

OPENBARE VERSIE

AANGETEKEND alsmede per gewone post
GVB Exploitatie B.V.
T.a.v. de directie

DATUM 9 juni 2011

ONS KENMERK z2011-00054

CONTACTPERSOON

UW BRIEF VAN

UW KENMERK

ONDERWERP Last onder dwangsom

Geachte directie,

Het College bescherming persoonsgegevens (CBP) heeft op grond van artikel 60 Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) ambtshalve onderzoek ingesteld naar de verwerking van transactiegegevens door GVB Exploitatie B.V. (GVB). Het CBP heeft geconstateerd dat GVB persoonsgegevens verwerkt tijdens en na het in- en uitchecken met de studenten OV-chipkaart en hierbij de Wbp overtreedt. Naar aanleiding van dit onderzoek is tijdens het collegeoverleg van 7 juni 2011 besloten om GVB een last onder dwangsom op te leggen wegens overtreding van artikel 6 j° 10 Wbp.

§ 1. Het verloop van de procedure

Bij brief van 29 maart 2010 heeft het CBP aan GVB medegedeeld dat er een onderzoek is gestart ex artikel 60 Wbp en GVB op korte termijn een verzoek om inlichtingen zal ontvangen. Dit onderzoek richt zich op de verwerking van persoonsgegevens door GVB wanneer studenten in- en uitchecken met de studenten OV-chipkaart. Het hangt samen met soortgelijke onderzoeken bij de Rotterdamse Elektrische Tram N.V. (RET), NS Groep N.V. (NS) en Trans Link Systems B.V. (TLS).

Het CBP heeft bij brief van 1 april 2010 aan GVB een verzoek om inlichtingen gestuurd.

Bij brief van 21 april 2010 heeft GVB het verzoek om inlichtingen beantwoord. Tevens heeft GVB de volgende documenten meegezonden: een overzicht met data die worden verkregen bij het in- en uitchecken, een kopie proces verbaal bij zwartrijden, alsmede een rapport van een privacy audit van 29 mei 2008, opgesteld door [Y]. In dit rapport geeft [Y] onder meer aan dat verbeteringen noodzakelijk zijn om te kunnen voldoen aan de formele eisen uit de Wbp. [Y] concludeert tevens dat het onder meer nodig is om bewaartermijnen vast te stellen en dat gegevensverzamelingen, waarvoor geen wettelijke bewaarplicht bestaat of waarbij een gerechtvaardigd belang om deze te bewaren ontbreekt, dienen te worden geschoond.

GVB heeft in de brief voorts opgemerkt dat de privacy audit niet specifiek ziet op de studenten OV-chipkaart maar een algemene privacy audit betreft. Bovendien betreft het een gedateerd rapport en zijn er volgens GVB inmiddels verbetermaatregelen getroffen.

Voorlopige bevindingen

Het CBP heeft bij brief van 16 juli 2010 aan GVB het rapport voorlopige bevindingen doen toekomen. Het CBP heeft de volgende overtredingen geconstateerd:

- i. GVB heeft niet voor alle doeleinden waarvoor zij persoonsgegevens verzamelt en verwerkt bewaartermijnen vastgesteld. De bewaartermijnen die wel zijn vastgesteld, zijn bovendien niet onderbouwd, zodat niet kan worden vastgesteld waarom het noodzakelijk is in de zin van artikel 10 Wbp om de persoonsgegevens gedurende de genoemde termijnen te bewaren;
- ii. GVB beschikt bovendien niet over een verantwoord beleid ten aanzien van de bewaartermijnen;
- iii. GVB handelt derhalve in strijd met artikel 6 j° 10 Wbp.

Zienswijze

Bij brief van 1 september 2010 heeft GVB in reactie op de voorlopige bevindingen een zienswijze aan het CBP doen toekomen alsmede een overzicht met bewaartermijnen alsmede een memo van 30 juni 2008 van GVB betreffende een inventarisatie van bewaartermijnen binnen de OV-branche.

Per e-mail van 6 september 2010 heeft het CBP bij GVB aanvullende informatie met betrekking tot de bewaartermijnen opgevraagd.

GVB heeft de verzochte informatie per e-mail van 10 september 2010 verstrekt. Aan de e-mail heeft GVB de "*Gedragscode verwerking persoonsgegevens OV-chipkaart door OV-bedrijven*" gehecht. Verder geeft GVB aan dat het ministerie van Financiën de afspraken tussen het ministerie, de vervoerbedrijven en TLS over de fiscale bewaartermijnen heeft neergelegd in een brief waarover het CBP op korte termijn zal worden geïnformeerd.

Per e-mail van 21 september 2010 heeft het CBP een kopie van de brief van het ministerie van Financiën van 3 september 2010 ontvangen. Volgens deze brief heeft de Belastingdienst er geen bezwaar tegen dat de vervoerbedrijven informatie over de met de OV-chipkaart gemaakte reizen ten behoeve van de belastingplichtige reizigers niet langer dan twee jaar bewaren.

Definitieve bevindingen

Op 2 december 2010 heeft het CBP het rapport definitieve bevindingen vastgesteld en geconcludeerd dat GVB artikel 6 j° 10 Wbp heeft overtreden en deze overtreding nog steeds voortduurt.

Op 9 december 2010 heeft het CBP de definitieve bevindingen openbaargemaakt op de website van het CBP.

Voornemen tot handhaving

Het CBP heeft GVB bij brief van 9 februari 2011 in kennis gesteld van zijn voornemen om handhavend op te treden. Het CBP heeft GVB bericht voornemens te zijn om een last onder dwangsom op te leggen op grond van artikel 65 Wbp j° 5:32 Algemene wet bestuursrecht (Awb). Gelijktijdig heeft het CBP GVB uitgenodigd voor een hoorzitting en kenbaar gemaakt

dat ter voorbereiding op de hoorzitting nadere vragen zullen worden toegezonden.

Bij fax en aangetekende brief van 21 februari 2011 heeft [X] zich als advocaat-gemachtigde mede namens GVB gesteld. Voorts heeft [X] verzocht om een gevoegde behandeling van de hoorzittingen van GVB en de overige betrokken bedrijven en op beslotenheid van de zitting(en) aangedrongen omdat tijdens de hoorzitting ook bedrijfsvertrouwelijke informatie aan de orde zal komen.

Het CBP heeft bij brief van 24 februari 2011 de vragen ter voorbereiding van de hoorzitting aan de advocaat-gemachtigde toegestuurd. Tevens heeft het CBP in reactie op het desbetreffende verzoek van de advocaat-gemachtigde laten weten dat de hoorzitting achter gesloten deuren zal plaatsvinden en dat iedere partij afzonderlijk wordt gehoord.

Hoorzitting

Op 15 maart 2011 heeft de hoorzitting achter gesloten deuren plaatsgevonden. Naast een pleitnota heeft GVB tevens de volgende bijlagen overgelegd: (Bijlage 1) een brief van [Y] van 15 maart 2011 met bijlage, (Bijlage 2) bladzijde 7 van het besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 28 december 2010, (Bijlage 3) een brief van [Y] van 14 maart 2011, met als bijlagen een ongedateerde brief van het Ministerie van Financiën, de Nadere memorie van antwoord inzake de Wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr), Eerste Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 21 287 en 21 339, nr. 15d, (Bijlage 4) een brief van het ministerie van Financiën aan Mobis¹ van zomer 2008, (Bijlage 5) een schematische overzicht van het nieuwe data warehouse systeem van GVB per medio 2011, (Bijlage 6) een verslag van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) van 19 januari 2011 inzake het Landelijk consumenten overleg (LCO) over de bewaartermijn van transactiegegevens voor de Belastingdienst.

Kort samengevat stelt GVB zich primair op het standpunt dat er geen reden is om handhavend op te treden omdat er geen sprake is van persoonsgegevens. Subsidiar betoogt GVB dat voorzover er sprake mocht zijn van persoonsgegevens er een wettelijke grondslag bestaat voor de verwerking van persoonsgegevens door GVB en dat de door haar gestelde bewaartermijnen niet langer zijn dan noodzakelijk. Meer subsidiar is GVB van mening dat zo er al sprake mocht zijn van een overtreding bijzondere omstandigheden handhavend optreden door CBP verhinderen. Voorts verzoekt GVB in geval er toch handhavend mocht worden opgetreden om een begunstigingstermijn van een jaar, zodat GVB in staat wordt gesteld om de reeds geïnitieerde implementatie van de bewaartermijnen af te ronden.

Het CBP heeft GVB tijdens de hoorzitting verzocht om na de hoorzitting aanvullende stukken aan het CBP toe te zenden. Het CBP heeft gelijktijdig medegedeeld dat in beginsel binnen zes weken een besluit zal worden genomen.

Verloop na de hoorzitting

Bij brief van 29 maart 2011 heeft de advocaat-gemachtigde in vervolg op de hoorzitting een drietal documenten aan het CBP gezonden: een schematisch overzicht van de bewaartermijnen

¹ Mobis is de branchevereniging van ondernemingen in het collectief personenvervoer over weg en rail. Bij de vereniging zijn onder meer ondernemingen in het stads- en streekvervoer en NS Reizigers aangesloten.

met toelichting, detailcommentaar op het rapport bevindingen van december 2010, toelichting op de termijn die noodzakelijk is voor implementatie van de bewaartermijnen.

Het CBP heeft bij brief van 29 maart 2011 aan GVB een concept hoorzittingverslag toegezonden.

Bij brief van 12 april 2011 heeft de advocaat-gemachtigde namens GVB gereageerd op het concept-hoorzittingverslag.

Bij faxbericht van 20 april 2011 heeft de advocaat-gemachtigde het CBP verzocht om de besluitvorming vier weken aan te houden zodat de meest actuele stand van zaken in de afweging kan worden betrokken. De advocaat-gemachtigde heeft toegelicht dat GVB in afwachting is van een bevestigingsbrief van het ministerie van Financiën en goedkeuring van de landelijke consumentenorganisaties inzake het verder inkorten van de fiscale bewaartermijn en de daarmee samenhangende bewaartermijn voor servicedoeleinden.

Het CBP heeft bij brief van 21 april 2011 aan de advocaat-gemachtigde bericht dat de beslissing vier weken zal worden aangehouden in afwachting van de schriftelijke bevestiging van het ministerie van Financiën aan GVB inzake de inkorting van de bestaande fiscale bewaartermijn. Het CBP heeft GVB gelijktijdig verzocht om de planning voor de implementatie van de bewaartermijnen nader te motiveren en aangegeven dat nader uitstel niet zal worden verleend.

Bij brief van 28 april 2011 heeft het CBP het definitieve verslag van de hoorzitting aan GVB toegezonden.

Bij brief van 19 mei 2011 heeft de advocaat-gemachtigde van GVB aan het CBP bericht dat de consumentenorganisaties in het Landelijk Consumenten Overleg akkoord zijn gegaan met het voorstel om de bewaartermijn voor servicedoeleinden terug te brengen tot 18 maanden. Een kopie van een e-mail van de reizigersorganisatie Rover van 22 april 2011 waaruit dit blijkt, is als bijlage aan de brief gehecht. Voorts bericht de advocaat-gemachtigde in de brief dat met het ministerie van Financiën tevens een principe-akkoord is bereikt. Een e-mail van het ministerie van Financiën van 17 mei 2011 is als bijlage meegezonden. Verder legt de advocaat-gemachtigde een herziene planning inzake implementatie van de bewaartermijnen en een schriftelijke onderbouwing over.

§ 2. Het wettelijk kader

Artikel 1 Wbp luidt, voor zover relevant:

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

a. persoonsgegevens: elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon;

b. verwerking van persoonsgegevens: elke handeling of elk geheel van handelingen met betrekking tot persoonsgegevens, waaronder in ieder geval het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiding of enige andere vorm van terbeschikkingstelling, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van gegevens;

[...]

d. verantwoordelijke: de natuurlijke persoon, rechtspersoon of ieder ander die of het bestuursorgaan dat, alleen of te zamen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt;

[...]

o. verzamelen van persoonsgegevens: het verkrijgen van persoonsgegevens.

Artikel 6 Wbp luidt:

Persoonsgegevens worden in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze verwerkt.

Artikel 7 Wbp luidt:

Persoonsgegevens worden voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden verzameld.

Artikel 8 Wbp luidt:

Persoonsgegevens mogen slechts worden verwerkt indien:

- a. de betrokkene voor de verwerking zijn ondubbelzinnige toestemming heeft verleend;*
- b. de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de uitvoering van een overeenkomst waarbij de betrokkene partij is, of voor het nemen van precontractuele maatregelen naar aanleiding van een verzoek van de betrokkene en die noodzakelijk zijn voor het sluiten van een overeenkomst;*
- c. de gegevensverwerking noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de verantwoordelijke onderworpen is;*
- d. de gegevensverwerking noodzakelijk is ter vrijwaring van een vitaal belang van de betrokkene;*
- e. de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het desbetreffende bestuursorgaan dan wel het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt, of*
- f. de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de verantwoordelijke of van een derde aan wie de gegevens worden verstrekt, tenzij het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene, in het bijzonder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, prevaleert.*

Artikel 10 Wbp luidt:

1. Persoonsgegevens worden niet langer bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkene te identificeren, dan noodzakelijk is voor de verwerkelijking van de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt.

2. Persoonsgegevens mogen langer worden bewaard dan bepaald in het eerste lid voor zover ze voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden worden bewaard, en de verantwoordelijke de nodige voorzieningen heeft getroffen ten einde te verzekeren dat de desbetreffende gegevens uitsluitend voor deze specifieke doeleinden worden gebruikt.

Artikel 65 Wbp luidt:

Het College is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van de bij of krachtens deze wet gestelde verplichtingen.

Artikel 2, onder a, van de richtlijn 95/46/EG (richtlijn) luidt:

“In de zin van deze richtlijn wordt verstaan onder:

a) "persoonsgegevens", iedere informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon, hierna "betrokkene" te noemen; als identificeerbaar wordt beschouwd een persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identificatienummer of van een of meer specifieke elementen die kenmerkend zijn voor zijn of haar fysieke, fysiologische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit;”

Artikel 5:32 Awb luidt:

- 1. Een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, kan in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen.*
- 2. Voor een last onder dwangsom wordt niet gekozen indien het belang dat het betrokken voorschrift beoogt te beschermen zich daartegen verzet.*

Artikel 52 Awr luidt, voor zover relevant:

- 1. Administratieplichtigen zijn gehouden van hun vermogenstoestand en van alles betreffende hun bedrijf, zelfstandig beroep of werkzaamheid naar de eisen van dat bedrijf, dat zelfstandig beroep of die werkzaamheid op zodanige wijze een administratie te voeren en de daartoe behorende boeken, bescheiden en andere gegevensdragers op zodanige wijze te bewaren, dat te allen tijde hun rechten en verplichtingen alsmede de voor de heffing van belasting overigens van belang zijnde gegevens hieruit duidelijk blijken.*
 - 2. Administratieplichtigen zijn:*
 - a. lichamen;*
 - b. natuurlijke personen die een bedrijf of zelfstandig een beroep uitoefenen, alsmede natuurlijke personen die belastbare winst uit onderneming als bedoeld in artikel 3.3 van de Wet inkomstenbelasting 2001 genieten;*
 - c. natuurlijke personen die inhoudingsplichtige zijn;*
 - d. natuurlijke personen die een werkzaamheid als bedoeld in de artikelen 3.91, 3.92 en 3.92b van de Wet inkomstenbelasting 2001 verrichten.*
 - 3. Tot de administratie behoort hetgeen ingevolge andere belastingwetten wordt bijgehouden, aangetekend of opgemaakt.*
 - 4. Voorzover bij of krachtens de belastingwet niet anders is bepaald, zijn administratieplichtigen verplicht de in de voorgaande leden bedoelde gegevensdragers gedurende zeven jaar te bewaren.*
- [...]*
- 6. De administratie dient zodanig te zijn ingericht en te worden gevoerd en de gegevensdragers dienen zodanig te worden bewaard, dat controle daarvan door de inspecteur binnen een redelijke termijn mogelijk is. Daartoe verleent de administratieplichtige de benodigde medewerking met inbegrip van het verschaffen van het benodigde inzicht in de opzet en de werking van de administratie.*

§ 3. Het OV-chipkaartsysteem en de studenten OV-chipkaart

De OV-chipkaart² is een op afstand uitleesbare kaart die is voorzien van een chip en een

² Er bestaan drie varianten van de OV-chipkaart: de anonieme OV-chipkaart; de persoonsgebonden OV-chipkaart zonder producten van een OV-bedrijf en de persoonsgebonden OV-chipkaart met producten van

Chip-ID.³ De OV-chipkaart wordt uitgegeven door TLS. TLS is een joint-venture⁴ opgericht door de OV-bedrijven NS, GVB, RET, Connexxion Holding N.V. (Connexxion) en HTM Personenvervoer N.V. (HTM).⁵ TLS is de centrale backoffice van het OV-chipkaartsysteem. Het is de bedoeling dat de OV-chipkaart op termijn als enig betaalmiddel in het gehele openbaar vervoer gebruikt gaat worden.

Samen met voornoemde OV-bedrijven is TLS verantwoordelijk voor een landelijk werkend OV-chipkaartsysteem, waarvan de OV-chipkaart deel uitmaakt. Het OV-chipkaartsysteem bevat een aantal verschillende niveaus: niveau 0 (de OV-chipkaart), niveau 1 (poortjes en kastjes op stations en uitleesapparatuur in bussen en trams), niveau 2 (lokale systemen OV-bedrijf waarop data afkomstig van niveau 1 tijdelijk worden opgeslagen, zoals stations, garages en remises), niveau 3 (centrale verwerkingsysteem OV-bedrijf waarin data afkomstig van niveau 2 wordt opgeslagen), niveau 4 (centraal verwerkingsysteem TLS waar data afkomstig van alle aangesloten OV-bedrijven zoals opgeslagen op niveau 3, door TLS worden opgeslagen en verwerkt).⁶

TLS is als kaartuitgever voorts verantwoordelijk voor de gegevens die op de OV-chipkaart zijn opgeslagen. De OV-bedrijven kunnen eigen producten (zoals abonnementen en kortingskaarten) op de OV-chipkaart plaatsen (bijvoorbeeld een GVB-maand/jaarabonnement).

Studenten die een studentenreisrecht zijn toegekend door Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) kunnen reizen met een *studenten OV-chipkaart*. In tegenstelling tot de reguliere OV-chipkaart is de studenten OV-chipkaart gekoppeld aan het recht op studiefinanciering.⁷ De studenten OV-chipkaart is daarom een *persoonsgebonden* OV-chipkaart met een studentenreisproduct waarmee naar keuze óf door de week óf in het weekend vrij gereisd kan worden.⁸ Buiten de gekozen vrij reizenperiode wordt gereisd met 40% korting. In deze kortingsperiode reizen de studenten met behulp van het saldo op de elektronische beurs. Deze beurs staat ook op de studenten OV-chipkaart. Zowel in geval van vrij reizen als in geval van reizen met korting reizen de studenten dus niet met een (jaar)abonnement van een OV-bedrijf.

Indien studenten in- en uitchecken verwerkt GVB naast een aantal technische gegevens ook de volgende persoonsgegevens:⁹

een of meerdere OV-bedrijven (zoals abonnementen). Bij de anonieme OV-chipkaart worden geen persoonsgegevens verwerkt.

³ Kaartnummer op de chip, noodzakelijk om vast te stellen of het een authentieke door TLS uitgegeven kaart betreft.

⁴ <http://www.translink.nl/content.asp?languageID=NL&pageID=1>.

⁵ TLS betreft een niet-geconsolideerde dochteronderneming van de OV-bedrijven. Zie onder meer bladzijde 2 van het [Y]-rapport *Toets rapportage TLS/vervoersbedrijven OV-chipkaart fraude* van 24 februari 2011.

⁶ Zie voor een nadere toelichting blz. 7 van het rapport definitieve bevindingen.

⁷ Er worden voor de bepaling van het reisrecht van studenten ook gegevens verwerkt bij DUO (opvolger van de IB-Groep, die vaststelt wie in aanmerking komt voor welk reisrecht) en de Regisseur Studenten Reisrecht (RSR), de uitvoeringsorganisatie van de vervoerbedrijven voor het studentenreisrecht, die ervoor zorgt dat het reisrecht op de OV-chipkaart wordt gezet. Deze verwerkingen blijven in dit onderzoek buiten beschouwing.

⁸ http://www.ib-groep.nl/particulieren/reizen/week_of_weekend.asp.

⁹ Deze technische gegevens zijn niet relevant gebleken voor het onderhavige onderzoek en zijn derhalve verder beschouwing gelaten.

- Chip-ID;
- Device-ID¹⁰;
- Soort abonnement, product en ingangsdatum en naam OV-bedrijf;
- Soort transactie (check-in/check-uit);
- Datum en tijdstip transactie;
- Het saldo voor en na de transactie alsmede de transactiewaarde.

De bovenstaande gegevens worden hierna gezamenlijk 'transactiegegevens' genoemd.

GVB heeft verklaard dat bij in- en uitchecken door studenten in alle gevallen dezelfde gegevens worden vastgelegd. Er is geen onderscheid in de gegevensvastlegging tussen de situatie waarbij sprake is van 'vrij reizen' en 'reizen met korting'.

Het OV-chipkaartsysteem is gefaseerd ingevoerd. De OV-chipkaart is voor studenten vanaf 1 januari 2010 het enige geldige vervoerbewijs.¹¹ Het in- en uitchecken met de OV-chipkaart is bij GVB verplicht, ook bij het gebruik van de studenten OV-chipkaart. In de metro is de OV-chipkaart sinds 27 augustus 2009 het enige geldige vervoerbewijs. Op 3 juni 2010 zijn trams en bussen van GVB in de Amsterdamse regio definitief overgegaan op de OV-chipkaart.¹²

§ 4. De overtreding

Het CBP heeft – kort samengevat – de volgende overtredingen vastgesteld:

- i. het merendeel van de bewaartermijnen die GVB hanteert is langer dan noodzakelijk;
- ii. de gestelde bewaartermijnen zijn bovendien niet geïmplementeerd in interne bedrijfsprocessen;
- iii. GVB beschikt derhalve niet over een verantwoord beleid ten aanzien van de bewaartermijnen die worden verwerkt in het kader van de studenten OV-chipkaart en handelt daarmee in strijd met artikel 6 j° 10 Wbp;
- iv. tevens is niet gebleken dat deze overtredingen inmiddels zijn beëindigd.

§ 5. De overwegingen

§ 5.1. Persoonsgegevens

§ 5.1.1. Zienswijze GVB

GVB heeft bestreden dat transactiegegevens kunnen worden aangemerkt als persoonsgegevens als bedoeld in artikel 1 Wbp. GVB heeft haar standpunt tijdens de hoorzitting van 15 maart 2011 als volgt onderbouwd. GVB merkt allereerst op dat uit de toelichting op de Wbp blijkt dat voor de vraag of sprake is van persoonsgegevens twee factoren een rol spelen, namelijk de aard van de gegevens en de mogelijkheden van de verantwoordelijke om de identificatie tot stand te brengen. GVB is van mening dat de aard van de transactiegegevens geen aanleiding geven om te kunnen spreken van persoonsgegevens en evenmin is gebleken dat GVB de identificatie tot stand kan

¹⁰ Apparaatnummer waarop de transactie plaatsvond en op basis waarvan door het systeem het afgelegde traject wordt bepaald.

¹¹ <http://www.ib-groep.nl/particulieren/reizen/reizen.asp>.

¹² Amsterdam en omstreken.

brengen.

Privacy by design

GVB heeft aangevoerd dat zij uitsluitend beschikt over transactiegegevens inclusief Chip-ID en dat zij de (gegevens op de) Chip-ID niet kan herleiden tot een bepaalde persoon. De transactiegegevens zijn volgens GVB geen *direct* identificerende gegevens. De NAW-gegevens bevinden zich in een separate database bevinden die uitsluitend toegankelijk is voor TLS. GVB herroept tijdens de hoorzitting haar eerder verklaring zoals verwoord in de brief van 21 april 2010, dat GVB in specifieke gevallen via een met strikte waarborgen omklede procedure, toegang heeft tot de NAW-gegevens.

Volgens GVB is er sprake van *privacy by design*. GVB is van mening dat als gevolg van technische en organisatorische maatregelen in het OV-chipkaartsysteem is geborgd dat er geen verband kan worden gelegd tussen de Chip-ID en de NAW-gegevens van een individuele student. GVB kan naar eigen zeggen in geen geval toegang verkrijgen tot de NAW-gegevens die zich bij TLS bevinden, noch worden deze gegevens op verzoek aan GVB verstrekt.

GVB merkt voorts op dat het studentenreisproduct een persoonsgebonden product is. Het betreft echter geen reisproduct van GVB zodat de studenten "anoniem" met GVB reizen totdat zij zelf contact opnemen met GVB. GVB noemt als voorbeeld een verzoek van een student om service. Eventuele persoonsgegevens worden in verband met dit studentenreisrecht uitsluitend verwerkt door DUO conform de Wet studiefinanciering 2000 alsmede door de kaartuitgever TLS. GVB beschikt niet over NAW-gegevens. GVB legt tevens een verklaring van [Y] over van 15 maart 2011 waaruit blijkt dat GVB een aanvullende audit heeft laten uitvoeren. De verklaring bevestigt de standpunten van GVB. [Y] verklaart vervolgens dat GVB met behulp van haar eigen systeem uitsluitend de transactiegegevens kan zien maar niet de bijbehorende NAW-gegevens. Via de CardMasterEnquiry van TLS kan GVB de laatste 40 transacties of de laatste 62 dagen, zonder NAW-gegevens inzien.

Schending vertrouwensbeginsel

Voorts is GVB van mening dat het CBP het begrip persoonsgegevens ruimer uitlegt dan tijdens het onderzoek naar aanleiding van de introductie van de OV-chipkaart in 2007. Volgens GVB heeft het feit dat de NAW-gegevens separaat bij TLS worden bewaard reeds tot gevolg dat er geen sprake (meer) is van persoonsgegevens. GVB stelt zich op het standpunt dat zij derhalve voldoet aan de richtlijnen die destijds door het CBP in 2008 zijn gegeven in het kader van een onderzoek door het CBP bij GVB. GVB is van mening dat er derhalve geen sprake kan zijn van een overtreding van de Wbp omdat het CBP eventuele wijzigingen in reikwijdte van het begrip persoonsgegevens nadien aan GVB had dienen te berichten. GVB concludeert dat het CBP dit heeft nagelaten en is van mening dat het CBP onzorgvuldig heeft gehandeld. GVB merkt op dat deze nalatigheid tot gevolg heeft dat het vertrouwensbeginsel aan een eventueel handhavend optreden door het CBP in de weg staat.

Schending evenredigheidsbeginsel

GVB stelt zich voorts op het standpunt dat in het geval de transactiegegevens al als persoonsgegevens kunnen worden aangemerkt, het slechts *indirect* identificeerbare gegevens betreft. De verwerking van deze gegevens brengt volgens GVB daarom slechts een beperkt risico op aantasting van de persoonlijke levenssfeer met zich. GVB stelt zich op het standpunt dat

DATUM 9 juni 2011
ONS KENMERK z2011-00054

hooguit sprake kan zijn van een geringe overtreding en verwijst hiervoor naar de visie van Artikel 29 Werkgroep. Handhavend optreden zou volgens GVB dan in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel.

§ 5.1.2. Beoordeling - persoonsgegevens

Identificeerbaarheid

De identificeerbaarheid van de persoon is een element dat bepalend is voor de vraag of sprake is van een persoonsgegeven.¹³ Het uitgangspunt is dat een persoon identificeerbaar is, indien zijn identiteit redelijkerwijs, zonder onevenredige inspanning, vastgesteld kan worden. Er wordt onderscheid gemaakt tussen direct en indirect identificeerbare gegevens. Er is sprake van *direct* identificeerbare gegevens wanneer gegevens betrekking hebben op een persoon waarvan de identiteit zonder veel omwegen eenduidig vast te stellen is. Van *indirect* identificeerbare gegevens is sprake indien gegevens niet direct tot identificatie van een bepaald persoon leiden, maar via nadere stappen in verband kunnen worden gebracht met een bepaalde persoon.¹⁴

Om te bepalen of een persoon identificeerbaar is, moet worden gekeken naar alle middelen waarvan mag worden aangenomen dat zij redelijkerwijs door degene die voor de verwerking verantwoordelijk is dan wel door enige andere persoon in te zetten zijn om genoemde persoon te identificeren. Er moet worden uitgegaan van een redelijk toegeruste verantwoordelijke. In concrete gevallen moet echter wel rekening worden gehouden met bijzondere expertise, technische faciliteiten, en dergelijke van de verantwoordelijke.¹⁵

Het enkele feit dat de NAW-gegevens afgescheiden worden opgeslagen bij een andere partij - zoals TLS - zoals door GVB is betoogd, houdt niet in dat er geen sprake (meer) is van persoonsgegevens. Gegevens die zijn ontdaan van NAW-gegevens kunnen eventueel als *indirect identificerende gegevens* worden aangemerkt, omdat zij via nadere stappen met een bepaalde persoon in verband kunnen worden gebracht.¹⁶

Voor de vraag of identificatie mogelijk is, dient rekening te worden gehouden met *“alle middelen waarvan mag worden aangenomen dat zij redelijkerwijs door de verantwoordelijke dan wel enig ander persoon zijn in te zetten om die persoon te identificeren.”*¹⁷ De vraag is dus of identificatie objectief gezien mogelijk is. Onder meer is daarbij relevant of er doeltreffende maatregelen zijn getroffen die identificatie redelijkerwijs uitsluiten. Wanneer identificatie bijvoorbeeld met behulp van andere bestanden nog steeds mogelijk is, kwalificeren de gegevens

¹³ Om van persoonsgegevens te kunnen spreken, dient tevens te worden vastgesteld dat het gaat om *gegevens die betrekking hebben op een persoon*. In veel gevallen zal dit uit de aard van de gegevens voortvloeien. Indien dit niet het geval is, zal mede aandacht moeten worden besteed aan de context waarin de gegevens worden vastgelegd en gebruikt. Als gegevens medebepalend zijn voor de wijze waarop een persoon in het maatschappelijk verkeer wordt beoordeeld of behandeld, moeten die gegevens als persoonsgegevens worden aangemerkt. Het (maatschappelijk) gebruik dat van gegevens wordt gemaakt is dus medebepalend voor de beantwoording van de vraag of sprake is van een persoonsgegeven. Zie Kamerstukken II 1997/1998, 25 892, nr. 3, p. 46.

¹⁴ Kamerstukken II 1997/1998, 25 892, nr. 3, p. 47-48.

¹⁵ Kamerstukken II 1997/1998, 25 892, nr. 3, p. 48-49, richtlijn 95/46/EG overweging 26.

¹⁶ Kamerstukken II 1997/1998, 25 892, nr. 3, p. 48. Ook uit de opinie van de Werkgroep artikel 29 blijkt dat een nummer onder omstandigheden een persoon indirect kan identificeren, zie Advies 4/2007 over het begrip persoonsgegevens, blz. 13 waarin wordt verwezen naar artikel 2 van de richtlijn.

¹⁷ Kamerstukken II 1997/1998, 25 892, nr. 3, p. 48.

nog steeds als persoonsgegevens.¹⁸

In het onderhavige geval is geenszins aangetoond dat identificatie redelijkerwijs is uitgesloten. Het CBP heeft geconstateerd dat GVB transactiegegevens verwerkt. Tevens is gebleken dat TLS over een database met de bijbehorende NAW-gegevens beschikt. De stelling dat GVB niet zelf over de NAW-gegevens beschikt, betekent niet dat identificatie redelijkerwijs is uitgesloten. Het enkel onderbrengen van NAW-gegevens bij een derde – in casu TLS – is niet voldoende. Dit geldt temeer omdat TLS mede door GVB is opgericht en GVB medeaandeelhouder is in TLS. Van een onafhankelijke derde lijkt hier dus geen sprake.

TLS is in staat de transactiegegevens en de NAW-gegevens aan elkaar te koppelen. Er is niet gebleken dat GVB aanvullende maatregelen heeft getroffen die identificatie redelijkerwijs uitsluiten. Het standpunt van GVB dat zij identificatie nimmer heeft beoogd en derhalve geen sprake kan zijn van persoonsgegevens is hierbij niet relevant.¹⁹

Schending vertrouwensbeginsel

GVB stelt dat het CBP nu een ruimer begrip persoonsgegevens hanteert dan tijdens het onderzoek in 2007 en daarmee het vertrouwensbeginsel heeft geschonden. Het CBP heeft in 2007 onderzoek gedaan naar de verwerking van persoonsgegevens *bij aanschaf* van de OV-chipkaart en zijn bevindingen in 2008 geëvalueerd.²⁰ Destijds bleek GVB bij de aanschaf van een persoonsgebonden OV-chipkaart de beschikking te krijgen over de persoonsgegevens van de reiziger zoals NAW-gegevens, geboortedatum, geslacht e.d., ook wanneer de reiziger geen GVB-product (abonnement) afnam. Op basis daarvan heeft het CBP destijds geconcludeerd dat GVB persoonsgegevens verwerkte zonder te beschikken over een gerechtvaardigd doeleinde en bovendien meer persoonsgegevens verwerkte dan noodzakelijk was. Naar aanleiding van dit onderzoek heeft GVB aan het CBP in een brief van 14 januari 2008 toegezegd dat door de OV-bedrijven geen persoonsgegevens meer zouden worden verwerkt in geval van aanschaf van een persoonsgebonden OV-chipkaart zonder product van het OV-bedrijf (abonnement). Naar aanleiding van dit onderzoek heeft GVB, naar eigen zeggen, ervoor zorggedragen dat NAW-gegevens na aanschaf van een persoonsgebonden OV-chipkaart worden vernietigd.

In het onderzoek uit 2007 gaat het echter om andere feiten dan in het onderhavige onderzoek. Het onderhavige onderzoek richt zich immers niet op overtredingen van de Wbp bij de verwerking van NAW-gegevens, zoals in het onderzoek uit 2007, maar op overtredingen van de Wbp bij de verwerking van *transactiegegevens* die GVB genereert wanneer studenten in- en uitchecken met de studenten OV-chipkaart. Waar in het onderzoek in 2007 derhalve ging om direct identificerende gegevens, gaat het in het onderhavige onderzoek om indirect identificerende gegevens. Uit de conclusies van het CBP in het onderzoek uit 2007, kan derhalve niet worden afgeleid dat het CBP nu een ruimer begrip persoonsgegevens hanteert. Van een schending van het vertrouwensbeginsel is derhalve geen sprake.

¹⁸ Kamerstukken II 1997/1998, 25 892, nr. 3, p. 49. Zie tevens Advies 4/2007 over het begrip persoonsgegevens blz. 18.

¹⁹ Advies 4/2007 over het begrip persoonsgegevens blz. 18.

²⁰ *OV-chipkaart, Verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de OV-chipkaart bij het GVB te Amsterdam; bijlage 1*, CBP, december 2007.

Schending evenredigheidsbeginsel

Het standpunt van GVB dat er sprake is van een beperkt risico in geval van verwerking van indirect identificerende gegevens als gevolg waarvan handhavend optreden achterwege dient te worden gelaten, deelt het CBP niet. In de opinie van Werkgroep 29 wordt onderscheid gemaakt tussen gepseudonimiseerde gegevens die wel en gepseudonimiseerde gegevens die niet kunnen worden herleid tot hun oorsprong. In het laatstgenoemde geval zijn de gegevens niet langer meer aan te merken als persoonsgegevens in de zin van de richtlijn en de Wbp, waardoor van een risico op aantasting van de persoonlijke levenssfeer geen sprake meer kan zijn. Ten aanzien van gepseudonimiseerde gegevens die nog wel herleidbaar zijn, geldt dat identificatie uitsluitend mogelijk is in welbepaalde omstandigheden als gevolg waarvan betrokkenen een geringer risico kunnen lopen op aantasting van de persoonlijke levenssfeer.²¹ Niet is echter gebleken, noch is gesteld dat GVB aanvullende maatregelen heeft getroffen waaruit blijkt dat sprake is van pseudonimisering. Van een gering risico op de aantasting van de persoonlijke levenssfeer en daaruit voortvloeiende strijd met het evenredigheidsbeginsel zoals door GVB is gesteld, is derhalve geen sprake.

§ 5.2. Bewaartermijnen – niet langer bewaren dan noodzakelijk

Indien een verantwoordelijke op grond van een gerechtvaardigd doeleinde persoonsgegevens verwerkt dient de verantwoordelijke ervoor zorg te dragen dat de persoonsgegevens niet langer worden verwerkt dan noodzakelijk is. Indien de verantwoordelijke dit nalaat is er sprake van een overtreding van artikel 6 j° 10 Wbp.

§ 5.2.1. Zienswijze GVB

GVB is van mening dat de bewaartermijnen die zij heeft vastgesteld niet langer zijn dan noodzakelijk of inmiddels zijn herzien. Tevens heeft GVB aangegeven dat een aantal bewaartermijnen zijn komen te vervallen. Voorts heeft GVB toegezegd dat de bewaartermijnen binnen één jaar in de bedrijfsprocessen van GVB worden geïmplementeerd.

GVB licht de door haar voorgestelde bewaartermijnen als volgt toe:

- voor het doeleinde *debiteurenadministratie*, het doeleinde *concessieverplichting* en het doeleinde *overige wetgeving (niet fiscaal)* worden geen transactiegegevens (meer) bewaard en zijn de bewaartermijnen komen te vervallen.
- Voor het doeleinde *uitvoeren van de overeenkomst*, waaronder het verlenen van service (onder andere in verband met de fiscale verplichtingen van de kaarthouder) heeft GVB aanvankelijk, met instemming van het ministerie van I&M en het LCO, een bewaartermijn vastgesteld van 24 maanden. Hierbij is volgens GVB rekening gehouden met de uitdrukkelijke wens van LCO dat reizigers in staat moeten worden gesteld om historische transactiegegevens te kunnen inzien in verband met het declareren van reiskosten bij de werkgever, een onderwijsinstelling of in verband met de Inkomstenbelasting en eventuele (juridische) procedures. GVB merkt op dat in het rapport definitieve bevindingen daarom ten onrechte is vermeld dat GVB zelf geen transactieoverzichten verstrekt maar reizigers worden doorverwezen naar webdiensten van TLS. GVB merkt op dat het noodzakelijk is dat ook GVB deze transactiegegevens aan de studenten beschikbaar kan stellen omdat de website mijn-ov.nl. van TLS uitsluitend transactiegegevens bevat vanaf het moment waarop

²¹ Advies 4/2007 over het begrip persoonsgegeven, blz. 19

de student een account heeft aangemaakt. Dit betekent dat de student via TLS niet kan beschikken over transactiegegevens uit de voorliggende periode. Bij brief van 19 mei 2011 bericht GVB dat deze bewaartermijn met instemming van de consumentenorganisaties en het ministerie van Financiën verder zal worden verkort tot 18 maanden.

- Voor het doeleinde *fiscale verplichtingen van GVB* heeft GVB aanvankelijk een bewaartermijn van 24 maanden vastgesteld. GVB voert ter onderbouwing aan dat de fiscale bewaarplicht in beginsel 7 jaar bedraagt maar deze bewaartermijn als gevolg van nadere afspraken met het ministerie van Financiën per 1 januari 2011 is vastgesteld op 24 maanden. Deze bewaartermijn is volgens GVB gebaseerd op een wettelijke verplichting, meer in het bijzonder artikel 52 Awr j^o artikel 9 Besluit van de Staatssecretaris van Financiën d.d. 19 december 2010 (het Besluit).²² Gedurende deze bewaartermijn mogen volgens GVB geen verdichte gegevens worden bewaard. Dit betekent volgens GVB dat de Chip-ID gedurende deze termijn niet mag worden verwijderd omdat de Belastingdienst inzage dient te kunnen worden verleend in *alle* relevante gegevens waaronder de Chip-ID. GVB verwijst hiervoor naar de brief van [Y] van 14 maart 2011 en de brief van het ministerie van Financiën aan Mobis van zomer 2008. Dit geldt zowel voor de Omzet- als de Vennootschapsbelasting. Bij brief van 19 mei 2011 heeft GVB in aanvulling hierop schriftelijk aan het CBP bericht dat de bewaartermijn voor servicedoeleinden met instemming van het Ministerie van Financiën en LCO verder zal worden ingekort tot 2 maanden.
- Voor het doeleinde *klachten, claims & restitutie* heeft GVB een termijn van 6 maanden vastgesteld. GVB merkt op dat een student een restitutieverzoek in beginsel binnen 2 maanden behoort in te dienen. Uit coudance overwegingen en rekening houdend met eventuele achterstanden in de afhandeling, vindt GVB het wenselijk dat de bewaartermijn maximaal 6 maanden bedraagt.
- Voor het doeleinde *opbrengstenadministratie* heeft GVB een bewaartermijn van 18 maanden vastgesteld. Voor zover met de studenten OV-chipkaart op saldo wordt gereisd is het volgens GVB noodzakelijk om transactiegegevens inclusief Chip-ID 18 maanden te bewaren teneinde de omzet te administreren en deze te kunnen controleren. Bovendien merkt GVB op dat zij met TLS dient te kunnen afstemmen of de teruggekoppelde transacties van TLS kloppen met de administratie van GVB. Deze bewaartermijn is volgens GVB gebaseerd op de wettelijke verplichting om jaarlijks een jaarrekening vast te stellen en een bijbehorende accountantscontrole. De jaarrekening en de accountantscontrole worden gebaseerd op de financiële administratie van GVB. De minimale termijn betreft een jaar plus 6 maanden, in totaal dus 18 maanden. Voorts merkt GVB op dat de opbrengstenadministratie de basis vormt voor de aangifte en afdracht in het kader van de omzetbelasting.
- Voor het doeleinde *control inkomsten & analyse* heeft GVB een bewaartermijn van 18 maanden vastgesteld. Deze bewaartermijn is eveneens gebaseerd op de boekhoudingsverplichting zoals toegelicht bij de bewaartermijn voor het doeleinde opbrengstenadministratie. Deze activiteiten hebben tot doel om de volledigheid van de

²² Beleidsbesluit van het Directoraat-generaal Belastingdienst, staatscourant 2010 nr. 21183 blz. 7.

vervoeropbrengsten en inkomsten van transacties vast te stellen voor de afgelegde reizen, alsmede op de goede werking en het beheer van de systemen van GVB en de aansluiting op de transactieverwerking bij TLS.

§ 5.2.2. Beoordeling - bewaartermijnen

GVB heeft de bewaartermijnen voor debiteurenadministratie, concessieverplichting en overige wetgeving (niet fiscaal) laten vervallen omdat GVB van mening is dat het bewaren van transactiegegevens inclusief Chip-ID niet noodzakelijk is voor deze doeleinden. Het CBP neemt deze toezegging voor kennisgeving aan, maar merkt op dat GVB er voor zorg dient te dragen dat daadwerkelijk geen persoonsgegevens meer worden bewaard voor deze doeleinden.

Het CBP constateert dat GVB bewaartermijnen heeft vastgesteld met betrekking tot de doeleinden uitvoeren van de overeenkomst, fiscale verplichtingen van GVB, klachten, claims & restitutie, opbrengstenadministratie, control inkomsten & analyse. GVB heeft deze bewaartermijnen alsnog nader toegelicht en onderbouwd en daarbij onder meer verwezen naar onderliggende wet- en regelgeving. Het CBP concludeert derhalve dat de gestelde bewaartermijnen alsnog voldoende zijn onderbouwd en gebleken is dat deze bewaartermijnen niet langer zijn dan noodzakelijk. Het CBP concludeert derhalve dat deze bewaartermijn in overeenstemming zijn met artikel 6 j° 10 Wbp.

Uitsluitend met betrekking tot de fiscale bewaartermijn merkt het CBP nog het volgende op. Uit het Besluit van de staatssecretaris van Financiën van 28 december 2011 blijkt dat de OV-bedrijven en TLS met ingang van 1 januari 2011 gedetailleerde reisgegevens dienen te bewaren ten behoeve van belastingaangiften van reizigers. Uit voornoemd besluit blijkt onder meer dat deze verplichting samenhangt met de algemene fiscale bewaarplicht uit artikel 52 Awr. Tevens leidt het CBP uit het besluit, artikel 52 Awr en de bijbehorende toelichting bij dit artikel af dat de OV-bedrijven en TLS in dit kader gehouden zijn om gedurende 24 maanden ten behoeve van de Belastingdienst tot personen herleidbare informatie te bewaren. Het CBP concludeert derhalve dat ook deze bewaartermijn in overeenstemming zijn met artikel 6 j° 10 Wbp.

Ten overvloede merkt het CBP op dat in het geval het ministerie van Financiën de bewaartermijn verder mocht verkorten, deze bewaartermijn eveneens in overeenstemming is met artikel 6 j° 10 Wbp. De verkorting dient in dat geval te blijken uit een wijziging van het Besluit van de staatssecretaris zoals hiervoor genoemd.

§ 5.3. Implementatietermijn

Voor het opleggen van een handhavingsmaatregel is het relevant of GVB de bestaande overtreding kan opheffen. GVB heeft aangegeven dat zij de overtreding kan opheffen maar niet op korte termijn omdat de voorgestelde bewaartermijnen nog dienen te worden geïmplementeerd. Het CBP zal daarom de tijd die objectief gezien nodig is voor het implementeren meewegen in de beoordeling.

§ 5.3.1. Zienswijze GVB

GVB licht toe dat de implementatie van de bewaartermijnen reeds is aangevangen. Uit de planning zoals toegezonden bij brief van 29 maart 2011 blijkt dat de implementatie is gestart in de eerste week van 2011 en zal worden afgerond in de laatste week van juni 2011. GVB heeft het

CBP tijdens de hoorzitting echter verzocht om een begunstigingstermijn vast te stellen op één jaar, in verband met mogelijke vertragingen in het implementatieproces.

Bij brief van 19 mei 2011 heeft de advocaat-gemachtigde van GVB bericht dat GVB de planning waar mogelijk heeft geactualiseerd, waardoor de einddatum van het implementatieproject betreffende de bewaartermijnen eind oktober 2011 kan worden afgerond. Als bijlage is een nadere toelichting van GVB en een herziene planning bijgesloten.

GVB verzoekt het CBP, indien er sprake mocht zijn van het opleggen van een handhavingsmaatregel, de begunstigingstermijn vast te stellen op één jaar in verband met onvoorziene omstandigheden, complexiteit van het implementatieproject en vakanties.

§ 5.3.2. Beoordeling - implementatietermijn

Bestaande wetsovertredingen dienen zo spoedig als mogelijk te worden opgeheven. Dit betekent dat een bestuursorgaan rekening dient te houden met de termijn waarbinnen de overtreder alsnog zorg kan dragen voor normconforme naleving. Deze termijn dient objectief gezien redelijk te zijn en niet langer dan noodzakelijk. Hierbij gaat het bestuursorgaan ervan uit dat de overtreder een hoge prioriteit toekent aan het opheffen van de wetsovertreding.

Uit de planning van GVB leidt het CBP af dat de implementatie van de bewaartermijnen inmiddels is bijgesteld naar eind oktober 2011. Tevens geeft GVB echter aan dat rekening dient te worden gehouden met eventuele vertraging die zich bij dergelijke projecten voor doen.

Het CBP benadrukt dat opheffing van de overtreding een hoge prioriteit kent. GVB licht afdoende toe dat de implementatie van de bewaartermijnen eind oktober (2011) kan worden afgerond en waarom er rekening dient te worden gehouden met eventuele vertraging wegens onvoorziene omstandigheden. Uit de planning blijkt echter geen noodzaak om een begunstigingstermijn vast te stellen van één jaar, zoals GVB heeft verzocht.

§ 6. Overige standpunten GVB

§ 6.1. Zienswijze GVB

In aanvulling op de pleitnota van 15 maart 2011 merkt GVB op dat het rapport definitieve bevindingen op een aantal plaatsen dient te worden gecorrigeerd. GVB heeft bij brief van 29 maart 2011 het CBP verzocht om de voorgestelde correcties en opmerkingen overeenkomstig te verwerken in het rapport en het gewijzigde rapport te publiceren zodat het publiek ter zake juist wordt geïnformeerd.

§ 6.2. Beoordeling – overige standpunten

De voorgestelde tekstcorrecties hangen volgens het CBP met name samen met het principiële standpunt(en) van GVB, die hiervoor reeds inhoudelijk zijn behandeld. Derhalve ziet het CBP geen aanleiding tot het aanpassen van het rapport definitieve bevindingen. Ten aanzien van het standpunt dat niet GVB maar TLS verantwoordelijke is als bedoeld in de Wbp merkt het CBP het volgende op.

Artikel 1, onder d, Wbp bepaalt *dat onder een verantwoordelijke wordt verstaan de natuurlijke persoon, rechtspersoon of ieder ander die of het bestuursorgaan dat, alleen of te zamen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt.*

Allereerst dient er te worden vastgesteld of er sprake is van verwerking van persoonsgegevens. Hiervoor is reeds gebleken dat GVB transactiegegevens inclusief Chip-ID verzamelt (level 1, 2 en 3) en de gegevens doorzendt aan TLS (level 4) die deze gegevens centraal verwerkt. In paragraaf 5 heeft het CBP reeds geconcludeerd dat voornoemde gegevens op grond van de toelichting op de Wbp dienen te worden aangemerkt als persoonsgegevens in de zin van de Wbp. Voorts merkt het CBP op dat uit artikel 1, onder o, Wbp blijkt dat het verzamelen van persoonsgegevens eveneens wordt aangemerkt als verwerken van persoonsgegevens.

Nu is vastgesteld dat er sprake is van verwerking van persoonsgegevens, is relevant wie verantwoordelijke is in de zin van de Wbp. Uit artikel 1, onder d, Wbp blijkt dat hiervoor gekeken dient te worden naar degene die *a)* het doel en *b)* de middelen betreffende de verwerking van de persoonsgegevens heeft vastgesteld. Hiervoor is reeds gebleken dat GVB aan het CBP kenbaar heeft gemaakt dat zij ten aanzien van een aantal gerechtvaardigde doeleinden zoals het doeleinde opbrengstenadministratie, klantenservice, uitvoeren marktonderzoek en fiscale verplichtingen voornoemde transactiegegevens inclusief Chip-ID bewaart.²³ Het CBP maakt uit de overgelegde stukken op dat GVB zelf deze doeleinden van verwerking heeft vastgesteld, zodat aan het vereiste a) is voldaan.

Ten aanzien van de middelen voor verwerking merkt het CBP op dat in paragraaf 3 van onderhavig besluit reeds is geconcludeerd dat voor verwerking van de persoonsgegevens nodig is: een OV-chipkaart (level 0), het OV-chipkaartsysteem (level 1 tot en met 4), de transactiegegevens inclusief Chip-ID zoals opgeslagen op de OV-chipkaart en bijbehorende databases en computersystemen bij de OV-bedrijven en TLS. In paragraaf 3 van dit besluit is voorts opgemerkt dat level 2 en 3 de lokale en centrale systemen van GVB betreffen en GVB op dit niveau de transactiegegevens verwerkt alvorens deze door te sturen naar level 4. Level 2 en 3 van het OV-chipkaartsysteem merkt het CBP daarom aan als middelen voor verwerking van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 1, onder d, Wbp. Voorts is gebleken dat de systeemonderdelen op level 2 en 3 uitsluitend aan GVB toebehoren. Uit het feit dat GVB transactiegegevens verwerkt met behulp van haar *eigen* systemen, leidt het CBP af dat GVB zelf bepaalt welke systemen zij hiervoor hanteert. Dit impliceert dat GVB zelf de voor haar benodigde middelen voor verwerking vaststelt. Het CBP concludeert dat ook aan het vereiste onder b) is voldaan. GVB kwalificeert daarom als verantwoordelijke in de zin van artikel 1, onder d, Wbp.

§ 7. Belangenafweging

Persoonsgegevens maken per definitie deel uit van de persoonlijke levenssfeer van een individu. De persoonlijke levenssfeer dient op grond van artikel 10 van de Grondwet het Europese Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden te allen tijde te worden geëerbiedigd. Vrij verkeer van persoonsgegevens in verband met economische belangen is evenwel toegelaten voorzover daarbij rekening wordt gehouden met de waarborgen die de Europese Richtlijn 95/46/EU van 24 oktober 1995 hieraan stelt.²⁴ Dit betekent dat GVB bij het nastreven van haar (bedrijfs)economische doelstellingen de bepalingen

²³ Doeleinden: opbrengstenadministratie, klantenservice, fiscale verplichtingen en uitvoeren van marktonderzoek, genereren van marktinformatie.

²⁴ Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen nr. L 281/31.

uit de Wbp dient na te leven waarin voornoemde richtlijn is geïmplementeerd.

Het GVB vervoert dagelijks grote aantallen studenten en in dat kader heeft het CBP vastgesteld dat het GVB persoonsgegevens van studenten verzamelt en verwerkt in strijd met de Wbp. Studenten vertegenwoordigen een groot deel van de populatie die dagelijks is aangewezen op het openbaar vervoer in onder andere de regio Amsterdam waar GVB actief is. Deze klantrelatie met de studenten rechtvaardigt enerzijds dat GVB inzicht in het (dagelijkse) reis- en betaalgedrag van de studenten verkrijgt, maar anderzijds mag hierbij geen inbreuk ontstaan op de persoonlijke levenssfeer van deze studenten. Dit impliceert dat GVB zorgvuldig met deze persoonsgegevens dient om te gaan en de Wbp dient na te leven.

Bovengenoemde vaststelling door het CBP, dat GVB de Wbp overtreedt, heeft tot op heden nog niet geleid tot beëindiging van de overtreding. In het onderzoeksrapport OV-chipkaart GVB van december 2007 is GVB voor het eerst erop gewezen dat zij persoonsgegevens langer bewaart dan noodzakelijk is en daarmee artikel 6 j° 10 Wbp overtreedt. Tijdens het onderzoek in 2010 heeft het CBP in het rapport van voorlopige bevindingen van 16 juli 2010 en het rapport van definitieve bevindingen van 2 december 2010 wederom vastgesteld dat GVB artikel 6 j° 10 Wbp overtreedt. Het CBP constateert dat, zelfs nadat in februari 2011 een (voornemen tot een) handhavingsmaatregel aan GVB is toegezonden, GVB nog steeds niet heeft zorg gedragen voor implementatie van de bewaartermijnen, zodat de overtreding tot op heden nog steeds voortduurt. Daarom concludeert het CBP dat het maatschappelijk belang gebaat is bij handhavend optreden.

§ 8. Besluit - Last onder dwangsom

Het CBP heeft vastgesteld dat GVB persoonsgegevens verwerkt tijdens en nadat studenten hebben in- en uitgecheckt met de studenten OV-chipkaart. Ingevolge artikel 6 j° 10 Wbp dienen persoonsgegevens niet langer te worden bewaard dan noodzakelijk is voor de verwerking van de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens verwerkt. Het CBP heeft echter geconstateerd dat GVB hiervoor inmiddels bewaartermijnen heeft vastgesteld maar tot op heden deze bewaartermijnen nog heeft niet geïmplementeerd. Het CBP concludeert derhalve dat GVB nog steeds in strijd handelt met artikel 6 j° 10 Wbp.

Het CBP is ingevolge artikel 65 Wbp bevoegd om een last onder bestuursdwang op te leggen ter handhaving van de bij of krachtens de Wbp gestelde verplichtingen. Op grond van artikel 5:32, eerste lid, Awb kan een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, in plaats daarvan de overtreder een last onder dwangsom opleggen.

Gelet op de bevindingen en naar aanleiding van hetgeen tijdens en na de hoorzitting door GVB naar voren is gebracht, besluit het CBP derhalve als volgt.

Last

Het CBP legt GVB de volgende last op:

1. GVB implementeert in verband met de verwerking van persoonsgegevens van studenten die reizen met de studenten OV-chipkaart, de volgende bewaartermijnen:
 - a. De bewaartermijn van ten hoogste 24 maanden voor het doeleinde uitvoeren van de overeenkomst;

- b. De bewaartermijn van ten hoogste 24 maanden voor het doeleinde fiscale verplichtingen GVB;
- c. De bewaartermijn van 6 maanden voor de doeleinden klachten, claims & restitutie;
- d. De bewaartermijn van 18 maanden voor het doeleinde opbrengstenadministratie;
- e. De bewaartermijn van 18 maanden voor de doeleinden control inkomsten & analyse [...].

Implementatie betekent onder meer dat de persoonsgegevens die in verband met deze doeleinden worden verwerkt uiterlijk op de laatste dag van de bewaartermijnen zijn vernietigd danwel zijn geanonimiseerd.

2. GVB vernietigt danwel anonimiseert alle persoonsgegevens die zij nog verwerkt in verband met de vervallen doeleinden debiteurenadministratie, concessieverplichting en overige wetgeving (niet fiscaal).

Dwangsom

GVB verbeurt een dwangsom van € 5.000 (zegge: vijfduizend euro) per maatregel als genoemd onder 1 en 2, voor iedere week of gedeelte daarvan waarin GVB de maatregel niet (geheel) heeft uitgevoerd. Het bedrag waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd, is bepaald op € 250.000 (zegge: tweehonderdvijftigduizend euro) per maatregel.

De hoogte van de dwangsom is gerelateerd aan de ernst van de overtreding, het feit dat er sprake is van een structurele overtreding, deze overtreding reeds over een langere periode heeft plaatsgevonden en aan het maatschappelijk belang dat wordt gehecht aan de naleving van de regelgeving. Tevens weegt mee dat GVB dagelijks op grote schaal persoonsgegevens verzamelt en verwerkt van personen die zijn aangewezen op het openbaar vervoer en het feit dat deze overtreding nog steeds voortduurt mee. Verder is rekening gehouden met de beoogde werking van de dwangsom. In dit verband is van belang dat de hoogte van de dwangsom voor GVB voldoende financiële prikkel dient te vormen om aan de last te voldoen.

Begunstigingstermijn

De begunstigingstermijn waarbinnen GVB geen dwangsom verbeurt loopt af op 31 december 2011.

Informatieverzoek

Op grond van artikel 5:16 Awb j° artikel 5:20 Awb verzoekt het CBP GVB *tijdig vóór* het einde van de begunstigingstermijn bewijsstukken aan het CBP toe te zenden waaruit blijkt dat *tijdig* en *volledig* aan de last is voldaan.

§ 9. Rechtsgangverwijzing

Ingevolge artikel 7:1 Awb kan GVB tegen de last onder dwangsom bezwaar maken door het indienen van een gemotiveerd bezwaarschrift, gericht aan het CBP, Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag, onder vermelding van "Awb-bezwaar" op de enveloppe. De termijn waarbinnen het bezwaarschrift kan worden ingediend bedraagt zes weken na de dag waarop dit besluit is

DATUM 9 juni 2011
ONS KENMERK z2011-00054

verzonden.

Hoogachtend,
Het College bescherming persoonsgegevens,