

M. Jonker

Arnhem

22 juni 2020

AANTEKENEN

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State  
Postbus 20019  
2500 EA DEN HAAG

Onderwerp: nadere motivering hoger beroep m.b.t. internationale treintickets: reikwijdte van het handhavingsverzoek en de consequenties daarvan

Uw zaaknr: 2020-01629/1

Edelachtbare,

Op 6 maart 2020 heb ik bij u hoger beroep ingediend in bovenvermelde zaak, en in connectie daarmee tevens een verzoek om voorlopige voorziening gedaan. Op 12 juni 2020 heeft de voorzieningenrechter van uw Afdeling uitspraak gedaan en mijn verzoek afgewezen (ECLI:NL:RVS:2020:1379). De motivering van de uitspraak van de voorzieningenrechter is voor mij aanleiding om thans, in de bodemprocedure, de motivering van mijn hoger beroep voor wat betreft het onderdeel "internationale treintickets" aan te vullen. Het gaat hierbij om het bepalen van de reikwijdte van mijn handhavingsverzoek, en om de consequenties die uit die reikwijdte moeten worden getrokken voor de onderzoeksplicht van de AP als toezichthouder, en daarmee ook, afhankelijk van de uitkomst van het nog te verrichten onderzoek, voor de handhavingsplicht van de AP met het oog op het te realiseren "hoge, volledige en doeltreffende beschermingsniveau".

**Inhoudsopgave van deze nadere motivering:**

Pag.

|   |  |    |
|---|--|----|
| 1 | Twee interpretaties van de AP over de reikwijdte van het handhavingsverzoek      | 2  |
| 2 | Reikwijdte handhavingsverzoek zoals geïnterpreteerd door de voorzieningenrechter | 3  |
|   | 2.1 Tijdstip van besluit op bezwaar en de implicaties daarvan                    | 3  |
|   | 2.2 Inhoudelijke reikwijdte van het handhavingsverzoek                           | 5  |
| 3 | Onderscheid tussen "reikwijdte" en "mate van bepaaldheid/nauwkeurigheid"         | 8  |
| 4 | Consequenties van juiste interpretatie van reikwijdte van het handhavingsverzoek | 9  |
| 5 | Consequenties van een te smalle interpretatie van het handhavingsverzoek         | 10 |

## 1 Twee interpretaties van de AP over de reikwijdte van het handhavingsverzoek

Zoals u weet, heeft de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) in de loop van de gevoerde procedures twee verschillende interpretaties gehanteerd ten aanzien van de reikwijdte van mijn handhavingsverzoek met betrekking tot privacy bij de aanschaf van internationale treintickets.

In de primaire fase deed de AP nog geen expliciete uitspraak over de reikwijdte van mijn handhavingsverzoek, maar volstond ermee om haar geloof te schenken aan de stelling van NS dat er bij de verkoop van internationale tickets onder verantwoordelijkheid van NS zelf, door NS geen persoonsgegevens van de reiziger werden opgeëist. Voor wat betreft internationale tickets die door NS in opdracht van buitenlandse vervoerbedrijven in Nederland worden verkocht, verklaarde de AP zichzelf onbevoegd om toezicht te houden.

In de bezwaarfase gaf de AP een **smalle interpretatie** aan mijn handhavingsverzoek, door het op te vatten alsof het alleen zou gaan over de aanschaf van internationale tickets waarbij NS zelf volledig verantwoordelijk was, maar niet over de aanschaf van tickets waarbij NS handelt als verwerker in opdracht van een buitenlands vervoerbedrijf dat, in de hoedanigheid van verwerkingsverantwoordelijke, persoonsgegevens opeist.

In de beroepsfase bestreed ik deze te smalle interpretatie van de reikwijdte van mijn handhavingsverzoek, en onderbouwde dat met de letterlijke formulering van mijn handhavingsverzoek. In reactie daarop gaf de AP vervolgens een **bredere interpretatie** aan mijn handhavingsverzoek, maar greep die aan om mijn handhavingsverzoek voor zover het buitenlandse verwerkingsverantwoordelijken betreft, "te onbepaald" te achten. De rechtbank nam die nieuwe standpuntbepaling van de AP over.

In mijn hoger beroep d.d. 6 maart 2020 kwam ik op tegen het standpunt van de AP en de rechtbank dat mijn handhavingsverzoek "te onbepaald" zou zijn. Ik herinnerde eraan dat ik op 31 januari 2019 aan de AP precieze informatie had gegeven over een aangeschaft vervoerbewijs voor een reis naar Duitsland met vervoerbedrijf Deutsche Bahn, en dat ik ter zitting van de rechtbank op 16 december 2019 heb gewezen op het feit dat ik nabije familie in Frankrijk heb, waar ik per trein met behoud van privacy naar toe wil kunnen reizen, met vervoerbedrijven Thalys en SNCF.

Op 12 juni 2020 heeft de voorzieningenrechter in connectie met mijn hoger beroep een voorlopige uitspraak gedaan. Daarin speelde de interpretatie van de reikwijdte van mijn handhavingsverzoek impliciet opnieuw een belangrijke rol. Hierop zal ingaan in de volgende paragraaf van deze nadere motivering van mijn hoger beroep.

## 2 Reikwijdte handhavingsverzoek zoals geïnterpreteerd door de voorzieningenrechter

Twee overwegingen in de uitspraak van de voorzieningenrechter op 12 juni 2020 geven indirect blijk van een te smalle interpretatie van de reikwijdte van mijn handhavingsverzoek.

### 2.1 Tijdstip van besluit op bezwaar en de implicaties daarvan

De eerste overweging van de rechter betreft het **tijdstip** waarop het besluit op bezwaar door de AP werd genomen, namelijk op 12 juni 2019. Dat gebeurde naar aanleiding van mijn handhavingsverzoek en de "heroverweging" waartoe mijn bezwaarschrift de AP verplichtte.

De voorzieningenrechter acht het relevant dat ten tijde van het besluit op bezwaar bepaalde feiten nog niet bekend waren, hetgeen bij de voorzieningenrechter twijfel oproept of er voor de AP op dat tijdstip een onderzoeksplicht bestond. De voorzieningenrechter acht het daarbij kennelijk niet relevant dat het niet-bekend-zijn van die feiten juist een gevolg was van de eerdere weigering van de AP zelf om naar aanleiding van mijn handhavingsverzoek onderzoek te doen. De voorzieningenrechter zwijgt over die causaliteit.

Wel zegt de voorzieningenrechter dat ik "veronderstel" dat de buitengebruikstelling van het privacy-vriendelijke systeem al voorafgaand aan 12 juni 2019 werd voorbereid. Maar gek genoeg zwijgt de voorzieningenrechter in dat verband geheel over de brief van NS d.d. 12 mei 2020, waarin NS zelf meedeelt dat er op dat punt al in 2018 een besluit was genomen.

Waarom was de eerdere weigering van de AP om onderzoek te doen, volgens de voorzieningenrechter niet relevant? De rechter zegt daar niets over. Maar logischerwijze is er maar één mogelijke reden, namelijk dat ik mijn handhavingsverzoek in de ogen van de voorzieningenrechter te vroeg had ingediend, namelijk op een tijdstip waarop er, gezien de toen bekende feiten, nog geen aanleiding voor de AP was om enig onderzoek te doen. Dus had de AP in de ogen van de voorzieningenrechter op dat tijdstip ook niet voldoende aanleiding om toen reeds bestaande, maar door NS destijds nog niet bekend gemaakte feiten te gaan achterhalen. Hiermee geeft de voorzieningenrechter een vrijbrief aan de toezichthouder om als volgt te redeneren: *"Ik wil het niet onderzoeken, en dus hoef ik het rechtens ook niet te onderzoeken zolang iemand anders dan de toezichthouder de feiten nog niet met behulp van onderzoek heeft aangetoond."*

Impliciet geeft de voorzieningenrechter hiermee aan dat het indienen van een handhavingsverzoek pas tot een onderzoeksplicht voor de toezichthouder (de AP) leidt als de betrokken burger (het data-subject) op het tijdstip van indiening zelf al een overtreding van de AVG kan aantonen.

Ik ben het ten zeerste oneens met dit standpunt, omdat op deze manier het wettelijk vereiste, uit art. 8 EVRM en de AVG voortvloeiende "hoge, volledige en doeltreffende beschermingsniveau" op het gebied van privacy niet wordt gerealiseerd. Immers, op deze manier hebben burgers geen rechtsbescherming tegen geplande schendingen van hun privacy, als de AP weigert de aanwijzingen te onderzoeken dat er zo'n schending wordt gepland. De voorzieningenrechter zegt eigenlijk: "Burgers, jullie hebben pas recht om uit de put te worden gehaald als jullie eerst zelf hebben aangetoond dat jullie erin verdronken zijn." (*Als het kalf verdronken is, dempt men de put.*)

### ***Implicaties hiervan voor de interpretatie van de reikwijdte van handhavingsverzoeken***

In dit standpunt van de voorzieningenrechter zit ook een impliciete aanname besloten over de juridisch relevante reikwijdte van handhavingsverzoeken op het gebied van privacy. De aanname is dat die reikwijdte uitsluitend strekt tot handhaving ten aanzien van reeds tot uitvoering gebrachte overtredingen van privacy-regelgeving die in het handhavingsverzoek worden genoemd. Voor zover een handhavingsverzoek betrekking heeft op toekomstige overtredingen, voornemens of besluiten daartoe, of risico's daarop, mag een handhavingsverzoek volgens de voorzieningerechter buiten beschouwing worden gelaten.

Ik wil uw Afdeling vragen om in de bodemprocedure expliciet te maken of u deze rechterlijke opvatting in overeenstemming acht met art. 8 EVRM en de AVG, en het daarmee verbonden vereiste van een "hoog, doeltreffend en volledig beschermingsniveau". Als u die mening zou zijn toegedaan, ontstaat daarmee namelijk een groot gat in de Nederlandse privacy-bescherming, in ieder geval zolang een Europese rechter op dit punt nog geen uitspraak heeft gedaan.

De huidige casus is daarvan een voorbeeld. Twee jaar lang (van eind 2017 tot eind 2019 kon NS van internationale treinreizigers aan de balie persoonsgegevens opeisen, zonder hen te informeren dat dat niet verplicht was. Maar ook zonder dat die burgers, als ze zich ondanks die misleiding toch bewust werden van het bedrog, in rechte effectief een beroep konden doen op bescherming daartegen. Immers, pas sinds eind 2019 was het, vanwege het gebrek aan onderzoek van de AP, voor burgers mogelijk om zelf, gewapend met geluidsopname-apparatuur, via gesprekken aan de stationsbalie aan te tonen dat NS die persoonsgegevens feitelijk wel opeiste. Want pas toen werd het privacy-vriendelijke ATB-systeem door NS officieel buiten gebruik gesteld.

In de praktijk duurde het zelfs nog een half jaar langer, doordat NS tegenover de rechtbank op 16 december 2019 zweeg over deze buitengebruikstelling, en ook over het in 2018 genomen besluit daartoe. NS erkende deze feiten pas na:

- (a) een "undercover-actie" van mijn kant, waarbij ik in aanwezigheid van een getuige een geluidsopname maakte van een gesprek aan de balie;
- (b) een door mij ingediend verzoek om voorlopige voorziening bij de rechter, waarin ik melding maakte van mijn aantoonbare bevindingen; en
- (c) daaropvolgende vragen van de voorzieningenrechter aan NS.

Ondertussen deed de AP als toezichthouder al die tijd niets, ondanks een handhavingsverzoek dat ik hierover reeds medio 2018 had ingediend.

### ***Hoog beschermingsniveau is er alleen als ook aanwijzingen die worden genoemd in een handhavingsverzoek, relevant zijn voor het ontstaan van een onderzoeksplicht***

Als de door mij in mijn handhavingsverzoek (2018) en in de bezwaarprocedure (januari 2019) naar voren gebrachte aanwijzingen dat NS in de praktijk reeds die persoonsgegevens opeiste, en voornemens was dat in de nabije toekomst openlijk te gaan doen, door de AP wel serieus waren genomen en waren opgevat als relevante onderdelen van mijn handhavingsverzoek waarmee de AP iets moest doen, dan had dat geleid tot tijdig onderzoek van de AP. Daardoor zou het in 2018 genomen besluit van NS en buitenlandse vervoerbedrijven ten minste anderhalf jaar eerder aan het licht zijn gekomen (namelijk ca. eind 2018), en had de AP toen al handhavend kunnen en moeten optreden. Dan had de privacy-schending dus anderhalf jaar korter kunnen duren (tot eind 2018 of begin 2019) dan hij nu al nodeloos heeft geduurd (namelijk tot heden, medio 2020).

Door de juridisch relevante reikwijdte van een handhavingsverzoek correct en welwillend op te vatten, door ook de in het verzoek genoemde aanwijzingen voor geplande of alleen stilzwijgend tot uitvoer gebrachte, formeel ontkende privacy-inbreuken te betrekken bij de afweging of er sprake is van een onderzoeksplicht, kan de toezichthouder dus een veel hoger beschermingsniveau realiseren - in overeenstemming met de eisen van wet- en regelgeving op dat punt.

Ik hoop natuurlijk dat uw Afdeling het met mij eens zal zijn dat uit de wettelijke plicht tot het realiseren van een hoog beschermingsniveau, inderdaad een plicht voor de toezichthouder (de AP) voortvloeit om anders met (de interpretatie van) mijn handhavingsverzoek om te gaan dan de AP in deze casus heeft gedaan. De consequenties daarvan zal ik bespreken in paragraaf 4.

Maar ik moet helaas ook rekening houden met de mogelijkheid dat uw Afdeling straks, in de bodemprocedure, de lijn van de voorzieningenrechter zal volgen, en een effectieve, tijdige privacy-bescherming in de praktijk niet nodig acht. Over de consequenties die deze mogelijkheid voor mij als burger met zich mee zou brengen, straks meer in paragraaf 5.

## **2.2 Inhoudelijke reikwijdte van het handhavingsverzoek - wat moet er expliciet in het verzoek worden benoemd, om voor de AP tot een onderzoeksplicht te leiden?**

De tweede overweging van de voorzieningenrechter betreft haar kennelijke vermoeden dat uit de **tekstuele formulering** van mijn handhavingsverzoek zou vallen af te leiden dat de reikwijdte daarvan zo beperkt moet worden opgevat, dat mijn verzoek geen betrekking zou hebben op gegevensverwerking voor zover die valt onder de verwerkingsverantwoordelijkheid van buitenlandse vervoerbedrijven. De reden daarvoor zou dan zijn dat ik in mijn handhavingsverzoek als onderwerp weliswaar "*alle internationale treinreizen binnen de EU*" noemde, maar daarbij niet expliciet buitenlandse verwerkingsverantwoordelijken noemde.

*Immers, de voorzieningenrechter acht het van belang "dat het handhavingsverzoek van Jonker en de daarin beschreven gebeurtenissen met betrekking tot de aanschaf van internationale vervoersbewijzen geen aanleiding geven om op voorhand buiten twijfel te achten dat het verzoek om handhaving, anders dan de rechtbank heeft overwogen, ook ziet op het handelen van NS als verwerker ten behoeve van buitenlandse vervoersbedrijven. Als al zou worden geoordeeld dat het verzoek om handhaving toch ruimer had moeten worden opgevat, dan moet vervolgens nog worden beoordeeld in hoeverre de handhavingsbevoegdheden van de AP zich uitstrekken tot de betrokken buitenlandse vervoersbedrijven. Dit vergt nader onderzoek, waarvoor deze voorlopige-voorzieningsprocedure zich niet leent."* (onder randnummer 7 van uitspraak 12 juni 2020)

Ik ben het volkomen met de voorzieningenrechter eens dat er nader onderzoek is vereist. Maar zulk onderzoek had voor een deel al eerder door de AP moeten worden verricht. Wat er nu is gebeurd, is dat de AP heeft geweigerd, zelfs na mijn bezwaarschrift, om naar deze aspecten onderzoek te doen, en dat de voorzieningenrechter vervolgens, alleen op grond van die weigering van de AP, concludeert dat er dus ook geen spoedeisend belang is bij het doen van zulk onderzoek - ondanks de reeds plaatsvindende inbreuk op de privacy van internationale treinreizigers. Zo verschaft de voorzieningenrechter aan de AP een vrijbrief om, door middel van een weigering om als toezichthouder onderzoek te doen, een privacy-schending die reeds plaatsvindt, te blijven ontkennen en zo te blijven gedogen, ten koste van het grondrecht van natuurlijke personen.

De voorzieningenrechter motiveert nergens waarom de voorlopigevoorzieningsprocedure zich niet zou lenen voor het geven van een opdracht aan de AP om zelf alvast, voorafgaand aan het rechterlijke onderzoek in de bodemprocedure, een aantal zaken te onderzoeken, zonder verder uitstel; of waarom een rechterlijke opdracht aan de AP tot het doen van zulk onderzoek "te verstrekend" zou zijn. Het gaat dan om onderzoek naar de volgende vier zaken:

- (1) Welke organisaties zijn nu eigenlijk bij de door mij gemelde verwerking van persoonsgegevens betrokken als verwerkingsverantwoordelijke of verwerker?
- (2) Bij welk onderdeel of welke onderdelen van de door mij gemelde verwerking van persoonsgegevens is elk van die organisaties betrokken?
- (3) Welke privacy-toezichthouder (in Nederland of een andere EU-lidstaat) is bevoegd tot toezicht op welk onderdeel van de door mij gemelde verwerking van persoonsgegevens?
- (4) Welke verwerkingsverantwoordelijke(n) of verwerker(s) is of zijn voornemens het privacy-vriendelijke ATB-systeem technisch te ontmantelen, en zo ja, op welk tijdstip? (Dit kan de AP door middel van een eenvoudige brief aan hen vragen.)

Het wettelijk vereiste beschermingsniveau van privacy vereist dat in ieder geval de eerste drie genoemde zaken door een toezichthouder al in de primaire fase (na indiening klacht/handhavingsverzoek) worden geïnventariseerd in een initieel onderzoek (door de AP ook wel een "globaal" of "verkennend" "bureau-onderzoek" genoemd). Die eerste inventarisatie moet plaatsvinden voordat een handhavingsverzoek eventueel wordt afgewezen. De AP kon zichzelf in redelijkheid niet "onbevoegd" verklaren zonder te hebben uitgezocht op welke gegevensverwerking, en dus op welke organisaties, mijn initiële handhavingsverzoek betrekking had.

Tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter staat geen rechtsmiddel open. Ik noem het hier om te laten zien dat het antwoord op de vraag wie er verwerkingsverantwoordelijke(n) en verwerker(s) zijn, een afgeleide is van het antwoord op de cruciale vraag over welke gegevensverwerking het gaat. Als het gaat om de bepaling van de reikwijdte van mijn handhavingsverzoek, dan is de centrale vraag op welke gegevensverwerking dat verzoek betrekking heeft. Dat heb ik in mijn handhavingsverzoek d.d. 9 juli 2018 expliciet benoemd: het gaat om het verwerken van persoonsgegevens van reizigers bij de aanschaf aan Nederlandse stationsbalies van vervoerbewijzen voor alle internationale treinreizen binnen de EU.

Er kan van een burger redelijkerwijs niet gevergd worden dat die in een handhavingsverzoek reeds vooruitloopt op informatie die op dat moment nog niet, of niet met zekerheid bekend is. In mijn handhavingsverzoek richtte ik me op een bepaalde gegevensverwerking, zonder te "prejudiciëren" welke organisaties op welke wijze betrokken waren bij die betreffende gegevensverwerking. Het enige wat ik op dat moment zeker wist, was dat ik die internationale treintickets kocht aan de balies van Nederlandse treinstations, die in handen zijn van NS. Dus ik wist dat NS in ieder geval verantwoordelijkheid droeg voor de mededeling aan reizigers dat ze daar, aan de balie, verplicht zouden zijn persoonsgegevens af te staan bij de aankoop van hun internationale vervoerbewijs.

De vraag naar de reikwijdte van een handhavingsverzoek over gegevensverwerking moet, waar het gaat over de vraag welke partijen bij die gegevensverwerking betrokken zijn, daarom niet worden beantwoord aan de hand van het criterium "*Welke verwerkingsverantwoordelijken worden er door verzoeker expliciet genoemd?*", maar aan de hand van het criterium: "***Welke actoren zijn op welke wijze betrokken bij de gegevensverwerking die door verzoeker expliciet wordt genoemd?***"

Als er van de indiener van een handhavingsverzoek geëist wordt dat hij, op het moment van indiening van het verzoek, zelf reeds alle verwerkingsverantwoordelijken en verwerkers noemt die bij de betreffende gegevensverwerking betrokken zijn, dan wordt er eigenlijk van de indiener geëist dat hij vooruitloopt op een door de AP te verrichten (verkennend of meer grondig) onderzoek.

Natuurlijk is het mooi als de indiener van een handhavingsverzoek op het moment van indiening al precies kan zeggen welke verwerkingsverantwoordelijke(n) betrokken is of zijn bij de betreffende verwerking van persoonsgegevens. Maar dat is geen wettelijk vereiste. Dat blijkt bijvoorbeeld uit artikel 77, eerste lid, van de AVG (onderstrepingen van mij):

Onverminderd andere mogelijkheden van administratief beroep of een voorziening in rechte, heeft iedere betrokkene het recht een klacht in te dienen bij een toezichthoudende autoriteit, met name in de lidstaat waar hij gewoonlijk verblijft, hij zijn werkplek heeft of waar de beweerde inbreuk is begaan, indien hij van mening is dat de verwerking van hem betreffende persoonsgegevens inbreuk maakt op deze verordening.

Het blijkt ook uit artikel 1, eerste en tweede lid, van de AVG (onderstrepingen van mij):

1. Bij deze verordening worden regels vastgesteld betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van persoonsgegevens.
2. Deze verordening beschermt de grondrechten en de fundamentele vrijheden van natuurlijke personen en met name hun recht op bescherming van persoonsgegevens.

Door in deze casus ten onrechte de vraag naar de verwerkingsverantwoordelijke centraal te stellen, in plaats van de vraag naar de te beschermen natuurlijke personen, hun persoonsgegevens en de daarmee gemoeide gegevensverwerking, geeft de AP ervan blijk de AVG op een fundamenteel niveau niet te (willen) begrijpen, en niet te (willen) volgen.

### 3 Onderscheid tussen "reikwijdte" en "mate van bepaaldheid/nauwkeurigheid"

In de beroepsfase leken de AP en de rechtbank een grotere reikwijdte van het handhavingsverzoek over één kam te scheren met een grotere vaagheid ("onbepaaldheid") van het handhavingsverzoek. Dat is onjuist.

Ik ben het er volkomen mee eens dat het precies benoemd moet worden wie er als verwerkingsverantwoordelijken en verwerkers wel en niet betrokken zijn bij de verwerking van mijn persoonsgegevens in verband met mijn aanschaf van internationale treintickets in de EU. Maar dat moet wel gebeuren op basis van feiten. Het moet dus gebeuren op een moment dat er voldoende onderzoek heeft plaatsgevonden om over de identiteit van de verwerkingsverantwoordelijke(n) en verwerker(s) uitsluitel te geven.

Zoals eerder gezegd, betekent dat, dat er aan een handhavingsverzoek niet in redelijkheid de eis kan worden gesteld dat alle verwerkingsverantwoordelijken of verwerkers daarin worden genoemd. Er kan alleen de eis worden gesteld dat de verwerking waarover de klacht gaat, als zodanig voldoende nauwkeurig wordt omschreven.

Reikwijdte en nauwkeurigheid zijn twee verschillende dingen, die heel goed samen kunnen gaan. Het is nauwkeuriger om in een handhavingsverzoek niet te benoemen over welke verwerkingsverantwoordelijken het gaat, als dat nog niet bekend is, dan om er in dat handhavingsverzoek zomaar uit de losse pols een gooi naar te doen.

Als de toezichthouder na ontvangst van een handhavingsverzoek de omschrijving van de gegevensverwerking waarop dat verzoek betrekking heeft, te onduidelijk of te "onbepaald" vindt, dan moet de toezichthouder, met het oog op de beginselen van behoorlijk bestuur, de indiener in de gelegenheid stellen zijn klacht of handhavingsverzoek op dat punt aan te vullen. Daarbij moet de toezichthouder aangeven wat er volgens hem schort aan de omschrijving van de betreffende gegevensverwerking, zodat de indiener in de gelegenheid wordt gesteld om ofwel zijn klacht/handhavingsverzoek op een adequate manier aan te vullen, ofwel te motiveren waarom dat in het betreffende geval niet mogelijk is.

Naar aanleiding van het door mij ingediende handhavingsverzoek heeft de AP mij echter niet in de gelegenheid gesteld om het nader te specificeren, alvorens de AP het bij primair besluit afwees, niet omdat het volgens de AP te onduidelijk was, maar omdat de AP zichzelf onbevoegd achtte. Pas in de beroepsprocedure bracht de AP naar voren dat mijn handhavingsverzoek "te onbepaald" zou zijn. Dat is niet billijk.



#### 4 Consequenties van een juiste interpretatie van de reikwijdte van het handhavingsverzoek

Als uw Afdeling in de bodemprocedure mijn opvatting deelt over de reikwijdte van mijn handhavingsverzoek en hoe de AP daarmee om had moeten gaan om te voldoen aan de wet, dan zou dat leiden tot de constatering dat de AP in ieder geval op dit punt onrechtmatig heeft gehandeld, en daarmee tot gegrondverklaring van mijn hoger beroep.

Vervolgens zou dan de vraag rijzen of u de zaak terugverwijst naar de lagere rechter, of naar de AP, of dat u zelf een (deel)uitspraak in de hoofdzaak doet, bijvoorbeeld door de AP opdracht te geven om nu eindelijk de door mij gemelde gegevensverwerking te gaan onderzoeken.

Inmiddels zijn internationale treinreizigers door NS dan al twee jaar lang misleid dat zij hun persoonsgegevens moeten afstaan bij aanschaf van alle internationale treintickets aan de balie (eind 2017-eind 2019), en daarna vervolgens ongeveer een jaar lang gedwongen dat te doen bij de aanschaf van internationale treintickets die NS verkoopt voor andere Europese railvervoerbedrijven (eind 2019 tot ca. eind 2020), ervan uitgaande dat uw uitspraak ongeveer eind 2020 zal zijn).

Mogelijk is het privacy-vriendelijke ATB-systeem dan op vele plekken technisch al ontmanteld. Maar goed, volgens de voorzieningenrechter zou dat "voor het risico van NS komen" (en, neem ik aan, dus ook voor het risico van Deutsche Bahn, Thalys, SNCF, etc., als die verwerkingsverantwoordelijk blijken te zijn).

De AP zou dan nog steeds niet (meteen) hoeven te handhaven, maar eerst de ruimte krijgen om, tweeënhalf jaar na mijn handhavingsverzoek, eindelijk te beginnen met een onderzoek.

Er zou dan in ieder geval een norm zijn gesteld en een precedent zijn geschapen dat vervoerbedrijven de privacy van internationale treinreizigers niet zonder meer onopvallend mogen laten "verdwijnen", en dat de privacy-toezichthouders verplicht zijn om klachten daarover te onderzoeken - los van de vraag of ze ook nog zouden moeten handhaven.

Eerdere "onderzoeken" waartoe ik de AP via de rechter dwong, duurden (ongeacht of het om "verkennende bureau-onderzoeken" ging of om "onderzoeken zoals bedoeld in artikel 60 Wbp") ongeveer een jaar. Dus de AP zal dan naar verwachting eind 2021 een onderzoeksuitkomst kenbaar maken en een nieuw besluit nemen. Als ik de AP een beetje ken (na zes jaar ervaring met ze), zal de AP dan concluderen dat de vervoerbedrijven die persoonsgegevens best mogen verzamelen, omdat ze dat zelf in hun algemene voorwaarden hebben gezet. Vervolgens kan ik tegen dat besluit dan bezwaar en beroep indienen. De kans is dus reëel dat ik medio 2023 weer bij uw Afdeling aanklop. Mijn privacy als internationale treinreiziger is dan inmiddels vijfenhalf jaar geschonden, waarvan twee jaar in de vorm van een poging tot bedrog (eind 2017-eind 2019) en drieënhalf jaar met openlijke dwang. Medio 2023 zijn de stationsbalies misschien al afgeschaft en kan niemand meer enig vervoerbewijs met privacy aanschaffen. Iedereen wordt overal gevolgd.

Wat denkt u dat dat zou doen met mijn geloof in de rechtsstaat, als het gaat om privacy? En in het verlengde daarvan - met mijn geloof in de rechtsstaat überhaupt? En hoe denkt u dat de rest van de bevolking over de rechtsstaat zal denken, als die telkens weer op deze wijze "functioneert"?

## 5 Consequenties van een te smalle interpretatie van het handhavingsverzoek

De hiervoor in paragraaf 4 beschreven, niet heel vrolijke situatie, was nog een relatief gunstig scenario. De kans bestaat ook dat uw Afdeling de lijn volgt die de voorzieningenrechter lijkt te hebben uitgezet, en die ik in paragraaf 2 heb geanalyseerd. Dit zou betekenen dat u de reikwijdte van mijn handhavingsverzoek "smal" gaat interpreteren, zodat daaruit geen plicht voor de AP kan worden afgeleid om de door mij gemelde verwerking van persoonsgegevens zelfs maar te onderzoeken.

Dat zou betekenen dat ik als "beschermwaardige" burger dan weer helemaal terug bij af zou zijn. Ik moet in dat geval helemaal opnieuw een handhavingsverzoek indienen, tweeënhalf jaar na mijn oorspronkelijke verzoek, dit keer met verwijzing naar de dankzij mijn eigen inspanningen inmiddels bekende feiten (de buitenlandse verwerkingsverantwoordelijken en het door NS en die buitenlandse vervoerbedrijven reeds in 2018 stilletjes genomen besluit).

Men zou daar als burger moedeloos en cynisch van kunnen worden, maar u begrijpt dat ik niet zo in elkaar zit. Vol goede moed heb ik daarom, voorzorgshalve, actie ondernomen om zo'n eventuele nieuwe ronde althans met een half jaar te bespoedigen. Alle beetjes helpen.

Eergisteren, op 20 juni 2020, heb ik voorzorgshalve een nieuw, separaat handhavingsverzoek bij de AP ingediend, naar aanleiding van de op 20 en 26 februari 2020 ("undercover"-onderzoek aan de balie) en 12 mei 2020 (brief NS aan de voorzieningenrechter) bekend geworden, nieuwe feiten.

Ik noem dat een "subsidiar handhavingsverzoek", omdat ik zal overwegen het geheel of deels in te trekken als uw Afdeling tot een uitspraak komt waardoor de reikwijdte van mijn handhavingsverzoek van 9 juli 2018 alsnog in rechte wordt erkend, en leidt tot een onderzoek van de AP.

Als achtergrondinformatie (context) treft u mijn nieuwe, "subsidiare" handhavingsverzoek van 20 juni 2020 aan als bijlage bij deze nadere motivering van mijn hoger beroep.

In paragrafen 2 en 3 van dat nieuwe handhavingsverzoek probeer ik de reikwijdte daarvan expliciet te maken, op de manier waarop ik die volgens de AP en de rechtbank al in 2018 in mijn toenmalige handhavingsverzoek expliciet had moeten maken, ook al waren de daarvoor benodigde feiten toen nog niet bekend en deed de AP haar best die feiten ook vooral niet te leren kennen.

Met vriendelijke groet,

Michiel Jonker

Bijlage: handhavingsverzoek d.d. 20 juni 2020 van Jonker, gericht aan de AP