

Statens vegvesen - Vegdirektoratet
Postboks 8142 Dep
0033 OSLO

Deres ref.
2005/84712-001

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)
06/00031-2 /BSD

16. februar 2006

**HØRINGSUTTALELSE - FORSKRIFT OM IMPLEMENTERING AV
EUROPAPARLAMENTETS- OG RÅDS DIREKTIV 2004/527 EØS AV
29. APRIL 2004 OM INTEROPERABILITET MELLOM ELEKTRONISKE
BOMPENGSYSTEMER**

Datatilsynet viser til høringsbrev av 9. januar 2006. Vegdirektoratet forestår, på vegne av Samferdselsdepartementet, høringen vedrørende innføringen av Europaparlamentets- og Rådsdirektiv 2004/52/EØS av 29. april 2004 (EFC-direktivet).

Norge må, i henhold til direktivet, tilby en felles europeisk betalingstjeneste til utenlandske tunge kjøretøy i norske bomstasjoner fra 2009. Fra 2011 skal tjenesten være et tilbud til alle typer kjøretøyer. Tjenesten vil imidlertid først være ferdig definert 1. juli 2006.

EFC-direktivet setter de nødvendige betingelser for å kunne gjennomføre kompatible systemer for bompengereinnkreving i alle europeiske land. Direktivet er dermed *sådan* av teknisk art. Tjenesten kan gjennomføres med basis i infrastrukturen etablert med AutoPASS-systemet, og det legges til rette for at brikken kan benyttes i hele Europa.

Forskriftsforslaget gir veimyndighetene mulighet til å totalovervåke alle biler, til enhver tid, for å sikre at det betales bompenger. Med mindre det også vedtas begrensninger i overvåkingmulighetene, vil forskriftsforslaget innebære et av de mest personverninnngripende tiltak i nyere tid. Direktivet åpner for at kunden skal kunne ha adgang til å reservere seg mot en samordnet betalingsordning, men Datatilsynet kan ikke se at forskriften legger til rette for en slik mulighet. Etter Datatilsynets oppfatning er heller ikke en gjennomføring i forskrift tilstrekkelig.

Datatilsynet synes det er bemerkelsesverdig at Vegvesenet ikke har tatt kontakt med den kompetente myndigheten i personvernspørsmål før utformingen av dette forslaget.

Mangler ved høringsnotatet

Etter Datatilsynets oppfatning foreligger det en del alvorlige mangler ved utredningen. Forslaget fremstår tilsynelatende som uproblematisk, og som om det ikke vil medføre noen endringer av negativ art - kun fordeler. Høringsprosessen vil kunne anføres å være gjennomført på mangelfullt grunnlag. Verken forskriftsforslaget eller høringsbrevet gir den minste indikasjon om at gjennomføringen av direktivet på sikt vil kunne medføre inngripende konsekvenser for den enkeltes personlige integritet. Dette gjelder særlig forholdet til et anonymt betalingsalternativ, men også forholdet til personopplysningsloven for øvrig, for eksempel hvor lenge opplysningene skal oppbevares. Det er heller ingen konkrete skranker for bruk av det innsamlede overvåkingsmaterialet til andre formål. Dette til tross for at det i direktivet vises til personverndirektivet (95/46/EF) og muligheter for egne nasjonale løsninger.

Anonymitet

Forskriftsforslaget vil, etter Datatilsynets oppfatning, kunne svekke et grunnleggende utgangspunkt om lovlige individers rett til å ferdes anonymt i samfunnet. Muligheten til å velge et sporfritt alternativ kan med et slikt forslag bli umulig.

Med det foreliggende forskriftsforslag, legger Statens vegvesen til rette for å innføre tilsvarende løsning som benyttes i prøveprosjektet med helautomatiske bomstasjoner i Tønsberg og Bergen, i alle eksisterende og fremtidige bompengeanlegg. Hvorvidt systemet, slik det foreligger i dag, er i samsvar med personverndirektivet og personopplysningsloven er som kjent til klagebehandling i Personvernemnda. At Vegvesenet i sitt høringsbrev unnlater å kommentere denne problemstillingen er bemerkelsesverdig. Problemstillingen er høyst aktuell, både nasjonalt og internasjonalt, og det er en betydelig mangel at denne ikke er redegjort for. I en slik sammenheng er det irrelevant at tjenesten som sådan ikke kan beskrives i detalj, fordi direktivet ikke definerer tjenesten.

Direktivets artikkel 3 henviser til at det skal opprettes én abonnementsavtale mellom kunden og operatørene og/eller tilbyderne av tjenesten. Datatilsynet har, i ulike sammenhenger, stilt spørsmål ved tolkningen av bestemmelsen. Statens vegvesen synes å ha tolket direktivets artikkel 3 slik at prinsippet om én brikke – én bil må legges til grunn, og at bestemmelsen således fratar bilistene muligheten til å kjøre på norske veier uten å bli overvåket av veimyndighetene. Etter Datatilsynets oppfatning, kan ikke direktivets artikkel 3 tolkes slik at den er til hinder for bruk av en ihendehaver-brikke, uten tilknytning til et bestemt kjøretøy. Dette underbygges av direktivets henvisning til personverndirektivet og mulighetene som ligger i selvstendig nasjonalt regelverk. Det synes derfor noe merkelig at forholdet ikke er kommentert nærmere i høringsbrevet.

Direktivets henvisning om at det er tilstrekkelig å inngå en abonnementsavtale er ikke uttrykkelig regulert i forskriftsforslaget. Det er kun inntatt som en forutsetning i merknadene til forskriftsforslagets § 1. Dersom årsaken til dette er usikkerhet om forståelsen av direktivet burde dette vært tydelig uttrykt i høringen.

I den utstrekning anonymitet, herunder betydningen av begrepet en abonnementsavtale har vært drøftet og eventuelt funnet sin konklusjon i de bilagene som er nevnt i forskriftsforslaget § 1, 2. ledd, er det påfallende at dette ikke er gjengitt eller vedlagt høringsnotatet.

Om ikke retten til å kunne ferdes sporfritt ivaretas, kan forskriftsforslaget vanskelig anses å være i samsvar med EFC-direktivet. Direktivet setter i artikkel 2 nr 7 vilkår til at tjenesten skal være i samsvar med personvern direktivet. En tjeneste som ikke gir individet mulighet til å velge anonymitet, vil etter Datatilsynets oppfatning være i strid med grunnleggende personvernprinsipper, blant annet prinsippet om proporsjonalitet og personvern direktivets artikkel 6.

Tekniske forutsetninger

Forskriftsforslaget mangler også redegjørelser av mer teknisk karakter. Det antas at dagens teknologi tilfredsstillende som i direktivet er benevnt som DSRC5,8 GHz-systemer. Det heter i høringsbrevet at bruk av mikrobølger (DSRC5,8 GHz-systemer) og satellitt- eller mobilkommunikasjon skal kunne benyttes i sameksistens, men at det anbefales at satellitt- eller mobilkommunikasjon benyttes ved etablering av nye bompengeanlegg.

En utvidelse av teknologien, herunder overgang til posisjoneringen ved hjelp av satellitt- eller mobil teknologi, vil også by sikkerhetsmessige utfordringer i tillegg til de personvernmessige. Det vil, etter Datatilsynets oppfatning, kreve endringer i dagens sikkerhetstiltak for å sørge for at opplysningene er tilfredsstillende sikret med hensyn til konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet i henhold til personopplysningsloven § 13. En kort beskrivelse av hvordan teknologien er tenkt brukt og sikret, er en nødvendighet i en utredning.

Med dagens tekniske løsning har brikken et utvidet bruksområde, i tillegg til bompengeneinnkreving. Den kan benyttes, eller er planlagt benyttet, ved bruk av ferjer, tunneler og parkering. Datatilsynet antar at bruksområdene vil kunne øke ved bruk av satellitt- eller mobilkommunikasjon. Høringsbrevet mangler en nærmere beskrivelse av de mulige bruksområdene slik posisjoneringsteknologi kan egne seg for. Dette kan for eksempel være veimyndighetenes/bompengeselskapenes sporing og posisjonering av kjøretøyer. Disse problemstillingene må avklares før man kan ta reell stilling til forskriftsforslaget.

For Datatilsynet er det nærliggende å tenke på veiprising, trafikkflytinformasjon, nødsituasjoner og kanskje fartsmåling og/eller fartsinformasjon. En utvidet bruk vil kunne innebære flere registreringer av bilens bevegelser. Registrering av bilens bevegelser vil være det samme som førerens bevegelser. Hvem som er føreren vil gjennomgående være begrenset til svært få personer. Dermed vil en slik teknologi utgjøre et betydelig press på den enkeltes personvern. Informasjon til brukerne om alle funksjonaliteter i systemet er svært viktig. Informasjonen må inneholde alle sporingsmuligheter: Hva som kan registreres, hvor lenge dette oppbevares, hva dette kan brukes til, og hvilke tekniske foranstaltninger som kan etableres for å begrense

registreringen av opplysninger. Det må også informeres om slik satellitt- eller mobilkommunikasjon kan deaktiveres, og om det vil være akseptabelt å ha flere brikker tilknyttet samme bil (for eksempel en brikke til bruk i jobb og en annen til privat bruk). Personvern fremmende teknologi burde stå i fokus for Statens vegvesen i slike sammenhenger.

I hvilken utstrekning den regulatoriske komité for direktivet har arbeidet med disse problemstillingene er ikke nevnt i høringsbrevet. Dersom det er gjort, og dette har kommet til uttrykk, for eksempel i bilagene nevnt i forslaget § 1, 2. ledd, burde dette vært redegjort for og gjengitt som grunnlag for høringen. Uten en slik redegjørelse kan høringsinstansene vanskelig se hva konsekvensene av innføringen av en slik forskrift kan medføre.

Tjenesten skal være obligatorisk i EU/EØS-området, i betydningen av at det enkelte land må sørge for at andre lands borgere kan benytte elektronisk betalingsenheter uavhengig av hvor de er utstedt. Borgeren skal imidlertid ha reservasjonsadgang mot en slik bruk. Datatilsynet savner en nærmere redegjørelse for hvordan dette skal gjennomføres. Tilsynet ser ikke bort fra at dette kan være en del av det som ikke er definert i direktivet. Likevel er det vanskelig å tro at etaten ikke har gjort seg noen tanker om en slik ordning. De kunne med fordel ha vært skissert i forskriftsforslaget om Vegvesenet ønsker å videreføre tilsvarende reservasjonsadgang som dagens samordnende AutoPASS-system, eller om det foreligger erfaringer som tilsier at dette bør gjøres på en annen måte.

Lovhjemmel

Datatilsynet finner det lite hensiktsmessig å vurdere om det, ut fra direktivets *tekniske* nedslagsfelt, er i samsvar med legalitetsprinsippet å fastsette en forskrift med hjemmel i veglovens § 62, jf § 27. Direktivets henvisning til at behandling av personopplysninger skal skje i samsvar med personverndirektivet, implementert gjennom personopplysningsloven, vil være ivaretatt ved at personopplysningsloven har rettskildemessig trinnhøyde over forskriften.

Likevel er Datatilsynet av den oppfatning at forskriften legger til rette for et så kraftig inngrep i grunnleggende personvernrettigheter, at forskriftsregulering ikke er tilstrekkelig. Så omfattende begrensninger i enkeltindivids frihet må, etter legalitetsprinsippet, bare kunne fastsettes av Stortinget i en klar lov hjemmel.

Vegvesenets egen drøftelse av hjemmelsgrunnlaget for forskriftsreguleringen, viser også at hjemmelsspørsmålet er problematisk.

Sett hen til de store manglene ved utredningen og manglende hjemmelsgrunnlag, forutsetter Datatilsynet at forskriftsforslaget slik det er presentert ikke gjennomføres.

Med hilsen

Georg Apenes
direktør

Beate Sire Dagslet
rådgiver