

**Noot bij ABRvS 7 december 2005, LJN: AU7614, zaaknr. 200503012/1**

<http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=au7614>

**Wetsartt.:** art. 40, lid 1 en 2, Kentekenreglement, artt. 12, aanhef en sub b en c, en 13 Richtlijn 95/46/EG, art. 36 Wbp, artt. 5 en 8 EVRM en art. 9 IVBPR.

**Trefwoorden:** tenaamstelling kentekenbewijs, Kentekenregister, Rijbewijsregister, correctierecht, katvanger, identiteitsfraude

**Samenvatting:**

De Algemeen Directeur van de Dienst Wegverkeer (RDW) heeft de tenaamstelling van 240 op naam van appellant gestelde voertuigen vervallen verklaard en geweigerd de tenaamstelling van nog eens 1497 tenaamstellingen van kentekenbewijzen met terugwerkende kracht vervallen te verklaren. Het hiertegen bij de rechtbank Rotterdam ingestelde beroep is ongegrond verklaard. De Afdeling bevestigt deze uitspraak, oordelend als volgt.

Ingevolge art. 40, tweede lid, Kentekenreglement kan degene die naar zijn mening ten onrechte als tenaamgestelde in het kentekenregister is vermeld, de RDW verzoeken de tenaamstelling te doen vervallen. Deze gaat hiertoe over indien naar het oordeel van deze dienst voldoende gronden aanwezig zijn. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 4 februari 2004 in zaak no. 200305037/1 (LJN: AO2879) kan niet worden geoordeeld dat het door de RDW gevoerde beleid om in beginsel geen terugwerkende kracht te verlenen aan met toepassing van artikel 40 Kentekenreglement genomen besluiten niet redelijk is. De zuiverheid van het kentekenregister en de rechtszekerheid van de tenaamstelling van voertuigen rechtvaardigen, zoals de rechtbank terecht heeft geoordeeld, een dergelijk beleid. De rechtbank heeft met juistheid geoordeeld dat de RDW in hetgeen is aangevoerd geen aanleiding behoeft te zien om, in afwijking van dit beleid, de tenaamstelling van de voormelde auto's met terugwerkende kracht vervallen te verklaren vanaf de datum zoals door appellant is verzocht. Met betrekking tot het betoog van appellant dat het Kentekenreglement in strijd is met richtlijn 95/46/EG overweegt de Afdeling dat uit het feit dat de richtlijn een recht op correctie is opgenomen niet kan worden afgeleid dat de verwerker van die persoonsgegevens gehouden zou zijn daar spontaan en ongevraagd toe over te gaan en de verlangde correctie niet afhankelijk zou mogen stellen van een daartoe strekkend verzoek. Voorts valt niet in te zien dat het aanvragen van een nieuw rijbewijs niet als de vorm waarin zulk een verzoek dient te worden gegoten zou mogen worden vereist. Anders dan appellant betoogt mag de verwerking van persoonsgegevens ingevolge de richtlijn ook geschieden zonder toestemming van de betrokkene indien de verwerking noodzakelijk is voor de vervulling van een taak die deel uitmaakt van de uitoefening van het openbaar gezag. Gegevensverwerking inzake afgegeven rijbewijzen is als zodanig aan te merken. Evenmin komt het Kentekenreglement in strijd met art. 5 EVRM en 9 IVBPR. Daargelaten of beide bepalingen bij de besluitvorming op basis van het Kentekenreglement aan de orde kunnen zijn, bevatten deze bepalingen een uitzondering op het recht op vrijheid en veiligheid van een persoon teneinde de nakoming van een door de wet voorgeschreven verplichting te verzekeren. In dit verband wijst de Afdeling er bovendien op dat die uitzondering mede wordt bestreken door de door appellant aangehaalde omstandigheid dat hem zijn vrijheid ontnomen is geweest omdat hij niet de vereiste maatregelen heeft genomen om de ten onrechte op zijn naam in het kentekenregister opgenomen voertuigen te corrigeren.

Bij deze uitspraak is een kritische noot opgenomen waarin de juistheid van interpretatie van de EG-richtlijn bescherming persoonsgegevens in samenhang met wet- en regelgeving betreffende het Kenteken- en het Rijbewijsregister in twijfel getrokken wordt.

**Noot:**

1. Deze zaak gaat over een ernstig geval van identiteitsfraude en falende rechtsbescherming. Voor een beoordeling van deze uitspraak kan een beschrijving van de feiten niet gemist worden. Aan de hiervoor opgenomen uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak, de uitspraak van de

rechtbank Rotterdam van 2 maart 2005 (reg.nr. WET 04/2906-ZWI) en het onderliggende procesdossier ontleen ik de volgende gegevens. Appellant, een man van Surinaamse afkomst (1968) heeft op 3 november 1995 bij de politie aangifte gedaan van vermissing van zijn rijbewijs wegens verlies of diefstal in september 1995. Op 14 maart 1997 heeft hij een nieuw rijbewijs verkregen, waardoor de geldigheid van het vermiste rijbewijs kwam te vervallen. Door identiteitsfraude op basis van het vermiste rijbewijs zijn in de tussenliggende periode 1737 auto's op zijn naam gesteld (kentekenbewijs) en als zodanig in het Kentekenregister opgenomen. De effecten van deze vorm van onvrijwillig katvangerschap bleven niet uit. Betrokkene werd geconfronteerd met grote aantallen belastingaanslagen (MRB), processen-verbaal wegens WAM-overtredingen en Wahv-boetes, zijn bijstandsuitkering werd ingetrokken omdat zijn vermogen wegens autobezit te hoog zou zijn en hij werd zelfs maandenlang gedetineerd (WAM) en gegijzeld (Wahv). Ook heeft hij boetes betaald die hij niet verschuldigd was. Zijn advocaat zegt de RDW bij brief van 1 juli 1996 gevraagd te hebben om de frauduleuze kentekenregistraties te beëindigen. Die brief zou echter door de Dienst niet ontvangen zijn. In telefonische contacten werd hem meegedeeld dat een correctieverzoek niet zonder afgifte van een nieuw rijbewijs in behandeling genomen zou worden. Ook heeft de advocaat in die periode meermalen politie en OM over deze onjuiste registraties benaderd. Hoewel het grootschalige karakter van deze identiteitsfraude georganiseerde criminaliteit deed vermoeden, weigerde de politie een opsporingsonderzoek naar auto's en daders in te stellen, terwijl het OM het hield op de suggestie om een nieuw rijbewijs aan te vragen.

3. Het tijdsverloop in deze zaak heeft er mee te maken, dat betrokkene door de gebeurtenissen psychisch geheel ontregeld raakte en - om verdere gijzeling te voorkomen - jarenlang bij zijn tante onderdook. Eerst begin januari 2004 zocht hij opnieuw contact met zijn vroegere advocaat omdat hij opnieuw door de politie met een groot aantal openstaande Wahv-boetes werd geconfronteerd. Daarop ondernam betrokkene's raadsman een drietal acties. Allereerst werd beroep ingesteld bij de rechtbank Amsterdam/sector kanton met betrekking tot 39, in de periode 28 mei 1997 t/m 28 september 1999 opgelegde boetebeschikkingen op grond van de Wahv. Deze procedure resulteerde in vernietiging van deze boete-beschikkingen op grond van analoge toepassing van artikel 8, aanhef en sub a, Wahv, omdat de aansprakelijkheid van de kentekenhouder ex artikel 5 van deze wet naar het oordeel van de kantonrechter een zorgplicht van de overheid terzake van de kentekenregistratie impliceert, in het bijzonder het zoveel mogelijk voorkomen van onjuiste of onterechte registraties. In zijn uitspraak van 19 juli 2005 (zaaknr. M 05-446 t/m WM 05-484) overweegt de kantonrechter: "Al jaren is bekend dat gestolen rijbewijzen worden gebruikt om kentekens op naam te stellen van degene van wie het rijbewijs is gestolen. Pas nadat het rijbewijs ongeldig was geworden (was komen te vervallen) verviel de mogelijkheid om met dat rijbewijs kentekens op naam te stellen. Tot voor kort verviel een rijbewijs pas als een nieuw rijbewijs werd aangevraagd. Inmiddels is het zo dat door aangifte van verlies/diefstal van een rijbewijs met dat rijbewijs geen tenaamstelling meer mogelijk is. De periode dat van een gestolen rijbewijs gebruik gemaakt kan worden is daarmee in veel gevallen aanzienlijk bekort. Die verbetering heeft (...) niet kunnen baten". Om die reden heeft de kantonrechter de vernietiging van de Wahv-boetebeschikkingen wegens tekortkomingen in de naleving van de zorgplicht. Een tweede actie betrof de indiening van een klaagschrift ex art. 12 Sv bij het Hof Amsterdam. Bij beschikking van 22 juni 2005 (rekestnr. R 2004/072/12 Sv) wordt dit beklag ongegrond verklaard omdat het Hof nauwelijks mogelijkheden heeft. Een bevel tot het vragen van een gerechtelijk vooronderzoek tegen een onbekende daders treft immers geen doel nu de politie geen eerder onderzoek heeft gedaan. De betekenis van deze beschikking ligt in de weergave op hoofdpunten van de resultaten van het ingestelde onderzoek op basis van een uittreksel uit het Justitieel Documentatieregister, het ambtsbericht van de hoofdofficier van justitie en het verslag van de advocaat-generaal. Net als de advocaat-generaal verklaart het Hof zich een voorstander van een "eenmalige sanering van de talloze procedures waarin (...) ongewild verwickeld is geraakt". Met het oog hierop krijgt de raadsman van het Hof ook de beschikking over het uittreksel (nagenoeg geen strafblad). Het derde traject betreft een correctieverzoek aan de RDW, mede als opmaat tot een in te stellen schadevordering wegens onrechtmatige registraties. De hiervoor opgenomen uitspraak betreft een verzoek aan de RDW van 22 januari 2004 om de in totaal 1737 ten onrechte op naam van betrokkene geregistreerde kentekenbewijzen in het Kentekenregister te verwijderen. De RDW

heeft gedeeltelijk aan dit verzoek voldaan door met ingang van 2 april 2004 de tenaamstelling van 240 kentekenbewijzen vervallen te verklaren. Voor de overige 1497 onjuiste tenaamstellingen is dit verzoek geweigerd omdat vervallenverklaring niet meer actueel zou zijn wegens overschrijving, export of sloop van de betreffende auto's en verwijdering "met terugwerkende kracht" de zuiverheid van het register ernstig zou aantasten. Ook na de vervallenverklaring van de tenaamstelling van 240 kentekenbewijzen heeft betrokkene nog boete-beschikkingen ontvangen en bleken nog steeds frauduleuze kentekens op zijn naam te staan.

4. De kernvraag in deze procedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak betreft de rechtspositie van de geregistreerde in het Kentekenregister. Hierin zijn de tenaamstellingen van de kentekens vastgelegd en de gegevens omtrent motorrijtuigen waarvoor een kenteken is afgegeven (artikel 42 WVV). Deze kwestie houdt nauw verband met het karakter van het kentekenregister en de taak, bevoegdheden en verplichtingen van de Dienst Wegverkeer als verantwoordelijke in de zin van de artikelen 42, eerste lid, WVV, 7 Kentekenreglement jo. de artikelen 1, aanhef en sub d, Wbp en 1, eerste lid, sub c, Privacyreglement kentekenregister 2000. Inzet van de procedure is het verzoek van appelland om de hiervoor beschreven 1737 onjuiste kentekenregistraties met terugwerkende kracht nietig te verklaren, met inbegrip van de 240 door de RDW met ingang van 2 april 2004 vervallenverklaarde kentekenbewijzen. Van de zijde van appelland zijn daartoe meerdere gronden aangevoerd, ontleend aan zowel de wegenverkeerswetgeving als aan de privacywetgeving. De Dienst Wegverkeer heeft het oorspronkelijke verzoek behandeld als een verzoek tot verval van tenaamstelling van het kentekenbewijs in het kentekenregister ex artikel 40 Kentekenreglement. De rechtbank Rotterdam in zijn uitspraak van 2 maart 2005 (reg.nr. WET 04/2906-ZWI) en de Afdeling in de hiervoor opgenomen uitspraak zijn hierin meegegaan.

5. In de beroepszaak bij de rechtbank Rotterdam heeft de Dienst Wegverkeer zich beroepen op zijn lijdelijke positie als registratiehouder. De Dienst zou pas in actie komen op basis van een verzoek van de tenaamgestelde op grond van artikel 40, tweede lid, Kentekenreglement of op een verzoek tot ongeldigverklaring van het kentekenregister van een autoriteit ex artikel 37, derde lid, sub d, Kentekenreglement en niet op basis van een mededeling van de in artikel 43, eerste lid, van de wet bedoelde autoriteiten van de in hun in de uitoefening van hun functie ter kennis gekomen feiten, "ingeval deze feiten aanleiding kunnen zijn om tot wijziging of aanvulling van de in het kentekenregister opgenomen gegevens over te gaan dan wel anderszins van belang kunnen zijn voor de juistheid van deze gegevens." Als datum van vervallenverklaring neemt de RDW het tijdstip van honorering van het verzoek. Ongeldigverklaring met terugwerkende kracht zou onduidelijkheid doen ontstaan over de vraag op wiens naam op enig moment een voertuig in het kentekenregister was geregistreerd. Hieruit voortvloeiende problemen in verband met houderschapsverplichtingen zouden in de uitvoeringspraktijk als volgt worden opgelost: "De autoriteiten die zich bezig houden met de handhaving van de met de tenaamstelling samenhangende verplichtingen zijn echter bekend met dit fenomeen en hebben de beleidsvrijheid om in dit verband sancties en heffingen te matigen of te laten vervallen." De rechtbank Rotterdam heeft zich in zijn uitspraak geheel gericht naar de – niet gemotiveerde - uitspraak van de ABRvS van 4 februari 2004, LJN: AO2879, waarin het beleid van de RDW om in beginsel geen terugwerkende kracht te verlenen aan met toepassing van artikel 40 Kentekenreglement genomen besluiten inzake vervallenverklaring van de tenaamstelling van een voertuig als redelijk is aan te merken en de RDW in het voorliggende geval terecht geen aanleiding heeft gezien om van dit beleid af te wijken. De rechtbank Rotterdam oordeelt in gelijke zin, overwegende dat niet is gebleken dat eiser reeds in 1996 een soortgelijk verzoek aan de RDW heeft gedaan en dat het voor eiser in de jaren sindsdien onmogelijk is geweest een dergelijk verzoek te doen.

6. In hoger beroep bij de Afdeling heeft de Dienst Wegverkeer eenzelfde verweer gevoerd, daarbij de lijdelijkheid van de Dienst als verantwoordelijke voor het kentekenregister benadrukkend. Tegelijkertijd is van de zijde van de RDW bij de bestuursrechter betoogd, dat deze dienst (zbo) als beheerder van het kentekenregister de taak heeft om het register zo zuiver mogelijk te houden, dat wil zeggen de kwaliteit van de gegevens zo veel mogelijk te bewaken. Om een onjuiste tenaamstelling in het kentekenregister te doen vervallen, moet een daartoe strekkend verzoek bij de RDW worden ingediend. De RDW neemt een dergelijk verzoek slechts in

behandeling indien het betreffende rijbewijs tevoren door betrokkene is geblokkeerd. De RDW eist derhalve dat betrokkene ex artikelen 26, 33 en 39 Reglement rijbewijzen een nieuw rijbewijs aanvraagt, bij afgifte waarvan het vermiste rijbewijs ex artikel 123, eerste lid, aanhef en sub a, WVV zijn geldigheid verliest. Verval van tenaamstelling met terugwerkende kracht wordt niet verleend, omdat dit voor autoriteiten die belast zijn met de handhaving van de voertuigverplichtingen tot onaanvaardbare onzekerheid zou leiden. Wel zou de eigenaar bij de handhavingsautoriteiten een verzoek kunnen indienen om af te zien van handhaving. “Mits aannemelijk kan worden gemaakt dat betrokkene niet de eigenaar houder van het voertuig is zal een dergelijk verzoek worden gehonoreerd, zodat een (korte) periode van vermissing van het rijbewijs geen grote financiële schade hoeft mee te brengen.” De door appellant beweerde schending van artikel 8 EVRM pareert de RDW met een beroep op het bijzondere karakter van het kentekenregister en de WVV 1994, als speciale dwingende regeling met betrekking tot de wijze waarop een correctieverzoek gedaan kan worden. Ook zou het systeem niet bijzonder fraudegevoelig zijn. Omdat rijbewijzen zijn geregistreerd in het rijbewijzenregister is het immers mogelijk om bij vermissing van het document op aangifte van de eigenaar het rijbewijs te blokkeren voor de functionaliteit van tenaamstellen. De eigenaar moet op dit punt zelf actie ondernemen, bijvoorbeeld om bij de aangifte van vermissing, derhalve bij de politie, hierom te vragen. Blijkbaar wordt hier bedoeld op de artikelen 145, aanhef en sub g, en 146, aanhef en sub e, Reglement rijbewijzen jo. artikel 127, vierde lid, WVV. Volgens de RDW komt zo’n verzoek tot plaatsing van een blokkade echter uiterst zelden voor omdat gebruikelijk zou zijn om bij vermissing een nieuw rijbewijs aan te vragen.

7. In zijn hiervoor opgenomen uitspraak neemt de Afdeling, in navolging van de Dienst wegverkeer, artikel 40, tweede lid, Kentekenreglement tot uitgangspunt. Deze bepaling luidt als volgt: “Degene die naar zijn mening ten onrechte als tenaamgestelde in het register is vermeld, kan de Dienst Wegverkeer verzoeken de tenaamstelling te doen vervallen. De Dienst Wegverkeer gaat over tot het doen vervallen van de tenaamstelling indien hiervoor naar het oordeel van deze dienst voldoende gronden aanwezig zijn.” De Afdeling blijft bij zijn eerder genoemde uitspraak dat het beleid om in beginsel geen terugwerkende kracht te verlenen aan een besluit tot vervallenverklaring redelijk is. De zuiverheid van het kentekenregister en de rechtszekerheid van de tenaamstelling van voertuigen rechtvaardigen een dergelijk beleid, terwijl in het voorliggende geval geen aanleiding bestond om op dit beleid een uitzondering aan te nemen. Wat deze uitspraak verder interessant maakt is de categorische afwijzing van de grief van appellant, dat deze regeling in het Kentekenreglement in strijd zou zijn met het correctierecht in o.m. richtlijn 95/46/EG over de bescherming van persoonsgegevens (PbEG 23 november 1995, L 281). De Afdeling oordeelt, dat uit het feit dat in deze richtlijn een recht op correctie is opgenomen niet kan worden afgeleid dat de verwerker van persoonsgegevens gehouden zou zijn daar spontaan en ongevraagd toe over te gaan en de verlangde correctie niet afhankelijk zou mogen stellen van een daartoe strekkend verzoek, terwijl niet valt in te zien dat het aanvragen van een nieuw rijbewijs niet als de vorm waarin zulk een verzoek dient te worden gegoten zou mogen worden vereist. Evenmin komt deze uitvoeringspraktijk volgens de Afdeling in strijd met de artikelen 5 EVRM en 9 IVBPR, het recht op vrijheid en veiligheid van de persoon. Daargelaten de toepasselijkheid van deze grondrechten, kan de omstandigheid dat appellant zijn vrijheid ontnomen is geweest “omdat hij niet de vereiste maatregelen heeft genomen om de ten onrechte op zijn naam in het kentekenregister opgenomen voertuigen te corrigeren”, immers als uitzondering op dit recht gelden, want is bedoeld om de nakoming van een door de wet voorgeschreven verplichting te verzekeren.

8. Voor een goed begrip van positie van de burger die slachtoffer is van identiteitsfraude met kentekenbewijzen is het nodig onderscheid te maken tussen de wettelijke voorzieningen met betrekking tot de geldigheid van documenten, i.c. het vermiste rijbewijs en het onjuist te naamgestelde kentekenbewijs, en de wijze waarop een en ander in de kenteken- en rijbewijsregisters wordt vastgelegd. Een kentekenbewijs kan o.m. zijn geldigheid verliezen door ongeldigverklaring (artikel 57, eerste lid, aanhef en sub e, WVV). De regeling van ongeldigverklaring in artikel 58 WVV kent twee voor deze casus relevante gronden: (a) indien het is afgegeven op grond van bij de aanvraag verschaft onjuiste gegevens en dat kentekenbewijs

niet zou zijn afgegeven indien de onjuistheid van die gegevens ten tijde van de aanvraag bekend zou zijn geweest (vgl. artikelen 48, 50 en 51, eerste lid) en (b) in andere bij Amvb vast te stellen gevallen, nader uitgewerkt in artikel 37 Kentekenreglement. Ingevolge artikel 37, eerste lid, Kentekenreglement verklaart de Dienst Wegverkeer een kentekenbewijs o.m. ongeldig indien zich een geval als bedoeld in artikel 58, eerste lid, aanhef en sub a, WVV voordoet, derhalve indien een kentekenbewijs op basis van onjuiste gegevens/documenten is afgegeven. Vanwege het imperatieve karakter van deze bepaling is in dit geval dus sprake van een – ambtshalve - verplichting tot ongeldigverklaring van het betreffende kentekenbewijs door de Dienst Wegverkeer. Gezien de bewoordingen is deze bepaling tevens van toepassing op gevallen van identiteitsfraude zoals hier aan de orde, waarbij het niet uitmaakt of de eigenaar van het document al dan niet aan de fraude heeft meegewerkt. Niet te ontkennen valt immers, dat in deze gevallen van identiteitsfraude het besluit tot afgifte van het kentekenbewijs is gebaseerd op onjuiste gegevens en documenten, omdat de onderzoeksplicht (documentencontrole) en de in artikel 50 WVV voorgeschreven identiteitscontrole (persoonlijke verschijning) van de aanvrager niet heeft gefunctioneerd. Kom ik nu aan de doorwerking van de ongeldigverklaring in de tenaamstelling. De uitvoeringsregeling in het Kentekenreglement is gebaseerd op artikel 59 WVV. Ingevolge artikel 40, eerste lid, aanhef en sub h en l, Kentekenreglement vervalt de tenaamstelling zodra de Dienst Wegverkeer het kentekenbewijs ongeldig heeft verklaard, waaronder ongeldigverklaring op grond van artikel 37, eerste lid (onjuiste gegevensverstrekking aanvraag) en voorts – dus complementair - indien de RDW de tenaamstelling op grond van een op het tweede lid gebaseerd verzoek vervallen heeft verklaard. Deze verplichting van de Dienst Wegverkeer tot ambtshalve ongeldigverklaring van op basis van identiteitsfraude afgegeven kentekenbewijzen en het daaraan in artikel 40, eerste lid, aanhef en sub h, Kentekenreglement verbonden rechtsgevolg van verval van tenaamstelling, is in deze procedures voor de bestuursrechter ten onrechte buiten beschouwing gebleven. Want bestuursrechtelijk betekent het voorgaande, dat het verval van tenaamstelling via twee trajecten kan verlopen: (a) een ambtshalve genomen besluit tot ongeldigverklaring van het kentekenbewijs met het verval van tenaamstelling als sequel en (b) verval van tenaamstelling door een op aanvraag ingevolge artikel 40, tweede lid, Kentekenreglement genomen besluit. In de voorliggende zaak was het verzoek van appelland zodanig, dat dit tevens kon worden opgevat als een tot de Dienst Wegverkeer gericht verzoek om ingevolge de artikelen 37, eerste lid, jo. 40, eerste lid, Kentekenreglement een besluit tot ongeldigverklaring van het kentekenbewijs te nemen, parallel aan de vaste rechtspraak met betrekking tot het uitlokken van handhavingsbesluiten. In de voorliggende casus is het verzoek van appelland derhalve ten onrechte versmald, immers slechts opgevat en behandeld als een verzoek ex artikel 40, tweede lid, Kentekenreglement, dat de RDW in beginsel grote beleidsruimte biedt in combinatie met marginale toetsing door de bestuursrechter. Bij een besluit tot ongeldigverklaring op grond van artikel 40, eerste lid, sub h, Kentekenreglement ligt dat anders, omdat het in die situatie gaat om een in beginsel gebonden beschikking. Uit inhoud en systeem van wet- ene regeling vloeit voort, dat bij een verzoek om wijziging van tenaamstelling van een kenteken, sprake is van een rangorde, waarbij artikel 40, tweede lid, Kentekenreglement een complementaire functie vervult, dat wil zeggen eerst aan bod komt indien geen wijzigingsverplichting voorhanden is (vgl. de opsomming in artikel 40, eerste lid). Uit het voorgaande blijkt, dat aannemelijk is dat die situatie zich in deze casus voordoet.

9. De aantasting van de geldigheid van rijbewijzen kent een min of meer overeenkomstige regeling als die van de kentekenbewijzen. De bevoegdheid tot de afgifte van rijbewijzen ligt bij de burgemeester van de woonplaats van aanvrager en bij de Dienst Wegverkeer (artikel 116, eerste lid, WVV). Ingevolge artikel 123 WVV verliest een rijbewijs zijn geldigheid: sub a. door afgifte van een nieuw rijbewijs of een vervangend rijbewijs en sub d. door het onbevoegd daarin aanbrengen van wijzigingen. De door mij aangenomen toepasselijkheid van de d-grond houdt verband met de aannemelijkheid, dat nadat een rijbewijs – zoals in dit geval - in verkeerde handen komt, hierin veranderingen moeten worden aangebracht, met name vervanging of bijwerking van de foto, opdat het door een derde bruikbaar is als identificatiedocument, onder meer in een kentekenprocedure met het oog op een onjuiste tenaamstelling van het kentekenbewijs. Een tweede fraudemogelijkheid is, dat de wettelijk voorgeschreven (streng) identiteitscontrole achterwege is gebleven. Niet aannemelijk is dat in die gevallen niet ook het rijbewijs wordt

“aangepast”, al was het maar om de administratie kloppend te krijgen, zodat artikel 123, eerste lid, aanhef en sub d, WVV in beginsel ook op de categorie van (georganiseerde) fraudegevallen van toepassing is. Het voorgaande betekent, dat wanneer kentekenfraude wordt vastgesteld, tevens sprake is van een vermoeden van ongeldigheid van het gebruikte rijbewijs. Dat geldt zeker in dit geval, waarin de Dienst Wegverkeer de onjuiste tenaamstelling van 1737 kentekens als zodanig niet heeft bestreden. Dat de afgifte van een nieuw rijbewijs van rechtswege tot verlies van geldigheid van het eerder afgegeven rijbewijs leidt (artikel 123, eerste lid, aanhef en sub a, WVV) betekent, dat betrokkene dit effect van verlies van rechtsgeldigheid kan uitlokken door bij de burgemeester of de Dienst Wegverkeer een nieuw rijbewijs aan te vragen op grond van artikel 113 WVV jo. de regeling van de aanvraag in artikel 26 e.v. Reglement rijbewijzen. In geval van vermissing van een eerder afgegeven, nog geldig rijbewijs voorziet artikel 39 in aanvullende eisen met betrekking tot bij de aanvraag te overleggen bescheiden. In dat geval moet de aanvrager tevens een door hem ondertekende verklaring overleggen waarin de omstandigheden van dit verlies zijn omschreven. Een procesverbaal van aangifte van vermissing is dus niet vereist, al schijnt het in sommige gemeenten in het kader van de onderzoeksplicht ex artikel 3:2 Awb wel gevraagd te worden.

10. Naast deze gevallen van verlies van geldigheid van het rijbewijs van rechtswege, al dan niet uitgelokt door een aanvraag, voorziet artikel 124, eerste lid, WVV in de mogelijkheid van ongeldigverklaring om nader aangegeven redenen, waaronder dat “het rijbewijs is afgegeven op grond van door de houder verschaft onjuiste gegevens en het niet zou zijn afgegeven indien de onjuistheid van die gegevens ten tijde van de aanvraag bekend zou zijn geweest” (sub a). Ingevolge het tweede lid van dit artikel ligt de bevoegdheid daartoe bij de Dienst Wegvervoer (sub a) of bij de burgemeester (sub c). Omdat het ook hier om een handhavingsbevoegdheid gaat kan een besluit tot ongeldigverklaring worden uitgelokt via een daarop toegesneden verzoek. Voorts geldt, dat – anders dan in het kentekenregister – ingevolge artikel 145, aanhef en sub g, van het Reglement rijbewijzen in het rijbewijzenregister o.m. de datum van vermissing of diefstal van afgegeven rijbewijzen kan worden vastgelegd. Uit artikel 146, aanhef en sub e, blijkt, dat degene die is belast met de afgifte van rijbewijzen verantwoordelijk is voor de verwerking hiervan, i.c. de burgemeester of de Dienst Wegverkeer. Het Kentekenregister voorziet met betrekking tot vermissing of diefstal van kentekenbewijzen niet in een overeenkomstige regeling. Wel is in artikel 19a Kentekenreglement een bijzondere regeling getroffen op grond waarvan de afgifte van een kentekenbewijs wordt geweigerd indien uit het kentekenregister blijkt dat de aanvrager niet voldoet aan zijn verplichtingen (tenminste vijf maal) tot betaling van motorrijtuigenbelasting en Wahv-boetes. Dit is het zogenaamde VPS-sigitaal (katvangersvoorziening), dat in 2001 in het Kentekenreglement is opgenomen (Stb. 2001, 82). Deze regelingen hebben gemeen, dat deze zijn toegespitst op het functionele, primair interbestuurlijke gegevensverkeer en dus als zodanig geen aanspraken van betrokkenen vestigen. Plaatsing van een VPS-sigitaal is ook nog eens stigmatiserend, want kwalificeert de kentekenhouder als wanbetaler, een onterechte aanduiding indien het gaat om katvangers tegen wil en dank.

11. Uit de hiervoor opgenomen uitspraak blijkt, dat de RDW reeds lang als (ongeschreven) beleidsregel hanteert, dat in geval van beweerde identiteitsfraude op basis van een verloren of gestolen rijbewijs, een verzoek tot wijziging van tenaamstelling wordt behandeld als verzoek ex artikel 40, tweede lid, Kentekenreglement en dit verzoek pas in behandeling wordt genomen, nadat betrokkene een nieuw (vervangend) rijbewijs heeft gekregen, waardoor het vermiste rijbewijs - als sequel van de afgifte - zijn rechtsgeldigheid heeft verloren. Dit betekent dat de Dienst kwalitatieve eisen stelt aan de aanvrager, namelijk dat deze in het bezit moet zijn van een (nieuw) geldig rijbewijs. Dit beleid is niet vastgelegd in bekendgemaakte beleidsregels in de zin van artikel 1:3, vierde lid, Awb. Het gaat hier om een vaste bestuurspraktijk die zichtbaar via (individuele) voorlichting wordt uitgedragen, want ook de website van de RDW biedt geen adequate informatievoorziening. Evenmin is een besluit ex artikel 4:5 Awb genomen, zodat betrokkene bezwaar en beroep kon instellen. Zie over een vergelijkbare uitvoeringspraktijk van de Dienst Wegverkeer de recente uitspraak van de No van 9 november 2005, AB 2006, 31 m.nt. P.J. Stolk. Een dergelijke volgtijdige koppeling van de procedure tot wijziging van de

tenaamstelling en de procedure tot afgifte van een nieuw rijbewijs ontbeert een voldoende wettelijke grondslag. In de tekst en het systeem van de WVV en het Reglement rijbewijzen c.a. is geen steun te vinden voor de opvatting dat de aanvraagprocedure van een rijbewijs als reguliere blokkeringsbevoegdheid in het kader van een onjuiste tenaamstelling van een kenteken zou zijn aan te merken, er nog van afgezien, dat deze route voor betrokkenen niet altijd begaanbaar is en bovendien sprake is van tijdsverloop tussen de tijdstippen van diefstal/vermissing en de afgifte van een nieuw rijbewijs. De Afdeling lijkt een dergelijke bevoegdheid echter wel in te lezen in de beleidsbevoegdheid ex artikel 40, tweede lid, Kentekenreglement. Daarvan uitgaande zal toch als minste de eis moeten worden gesteld, dat sprake is van een volgens de regels bekend gemaakt beleid, wil voldaan zijn aan het willekeurverbod (artikel 3:4 Awb).

12. Het meest opmerkelijke in de hiervoor opgenomen uitspraak is de wijze waarop de Afdeling, in navolging van de Dienst Wegverkeer, het op basis van richtlijn 95/46/EG inzake bescherming van persoonsgegevens ingeroepen correctierecht wegschrijft. Na de uitspraken van het HvJ EG van 20 mei 2003, JB 2004, 112 m.nt. dzz. (Österreichischer Rundfunk) en 6 november 2003, JB 2004, 114 m.nt. dzz. (Bodil Lindqvist) kan toch bekend zijn hoe serieus het Hof deze richtlijn neemt en hoe zwaar deze doorwerkt, o.m. in het bestuursrecht van de lidstaten. Bovendien is deze richtlijn tevens verankerd onder de derde pijler van het EU-Verdrag, met name via verdragsverplichtingen en een daarop toegespitst kaderbesluit. Zie artikel 18 van het Verdrag betreffende een Europees voertuig- en rijbewijsinformatiesysteem (EUCARIS) van 29 juni 2000, Trb. 2000, 98 jo. de Toelichtende Nota in verband met het voorstel van stilzwijgende goedkeuring (SG 2000-2001, 27627, nrs. 231 en 1, p. 4-5) en het Kaderbesluit van 22 december 2004 betreffende de aanpak van voertuigcriminaliteit met grensoverschrijdende implicaties, PBEG 30 december 2004, L 389/28. Zie in dit verband ook de uitspraak van de ABRvS 13 november 2002, LJN: AF0242. Richtlijn 95/46/EG is grotendeels geïmplementeerd via de Wet bescherming persoonsgegevens. De aanpassingswetgeving voorzagt mede in aanpassing van een aantal bepalingen van de Wegenverkeerswet 1994 (Wet van 5 april 2001, Stb. 2001, 180). De noodzakelijke aanpassing van het Kentekenreglement en het Reglement rijbewijzen heeft eerst in 2005 plaatsgevonden (Besluit van 19 februari 2005, Stb. 2005, 112). Het nog op de Wet persoonsregistraties gebaseerde Privacyreglement kentekenregister 2000, Stcrt. 2000, 206, kan als Wbp-geconverteerd worden beschouwd (zie mijn noot bij ABRvS 11 augustus 2004, JB 2004, 325). Datzelfde geldt voor het Privacyreglement Centraal Rijbewijzen- en Bromfietscertificatenregister 1999, Stcrt. 1999, 223. Deze privacyreglementen vervullen een belangrijke rol in de normering van deze registers, met name als nadere regeling van gegevensverstrekking (zie mijn noot bij ABRvS 12 mei 2004, JB 2004, 251). Niet alleen kan hieruit worden afgeleid dat richtlijn en Wbp onverkort van toepassing zijn op de gegevensverwerking in het kentekenregister en het rijbewijzenregister, dat blijkt ook nog eens expliciet uit de WVV, het Kentekenreglement en het Reglement rijbewijzen. Reeds onder het regime van de Wet persoonsregistraties voorzagt de WVV na de herziening hiervan in 1994, in artikel 41 reeds in de aanwijzing van de minister van Verkeer en Waterstaat als houder van het kentekenregister en in artikel 44 in een specifieke grondslag voor het privacy-reglement. Uit de wetsgeschiedenis blijkt, dat de gelding van de Wpr in de verschillende stadia van parlementaire behandeling de nodige aandacht heeft gekregen en werd gezien als noodzakelijke waarborg in verband met de uitbreiding van de functies van het kentekenregister (kentekenhouderaansprakelijkheid) en de risico's van identiteitsfraude. Zie hieromtrent TK 1990-1991, 22030, nrs. 1-3, in het bijzonder nr. 3, p. 95 t/m 100. Met betrekking tot de werking van de Wbp inzake het kentekenregister kent de WVV 1994 thans in de volgende bepalingen. Artikel 42, eerste lid, wijst de Dienst Wegverkeer als houder van het Kentekenregister aan, terwijl artikel 45 voorziet in een continuering van het privacyreglement op wettelijke grondslag. Voorts bepaalt artikel 7 Kentekenreglement, dat de Dienst Wegverkeer verantwoordelijke is voor de gegevensverwerking in het kader van het kentekenregister. De regeling inzake de gegevensverwerking van rijbewijzen volgt eenzelfde patroon. Artikel 126, eerste lid, WVV wijst de Dienst Wegverkeer als houder aan in combinatie met een wettelijke grondslag van het privacyreglement in artikel 129. Ingevolge artikel 144 geldt de Dienst als verantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens in het rijbewijsregister, terwijl in artikel 154 een regeling met betrekking tot het ter inzage leggen van het privacyreglement is opgenomen. De

beheersverantwoordelijkheden van de Dienst Wegverkeer zijn nader uitgewerkt in de privacyreglementen. Kentekenregister en het Centraal Rijbewijzen- en Bromfietscertificatenregister zijn, na voorafgaand onderzoek, aangemeld bij het College bescherming persoonsgegevens (artikelen 41, 31 en 32 Wbp) en opgenomen in het openbare meldingenregister (artikel 30 Wbp). Uit het voorgaande blijkt, dat de Wbp onverkort van toepassing is op de gegevensverwerking van voertuigen, kentekenbewijzen en rijbewijzen. Om deze reden is het onbegrijpelijk dat de Dienst Wegverkeer dit onderdeel van de normering van zijn registers buiten toepassing heeft gelaten (zie mijn eerdere kritiek bij ABRvS 12 mei 2004, JB 2004, 251).

13. De toepasselijke Wbp vestigt voor de verantwoordelijke, i.c. de als zodanig aangewezen Dienst Wegverkeer, belangrijke verplichtingen, in het bijzonder in de artikelen 6 (de verplichting om persoonsgegevens in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze te verwerken), 11, tweede lid, (de verplichting om de nodige maatregelen te nemen opdat persoonsgegevens gezien het doel van verwerking juist en nauwkeurig zijn) en 15 (zorgplicht), gehandhaafd via toezicht en handhaving van het Cbp en een voorziening van civielrechtelijke aansprakelijkheid. Vergelijk de corresponderende verplichtingen in artikel 6, eerste en tweede lid, richtlijn. Deze verplichtingen impliceren voor de Dienst Wegverkeer dat, anders dan deze casus doet vermoeden, actief wordt opgetreden tegen identiteitsfraude. Op dit punt beschikt de Dienst beschikt zowel over de bevoegdheden als de middelen. De artikelen 36 t/m 38 en 43 voorzien in een jegens de verantwoordelijke uit te oefenen correctierecht van de houder met de mogelijkheid van bezwaar en beroep (artikel 45 Wbp). Dit correctierecht is een belangrijke pijler van Wbp en richtlijn, mede tegen de achtergrond van de grondrechtelijke waarborging ervan in de artikelen 8 EVRM, 10, tweede en derde lid, Grondwet en 8 Handvest van de grondrechten. Zoals hiervoor is opgemerkt blijkt uit de wetsgeschiedenis van de WWV 1994 en de latere aanpassing hiervan met het oog op de implementatie van de richtlijn 95/46/EG, dat dit correctierecht steeds als aanvullende waarborg is gezien met betrekking tot de noodzakelijke zuiverheid van het Kentekenregister, mede gezien het gebruik van deze registratie voor de uitvoering van de WMB, de WAM en de Wahv en de functie ervan als basisregistratie ten behoeve van de uitvoering van publieke taken, waaronder die als belangrijkste politieregister. De betekenis hiervan neemt toe door de sterke toeneming van identiteitsfraude, zowel door diefstal en aanpassing van documenten als via het aanmaken van valse documenten op basis van ontvreemde, echter juiste persoonsgegevens. Dit correctierecht geldt, ongeacht of sprake is van actuele of historische gegevens. Dat wil echter niet zeggen dat een verlangde correctie steeds in een verwijdering van de betreffende gegevens moet uitmonden. Onder omstandigheden kan worden volstaan met aanvullende informatie, mits de betekenis van de betreffende gegevens maar duidelijk is. Zie hieromtrent mijn noot bij ABRvS 12 januari 2005, JB 2005, 75. Dat de Dienst Wegverkeer werkt met dit type signalen en hulpregisters blijkt uit artikel 19a Kentekenreglement (status VPS) en de uitspraak van Rechtbank Haarlem van 4 mei 2005, LJN: AT7124 (status RTL, d.w.z. dat een ander dan de kentekenhouder eigenaar van de auto is).

14. Tegen de achtergrond van het voorgaande is de hiervoor opgenomen uitspraak van de Afdeling niet begrijpelijk. De identiteitsfraude neemt momenteel sterk toe en uit het Verenigd Koninkrijk komen alarmerende berichten over de invloed hiervan op een rechtmatige uitvoering van sociale zekerheidsregelingen door de Belastingdienst (tax credits). Deze casus is dus geen geïsoleerd geval en een substantiële vervuiling van het kentekenregister wegens identiteitsfraude is aannemelijk. Door de bestaande wet- en regelgeving en de toepassing daarvan loopt de (goedwillende) burger derhalve een toenemend risico om verkeerd geregistreerd te worden, met alle consequenties van dien. Naar ik van de advocaat van appellant heb begrepen gaat appellant door naar het EHRM in Straatsburg

Prof. mr. G. Overkleef-Verburg  
hgl. Staats- en Bestuursrecht EUR