echter voldoende granulariteit om de belastingplichtige in staat te stellen te kiezen of hij lokalisatie per toepassing in- of uitschakelt. Met andere woorden, door de locatie op zijn smartphone voor de SmartMove-applicatie in te schakelen om te voldoen aan zijn verplichtingen op grond van het ontwerp, zal de belastingplichtige niet de mogelijkheid hebben om de locatie voor andere applicaties op zijn smartphone uit te schakelen, Bijgevolg zullen deze andere toepassingen gebruik kunnen maken van de locatiegegevens die door de SmartMove-toepassing worden gegenereerd (overigens zal de betrokkene die de gps-functie systematisch uitschakelt om te voorkomen dat gegevens worden gedeeld met de toepassingen die op zijn smartphone zijn geïnstalleerd, deze mogelijkheid niet meer hebben wanneer hij met de auto reist). Zelfs indien de besturingssystemen de belastingplichtige een dergelijke keuze bieden, blijft het de verantwoordelijkheid van de belastingplichtige om, vóór elke rit over een aan de belasting onderworpen weg tussen 7 en 19 uur van maandag tot vrijdag (behalve op feestdagen) in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, eraan te denken om de lokalisatie op zijn smartphone te activeren wanneer hij de SmartMove-toepassing activeert en om deze aan het einde van zijn rit te deactiveren. Dit komt neer op het opleggen van een extra last aan de belastingplichtige die kan leiden tot een onevenredige aantasting van het recht op eerbiediging van het

privéleven en van het recht op bescherming van de persoonsgegevens van de betrokken personen in verhouding tot de doelstelling, de verkeersopstoppingen te bestrijden.

62. Hieruit volgt dat de registratie van de ritten, het aantal afgelegde kilometers en het tijdstip waarop deze zijn afgelegd met behulp van boordapparatuur, inclusief een smartphone-applicatie, en de verplichtingen die in dit verband aan de betalingsplichtige worden opgelegd om toe te zien op de correcte uitvoering van deze registratie, gelet op het nagestreefde doel, namelijk de invoering van een belasting ter bestrijding van de verkeersopstoppingen, een bijzonder ernstige aantasting van de rechten en vrijheden van de betrokken personen opleveren.

(iv) moeilijkheid om de berekening van de variabele belasting ernstig en redelijk aan te vechten

63. Ten vijfde merkt de Autoriteit op dat, volgens de auteur van het ontwerp, de noodzaak om ritten te registreren door middel van boordapparatuur waarschijnlijk zal zorgen voor transparantie ten opzichte van de belastingplichtige. Artikel 21, lid 2, van het ontwerp bepaalt in dit verband dat de dienstverlener aan de belastingplichtige een overzicht verstrekt van de door hem verschuldigde bedragen, overeenkomstig artikel 39, § 1, 6°, van het ontwerp. Laatstgenoemde bepaling bepaalt dat de dienstverlener in het kader van het dienstverleningscontract verantwoordelijk is voor de periodieke toezending, voor zover mogelijk langs elektronische weg, van een overzicht van de bedragen die de belastingplichtige voor die periode verschuldigd is, met inbegrip van het totale bedrag van de variabele belasting, in voorkomend geval, de kosten van de door de dienstverlener verleende diensten en het saldo na aftrek van de door middel van gegarandeerde betaalmiddel betaalde bedragen²⁹. Op de afrekening moet ook " *ten minste de heffing waarvoor de variabele belasting verschuldigd is, alsook de samenstelling van de variabele belasting*" vermeld worden .».

64. Weliswaar stelt de toezending van een dergelijke periodieke afrekening (een begrip dat nog moet worden verduidelijkt: artikel 21, tweede lid, en artikel 39, § 1, 6°) de belastingplichtige in staat, kennis te nemen van de elementen waaruit het bedrag van de door hem verschuldigde belasting bestaat, maar het lijkt voor de belastingplichtige niet echt gemakkelijk zich precies alle verplaatsingen per kalenderdag te herinneren en vooral de juistheid van de afrekening te kunnen controleren en deze derhalve te kunnen betwisten. Bovendien, zelfs indien hij erin slaagt de juistheid van de geregistreerde en in de periodieke afrekening

²⁹ Artikel 2, 10° van het ontwerp definieert "gegarandeerd betaalmiddel" als volgt: "*betaalmiddel waarmee de dienstaanbieder op eerste verzoek de variabele belasting en, in voorkomend geval, de aan de bestuurder gefactureerde inningskosten kan innen, zonder verdere toelating van de bestuurder en zonder dat deze de betaling die met het betaalmiddel wordt verricht kan annuleren*".

vermelde ritten te verifiëren, hoe zal de belastingplichtige dan in de praktijk deze aangifte kunnen aanvechten en zijn beweringen kunnen bewijzen en zijn recht op correctie van zijn persoonsgegevens kunnen uitoefenen?

65. Bovendien kan uit deze periodieke afrekening, voor zover daarin de tijdstippen en "plaatsen van tolheffing" zijn vermeld, een nauwkeurig en duidelijk beeld worden afgeleid van de dagelijkse levensgewoonten van de belastingplichtigen (woon-werkverkeer, bezochte plaatsen, personen, enz.). Bijgevolg kan de toezending van de periodieke afrekening per post een groot risico inhouden voor de bescherming van persoonsgegevens, aangezien de belastingplichtigen, indien bekend is dat een dergelijke afrekening per post wordt toegezonden, niet gevrijwaard zijn van diefstal van deze afrekening uit hun brievenbus.
66. Indien de leasingnemer zichzelf aanwijst als degene die de belasting verschuldigd is voor het voertuig dat in het kader van een leasingovereenkomst door zijn werknemers wordt gebruikt³⁰ (met toepassing van artikel 4, § 4), houdt artikel 21, lid 2, bovendien in dat de periodieke afrekening wordt toegezonden aan de werkgever, die dan op de hoogte is van de tijdstippen en "plaatsen van tolheffing" waarvoor de variabele belasting verschuldigd is. Dit betekent dat de werkgever toegang krijgt tot gegevens met een zeer privé-karakter. Ook hier leidt de toegang van de werkgever tot deze gegevens tot onevenredige nadelen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen in verhouding tot de doelstelling om een belasting in te voeren ter bestrijding van verkeersopstoppingen.

(v) De bewaartermijnen

67. Ten zesde zullen de identificatiegegevens van de belastingplichtigen³¹ en van de voertuigen³², alsmede de gegevens betreffende de ritten (alleen voor de variabele belasting) door de belastingdienst in een gegevensbank worden opgeslagen om haar in staat te stellen de belasting (variabel en forfaitair) te berekenen, te innen en eventuele geschillen dienaangaande te beheren, alsmede inbreuken op het ontwerp van ordonnantie vast te stellen.

³⁰ In dit verband blijkt uit de toelichting dat de leasingnemer zichzelf aanwijst als de persoon die de belasting verschuldigd is "*van de gehuurde voertuigen die hij ter beschikking stelt van zijn werknemers*". Hieruit lijkt voort te vloeien dat de leasingnemer de werkgever is.

³¹ Krachtens artikel 11, lid 2, van het ontwerp (dat betrekking heeft op de forfaitaire belasting) zijn de betrokken identificatiegegevens het Rijksregisternummer van de belastingplichtige of zijn identificatienummer als bedoeld in artikel 4, § 2, derde lid, van de wet van 15 januari 1990 *betreffende de oprichting en de organisatie van een Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid*, bij gebreke van een dergelijk nummer, zijn naam, zijn voornamen of zijn enige voornaam, zijn geboortedatum, zijn geboorteplaats en zijn adres. Krachtens artikel 13 van het ontwerp (dat betrekking heeft op de variabele belasting) zijn de identificatiegegevens van de belastingplichtige identiek.

³² Dit omvat het nummerplaat, het land van inschrijving van het voertuig, de categorie van het voertuig, het merk, het model, het type en het motorvermogen of, indien deze niet bekend zijn, de parameters die nodig zijn om deze te berekenen (artikel 12, § 1 voor de dagpas en artikel 13 voor de variabele belasting).

68. Wat de bewaartermijn betreft van de identificatiegegevens van de belastingplichtige en de gegevens van het voertuig waarvoor de dagpas is verkregen, bepaalt artikel 12, § 1, derde lid, dat deze ten hoogste worden bewaard tot het verstrijken van de belastingperiode die overeenkomstig de artikelen 12 en 13 van de Brusselse Codex Fiscale Procedure is vastgesteld, dat bij artikel 18 van het ontwerp van toepassing wordt en vijf jaar bedraagt, te rekenen vanaf 1 januari van het belastingjaar, een termijn die bij een overtreding met vier jaar kan worden verlengd, onverminderd een langere bewaring in geval van bepaalde gebeurtenissen, zoals het instellen van een vordering. Aan de hand van deze gegevens kan de belastingdienst de belastingplichtige identificeren en nagaan of het voertuig waarvoor de dagpas is gekocht, ook het voertuig is dat daadwerkelijk door de belastingplichtige wordt gebruikt. De controle op de naleving van de verplichting om een dagpas te hebben, zal overeenkomstig artikel 25 van het ontwerp worden verricht met behulp van een ANPR-camera (Automatic Number Plate Recognition), die de nummerplaat van het voertuig dat hij scant, vergelijkt met de lijst van voertuigen die in aanmerking komen voor een dagpas. De doeleinden die met de bewaring van deze gegevens worden nagestreefd, zijn derhalve welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd, overeenkomstig artikel 5.1.b) van de AVG.
69. De door de ANPR-camera's verzamelde gegevens mogen echter overeenkomstig artikel 45, § 1, vierde lid, van het ontwerp slechts gedurende ten hoogste één maand vanaf de datum van verzameling worden bewaard, wanneer op grond van die gegevens geen inbreuk op de ontwerpordonnantie of de uitvoeringsbesluiten daarvan kan worden vastgesteld. Deze bewaartermijn is in overeenstemming met artikel 5 van de wet van 21 maart 2007 tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's. Bijgevolg lijkt de bewaartermijn van artikel 12, § 1, lid 3, niet in verhouding te staan tot het nagestreefde doel, aangezien, indien door de ANPR-camera's geen overtreding van de ontwerpordonnantie is vastgesteld, de betrokken gegevens betreffende de voertuigen die de dagpas moeten betalen, niet langer dan één maand mogen worden bewaard.
70. Met betrekking tot de identificatiegegevens en de gegevens van het voertuig waarvoor een dienstverleningsovereenkomst is gesloten, bepaalt de laatste alinea van artikel 13 van het ontwerp dat de gegevens niet langer dan tien jaar na het verstrijken van de geldigheidsduur van de betrokken dienstverleningsovereenkomsten mogen worden bewaard. Uit de Memorie van toelichting blijkt dat een termijn van 10 jaar werd vastgesteld omdat deze "*overeenstemt met de verjaringstermijn voor contractuele vorderingen zoals bepaald in artikel 2262bis van het Burgerlijk Wetboek*". Hoewel het doel van een dergelijke bewaartermijn welbepaald, gerechtvaardigd en uitdrukkelijk is, in overeenstemming met artikel 5.1.b) van de AVG, in die zin dat het beoogt contractuele geschillen te beheren, is de Autoriteit van mening dat de duur van deze maximumtermijn onevenredig is ten opzichte van de ermee nagestreefde doelen,

omdat deze zonder onderscheid van toepassing is bij een betaling van de variabele belasting binnen de termijnen als bij niet-betaling binnen de termijnen. Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen bewaartermijnen naargelang de variabele vergoeding al dan niet op tijd is betaald, en er moet duidelijk worden gesteld dat in geval van een geschil de gegevens zo lang worden bewaard als nodig is om het geschil op te lossen. Indien het de bedoeling van de auteur is een dergelijke bewaartermijn aan te houden, wordt verzocht de noodzaak en de evenredigheid van een dergelijke verwerking te rechtvaardigen.

71. Wat betreft het bewaren van de gegevens over de ritten met het oog op de vaststelling, de berekening en de inning van de variabele belasting door de belastingdienst en het beheer van de daarmee verband houdende geschillen, blijkt uit artikel 45, § 1, derde lid, van het ontwerp dat deze gegevens door de belastingdienst worden bewaard voor een periode van één jaar na de verjaring van alle handelingen die onder de bevoegdheid vallen van de belastingdienst en, in voorkomend geval, de definitieve beëindiging van de administratieve en gerechtelijke procedures en beroepen en de volledige betaling van alle daarmee verband houdende bedragen. Dit houdt in dat, indien de belastingplichtige binnen de gestelde termijn betaalt, de gegevens betreffende de rit worden bewaard gedurende ten hoogste één jaar, vermeerderd met de in artikel 32, § 2, van het ontwerp³³ vastgestelde termijn voor klachten, d.w.z. 194 dagen (186 + 7 + 1) vanaf de datum van inning van de belasting. Indien de belastingplichtige niet binnen de gestelde termijn betaalt, worden de gegevens bewaard tot ten hoogste één jaar na de verjaring van alle handelingen die tot de bevoegdheid van de belastingdienst behoren, vermeerderd met vijf jaar te rekenen vanaf de dag waarop de belasting is ontstaan, overeenkomstig artikel 30 van het ontwerp juncto artikel 39, § 1, van de Brussels Codex Fiscale Procedure (deze termijn stemt overeen met de termijn waarover de belastingdienst beschikt om haar inningsvordering in te stellen)
72. Deze bewaartermijnen lijken onevenredig gezien de zeer persoonlijke aard van de ritgegevens en de doeleinden waarvoor de gegevens worden bewaard.
73. Voorts merkt de Autoriteit op dat het ontwerp niet voorziet in een bewaartermijn voor de door de boordapparatuur geregistreerde ritgegevens die door de belastingplichtige aan de dienstverlener worden meegedeeld overeenkomstig artikel 15, § 5, van het ontwerp en die

³³ Deze bepaling luidt als volgt: "§ 2. De bezwaarschriften worden, op straffe van verval, ingediend binnen een termijn van 186 dagen. Deze termijn begint te lopen op de dag volgend op de dag waarop de bestemming, naar alle waarschijnlijkheid, kennis heeft genomen van de heffing van de belasting, van het proces-verbaal van overtreding of de beslissing tot weigering van de aanvraag tot vrijstelling, dit wil zeggen de zevende dag volgend op de datum van verzending zoals deze vermeld is op het verzonden of uitgereikte stuk, tenzij de geadresseerde het tegendeel bewijst".

door de dienstverlener op elke belastbare dag aan de belastingdienst moeten worden meegedeeld door middel van een elektronisch gegevensbestand overeenkomstig artikel 41 van het ontwerp. Dit feit geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

74. Enerzijds vraagt de Autoriteit zich af of het noodzakelijk en evenredig is te bepalen dat dienstverleners de betrokken gegevens moeten bewaren voor zover zij optreden als tussenpersoon tussen de belastingbetaler en de tolheffende instantie, d.w.z. de belastingdienst, zij de belasting niet berekenen maar slechts het bedrag van de belasting bij de belastingbetaler opvragen (artikel 22 van het ontwerp). Indien de auteur van het ontwerp daarentegen van mening is dat deze bewaring noodzakelijk is om de dienstverleners in staat te stellen te voldoen aan de wettelijke verplichting die artikel 41 van het ontwerp hen oplegt, moet dit naar behoren worden gemotiveerd en moet de bewaring van deze gegevens worden beperkt tot de periode die strikt noodzakelijk is om hen in staat te stellen te voldoen aan hun wettelijke verplichting krachtens artikel 41 van het ontwerp.

(vi) Conclusie

75. Uit al deze overwegingen volgt dat de invoering van een kilometerheffing - zoals de in het ontwerp bedoelde heffing, die het werkelijke gebruik van het wegennet in het Brusselse Gewest weerspiegelt, met het oog op de bestrijding van verkeersopstoppingen - impliceert dat verplichtingen worden opgelegd aan de belastingplichtige en dat maatregelen worden ingevoerd die de verwerking van persoonsgegevens impliceren, d.w.z. de registratie van de ritten en het aantal afgelegde kilometers, opgesplitst in perioden met een hoge of een lage gebruikelijke congestie, per kalenderdag, door middel van boordapparatuur (die een smartphone-applicatie zal zijn indien de dienstverlener de administratie is), de mededeling van de desbetreffende gegevens aan de belastingdienst, de controle van het bedrag van de belasting, de bewaring van de desbetreffende gegevens - die een bijzonder aanzienlijke inmenging in het recht op persoonlijke levenssfeer en, in het bijzonder, in het recht op bescherming van de persoonsgegevens van de gebruikers van het Brusselse wegennet meebrengen.
76. De Autoriteit is derhalve van mening dat de nadelen die worden veroorzaakt door de verwerking van door het heffingssysteem gegenereerde persoonsgegevens, zoals thans met het ontwerp wordt beoogd, met het oog op de invoering van een congestiebelasting, niet in verhouding staan tot het nagestreefde doel.
77. Onder deze omstandigheden beveelt de Autoriteit de auteur van het ontwerp aan om de noodzaak en de evenredigheid van de gegevensverwerking die voortvloeit uit de invoering

van het heffingssysteem, zoals dat in het ontwerp wordt beoogd, grondig te evalueren in het licht van het nagestreefde doel, namelijk de invoering van een belasting ter bestrijding van de verkeerscongestie in het Brussels Gewest.

OM DIE REDENEN,

acht de Autoriteit het raadzaam om:

- te verduidelijken welke doelstelling(en) wordt/worden nagestreefd met de invoering van het SmartMove-belastingstelsel en het begrip milieu-impact te definiëren indien het nagestreefde doel ook de bestrijding van schadelijke emissies van voertuigen in files is (punt 27) ;
- voorafgaand aan de uitvoering van de door de kilometerheffing gegenereerde gegevensverwerking een gegevensbeschermingseffectbeoordeling overeenkomstig artikel 35.3 van de AVG uit te voeren, die in voorkomend geval voor advies aan de Autoriteit moet worden voorgelegd indien er "restrisico's" blijken te bestaan, en deze effectbeoordeling te publiceren (punt 31);
- een zorgvuldige beoordeling van de noodzaak en de evenredigheid van de invoering van een kilometerheffing, zoals bedoeld in het ontwerp, die het feitelijke gebruik van het wegennet met een te fijne granulariteit weerspiegelt ten aanzien van de doelstelling om een efficiënt heffingssysteem ter bestrijding van verkeerscongestie in te voeren (punt 37) ;
- de noodzaak en de evenredigheid van de gegevensverwerking ten gevolge van de invoering van het heffingssysteem, zoals beoogd met het ontwerp, grondig te beoordelen in het licht van het nagestreefde doel, te weten de invoering van een heffing ter bestrijding van de verkeerscongestie in het Brusselse Gewest (punten 75-77).

Voor het Kenniscentrum,
(get.) Alexandra Jaspar, Directeur