



AUTORITEIT
PERSOONSGEGEVENS

Autoriteit Persoonsgegevens
Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag
Bezuidenhoutseweg 30, 2594 AV Den Haag
T 070 8888 500 - F 070 8888 501
autoriteitpersoonsgegevens.nl

De Minister van Justitie en Veiligheid
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum
29 juni 2023

Ons kenmerk
z2022-01906

Uw brief van
18 maart 2022

Contactpersoon
[REDACTED]

Uw kenmerk
3891189

Onderwerp

Advies over het ontwerp voor een Besluit Digitaal opkopersregister en Digitaal opkopersloket

Geachte mevrouw Yeşilgöz-Zegerius,

Bij brief van 18 maart 2022 is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en artikel 35b, eerste lid, onder b, van de Wet politiegegevens (Wpg) geraadpleegd over het ontwerp voor een Besluit Digitaal opkopersregister en Digitaal opkopersloket (hierna: het concept).

De AP heeft bezien of het concept met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens strookt met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (EU), de algemene rechtsbeginselen van de EU, de AVG en het overige relevante recht, waarbij voldoende aannemelijk moet zijn gemaakt dat onder meer voldaan wordt aan het evenredigheidsbeginsel, doordat:

1. Het concept geschikt is om de nagestreefde doelstelling van algemeen belang of de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen te verwezenlijken (geschiktheid);
2. het doel niet redelijkerwijs even doeltreffend kan worden bereikt op een andere wijze, die de grondrechten van de betrokkenen minder aantast (subsidiariteit);
3. de inmenging niet onevenredig is aan dat doel, wat met name een afweging impliceert van het belang van het doel en de ernst van de inmenging (proportionaliteit);
4. het concept voldoende duidelijk en nauwkeurig is over de reikwijdte en in de toepassing voorspelbaar is (rechtszekerheid);
5. het concept voldoende aangeeft in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden persoonsgegevens kunnen worden verwerkt, en aldus waarborgen stelt ter bescherming van persoonsgegevens (inhoudelijke en procedurele waarborgen); en



Datum
29 juni 2023

Ons kenmerk
z2022-01906

6. het concept verbindend is naar nationaal recht (grondwettigheid).

De AP heeft bezwaren tegen het concept die zich met name richten op het ontbreken van een grondslag voor de regelgevende bevoegdheid voor een deel van het besluit (punt 6), de toedeling van de verwerkingsverantwoordelijkheid (punt 4), de onduidelijkheid wie welke verwerkingen moet verrichten en welke verwerkingsgrondslag van toepassing is (punten 4 en 5), de duur van de bewaartijd (punten 3 en 5) en het gebrek aan selectiviteit voor te registreren goederen (punt 3).

De AP adviseert de procedure niet voort te zetten tenzij de bezwaren zijn weggenomen.

Hoofdlijn advies

- Voor een deel van het geregelde is geen regelgevende bevoegdheid in de wet opgenomen. Het concept zou beperkt moeten worden tot datgene waarvoor een grondslag bestaat in de wet, of daarvoor zou een grondslag moeten worden gecreëerd;
- De verdeling van verwerkingsverantwoordelijkheid voor dezelfde verwerking tussen minister en handelaren doet afbreuk aan de kern van die verantwoordelijkheid en doet ook geen recht aan de feitelijke positie van de handelaren (geen zeggenschap / geen belang bij het verwerkingsdoel). De handelaar zou verantwoordelijk moeten zijn voor verstrekking van correcte gegevens, de minister of de korpschef voor alle verwerkingen daarna;
- De toelichting zet niet adequaat uiteen wie welke verwerkingen op welke grondslag verricht en waarom de Richtlijn 2016/680 (hierna: Richtlijn) en de Wpg daarop niet van toepassing zouden zijn;
- De voorgenomen bewaartijd van vier jaar is veel te lang en zou zeer aanzienlijk moeten worden beperkt;
- De criteria voor aanwijzing van de goederen die moeten worden geregistreerd zijn onvoldoende scherp en hanteren ten onrechte niet ook duidelijk de (gezamenlijke) waarde van de goederen.

Strekking van het concept

Het wetsvoorstel beoogt het beter voorkomen en bestrijden van heling, witwassen en daaraan ten grondslag liggende vermogensdelicten en voorziet daartoe in een grondslag voor landelijke uniformering en digitalisering van drie al bestaande verplichtingen voor opkopers en handelaren van onder meer tweedehands goederen. Het betreft een registratieplicht voor bepaalde categorieën goederen, een verplichte termijn van vijf dagen voor het bewaren van die goederen en de plicht om zich als handelaar bij een loket te melden. Het voorliggend concept regelt ter uitwerking van het wetsvoorstel welke gegevens over de opkoper en de aanbieder en over de gebruikte en ongeregeld gegevenen moeten worden opgenomen in het Digitale opkopersregister (DOR) en in het Digitale opkopersloket (DOL). Voor de in het DOR opgenomen gegevens over het goed en de aanbieder bepaalt het concept de bewaartijd op vier jaar.



Datum
29 juni 2023

Ons kenmerk
z2022-01906

Advies

1. Delegatiegrondslag

Het concept bevat regels over de inrichting van het DOR. Zo worden in het concept verwerkingsverantwoordelijken en verwerkers aangewezen,¹ wordt de korpschef opgedragen voor vernietiging zorg te dragen² en wordt de toegang tot de gegevens in het register geregeld.³ Voor deze regels zou de gewijzigde tekst van artikel 437, eerste lid, onder a, van het Wetboek van Strafrecht de grondslag moeten bieden. Deze tekst ziet echter op “de voor de inschrijving van die goederen bij algemene maatregel van bestuur gestelde regels” en heeft de *opkoper* als normadressaat. Op grond van een grammaticale uitleg is de delegatiegrondslag in het wetsvoorstel beperkter dan de bestaande.⁴

Zonder toereikende wettelijke grondslag zijn de voorgestelde bepalingen niet rechtmatig en niet verbindend (punt 6 van het toetsingskader). Onder meer het toewijzen van de verantwoordelijkheid voor verwerkingen (waaronder de vernietiging van gegevens na ommekomst van de bewaartermijn) is daardoor onvoldoende rechtszeker belegd (punten 4 en 5 van het toetsingskader). In het concept wordt het bestand aangewezen waarin de gegevens van de goederen en de aanbieders van de goederen worden opgenomen. De opkoper of handelaar is (op grond van het wetsvoorstel) verplicht om deze gegevens te verwerken in het eigen account. De opkoper of handelaar is voor deze verstrekking verwerkingsverantwoordelijke.⁵

Op verwerkingen van persoonsgegevens opgenomen in of afkomstig uit het DOR, die niet door of namens de opkoper of handelaar, maar door een ‘bevoegde autoriteit’ als bedoeld in artikel 1, onder l, van de Wpg, is die wet van toepassing (zie nader punt 3 van dit advies). De Wpg wijst onder meer de korpschef aan als verwerkingsverantwoordelijke.

Het mogelijke gebrek aan wettelijke grondslag rechtvaardigt twijfel of de beperking van de toegang tot het register afdoende geborgd is.⁶ Ten aanzien van de toegang tot het register door opsporingsambtenaren merkt de AP op dat het wetsvoorstel er van uitgaat dat toegang tot het bestand verleend kan worden op basis van een aanvraag daartoe,⁷ terwijl in het concept die toegang rechtstreeks wordt verleend.⁸

De AP adviseert in het licht van het voorgaande in algemene zin om het concept te beperken tot datgene waarvoor een toereikende grondslag bestaat dan wel, zo nodig, het wetsvoorstel aan te vullen en in het bijzonder om in te gaan op de toegang tot het register.

¹ Artikel 4, tweede en derde lid.

² Artikel 5, zevende lid.

³ Artikel 6.

⁴ De huidige tekst van artikel 437, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht bevat een bredere grondslag te weten “de bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels”.

⁵ De verwerkingsgrondslag voor deze verstrekking is gelegen in artikel 6, eerste lid, onder c, van de AVG (“wettelijke verplichting”).

⁶ Zie tevens punt 3 van het advies van de AP op het wetsvoorstel van 15 april 2021.

⁷ De opkoper of handelaar moet op de aanvraag beslissen.

⁸ Artikel 1, onderdeel B, artikel 437, eerste lid onder g, en onder h, van het wetsvoorstel en artikel 6, tweede lid, van het concept.



Datum
29 juni 2023

Ons kenmerk
z2022-01906

2. Verwerkingsverantwoordelijkheid

1. Algemeen

Het concept van verwerkingsverantwoordelijkheid is van cruciaal belang, omdat daarmee wordt bepaald wie verantwoordelijk is voor de naleving van de regels in de AVG en jegens wie betrokkenen hun rechten in de praktijk kunnen uitoefenen.⁹ Juist waar veel partijen in onderlinge samenhang persoonsgegevens verwerken is van groot belang dat eenduidig vaststaat wie voor welke verwerking verantwoordelijk is.

Verwerkingsverantwoordelijkheid kan in deze context uit wetgeving worden afgeleid maar ook expliciet in wetgeving worden toebedeeld.¹⁰ Daarbij laat de AVG de wetgever de nodige ruimte om verwerkingsverantwoordelijken verplichtingen op te leggen met betrekking tot de verwerking.¹¹ Ook is het mogelijk dat verschillende partijen als verwerkingsverantwoordelijke moeten worden aangemerkt voor verschillende verwerkingen in een keten van verwerkingen. De verantwoordelijkheid voor één bepaalde concrete verwerking kan echter niet tussen partijen worden verdeeld, althans niet buiten de constructie van gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid (zie hierna). Verwerkingsverantwoordelijkheid is dus niet 'a la carte' deelbaar; verantwoordelijkheid voor een bepaalde verwerking komt met alle verplichtingen die de AVG daaraan verbindt. Het is, met andere woorden, niet mogelijk om voor een bepaalde verwerking de één verantwoordelijk te houden voor nakoming van de rechten van betrokkenen en de ander voor de juistheid of de beveiliging van de gegevens of voor het uitvoeren van een gegevensbeschermingseffectbeoordeling.¹² Zo wordt voorkomen dat onduidelijkheid ontstaat in de verantwoordelijkheidsverdeling waardoor organisaties zich achter elkaar zouden kunnen verschuilen en betrokkenen de door de AVG aan hen verstrekte rechten niet of moeilijker daadwerkelijk zouden kunnen uitoefenen.

Met inachtneming van artikel 26 AVG kunnen meerdere verwerkingsverantwoordelijken komen tot een vorm van gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid voor één bepaalde verwerking. Gezamenlijk verwerkingsverantwoordelijken kunnen de taken en de rollen die voortvloeien uit de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor die verwerking onderling verdelen. Niet uitgesloten lijkt dat de wetgever in bijzondere gevallen tot een vorm van gezamenlijke verantwoordelijkheid komt, maar het ligt voor de hand dat dan ook sprake moet zijn van gezamenlijk bepaalde doelen en middelen en een vorm van gestructureerde gezamenlijke besluitvorming daarover.¹³ De AVG verzekert daarbij de positie van de betrokkenen wiens gegevens gezamenlijk worden verwerkt, door te bepalen dat deze zich aan de onderlinge

⁹ Artikel 5, tweede lid, van de AVG. Zie tevens artikel 24, eerste lid, van de AVG. Zie tevens: Europees Comité voor gegevensbescherming, Richtsnoeren 07/2020 over de begrippen "verwerkingsverantwoordelijke" en "verwerker" in de AVG, p. 8.

¹⁰ Tenzij daarvoor geen toereikende regelgevende bevoegdheid bestaat (zie het eerste adviespunt).

¹¹ Artikel 6, tweede en derde lid, van de AVG ('specifieke voorschriften voor de verwerking' resp. en 'specifieke bepalingen (...) verwerkingsactiviteiten en -procedures).

¹² Zie artikelen 32, 35 en 5, eerste lid, onder d, van de AVG.

¹³ Richtsnoeren 07/2020 over de begrippen "verwerkingsverantwoordelijke" en "verwerker", p. 13.



Datum
29 juni 2023

Ons kenmerk
z2022-01906

verdeling van verantwoordelijkheden niets gelegen hoeft te laten liggen en zijn rechten tegen elke deelnemer aan de gezamenlijke verwerking kan uitoefenen.¹⁴ Deze variant lijkt hier niet aan de orde.

2. Het concept

Het DOR (en DOL) zijn landelijk werkende ICT-systemen en worden door het Ministerie van Justitie en Veiligheid ter beschikking gesteld. Het feit dat het DOL en het DOR landelijk werken, wil volgens de toelichting niet zeggen dat die systemen centrale bestanden zijn waarin opkopers gezamenlijk registreren. Iedere opkoper of handelaar meldt zich in het deel van het DOL dat bestemd is voor de gemeente waarin hij zijn beroep of bedrijf uitoefent, heeft in het DOR zijn eigen inkoopregister en kan niet het inkoopregister van een andere opkoper inzien. De opkoper is er zelf verantwoordelijk voor dat die persoonsgegevens juist en volledig zijn en kan worden aangesproken op de kwaliteit van de door hem in het DOR opgenomen persoonsgegevens.

In artikel 4, tweede en derde lid, van het concept is het volgende bepaald:

2. Onze Minister van Justitie en Veiligheid is verwerkingsverantwoordelijke voor het Digitaal opkopersregister. De opkoper of handelaar is verwerkingsverantwoordelijke voor zijn eigen account in het Digitaal opkopersregister.
3. De korpschef, bedoeld in artikel 27 van de Politiewet 2012, is verwerker van het Digitaal opkopersregister.¹⁵

Artikel 5, zevende lid, bepaalt voorts:

7. De korpschef draagt er zorg voor dat de gegevens, bedoeld in het eerste lid,¹⁶ vier jaar nadat deze in het Digitaal opkopersregister zijn verwerkt, worden vernietigd en dat van iedere vernietiging aantekening wordt gehouden.

In de toelichting is hierover gesteld:

"In het tweede lid van artikel 4 zijn de verwerkingsverantwoordelijken van het DOR aangewezen. Een verwerkingsverantwoordelijke is volgens artikel 4, onder 7, eerste volzin, van de AVG "een natuurlijke persoon of rechtspersoon, een overheidsinstantie, een dienst of een ander orgaan die/dat, alleen of samen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt". Indien doel en middelen voor de verwerking in lidstatelijk recht worden bepaald, dan kan, zoals blijkt uit de tweede volzin van artikel 4, onder 7, AVG, wettelijk worden voorzien in de aanwijzing van de verwerkingsverantwoordelijke. In het onderhavige geval zijn het doel en de middelen van de DOR in artikel 437 Sr bepaald. Opkopers van aangewezen categorieën van goederen zijn op grond van artikel 437, eerste lid, onder a, Sr verplicht om van het DOR gebruik te maken. Volgens dat artikelonderdeel heeft het DOR tot doel de helingmisdrijven te voorkomen en te bestrijden. Omdat het doel en de middelen van het DOR op het niveau van de wet zijn bepaald en niet door een natuurlijke persoon of rechtspersoon, een overheidsinstantie, een dienst of een ander orgaan, is ervoor gekozen de verwerkingsverantwoordelijken in dit besluit aan te wijzen."

"Het betreft hier niet één verwerkingsverantwoordelijke, maar twee. De Minister van Justitie en Veiligheid is als verwerkingsverantwoordelijke voor de centrale voorzieningen van het DOR aangewezen. Het DOR is namelijk een

¹⁴ Artikel 26, derde lid, van de AVG.

¹⁵ Artikel 7 bevat een soortgelijke regeling van verwerkingsverantwoordelijkheid m.b.t. verwerkingen in DOL.

¹⁶ Het gaat daarbij, kort samengevat om de gegevens zoals genoemd onder hoofdlijn wetsvoorstel.



Datum
29 juni 2023

Ons kenmerk
Z2022-01906

landelijk werkend ICT-systeem dat door het Ministerie van Justitie en Veiligheid ter beschikking wordt gesteld. Verder is erin voorzien dat de opkopers verwerkingsverantwoordelijken zijn voor de verwerking van de identificerende persoonsgegevens in hun eigen account in het DOR. Zij zijn slechts verantwoordelijk voor de juistheid en volledigheid van de in hun eigen account verwerkte gegevens want hoewel het DOR landelijk werkt, is het geen bestand waarin opkopers gezamenlijk registreren en waarvoor zij gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen. Iedere opkoper of handelaar heeft zijn eigen account – inkoopregister – in dat bestand en kan en mag niet het inkoopregister van een andere opkoper of handelaar inzien (zie ook artikel 6, eerste lid, van dit besluit)."

"In het derde lid van artikel 4 is bepaald dat de korpschef de verwerker van het DOR is. Hoewel de zogeheten functioneel beheerders die bij de politie werkzaam zijn en die als intermediair fungeren tussen de gebruikers van het DOR en de ICT'ers die dat systeem onderhouden, feitelijk het beheer over het DOR voeren, kan de korpschef als leidinggevende van de politie namens de Minister van Justitie en Veiligheid op een goede werking van het DOR worden aangesproken en op de wijze waarop in het kader van het beheer van dat systeem ten behoeve van die minister persoonsgegevens worden verwerkt."¹⁷

"Zodra een opkoper of handelaar een gestolen goed in het DOR heeft ingeschreven en uit de vergelijking tussen het DOR en Stop Heling blijkt dat de kenmerken van dat gestolen goed overeenkomen met een in Stop Heling geregistreerd goed, ontvangt de politie automatisch een melding van die hit. De opsporingsambtenaar aan wie toegang tot het DOR is verleend, kan aan de hand van in het DOR opgeslagen identificerende persoonsgegevens vervolgens achterhalen wie het goed waarmee de hit heeft plaatsgevonden, aan de desbetreffende opkoper of handelaar heeft aangeboden en een opsporingsonderzoek tegen hem starten."¹⁸

3. Toepassing

De AP wijst er in de eerste plaats op dat de minister wordt aangemerkt als verwerkingsverantwoordelijke voor 'de centrale voorzieningen' van het DOR en de handelaren als verwerkingsverantwoordelijke voor hun eigen account. De verplichte verwerkingen door de handelaren -alleen het invullen van de gegevens in het account als de AP het goed ziet- zijn uitsluitend bedoeld om heling beter te kunnen aanpakken. Dit duidt op een 'splitsing' van verwerkingsverantwoordelijkheid, waarbij meerdere partijen afzonderlijk gedeeltelijk verantwoordelijk zijn voor een verwerkingen van persoonsgegevens, zonder dat sprake is van gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid. Dit draait in tegen de systematiek van de AVG en Richtlijn en kan de bescherming van persoonsgegevens ondermijnen. Dat zou in strijd zijn met de rechtszekerheid en de (effectuering van de) benodigde waarborgen (punten 4 en 5 van het toetsingskader). Er lijkt voor de handelaren sprake van 'schijnverantwoordelijkheid' omdat de verplichting voor hen zover gaat dat er niet of nauwelijks beslissingsruimte of verantwoordelijkheid overbijft. Indien en voorzover de gedachte is dat de verwerkingsverantwoordelijkheid bij de handelaren past omdat zij de persoonsgegevens van de aanbieders/verkopers invoeren in hun account en de juistheid ervan controleren, wijst de AP erop dat dat ook kan plaatsvinden door toezicht van de minister als verwerkingsverantwoordelijke. Hierbij geldt overigens dat de handelaar bij wettelijk verplichte verstrekking van gegevens aan de minister voor die verstrekking op zichzelf ook verwerkingsverantwoordelijk is en daarom ook gehouden is juiste gegevens te verstrekken.¹⁹ Voorts wijst de AP erop dat verwerkingsverantwoordelijkheid in het systeem van de AVG geldt ten aanzien van een of meer concrete verwerkingen van persoonsgegevens en niet ten aanzien van 'centrale voorzieningen'.

¹⁷ Nota van Toelichting van het concept, p. 9.

¹⁸ Nota van Toelichting van het concept, p. 11

¹⁹ Artikel 6, eerste lid, onder c, van de AVG jo artikel 5, eerste lid, onder d, van de AVG.



Datum
29 juni 2023

Ons kenmerk
z2022-01906

Het besluit bepaalt overigens zonder nadere beperking dat de minister verwerkingsverantwoordelijk is voor het DOR, terwijl in de toelichting de verwerkingsverantwoordelijkheid vervolgens wordt beperkt 'tot de centrale voorzieningen van het DOR'. De tekst van het besluit is echter doorslaggevend, voor zover daarvoor een toereikende grondslag zou bestaan.

Op de tweede plaats is het niet passend om in het besluit de korpschef aan te wijzen als verwerker namens de minister. Verwerker is een persoon of orgaan die ten behoeve van de verwerkingsverantwoordelijke persoonsgegevens verwerkt, die dus namens de verwerkingsverantwoordelijke verwerkt. Het komt de AP voor dat deze verantwoordingsplicht van de korpschef in algemene zin ook al geregeld is in artikel 27 van de Politiewet 2012. Tenslotte wijst de AP erop dat de Wpg onder meer juist de korpschef aanwijst als verwerkingsverantwoordelijke voor politiegegevens.

In het licht van het voorgaande adviseert de AP om (a) handelaren wettelijk te verplichten gegevens te verstrekken aan de minister zodat de handelaar verwerkingsverantwoordelijk is voor correcte verstrekking en de minister voor alle verwerkingen daarna en (b) om de aanwijzing van de korpschef als verwerker te schrappen.

3. Toepasselijkheid Richtlijn en Wpg

In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel²⁰ is ingegaan op het advies van de AP van 15 april 2021 over het wetsvoorstel om de verenigbaarheid van het concept te toetsen aan de Richtlijn en Wpg.

In de memorie van toelichting is, kort samengevat, opgenomen dat de Wpg en de Richtlijn niet van toepassing zijn omdat aan de voorwaarden, die cumulatief zijn, niet is voldaan. Daarbij plaatst de AP kanttekeningen. De eerste voorwaarde is dat de verwerkingsverantwoordelijke voldoet aan de definitie van bevoegde autoriteit als bedoeld in artikel 1 van de Wpg of artikel 3 van de Richtlijn.²¹ De AP wijst erop dat volgens de Richtlijn en Wpg als bevoegde autoriteit niet alleen worden aangemerkt iedere overheidsinstantie die bevoegd is voor de politietaken, maar ook 'ieder ander orgaan dat of iedere andere entiteit die is gemachtigd openbaar gezag en openbare bevoegdheden uit te oefenen' met het oog op de politietaken.²² Deze laatste mogelijkheid ter verkrijging van de status van bevoegde autoriteit is echter niet besproken in de toelichting.

De tweede voorwaarde is dat de verwerking plaatsvindt met het oog op de doeleinden van artikel 1, eerste lid, van de Richtlijn.²³ In de memorie van toelichting is over de tweede voorwaarde opgenomen dat deze niet vervuld is omdat de bestanden geen betrekking hebben op de strafrechtspleging. Daarbij wordt

²⁰ Kamerstukken II 2021/22, 36 036 nr. 3, pagina 19 ev.

²¹ In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel, pagina 19, wordt opgemerkt dat de Minister van Justitie en Veiligheid aan die definitie voldoet.

²² Artikel 1, onderdeel I, van de Wpg.

²³ De reikwijdte van de Wet politiegegevens is op te maken uit artikel 2, eerste lid, jo. artikel 1, onder a en c, jo. artikelen 3 en 4 van de Wpg.



AUTORITEIT
PERSOONSGEGEVENS

Datum
29 juni 2023

Ons kenmerk
z2022-01906

verwezen naar overweging 10 van de Richtlijn.²⁴ In de toelichting wordt gesteld dat “op basis daarvan kan worden geconcludeerd dat de taken die de Minister van Justitie en Veiligheid als verwerkingsverantwoordelijke van het DOL en het DOR verricht, niet worden uitgevoerd met het oog op de doeleinden van de [Richtlijn 2016/680/EG].” Die redenering is echter niet zonder meer te volgen.

De tweede voorwaarde heeft betrekking op het doel van de verwerkingen door een bevoegde autoriteit en niet op de inhoud van het bestand. De verwijzing naar overweging 10 van de Richtlijn leidt niet tot een andere uitleg van de reikwijdte van die richtlijn. Korpschef en de minister zijn in elk geval bevoegde autoriteiten in de zin van de Richtlijn. Dat deze gegevens in eerste instantie afkomstig zijn van een ander, is niet zonder meer doorslaggevend voor de beoordeling of de gegevens door de bevoegde instantie worden verwerkt met het oog op de politietak. Op de verwerkingen die zij verrichten met de persoonsgegevens is de Wpg van toepassing, mits deze verwerkingen gericht zijn op de politietak. In de memorie van toelichting wordt meermaals erkend dat de doeleinden van het DOR en DOL (kunnen) vallen onder de doelen van de Richtlijn, te weten: het voorkomen, opsporen, vervolgen en bestraffen van strafbare feiten en dat de minister geldt als “bevoegde autoriteit” als cumulatieve voorwaarden voor toepassing van de Richtlijn.²⁵ De verwerkingen die de verwerkingsverantwoordelijke verricht zijn gericht op dat doel.²⁶ Immers het DOR betreft ook de registratie van persoonsgegevens van aanbieders, die uitsluitend noodzakelijk is omdat opsporing, voorkoming en bestrijding van strafbare feiten het doel is.²⁷ Met het DOR en met de verwerking van gegevens in het DOR wordt geen ander doel beoogd, dan het voorkomen, opsporen, vervolgen en bestraffen van strafbare feiten.

Een en ander betekent dat de redenering dat de Richtlijn niet van toepassing is, niet sluitend is.

Overigens is de nota van toelichting gesteld: “Het is niet de bedoeling dat opsporingsambtenaren zelf persoonsgegevens in het DOR verwerken. Dat doen alleen opkopers ten aanzien van degenen van wie zij goederen overnemen.” Dit is een misslag in zoverre dat ten onrechte wordt verondersteld wordt dat raadplegen door de politie van het DOR geen verwerking van gegevens is.

²⁴ In overweging 10 wordt verwezen naar Verklaring 21 van de intergouvernementele conferentie die het verdrag van Lissabon heeft aangenomen. In die verklaring is gesteld: “De Conferentie erkent dat op het gebied van justitiële samenwerking in strafzaken en op het gebied van politiële samenwerking specifieke voorschriften inzake de bescherming van persoonsgegevens en het vrije verkeer van die gegevens op basis van artikel 16 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie nodig zouden kunnen blijken vanwege de specifieke aard van deze gebieden.”

²⁵ “Het doel van het DOR en het DOL zou onder de doeleinden waarop de richtlijn van toepassing is, kunnen worden gerangschikt. Het doel van die twee bestanden is immers het voorkomen en bestrijden van heling en witwassen en de daaraan ten grondslag liggende strafbare feiten.” Paragraaf 1.4.2 van de memorie van toelichting.

²⁶ In het nieuwe artikel 437, eerste lid, onder a, van het Wetsvoorstel wordt beschreven dat het bestand ‘tot doel heeft de misdrijven, omschreven in de artikelen [...] en daaraan ten grondslag liggende vermogensdelicten te voorkomen en bestrijden’.

²⁷ Zie onder meer pagina 14 van de memorie van toelichting “... maar als eenmaal een match plaatsvindt, zijn die persoonsgegevens wel essentieel, zelfs cruciaal, om te kunnen vaststellen wie het goed [...] heeft aangeboden en om een opsporingsonderzoek tegen hem te kunnen starten en hem zo te kunnen vervolgen. Zonder de verwerking van persoonsgegevens van aanbieders zou de politie en justitie bij een match met lege handen staan en verliest het DOR zijn waarde voor de opsporing en vervolging [...].” Dat opsporing het doel van het register is blijkt tevens uit de selectie van goederen waarvoor registratie verplicht is. Het selectie criterium is daar geweest dat de goederen te herleiden moeten zijn naar een concreet vermogensdelict. Om die reden is bijv. afgezien van het registreren van merkkleding die veel moeilijker herleidbaar is, maar wel gekozen voor het registreren van goederen met unieke nummers of unieke kenmerken.



Datum
29 juni 2023

Ons kenmerk
z2022-01906

De AP adviseert om in de nota van toelichting duidelijk uiteen te zetten welke verwerkingen op welke grondslag plaatsvinden, wie daarvoor verantwoordelijk is en of daarop AVG of Richtlijn en Wpg van toepassing zijn en waarom dat zo is.

4. Noodzaak bewaartijd van vier jaar

Het concept kent een bewaartijd voor de gegevens in het DOR van vier jaar.²⁸ Voor de onderbouwing daarvan wordt verwezen naar de concept-memorie van toelichting op het toenmalige conceptwetsvoorstel.²⁹ In haar advies constateerde de AP dat de concept-memorie van toelichting geen onderbouwing voor die bewaartijd bevatte.³⁰ De AP adviseerde om de bewaartijd voor persoonsgegevens in het DOR te beperken en te differentiëren, zoals bijvoorbeeld los koppelen van de bewaartijd van de objectgegevens in het DOR.

In de huidige memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is als doel van de bewaartijd voor de persoonsgegevens van de aanbieder genoemd: het achterhalen van de aanbieder als een match blijkt tussen het DOR en het Stop Heling register.³¹ De memorie van toelichting gaat niet in op de evenredigheid van die termijn, anders dan overwegingen dat een nog langere termijn niet meer doelmatig zou zijn omdat een aantal van de delicten dan is verjaard. Deze toegelichte bovenlimiet is echter geen onderbouwing van de lengte van de bewaartijd. De gegeven toelichting lijkt eerder als uitgangspunt te nemen dat de gegevens zo lang mogelijk bewaard moeten worden. Een dergelijk uitgangspunt zou in strijd zijn met het beginsel van opslagbeperking, zoals opgenomen in artikel 5, eerste lid, onder e, van de AVG (punten 3 en 5 van het toetsingskader). Een dergelijk uitgangspunt zou overigens eveneens in strijd zijn met datzelfde beginsel, bedoeld in artikel 4, eerste lid onder e, van de Richtlijn (en artikel 4, tweede lid, van de Wpg).

De duur van de bewaartijd suggereert ofwel dat een match tussen het DOR en Stop Heling nog na verloop van enkele jaren tot stand kan komen, ofwel dat aan een match pas na verloop van lange tijd opvolging gegeven wordt. De toelichting op het concept besteedt geen aandacht aan eventuele oorzaken die nopen tot de lange bewaartijd.

Wezenlijker is dat de bewaartijd geldt voor alle aanbieders, waarvan veruit het grootste deel te goed trouw is en waarbij er ook achteraf bezien geen legitieme reden zal blijken te zijn voor zo lange bewaring. Daarbij wordt bijvoorbeeld geen onderscheid gemaakt tussen personen die regelmatig goederen aanbieden en personen die eenmalig goederen hebben aangeboden. Dit is onhoudbaar en onrechtmatig.

Illustratief in dit verband is de recente uitspraak van het Hof van Justitie EU over de ongedifferentieerde bewaartijd van vijf jaar van passagiersgegevens in het kader van de PNR-richtlijn. Volgens de PNR-richtlijn moet ter bestrijding van terrorisme en ernstige criminaliteit een groot aantal persoonsgegevens (*Passenger Name Record-PNR*) van vliegtuigpassagiers op vluchten naar of vanuit derde landen, dat wil zeggen vluchten die de Unie verlaten of binnenkomen, op systematische wijze worden verwerkt. Het Hof oordeelt dat artikel 12 van de PNR-richtlijn, gelezen in het licht van de artikelen 7 en 8 en artikel 52, eerste

²⁸ Artikel 5, zevende lid.

²⁹ Kamerstukken II 2021/22, 36 036 nr. 3, paragrafen 1.4.1 en 1.4.2.

³⁰ Advies van 15 april 2021, z2020-19384.

³¹ Kamerstukken II 2021/22, 36 036 nr. 3, p. 22.



Datum
29 juni 2023

Ons kenmerk
z2022-01906

lid, van het Handvest van de Grondrechten van de EU, zich verzet tegen nationale wetgeving die een algemene bewaartermijn van vijf jaar voorschrijft die zonder onderscheid geldt voor alle luchtreizigers.

Het Hof oordeelt dat na de initiële bewaartermijn van zes maanden het niet langer strikt noodzakelijk is om PNR-gegevens te bewaren van luchtreizigers voor wie noch uit de voorafgaande beoordeling noch uit eventuele controles tijdens de initiële bewaartermijn van zes maanden noch uit andere omstandigheden is gebleken dat er objectieve aanwijzingen zijn – zoals een geverifieerde positieve overeenstemming tijdens de voorafgaande beoordeling – dat het gevaar bestaat dat zij terroristische misdrijven zullen plegen of zich aan ernstige criminaliteit schuldig zullen maken die een minstens indirect objectief verband met de door hen genomen vlucht vertonen. Het bewaren van PNR-gegevens van alle luchtreizigers die onder het systeem van deze richtlijn vallen gedurende de initiële termijn van zes maanden, gaat volgens het Hof daarentegen in beginsel niet verder dan strikt noodzakelijk is.³²

Weliswaar gaat het bij het voorliggende concept niet om uitvoering van EU-wetgeving en niet om PNR-gegevens en om een termijn van vijf jaar in plaats van vier jaar, maar dat laat onverlet dat het Hof EU hier wel een streep haalt door een vijfjarige ongedifferentieerde bewaartermijn van gegevens over veel personen ten aanzien van wie er geen enkele objectieve aanwijzing is dat zij zich aan de beoogde delicten – hier heling, witwassen en daaraan ten grondslag liggende delicten – hebben schuldig gemaakt of zich daaraan schuldig zullen maken.

De AP adviseert, gelet op het voorgaande, de algemene bewaartermijn van de persoonsgegevens van aanbieders zeer aanzienlijk te beperken tot circa zes maanden en overigens, zo mogelijk, te differentieren tussen aanbieders.

5. Welke gegevens?

Artikel 2 van het concept bepaalt welke goederen registratieplichtig zijn. Voor aanwijzing van de goederen gelden in essentie twee criteria. Het eerste criterium is of de goederen regelmatig het voorwerp zijn van heling, witwassen of een daaraan ten grondslag liggend vermogensdelict. Het tweede criterium is of er een meer dan normale kans bestaat dat zij na het plegen van die delicten kunnen worden opgespoord.³³

Met betrekking tot het eerste criterium wordt in de toelichting bij voorbeeld ingegaan op snoepgoed dat, aldus de toelichting, weliswaar vaak wordt gestolen, maar vooral voor eigen consumptie en ‘mede daarom niet is opgenomen als registratieplichtig’. Hoewel de AP het hartgrondig eens is met deze uitkomst, is het tekenend dat overwogen is om snoepgoed op te nemen als registratieplichtig omdat het daarbij gaat om goederen van een zeer betrekkelijke geringe economische waarde en (zeker in het volwassenenstrafrecht) zelden wordt vervolgd of veroordeeld voor enkel heling van snoepgoed.³⁴

Wel zijn volgens het concept ‘alle goederen met een stekker’ registratieplichtig. Daaronder vallen dus ook een gebruikt dompelaartje, een verkalkte waterkoker en een betamax-videorecorder uit de jaren tachtig.

³² Hof van Justitie EU 22 juni 2022, C-817/19.

³³ Toelichting op artikel 2.

³⁴ Bij raadpleging van rechtspraak.nl kwamen geen gepubliceerde zaken naar voren.



Datum
29 juni 2023

Ons kenmerk
z2022-01906

De AP meent dat uit een oogpunt van proportionaliteit de (gezamenlijke) waarde van de aangeboden goederen een belangrijke rol dient te spelen bij de aanwijzing van de goederen (punt 3 van toetsingskader). Het gaat immers niet aan om een nieuw digitaal stelsel op te tuigen om met name heling beter aan te kunnen pakken dat niet duidelijk in een redelijke verhouding staat tot de mate van inbreuk op de bescherming van persoonsgegevens. Daarbij is relevant dat het kabinet zelf erkent dat de impact op de bescherming van persoonsgegevens groter is dan bij de bestaande, deels papieren registratie. Overigens is het DOR binnen Europa uniek, hetgeen ook iets zegt over de proportionaliteit ervan.³⁵ Een en ander noopt tenminste tot een beperking tot goederen met een zekere economische waarde en dus niet alle goederen met een stekker. Ook verschillende brancheorganisaties hebben -om hen moverende redenen- gepleit voor een financiële drempelwaarde. In lijn hiermee wijst de AP op de in artikel 437, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht aangebrachte afgrenzing dat de goederen 'nog enige waarde in het economisch verkeer' dienen hebben.

Met betrekking tot het tweede criterium wijst de AP erop dat 'een meer dan normale kans dat de goederen kunnen worden opgespoord', onvoldoende richtinggevend en werkbaar is, omdat de kans op opsporing sterk afhankelijk is van veel andere omstandigheden dan de aard van het goed zelf, zoals de mate waarin de opsporing prioriteit heeft.

De AP adviseert gelet op het voorgaande om de criteria voor aanwijzing van de goederen aan te scherpen en in het bijzonder een (gezamenlijke) drempelwaarde op te nemen.

6. Werklast

Het wetsvoorstel en het concept brengen een substantiële uitbreiding van het volume van verwerkingen met zich mee. Aannemelijk is dat dit de AP zal nopen tot extra inzet. Deze inzet is nog niet verdisconteerd in de financiering van de AP. Dit zal voorafgaand aan de inwerkingsreding op passende wijze moeten worden geadresseerd. Dit ten behoeve van de begroting ten laste waarvan de AP wordt gefinancierd.

7. Openbaarmaking van het advies

De AP is voornemens dit advies niet eerder dan na vier weken openbaar te maken op de website www.autoriteitpersoonsgegevens.nl. Behoudens tegenbericht gaat zij ervan uit dat hiertegen geen bezwaar bestaat.

Hoogachtend,
[REDACTED]
Autoriteit Persoonsgegevens,
[REDACTED]

Aleid Wolfsen Voorzitter

³⁵ Kamerstukken II 36 036, 2021/22, nr. 6. Vgl. bijv. het bekende Marper arrest van het EHRM van 4 december 2008, waarin het Europees Hof voor de Rechten van de Mens als relevante factor bij de beoordeling van de proportionaliteit van een inbreuk op het recht op bescherming van privacy aanneemt of een bepaalde maatregel wel of niet in (veel) Europese landen is geregel.