

FORELØPIG RAPPORT FRA TILSYN

Saksnummer: 2004/00204 Tilsynsdato: 17.02.2004 18.02.2004 Rapportdato: 05.03.2004	Tilsynsobjekt: Bro & Tunnelselskapet AS Sted: Tønsberg og Bergen	Utarbeidet av: Rune-Vidar Bråthen, rådgiver Beate Sire Dagslet, rådgiver Ove Skåra, informasjonssjef Leif T. Aanensen, avdelingsdirektør
---	--	---

1 Bakgrunn

Datatilsynet gjennomførte 17. og 18. februar 2004 tilsyn med Bro & Tunnelselskapet AS sin behandling av personopplysninger i forbindelse med innkreving av bompenger for bompengeanleggene i Tønsberg og Bergen. Tilsynene ble gjennomført i medhold av personopplysningsloven § 42 tredje ledd nr 3.

Formålet med tilsynene var å kartlegge om vilkårene for behandling av personopplysninger er oppfylt. Tilsynene skulle ha særlig vekt på om det er mulig å passere bomstasjonene anonymt (sporfritt). I denne sammenhengen er informasjon om, og tilgjengelighet for en sporfri løsning av stor betydning.

På basis av blant annet de gjennomførte tilsynene vil Datatilsynet vurdere om behandling av personopplysninger for innkreving av bompenger skal underlegges konsesjonsplikt etter personopplysningslovens § 33, 2. ledd.

Datatilsynet anser tilsynene i henholdsvis Tønsberg og Bergen som to separate tilsyn. På grunn av de parallelle problemstillingene og funnene fra tilsynene, utarbeider Datatilsynet av praktiske årsaker en felles tilsynsrapport.

2 Gjennomføring og deltagere på tilsynene

Tilsynene ble gjennomført ved at Datatilsynet 17. februar 2004 foretok en befaring av bompengeanlegget i Tønsberg, hvor det ble søkt erfaring med faktisk bruk. Tilgjengelig informasjon om passeringene som sådan, og den sporfrie løsningen spesielt ble undersøkt ved at Datatilsynets representanter kjørte rundt i Tønsbergområdet. Det ble også søkt å kartlegge hvor tilgjengelig den sporfrie løsningen var.

Tilsvarende befaring ble gjennomført i Bergen 18. februar 2004.

Samtidig med befaringen i Bergensområdet ble det avholdt et møte hos Bro & Tunnelselskapet AS hvor rutinene for behandling av personopplysninger ble gjennomgått. Her deltok representanter fra Statens vegvesen og bompengeselskapene både fra Tønsberg og Bergen. Bakgrunnen for dette var at mye kunne tyde på at andre enn Bro & Tunnelselskapet ville være behandlingsansvarlig etter personopplysningsloven.

Følgende personer var tilstede under tilsynsmøtet 18. februar 2004:

Fra Bro& Tunnelselskapet AS:

- Tore Skulstad, daglig leder
- Trond Juvik, teknisk sjef
- Vidar Raa, systemansvarlig (deltok bare delvis)

Fra Statens vegvesen, vegdirektoratet

- Geir Kjøningsen, prosjektleder utvikling av automatiske bomstasjoner
- Reidun M Instanes, ansvarlig for AutoPASS i Bergen

Fra Bompengeselskapene

- Sigmund Aasly, daglig leder Tønsberg Hovedvegfinans AS
- Jan Otto Evjen, daglig leder Bergen Bompengeselskap AS

Fra Datatilsynet :

- Leif T Aanensen, avdelingsdirektør tilsyn og sikkerhet
- Beate Sire Dagslet, juridisk rådgiver
- *Ove Skåra, informasjonssjef (på befaring)*
- *Rune-Vidar Bråthen, juridisk rådgiver (på befaring)*

3. Kartlegging av behandlingsansvaret - databehandler

Et sentralt spørsmål etter personopplysningsloven er hvem som er å anse som behandlingsansvarlig etter personopplysningsloven § 2 nr 4. Med behandlingsansvarlig menes; *”den som bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger og hvilke hjelpemidler som skal brukes”*.

Bro & Tunnelselskapet AS er den virksomheten som profileres, og som kundene skal ha kontakt med. Etter Datatilsynets oppfatning er selskapet likevel ikke behandlingsansvarlig. Begrunnelsen for dette er følgende:

AutoPASS-avtalen inngås mellom brukeren og det lokale bompengeselskapet v/Bro & Tunnelselskapet. I avtalen er det bompengeselskapene i henholdsvis Tønsberg og Bergen som er plikt- og rettighetssubjekt. I tillegg omtales Bro & Tunnelselskapet AS flere steder som driftsoperatør. Slik er meldingen i Datatilsynets meldingsdatabase. Her beskrives formålet med behandlingen som en behandling *på vegne av* bompengeselskapene.

Det må etter dette vurderes om behandlingsansvaret ligger hos Statens vegvesen eller bompengeselskapene i Tønsberg og Bergen. Avgjørende vil være hvilke føringer og retningslinjer som gis fra vegvesenet til bompengeselskapene på hvordan innkrevingen av bompengene skal foregå. Dersom dette også innebærer føringer i forhold til behandlingen av personopplysninger, kan dette tale for at Statens vegvesen er behandlingsansvarlig etter personopplysningsloven.

Beskrivelsen av forholdet mellom bompengeselskapene og Bro & Tunnelselskapet AS ovenfor kan tyde på at behandlingsansvaret ligger hos det enkelte bompengeselskap. Derimot er prosessen som foregår ved igangsetting av et bompengeprojekt så styrt av retningslinjer gitt av Statens vegvesen, at dette taler for at de er behandlingsansvarlig.

Ved igangsetting av et prosjekt som skal finansieres med bompenger, må det på lokalt nivå opprettes et bompengeselskap i offentlig eie. Selskapet skal være ansvarlig for bompengennekrevingen, og inngår en bompengavtale med staten v/SVV Statens vegvesen. Avtalen fastsetter at selskapet skal følge de til enhver tid gjeldende retningslinjer.

I tillegg er det Statens vegvesen som eier utstyret som benyttes hos bompengeselskapene til innkrevingen. Dette gjelder blant annet faste installasjoner på bomstasjonen(e), datamaskiner og programvare. Datamaskiner og programvare utgjør det Statens vegvesen kaller sentralsystemet for bompengebetaling. For sentralsystemet er det utarbeidet kravspesifikasjon som fastlegger hvilke personopplysninger som skal behandles og hvordan opplysningene skal benyttes ved bompengeinnkrevingen. For eksempel er det bestemt at et abonnement alltid skal svare til én brikke og én bil.

Statens vegvesen er også ansvarlig for informasjonen til brukerne i form av skilting og generell informasjon. Sett i forhold til lovens ordlyd når det gjelder definisjonen av behandlingsansvaret, taler dette, sammen med det som er nevnt ovenfor, for at behandlingsansvaret legges til Statens vegvesen.

Etter forarbeidene til personopplysningslovens bestemmelse om behandlingsansvaret, er det naturlig å plassere dette der man har den daglige og mest omfattende befatningen med personopplysningene. Statens vegvesen har ikke noen befatning med personopplysningene. Dette er et argument for å legge behandlingsansvaret til den virksomhet som er nærmest brukeren/den registrerte, altså bompengeselskapene.

Et annet argument for at bompengeselskapene skal anses som behandlingsansvarlig, er forholdet til databehandlerbegrepet. *"En som behandler personopplysninger på vegne av den behandlingsansvarlige"* er etter personopplysningslovens § 2 nr 5 å regne som databehandler. Dersom behandlingsansvaret legges til Statens vegvesen, vil det være naturlig å anse bompengeselskapene som databehandlere. Det er ikke like klart at disse da kan sies å behandle personopplysninger *på vegne av* Statens vegvesen, som ikke har noen befatning med personopplysningene.

For Datatilsynet er et avgjørende moment ved tolkning av loven hva som vil være personvernforenlig. Etter det Datatilsynet forstår, ønsker Statens vegvesen at bompengeinnkrevingen skal skje så likt som mulig hos de ulike bompengeselskapene. Dette er en del av formålet med å utarbeide sentrale retningslinjer. Datatilsynet ser det som en klar fordel i et personvernperspektiv at behandlingen av personopplysninger skjer likt i ulike bomstasjoner og ulike selskaper. Like regler for oppbevaring og innsyn skaper forutberegnlighet. Dette mener Datatilsynet at man best oppnår ved å legge behandlingsansvaret til Statens vegvesen. Gjennom utarbeidelse av retningslinjer kan Statens vegvesen sørge for enhetlig behandling av personopplysninger hos alle bompengeselskapene..

Konklusjon: Datatilsynet anser på bakgrunn av drøftelsen ovenfor at Statens vegvesen er behandlingsansvarlig etter personopplysningsloven § 2 nr 4, for den behandling av personopplysninger som skjer i bompengeselskapene i Tønsberg og Bergen. Plasseringen av behandlingsansvaret vil også gjelde andre bompengeselskaper som driver bompengeinnkreving etter retningslinjer fra Statens vegvesen.

Databehandler

Som en følge av at Statens vegvesen er behandlingsansvarlig, vil bompengeselskapene i Tønsberg og Bergen være databehandlere etter personopplysningsloven § 15. Disse vil igjen bruke databehandler til å utføre driften av innkrevingen, gjennom driftsselskapet Bro & Tunnelselskapet.

Etter personopplysningsloven § 15 kan ikke databehandler behandle personopplysninger på annen måte enn det som er skriftlig avtalt med den behandlingsansvarlige. Opplysningene kan heller ikke overlates til andre for lagring eller bearbeidelse uten slik avtale.

Det ble ikke fremlagt noen eksplisitt databehandleravtale under tilsynsmøtet. Datatilsynet er likevel av den oppfatning at de avtaler og retningslinjer som er utarbeidet både for oppgavene som ligger til bompengeselskapene og driftsoperatøren, er av en slik karakter at de dekker kravet etter personopplysningsloven § 15.

4. Passerings-/betalingsalternativer

Slik Datatilsynet ser det, behandles det personopplysninger i tre forhold i de helautomatiske bomstasjonene :

- opplysninger om de som har inngått AutoPASS-avtale
- opplysninger om de som benytter etterskuddsfaktura
- opplysninger om de som benytter kontant betaling etter passering

De ulike alternativene omtales nedenfor under pkt 4.1 – 4-3.

Videre er det etablert et alternativ for de som ønsker å passere sporfritt. Det er ansett som et grunnleggende prinsipp i et demokratisk samfunn at personer skal kunne velge å bevege seg fritt uten å legge igjen spor. Det er derfor sentralt at det etableres sporfrie alternativer. En slik rett kan også sies utledet av Menneskerettighetserklæringens artikkel 8, om privatlivets fred.

Datatilsynet vil under pkt 6 vurdere om den etablerte anonyme løsningen tilfredsstillende de krav som må stilles i denne sammenheng.

4.1 AutoPASS-avtale

4.1.1 Metodebeskrivelse :

Kunden registreres i kundedatabasen med kontaktopplysninger, opplysninger om bil (registreringsnummer, type) og ønsket avtaletype. Kunden får tildelt en brikke med entydig brikke-ID (brikkenummer). Det kan også registreres om en ekstra bil skal knyttes til samme avtale. Denne får eventuelt egen brikke knyttet til sitt registreringsnummer.

Passerer en bil med brikke en bomstasjon, ”avleses” brikke-ID og registreres i bomselskapets sentrale database. Samtidig registreres dato og klokkeslett for passeringen. Det tas ikke bilde av bilens registreringsnummer.

Hvis brikken av en eller annen grunn ikke ”avleses”, tas det bilde av bilens registreringsnummer, samt at passeringsdata registreres. Bildet viser ikke annet enn registreringsnummer (i noen tilfeller – bilmerke). Personer i bilen blir ikke avbildet. I en egen prosess sjekkes registreringsnummeret opp mot kundedatabasen. Finnes en ”match” overføres passeringsopplysningene til selskapets sentrale database, og bildet slettes.

Passeringsinformasjonen i selskapenes sentrale database er et viktig hjelpemiddel ved administrasjon av abonnementene. For eksempel styres utsending av faktura for nye forhåndsbetalinger fra denne databasen.

4.1.2 Observert ved befaring

Ikke testet av Datatilsynet under tilsynet.

4.1.3 Datatilsynets vurdering :

Datatilsynet har ingen merknader til registrerings- og betalingsmetoden som sådan utover en henvisning til de krav som stilles til informasjonssikkerheten knyttet til opplysningene som registreres i ordningen.

4.2 ”Etterskuddsfaktura basert på videoregistrering”

4.2.1. Metodebeskrivelse :

(basert på beskrivelse i ”Automatiske bomstasjoner – Funksjonell Spesifikasjon 031218, versjon 5.0)
Bilister uten AutoPASS-avtale eller anonym konto registreres ved bruk av billedopptak (stillbilder). Det tas bilde både forfra og bakfra. Bildene overføres til sentralsystemet. Bilens registreringsnummer leses automatisk, eventuelt manuelt dersom bildene forfra og bakfra ikke stemmer overens. Kjøretøyeiere identifiseres via motorvognregisteret og belastes ved tilsendt faktura, som sendes ut ved jevne mellomrom. På fakturaen angis fakturaperiode, antall passeringer, kjøretøyklasse og samlet belastet beløp.

4.2.2 Observert ved befaring :

Under befaringen i Tønsberg ble bomstasjon passert ved to anledninger uten at brikke ble benyttet eller at passeringen ble betalt i etterkant ved bensinstasjon. Datatilsynet har på rapporttidspunktet ikke fått tilsendt faktura.

4.2.3 Datatilsynets vurdering :

Datatilsynet har ingen merknader til registrerings- og betalingsmetoden som sådan utover en henvisning til de krav som stilles til informasjonssikkerheten knyttet til opplysningene som registreres i ordningen.

4.3. ”Kontant betaling for passering”

4.3.1 Metodebeskrivelse :

(basert på beskrivelse i ”Automatiske bomstasjoner – Funksjonell Spesifikasjon 031218, versjon 5.0)
Etter passering av bomstasjon er det også mulig å foreta etterskuddsvis kontant betaling. Dette kan gjøres ved henholdsvis tre bensinstasjoner i Tønsberg og seks bensinstasjoner i Bergen. Betaling må i slike tilfeller skje innen tre dager etter passering. Dette gjøres ved å fylle ut et skjema hvor bilregistreringsnummer, passeringssted og tid fylles ut. Kunden mottar kopi av skjemaet. Originalen sendes til driftsselskapet og sammenlignes med ubetalte passeringer. Ved ”match” slettes krav og bilde fra systemet.

4.3.2 Observert ved befaring :

Under tilsynet i Tønsberg ble to passeringer gjort opp ved en bensinstasjon i etterkant. Tilsvarende ble to passeringer i Bergen gjort opp ved etterskuddsvis betaling.

Personalet ved samtlige bensinstasjoner var behjelpelige med informasjon og svar på spørsmål vedrørende utfylling av skjemaene. Det fremsto som noe uklart hvor lenge skjemaene oppbevares ved bensinstasjonene før de ble oversendt driftsselskapet. Det ble opplyst at skjemaene kunne

hentes daglig av driftsselskapet, men at dette ikke var noe poeng dersom det kun var et fåtall passeringer som var betalt.

4.3.3 Datatilsynets vurdering :

Datatilsynet har ingen merknader til registrerings- og betalingsmetoden som sådan utover en henvisning til de krav som stilles til informasjonssikkerheten knyttet til opplysningene som registreres i ordningen.

Underveis i prosessen har denne metoden tidvis blitt omtalt som et anonymt passeringsalternativ. Datatilsynet vil derfor for ordens skyld presisere at så lenge det registreres passeringsdata som kan knyttes til en enkeltperson, vil løsningen ikke være ”anonym” etter personopplysningsloven. Etter Datatilsynets oppfatning vil imidlertid ordningen kunne være et hensiktsmessig alternativ til de øvrige løsningene, ettersom ordningen gir den enkelte kunde mulighet for raskere sletting av egne passeringsdata enn tilfellet er hvis man velger etterskuddsfaktura.

Datatilsynet vil for øvrig peke på at innsamlingsrutinene for betalingsskjemaene fører til at bildene fra passeringen og betalingsskjemaene vil kunne ligge i systemet i flere dager før opplysningene slettes. Lagringstiden innebærer at det må stilles tilsvarende krav til rutinene for informasjonssikkerhet.

5. Krav til behandlingen av personopplysninger

5.1 Krav til internkontrollsystem –personopplysningsloven § 14

Et overordnet krav er at den behandlingsansvarlige etter personopplysningsloven § 14 skal etablere og holde vedlike et internkontrollsystem. Dette skal sikre at behandling av personopplysninger skjer i samsvar med lovens bestemmelser.

Statens vegvesen har gjennom sine retningslinjer satt som et krav at driftsoperatører skal utarbeide et slikt system. Dette må anses som tilfredsstillende etter personopplysningsloven § 14, forutsatt at Statens vegvesen fører kontroll med at driftsoperatørene faktisk har etablert et internkontrollsystem.

Virksomhetens IK-system ble fremlagt under tilsynet. En gjennomgang av dette viser at det er utarbeidet omfangsrik og grundig dokumentasjon som dekker de fleste relevante krav etter personopplysningsloven. Dette gjelder både styrende, gjennomførende og kontrollerende dokumenter.

Datatilsynet har ingen merknader til IK-systemets utforming og oppbygging. Under pkt 5.2 – 5.7 i tilsynsrapporten omtales enkelte særlige forhold knyttet til personopplysningslovens bestemmelser og virksomhetens gjennomførende rutiner.

5.2 Behandlingsgrunnlag –personopplysningsloven § 8

For at behandling av personopplysninger skal være tillatt må det foreligge et behandlingsgrunnlag etter personopplysningsloven § 8. Det ble ikke klart opplyst under tilsynet, men slik Datatilsynet leser internkontrollsystemet, utarbeidet av Bro & Tunnelselskapet, baseres behandlingen på § 8 bokstav a og samtykke.

For brukere som ønsker å inngå AutoPASS-avtale med bompengeselskapet vil behandlingene av personopplysningene være nødvendig for å oppfylle avtalen, jf personopplysningsloven § 8 bokstav a.

Behandling av opplysninger om passeringer basert på etterskuddsfaktura eller kontant betaling ved bensinstasjon anses å skje på grunnlag av samtykke.

Dersom det ikke registreres noen spor, vil det heller ikke skje noen behandling av personopplysninger. En ordning med anonym brikke vil altså ikke kreve særskilt behandlingsgrunnlag etter personopplysningsloven, men være en forutsetning for at systemet med helautomatiske bomstasjoner som sådan tilfredsstiller de grunnleggende prinsippene omtalt under pkt 4. Den anonyme brikken drøftes separat under pkt 6.

5.3 Relevante opplysninger - personopplysningsloven § 11

Det er et krav etter personopplysningsloven § 11 bokstav d at kun relevante personopplysninger skal behandles.

I avtalen med Tønsberg Hovedvegfinans AS bes kundene å oppgi sitt bankkontonummer. Under tilsynsmøtet ble dette begrunnet med at det er nødvendig med tilbakeføring av forskuddsbetalte midler i de tilfeller hvor avtalen blir oppsagt.

Datatilsynet anser at en slik opplysning ikke er relevant ved tegning av abonnement. Slik informasjon kan innhentes idet abonnementet eventuelt sies opp.

Datatilsynet ber derfor om at innsamling av bankkontonummer ved tegning av abonnement opphører. Det er tilstrekkelig at dette skjer i forbindelse med utarbeidelse av nye skjemaer eller når det skal trykkes flere eksemplarer av eksisterende kontraktsformular. For avtaleinngåelse over Internett må opplysningen fjernes så snart som praktisk mulig. Registrering og videre bruk av bankkontonummer som er fylt ut på abonnementsskjemaet må imidlertid opphøre straks.

5.4 Utlevering av opplysninger

Etter personopplysningslovens regler kan opplysninger ikke leveres til utenforstående uten at det finnes et selvstendig behandlingsgrunnlag for dette. For billedopptak gjort ved fjernsynsovervåking følger dette av personopplysningsloven § 39. Utlevering av øvrige opplysninger om den registrerte følger de vanlige reglene i personopplysningsloven § 8.

Det ble under tilsynet opplyst at virksomheten hadde klare rutiner knyttet til utlevering, men etterspurte samtidig klare føringer fra Datatilsynet. Dette gjaldt særlig henvendelser fra politiet.

Datatilsynets vurdering

- Utlevering til politiet:

Utlevering av billedopptak følger reglene i pol § 39 og kan skje ”ved etterforskning av straffbare handlinger eller ulykker hvis ikke lovbestemt taushetsplikt er til hinder”. For øvrige opplysninger forutsettes at politiet har rettslig kjennelse for utleveringen.

- Utlevering til andre:

Utlevering til andre instanser forutsetter enten at den registrerte samtykker til utleveringen, eller at det foreligger en lovhjemmel til slik utlevering.

5.5 Innsyn - personopplysningsloven § 18

Etter § 18 i personopplysningsloven har den enkelte krav på å få vite hvilke opplysninger som er registrert om en selv.

I etterkant av tilsynet har det fra Bro & Tunnelselskapet blitt reist spørsmål om i hvilken grad det kan tas betaling for å utvikle og drifte en løsning som via Internett gir den enkelte kunde en fullstendig og løpende oversikt over egne passeringer i et gitt tidsrom. Datatilsynet har ingen innvendinger mot en slik løsning forutsatt at det opprettholdes en kostnadsfri innsynsmulighet på ordinær måte, jf. omtalen i virksomhetens internkontrolldokumenter og forespørselen fra selskapet.

Under tilsynsmøtet ble Datatilsynet presentert for Bro og Tunnelselskapet sitt forslag til nettsider som skulle vise forbruket av ”klipp” for de enkelte abonnenter av AutoPASS-ordningen. Tilgang til disse sidene hadde virksomheten tenkt skulle beskyttes med brukernavn og passord. Virksomheten var i en prosess hvor det ble diskutert detaljeringsnivå på presentasjonen. Datatilsynet vil anbefale at detaljeringsnivået begrenses til det som strengt tatt er nødvendig for at kunden skal kunne verifisere sitt forbruk. Dette er også i samsvar med formålet med utleggingen, slik Datatilsynet forstår saken.

5.6 Sletting av opplysninger – personopplysningsloven § 28

Personopplysningsloven § 28 forutsetter at opplysninger ikke skal lagres lenger enn det som er nødvendig for å gjennomføre formålet med behandlingen. Opplysningene skal deretter slettes.

Under tilsynet opplyste Bro & Tunnelselskapet at de var interessert i kortest mulig lagringstid. De ønsket imidlertid en avklaring fra Datatilsynet i forhold til dette.

Datatilsynet har uavhengig av tilsynene i Tønsberg og Bergen sett at det er et behov for å komme med retningslinjer/anbefalinger på en slettefrist på personopplysninger i bompengeselskapene. Vår erfaring er at sletteregelen i personopplysningsloven praktiseres svært ulikt ved de ulike bompengeselskapene.

Datatilsynets vurdering:

Datatilsynet mener man må skille mellom opplysninger som knytter seg til abonnenter og opplysninger om brukere som faktureres i etterkant. Opplysninger om brukere som betaler etterskuddsvis ”kontant” skal slettes når betalingen er registrert.

- Abonnenter:

Disse har forhåndsbetalt for et vist antall passeringer. For disse kundene tas det ikke stillbilder, det registreres i utgangspunktet kun passeringsopplysninger (brikke-ID, tid, dato og sted). Forbrukerhensyn tilsier at passeringsopplysningene bør oppbevares en tid, slik at kundene har anledning til å kontrollere sine passeringer. Etter Datatilsynets oppfatning bør det være tilstrekkelig med en lagringstid på tre-3-måneder. Etter personopplysningsloven § 19 skal den

registrerte gis informasjon som gjør vedkommende i stand til å bruke sine rettigheter. Ved å gi informasjon til kundene om at det kun oppbevares opplysninger tre måneder tilbake i tid, gis kunden et incitament til å kontrollere sine passeringer innen dette tidsrommet.

Dersom selskapet ut fra et kundeserviceperspektiv ønsker å lagre opplysninger lengre en tre måneder, må dette skje gjennom et eksplisitt samtykke fra den enkelte abonnent. Samtykket må tilfredstille personopplysningsloven § 2 nr 7.

Det kan også vurderes å sende ut en form for periodevis kontoutskrift til abonnenten, for eksempel hvert kvartal, som gir oversikt over de registrerte passeringene i den siste perioden.

- Brukere som faktureres i etterkant:

I tillegg til passeringsopplysninger tas det stillbilde av bilens registreringsnummer. Det skjer i utgangspunktet månedsvis fakturering av foretatte passeringer. Datatilsynet mener det er tilstrekkelig å oppbevare opplysningene inntil faktura er oppgjort. Dersom en faktura ikke er blitt betalt, eller det er oppstått rettslig tvist om betalingsplikten, kan opplysningene likevel oppbevares inntil kravet er gjort opp eller rettslig avgjort. Dette gjelder ikke opplysninger som eventuelt skal lagres i medhold av annen lovgivning (f.eks regnskapslovgivning).

Slettefristen er knyttet til faktureringsstidspunktet. Det kan ikke samles opp passeringer lengre enn i tre måneder før fakturering skjer, selv om det på grunn av antall passeringer ikke sendes ut faktura hver måned. Begrunnelsen for å sette tre måneders slettefrist, er at det på denne måten blir en ensartet slettefrist for de ulike brukergruppene som er nevnt ovenfor.

6. Et anonymt alternativ - "Anonym konto"

6.1 Metodebeskrivelse :

(basert på beskrivelse i "Automatiske bomstasjoner – Funksjonell Spesifikasjon 031218, versjon 5.0)

Det er utarbeidet brikker med anonym konto. Brikkene selges uten at det signeres noen kontrakt eller at brikken knyttes til et registreringsnummer. Passeringene kan dermed ikke knyttes til enkeltpersoner. Brikken er knyttet til en konto i sentralsystemet med et fast beløp. Kunden betaler depositum og den verdi brikken er ladet med. Ved betaling/påfylling benyttes brikke-ID som referanse for betalingen. Hvis verdien på brikken blir negativ, vil anonymiteten opphøre ved at kunden mottar etterskuddsvis faktura basert på billedopptak (stillbilder). Brikken kan kun benyttes i det lokale bompengeanlegget og ikke i andre AutoPASS-anlegg. Funksjonaliteten er ellers som for dagens AutoPASS-brikke.

Brikken koster kr 650,-, hvorav kr 200,- er depositum for brikken som tilbakebetales ved levering av brikken. Det er ikke mulig å kjøpe brikke med et mindre antall forhåndsregistrerte "klipp".

6.2 Observert ved befaring :

- Tønsberg :

Anonym brikke kunne ikke skaffes ved noen av de aktuelle bensinstasjonene. Betjeningen gav ikke informasjon om anonym brikke uten at dette meget eksplisitt ble spurt etter. Ved én av bensinstasjonene ble det opplyst at brikken kunne skaffes ved Securitas' hovedkontor i Tønsberg sentrum. Datatilsynet fikk her opplyst at Securitas kun distribuerte de anonyme brikkene i en overgangsperiode, og at de enkelte bensinstasjonene etter hvert skulle stå for dette.

- Bergen :

Brikken kunne skaffes ved to av fire kontrollerte bensinstasjoner. Betjeningen gav ikke informasjon om anonym brikke uten at dette meget eksplisitt ble spurt etter. Ordningen ble gjennomgående omtalt som et lite praktisk anvendelig alternativ. Man ble oppfordret til, som tilfeldig reisende, heller å kjøre gjennom og få tilsendt faktura.

6.3 Datatilsynets vurdering :

Etter Datatilsynets vurdering vil alternativet slik det er beskrevet *teknisk sett* tilfredsstillende kravet til anonymitet, da det ved riktig bruk av brikken ikke vil registreres passeringsdata som kan knyttes til enkeltpersoner.

Datatilsynet legger imidlertid til grunn at det ikke er tilstrekkelig at brikken teknisk sett sikrer et sporfritt passeringsalternativ. Det må også stilles øvrige krav til løsningen for at denne i praksis skal kunne sies å være et reelt alternativ for brukerne. Dette gjelder både

- informasjon (6.3.1)
- tilgjengelighet (6.3.2)
- pris (6.3.3)

Disse forholdene drøftes i det følgende:

6.3.1 Informasjon

En åpenbar forutsetning for at en bilist skal kunne ta stilling hvorvidt hun/han ønsker å velge et sporfritt alternativ til AutoPASS-ordningen er at vedkommende har kunnet gjøre seg kjent med at denne muligheten faktisk finnes, og hva muligheten innebærer rent praktisk. Det må foreligge informasjon om fordeler og ulemper ved alternativene. Ikke minst må det informeres aktivt om hvordan man rent praktisk kan få tak i, og anvende det sporfrie alternativet. På denne måten kan brukeren selv vurdere alternativene og trekke konklusjon for seg.

For de som ikke har en naturlig geografisk tilknytning til stedet hvor de helautomatiske bomstasjonene er lokalisert, er det ikke tilstrekkelig med informasjon i trykksaker beregnet på befolkningen i det geografiske nærområdet til bomstasjonene. Det samme gjelder informasjon på Statens vegvesens eller bomselskapenes hjemmesider. Informasjon om anonym brikke, og hvordan man kan få tak i den, må gjøres kjent for bilistene på innfartsveiene før bomstasjonene. Først da har man mulighet til å vurdere alternativet og deretter finne fram til kjøpsstedet for anonym brikke før passering. Dette forutsetter en rimelig grad av fysisk tilgjengelighet (annet punkt i tilsynsrapporten).

I det følgende vurderer Datatilsynet nærmere den informasjonen som tilsynet er kjent med om anonym brikke:

A. Brosjyrer og annet trykket informasjonsmaterieil

- Brosjyrer – Bergen

Det sporfrie alternativet er ikke omtalt i de tilgjengelige brosjyrene. Forklaringen fikk Datatilsynet i møte med Statens vegvesen 30. januar 2004. Det var en svikt som forårsaket at dette ikke var kommet med. Korrigerende tiltak var gjennomført ved annonsering i Bergensavisene samme dag.

- *Brosjyrer – Tønsberg*

I Brosjyre "Nå starter salget av brikker til bomringen", er anonym AutoPASS-konto kort omtalt i punkt 12. Det sies ikke hvor anonym brikke er å få tak i. Bilister som ønsker mer informasjon henvises til å kontakte Bro & Tunnelselskapet.

B. Internett

Nedenfor er en oversikt over nettsteder som har omtale av bomstasjoner og AutoPASS-ordningen. Det gis en vurdering av den informasjonen om anonym brikke/konto som er lagt ut på disse hjemmesidene. Det kan tenkes at informasjon om et sporfritt alternativ faktisk finnes, men nedenstående tar utgangspunkt i hva Datatilsynet har funnet etter å ha søkt aktivt etter informasjon om ordningen:

På www.brotunnel.no finnes nå en kortfattet og generell orientering om muligheten for anonym brikke, under menyvalget "anonym konto". Denne informasjonen forelå, etter hva Datatilsynet kunne se, ikke når brosjyremateriellet ble distribuert, eller ved oppstart 2. februar. Omtale av anonym brikke finnes ikke på øvrige steder det ville vært naturlig, eksempelvis der hvor de alternative ordningene listes opp. Det vises heller ikke til hvor anonym brikke kan fåes kjøpt i henholdsvis Bergen og Tønsberg.

På www.AutoPASS.no er det nå tatt inn en omtale av anonym konto under beskrivelsen av de enkelte bompengeanleggene Bergen og Tønsberg.

På www.vegvesen.no er det ikke tilgjengelig informasjon om muligheten for anonym brikke.

På www.tonsbergpakken.no finnes ikke omtale av anonym konto. Det er imidlertid tatt med et oversiktskart som viser hvilke bensinstasjoner hvor AutoPASS-brikke kan hentes. (anonym brikke var ved gjennomført tilsyn ikke tilgjengelig på bensinstasjonene i Tønsberg).

Datatilsynets vurdering:

Det finnes nå informasjon om et sporfritt alternativ på de to mest sentrale nettstedene hvor det er naturlig å søke informasjon om ordningen. Det kommuniseres imidlertid først og fremst alle begrensningene ved anonym brikke. Inntrykket som sitter igjen er at dette er et dårlig alternativ. Det er ikke tilgjengelig informasjon om hvor man faktisk kan få tak i anonym brikke.

C. Informasjonstelefon

Datatilsynet har under utarbeidelsen av rapporten kontaktet de oppgitte informasjonstelefonene for å kontrollere den informasjon som ble gitt om den sporfrie løsningen.

Datatilsynet prøvde flere ganger å få kontakt med noen på det oppgitte nummeret (55 55 94 94) hos Bro & Tunnelselskapet. Det var umulig å få kontakt, da det ringte opptatt hele tiden.

Derimot fikk vi kontakt på det oppgitte nummeret hos Statens vegvesen (02012). Her snakket representanten for Datatilsynet med en imøtekommende kundebehandler. Datatilsynet presenterte ikke seg og sitt ærend. På spørsmål om hvordan man skulle forholde seg ved besøk til Bergen, fikk vi opplyst at man bare kunne kjøre igjennom bomstasjonene. Det ville bli tatt et bilde. Faktura ville deretter bli sendt i posten til den som står oppført som eier av bilen for passeringene. Man kunne også innen tre dager reise innom en bensinstasjon for å betale "kontant". Oversikt over disse fantes ved bomstasjonene eller ved å sjekke Internettssidene.

På spørsmål om hva man måtte gjøre hvis man ikke ville at det skulle bli tatt bilde, ble det opplyst at man måtte kjøpe en brikke som medfører et kundeforhold. Det ble ikke gitt noen informasjon om muligheten for å kjøpe en anonym brikke.

D. Plakater/skilting på innfartsveiene:

Ved hovedinnfartsveien til Tønsberg fra Oslo var det plassert et informasjonsskilt ca 400 meter før bomstasjonen. Det ble her gitt nærmere informasjon om de ulike betalingsmåtene for passering av bomstasjonen. Betalingsalternativene ble oppgitt å være følgende:

- Betaling på tre bensinstasjoner i Tønsberg
(de aktuelle bensinstasjonene var avmerket på kart over Tønsberg)
- Betale faktura som blir tilsendt i posten
- Betale med AutoPASS-brikke

Alternativet med anonym brikke var ikke nevnt på skiltet.

Det var ikke satt opp tilsvarende informasjonsskilt ved de øvrige kontrollerte bomstasjonene. Tilsvarende skilt ble heller ikke observert i Bergen. Under tilsynet ble det opplyst at Statens vegvesen region vest for tiden jobbet med å finne passende steder for å plassere slike skilt. Det ble også opplyst at informasjonsbrosjyrer om det anonyme alternative skal finnes ved disse skiltene. Dette var ikke på plass ved Datatilsynets befarings i Tønsberg.

Datatilsynets vurdering:

Informasjonsskilt som omtalt ovenfor må settes opp ved alle hovedinnfartsveier til byene. Informasjonsskiltene må også kompletteres, slik at alternativet med anonym brikke, og hvor man kan få tak i dette, fremgår.

E. Informasjon på utsalgssteder/bensinstasjoner:

På enkelte av bensinstasjonene som selger brikker var det satt opp plakater om AutoPASS-ordningen. Det var imidlertid ikke gitt noen skriftlig informasjon om muligheten for å kjøpe anonym brikke, eller å betale for å unngå å få tilsendt faktura.

Datatilsynets samlede vurdering av informasjonen om sporfritt alternativ.

Det sporfrie alternativet er betydelig underkommunisert og fremstår ikke som noe reelt og praktisk anvendelig alternativ. Opplysninger om hvor anonym brikke faktisk er å få tak i, og hvordan denne fungerer, er lite tilgjengelig både i Bergen og Tønsberg. Ordningen fremstår som et alternativ for de som er spesielt interesserte og som derved er villig til å bruke betydelige ressurser for å gjøre seg kjent med alternativet og hvordan man kan få tak i dette.

For bilister på gjennomreise/tilfeldig passerende foreligger ikke tilstrekkelig informasjon om anonym brikke som et alternativ.

6.3.2 Tilgjengelighet

Det vil ikke være tilstrekkelig at den enkelte bruker har fått informasjon om og er kjent med at et sporfritt alternativ finnes. Den anonyme brikken må også være tilgjengelig for brukerne ved at den kan skaffes uten bruk av betydelige ressurser. I Tønsberg var den anonyme brikken kun tilgjengelig ved henvendelse til Securitas sitt hovedkontor i sentrum. Dette er etter Datatilsynets oppfatning et svært lite egnet alternativ. For de sporadisk besøkende til Tønsberg som ønsker å skaffe seg en anonym brikke, vil ordningen fremstå som nærmest utilgjengelig. Dette gjelder selv om representanten fra Securitas kunne opplyse at brikkene skulle komme i salg på

bensinstasjonene. Alle bensinstasjoner som er agenter for AutoPASS-ordningen ligger innenfor bompengeringen. Dette er ikke en tilfredsstillende tilgjengelighet.

I Bergen var tilgjengeligheten noe bedre da brikken kunne skaffes ved to av de fire kontrollerte bensinstasjonene.

Datatilsynet ser her ingen grunn til at den anonyme brikken ikke skal kunne skaffes på samme måte som den ordinære AutoPASS-brikken. Datatilsynet forutsetter derfor at forholdet snarest er utbedret slik at den anonyme brikken kan skaffes via de samme bensinstasjoner som AutoPASS-brikken.

Det vil være et selvsagt krav at en bilist som ønsker et sporfritt alternativ ikke skal måtte behøve å foreta registrert passering inn til byen for å skaffe slik anonym brikke. Den anonyme brikken må derfor være lett tilgjengelig på bensinstasjoner eller annet salgssted utenfor bomringen ved alle hovedinnfartsveier til byene, forut for alle bomstasjoner. På tilsynet ble det konstatert at dette ikke er tilfelle for Tønsberg per i dag. For Bergens vedkommende ble dette ikke kartlagt fra Datatilsynets side.

6.3.3 Prisnivå

Det ligger utenfor Datatilsynets myndighetsområde å detaljregulere prisnivået for den anonyme brikken. Det er likevel slik at dersom ordningen skal kunne anses som et reelt alternativ for trafikantene, må prisen for anskaffelse av og passering med den anonyme brikken ikke stå i et vesentlig misforhold til de øvrige alternativene.

Pris - enkeltpasseringer

Pris for vanlig personbil uten AutoPASS-brikke er kr 15,- pr passering. Dette gjelder både ved tilsendt faktura, kontant betaling på bensinstasjon og for enkeltpasseringer med anonym brikke. Med AutoPASS-brikke gis rabatt etter hvor mange passeringer som forhåndsbetales. Rabattert pris er kr 10,50,- (25 passeringer), kr 9,- (175 passeringer) og kr 7,50,- (350 passeringer).

Datatilsynet konstaterer at det ikke gis noen form for rabatt ved bruk av anonym brikke. Dette til tross for at vi ikke kan se noen tekniske hindringer i veien for at tilsvarende rabatter kan gis for det anonyme alternativet, slik dette er blitt forklart Datatilsynet.

Pris - anskaffelseskostnad

Pr i dag koster den anonyme brikken kr 650,-, hvorav kr. 200,- er depositum som refunderes når brikken tilbakeleveres. Brikken er "ladet" med 30 klipp. Det er ikke mulig å kjøpe anonym brikke som er ladet med færre klipp.

Datatilsynet anser at ordningen ikke innebærer uforholdmessige kostnader for den kundegruppen som bor eller ferdes jevnlig i området. Det kan antas at denne gruppen i løpet av relativt kort tid vil bruke opp de forhåndsladete klippene, eventuelt at de kan nyttiggjøre seg brikken over et lengre tidsrom.

Dette stiller seg annerledes for tilfeldige forbipasserende og andre som mer sporadisk vil passere den aktuelle bomringen. Datatilsynet mener at det må anses som en uforholdmessig stor kostnad at disse er nødt til å kjøpe 30 klipp for å foreta én passering. Det vil selvsagt være slik at de resterende klippene kan benyttes ved eventuelle nye passeringer i området. Etter Datatilsynets oppfatning kan man imidlertid ikke legge til grunn at kunden nødvendigvis vil ha nytte av de

resterende klippene. Her vil altså 29 klipp fort kunne være bortkastet. For denne gruppen av bilister vil den anonyme brikken ikke være et egnet sporfritt alternativ.

Løsningen ville i denne sammenheng fremstå mer akseptabelt om brikken kunne benyttes i det samordnede AutoPASS-systemet, slik at den enkelte kunde ville få bedre mulighet for å nyttiggjøre seg de resterende klippene i brikken. Denne muligheten finnes ikke per i dag.

6.3.4 Øvrig funksjonalitet

Slik Datatilsynet forstår det, har trafikkantene med el-biler og forflytningshemmede krav på vederlagsfri passering i bomstasjoner. I motsetning til dagens situasjon, hvor dette administreres i betjente stasjoner, vil passeringene i de helautomatiske bomstasjonene registreres og deretter refunderes på bakgrunn av en tilsendt oversikt over passeringsdata fra den registrerte. Dersom disse ønsker et sporfritt alternativ, må de selv bekoste en anonym brikke. Dette innebærer at disse gruppene ikke lenger vil ha et reelt anonymt alternativ, hvis de samtidig skal få oppfylt sine rettigheter om kostnadsfri passering.

Dette samme gjelder buss i konsesjonert rute og utrykningskjøretøyer. Disse kjøretøyene er knyttet til virksomheter, og har ikke samme krav på beskyttelse etter personopplysningsloven. Likevel er det slik at de samme grunnleggende prinsipper også bør legges til grunn for passeringer gjort av slike kjøretøyer.

Slik Datatilsynet ser det, er den etablerte løsningen ikke et tilstrekkelig godt alternativ for ovennevnte grupper.

For bilister som har metallisert frontrute vil den foreliggende anonyme løsningen ikke kunne garantere sporfrihet. Den etablerte løsningen vil således ikke være et tilstrekkelig godt alternativ for denne gruppen heller.

Konklusjon : Anonym brikke

Datatilsynet finner etter en samlet vurdering at den sporfrie løsningen som Statens vegvesen har valgt, ikke er et tilfredsstillende alternativ slik det ble konstatert og beskrevet under tilsynene.

Dette gjelder følgende punkter :

- Det er ikke gitt tilstrekkelig informasjon om det anonyme alternativet, jf vår vurdering under pkt 6.3.1.
- Tilgjengeligheten for brukerne til det sporfrie alternativet er ikke tilfredsstillende. Særlig gjelder dette trafikanter som ikke har geografisk tilknytning til området hvor bomstasjonen er plassert. Disse må passere bomstasjonen for å få tak i en anonym brikke. Se for øvrig punkt 6.3.2
- Anskaffelseskostnadene for brikken er for høy for de bilister som kun har behov for en enkelt, eller et fåtall passeringer. Se for øvrig punkt 6.3.3

7. Konsesjonsplikt

Det anses, som nevnt, som et grunnleggende prinsipp å kunne ferdes uten å legge igjen spor. Et tungveiende argument for Datatilsynet er derfor at det finnes løsninger som gir den enkelte en mulighet til selv å velge om man vil legge igjen spor eller ikke.

Det fremkommer av Datatilsynets konklusjon punkt 6 at tilsynet ikke finner den foreliggende anonyme løsningen som et reelt alternativ. Brukeren blir styrt i retning av et ikke- anonymt alternativ. På denne bakgrunn vil Datatilsynet med dette varsle at behandling av

personopplysninger i de helautomatiske bomstasjonene i Tønsberg og Bergen vil underlegges konsesjonsplikt etter personopplysningsloven § 33, 2.ledd. Etter Datatilsynet vurdering er det åpenbart at behandlingen "*krenker tungtveiende personverninteresser*" så lenge det ikke finnes en reell valgmulighet med hensyn til om man vil legge igjen spor eller ikke.

8. Øvrige spørsmål

- **Samordnet betaling i AutoPASS-systemet**

Fra 1. februar 2004 er det mulig å benytte en brikke med abonnement knyttet til ett bompengeselskap ved passering hos andre bompengeselskap. Dette kalles AutoPASS – samordnet betaling.

Passeringen med brikke hos andre selskap kan skje uten at det foreligger noen avtale mellom brukeren og andre selskap. Slike passeringer vil ikke omfattes av eventuelle rabatter og vil krediteres med "full" passeringspris. Ønsker brukeren rabatter hos andre selskaper må det inngås avtaler om dette. Samme brikke kan benyttes.

Bilister som inngår avtale med et bompengeselskap om å benytte AutoPASS etter 1. februar kan velge om man vil delta i samordnet betaling eller ikke. Eksisterende kunder får automatisk tilgang. Er ikke dette ønskelig, må de reservere seg (opt-out). Denne ordningen er valgt fordi Statens vegvesen opplevde at mange brukere tok en automatisk tilslutning for gitt.

Det fremstår som uklart for Datatilsynet om eksisterende AutoPASS-brukere har fått informasjon om samordnet betaling og muligheten til å reservere seg. Datatilsynet oppfattet det slik under tilsynet. Kontakt med publikum kan imidlertid tyde på at slik informasjon likevel ikke er gitt til alle kunder.

Dersom man har avtale med flere bompengeselskaper, registreres opplysninger på samme måte som et vanlig abonnement.

Er man abonnent i andre selskaper, vil brikken ved passering leses i bomstasjonen og godkjennes som gyldig. Ut fra brikkens to første sifre vil den registreres som "fremmed" og lagres i en formidlingssentral. Formidlingssentralen vil på bakgrunn av brikkens to første sifre sende passeringsopplysningene til selskapet man har avtale med. Dette selskapet trekker passeringsbeløpet fra kundens "konto" og overfører dette til selskapet der passeringen skjedde. Kan ikke brikken "avleses", blir passeringen regnet som ulovlig passering. Det tas bilde og det påløper tilleggsavgift.

På grunn av hensynet til regnskapsavstemminger ligger informasjon om passeringen hos det andre selskapet (der passeringen skjedde) i ca 50 dager. Dette følger av retningslinjer gitt av Statens vegvesen.