

M. Jonker

Arnhem

Arnhem, 27 oktober 2024

AANTEKENEN

Autoriteit Persoonsgegevens  
Postbus 93374  
2509 AJ DEN HAAG

Onderwerp: Motivering bezwaarschrift tegen besluit AP van 28 augustus 2024 inzake onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens bij aanschaf internationale treintickets aan NS-balies voor treinreizen binnen de EU

Uw kenmerk: 2024-028788

Geachte heer/mevrouw,

Op 3 oktober 2024 heb ik bij u bezwaar ingediend zoals bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) tegen uw besluit van 28 augustus 2024 inzake mijn handhavingsverzoek (klacht) van 20 juni 2020, waarin ik de AP verzoek om handhavend op te treden tegen de onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens bij de aanschaf van internationale treintickets binnen Nederland en de EU.

Graag wil ik mijn bezwaar motiveren. Mijn handhavingsverzoek d.d. 9 juli 2018, de daaraan gerelateerde beroepschriften en verzoek om voorlopige voorziening, alsmede mijn handhavingsverzoek d.d. 20 juni 2020, moeten geacht worden deel uit te maken van de motivering van dit bezwaarschrift.

#### Inhoud van dit bezwaarschrift:

1	Voorgeschiedenis en context van dit bezwaarschrift	2
1.1	<u>Handhavingsverzoek 9 juli 2018</u> : ontkenningsgedrag van AP en rechters	3
1.2	Ontkenningsgedrag van voorzieningenrechter ABRS	7
1.3	Bodemprocedure ABRS: afschaffing privacy in het OV ("contract")	10
1.4	Het EHRM geeft niet thuis - geen "rule of law" in de EU	13
1.5	<u>Handhavingsverzoek 20 juni 2020</u> : onrechtmatig tijdrekken door de AP	14
1.6	De corona-crisis: afschaffing van vrijheid van reizen binnen Schengenzone	17
1.7	De AP pleegt intimidatie op basis van een zelf opgesteld "agressieprotocol"	19
1.8	Bestuurlijk doel: onrechtmatige massa-surveillance van alle reizigers in de EU	20
2	Gronden voor mijn bezwaar	
2.1	Inleidend overzicht van uitgangspunten; aanleiding voor mijn bezwaar	21
2.2	Onjuiste beperking van te behandelen klacht vanwege "onbepaaldheid"	24
2.3	Verkeerde interpretatie van het in de AVG gehanteerde contractbegrip ten behoeve van het pretenderen v.h. bestaan v.e. wettelijke grondslag	34
2.4	Noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit niet aangetoond ten aanzien van vermeende doelen m.b.t. "fraudepreventie" en "leeftijdscategorie"	41
2.5	Het huidige "prioriteringsbeleid" van de AP is onredelijk en is een poging om haar wettelijke onderzoeksplicht te omzeilen	57
2.6	Overige gronden	83
3	Samenvatting; conclusie; verzoeken aan de AP	89
	Gedetailleerde inhoudsopgave en lijst van bijlagen	96

## 1 Voorgeschiedenis en context van dit bezwaarschrift

Dit bezwaarschrift heeft een meer dan tien jaar lange voorgeschiedenis. In juni 2014 stuurde ik mijn eerste handhavingsverzoek aan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), die toen nog het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) heette. Aanleiding was toen dat de Nederlandse spoorwegmaatschappij NS de papieren treinkaartjes afschafte, waardoor het niet meer mogelijk was om met privacy in Nederland treinreizen te maken, zonder gediscrimineerd te worden door middel van hogere prijzen en ongunstigere voorwaarden, vergeleken met reizigers die berustten in het verlies van hun privacy.

De AP weigerde consequent om de privacy van Nederlandse OV-reizigers te beschermen, hetgeen leidde tot verschillende juridische procedures bij bestuursrechters. Voor nadere informatie hierover, zie de website van Stichting Privacy First, bijvoorbeeld de volgende webpagina's:

- <https://privacyfirst.nl/artikelen/rechtszaak-wegens-privacyschending-ns-ov-chipkaart/> **(1 juli 2016; uitleg van de zaak)**
- <https://privacyfirst.nl/artikelen/rechtbank-autoriteit-persoonsgegevens-moet-onderzoek-doen-naar-privacy-bij-ov-chipkaart/> **(18 augustus 2016; n.a.v. uitspraak rechtbank)**
- <https://privacyfirst.nl/artikelen/rechtszaak-over-privacydiscriminatie-ov-chipkaart-bij-raad-van-state/> **(1 september 2017; aankondiging eerste behandeling door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State)**
- <https://privacyfirst.nl/artikelen/rechtszaak-over-onderzoek-autoriteit-persoonsgegevens-naar-privacy-anonieme-ov-chipkaart/> **(15 augustus 2019; over het niet-anoniem zijn van de zogenaamde "anonieme OV-chipkaart")**
- <https://privacyfirst.nl/artikelen/nieuwe-rechtszaken-michiel-jonker-tegen-privacyschendingen-in-het-openbaar-vervoer/> **(10 december 2019; met updates; over het beleid om OV-breed de privacy af te schaffen)**
- <https://privacyfirst.nl/artikelen/hoger-beroep-michiel-jonker-inzake-privacy-aantastingen-connexion-en-ns/> **(16 maart 2020; met updates tot heden; over de manier waarop privacy in het OV in strijd met de wet en met basisprincipes van de rechtsstaat wordt afgeschaft)**

Als het gaat om het door vervoerbedrijven opeisen van persoonsgegevens wanneer reizigers een internationaal treinticket binnen de EU willen aanschaffen, begonnen mijn inspanningen toen ik op **9 juli 2018** een handhavingsverzoek (klacht) bij de AP indiende.

De AP bleef, zonder onderzoek te doen, zolang mogelijk ontkennen dat deze persoonsgegevens door vervoerbedrijven überhaupt werden opgeëist. Hierin werd de AP gesteund door Nederlandse bestuursrechters (rechtbank en voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State). Toen ik vervolgens alsnog het nodige extra bewijsmateriaal aandroeg, betoogde de AP dat dit te laat was om nog te kunnen worden meegenomen in de procedure.

Dit noodzaakte mij om op **20 juni 2020** bij de AP een tweede handhavingsverzoek over hetzelfde onderwerp in te dienen, met bijgevoegd het bewijsmateriaal dat de AP eerst niet had willen zien. Dit is het handhavingsverzoek waarop het primaire besluit van de AP d.d. 28 augustus 2024 formeel-juridisch betrekking heeft.

In de volgende paragrafen zal ik de gang van zaken beschrijven, om te laten zien hoe burgers die opkomen voor hun privacy, door de Nederlandse toezichthouder en de Nederlandse rechters in werkelijkheid behandeld worden. Het is een ontluisterend verhaal.

## 1.1 Handhavingsverzoek 9 juli 2018: ontkenningsgedrag van AP en rechters

### 1.1.1 Ontkenning- en ontwijkingsgedrag

Op 9 juli 2018 heb ik bij de AP een verzoek (klacht) ingediend om handhavend op te treden tegen de weigering van personeel aan NS-balies om mij internationale treintickets te verkopen, tenzij ik als reiziger mijn naam en in sommige gevallen ook mijn geboortedatum zou laten registreren.

De AP weigerde eerst mijn verzoek te onderzoeken, omdat er volgens de AP **onvoldoende bewijs** was dat dit werkelijk gebeurde. De AP was ook niet bereid om naar aanleiding van mijn klacht dit bewijs zelf te vergaren, terwijl NS ondertussen ontkende en niet bereid was mij meer informatie te verschaffen. Op deze manier zou er natuurlijk nooit bewijs komen van de gepleegde overtreding.

Ik diende hiertegen bij de AP op 24 november 2018 een **bezwaarschrift** in. Tijdens de bezwaarprocedure stuurde ik de AP ook een **schriftelijke verklaring** van een baliedewerker van NS in een treinstation die de door mij gemelde overtreding bevestigde. Toch vond de AP dat niet voldoende. De AP koos ervoor om stilzwijgend te blijven uitgaan van de ontkenning van NS dat dit gebeurde. Maar de AP koos er tevens voor (kennelijk om tactische redenen) om in haar besluit op bezwaar een gebrek aan bewijs niet langer als juridisch argument naar voren te brengen.

In plaats daarvan koos de AP in haar besluit op bezwaar (12 juni 2019) voor een ander argument, namelijk dat de reikwijdte van mijn handhavingsverzoek **te beperkt** zou zijn en daardoor niet zou strekken tot handhaving ten aanzien van internationale treintickets die door buitenlandse vervoerbedrijven via NS in Nederland worden verkocht. Dit was lijnrecht in tegenspraak met de letterlijke formulering van mijn handhavingsverzoek, maar de AP negeerde dat volledig.

Kennelijk zocht de AP om haar moverende redenen naar een reden - welke dan ook - om mijn handhavingsverzoek maar van tafel te kunnen vegen. Waarom? Het voelde alsof de AP van hogerhand een opdracht had gekregen om dat te doen. Maar als het goed was, bestond er voor de AP bij de inhoudelijke behandeling van zaken geen "hogerhand". Dat is immers juist de reden waarom de AP formeel "onafhankelijk" is, en ook moet zijn, conform artikel 52 AVG.

Na dit onzinnige besluit op bezwaar van de AP ging ik bij de rechtbank **in beroep**. In de beroepsfase gooide de AP het weer over een andere boeg. Nu zei de AP niet langer dat de reikwijdte van mijn handhavingsverzoek te beperkt was, maar dat de formulering ervan **te onbepaald** zou zijn. Kennelijk mocht mijn handhavingsverzoek van de AP hoe dan ook niet gaan over internationale treintickets die door NS in Nederland in opdracht van vervoerbedrijven uit andere EU-landen werden verkocht. Dat was vreemd, want de AVG voorziet op dat punt wel degelijk in een wettelijke taak voor de AP.

Men zou dan verwachten dat een **rechter** daar korte metten mee maakt, maar het tegendeel gebeurde. In beroep oordeelde de rechtbank (op 4 februari 2020; ECLI:NL:RBGEL:2020:622):

5.1. Dit laatste onderdeel van het verzoek acht de rechtbank te onbepaald en onvoldoende concreet. Een verzoek om handhaving (klacht) op grond van de AVG kan alleen worden ingediend als sprake is van verwerking van persoonsgegevens van eiser zelf als betrokkene in de zin van de AVG en als belanghebbende in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Daarvan is ten aanzien van de NS als verwerker voor een buitenlandse maatschappij geen sprake, omdat eiser niet een internationaal treinticket heeft gekocht voor een reis waarbij de NS als verwerker is opgetreden. Wel heeft eiser een internationaal treinticket gekocht voor een reis naar een door hem genoemde plaats in Duitsland, waarbij de NS verwerkingsverantwoordelijke is. Daarom heeft verweerder het verzoek terecht beperkt tot

de NS als verwerkingsverantwoordelijke voor dit door eiser gekochte treinticket; verweerder heeft het handhavingsverzoek niet ruimer hoeven opvatten.

Wat de rechtbank hiermee **negeerde**, was dat ik al tijdens de bezwaarprocedure (op 31 januari 2019) informatie had aangeleverd, inclusief een schriftelijke verklaring van een baliemedewerker, waaruit bleek dat ik zelf wel degelijk een internationaal ticket had gekocht naar een specifieke plaats waarvoor NS niet verwerkingsverantwoordelijk was, en waarbij de baliemedewerker aanvankelijk had beweerd dat ik dat ticket niet kon krijgen zonder mijn naam te laten registreren. Ook liet de rechtbank de AP weggelaten met verschillende voorwendselen die de AP had opgevoerd als redenen waarom de AP helemaal niets hoefde te onderzoeken, laat staan handhaven. **Primair besluit: "AP onbevoegd" - besluit op bezwaar: "klacht te beperkt" - AP en oordeel rechtbank in beroep: "klacht te onbepaald"**. Omdat mijn vertrouwen in de vermeende Nederlandse "rechtsstaat" tegen deze tijd al behoorlijk was aangetast, verbaasde deze gang van zaken mij niet volledig.

### 1.1.2 Bewijsbaarheidsprobleem als gevolg van het ontkenninggedrag van AP en rechters

Als gevolg van het taakverzuim van de AP was er, samengevat, sprake van een sterke vertraging bij het verzamelen van bewijs. De AP deed dat niet, ik moest het als burger (datasubject) zelf doen:

Datum aanwijzing	Datum bewijsbaarheid	Overtreding van de AVG
27-09-2017		Voornemen opeisen persoonsgegevens internationale treintickets (vaagheid van NS in brief)
11-12-2017	(NS zal tegenover AP ontkennen dat dit gebeurt.)	Beleid van NS om reizigers aan de balie te misleiden dat ze persoonsgegevens moeten afstaan (mededeling van eerlijke baliemedewerker)
27-12-2017	(NS zal tegenover AP ontkennen dat dit gebeurt.)	Poging tot bedrog van baliemedewerker dat afstaan persoonsgegevens moet; na verzet van mijn kant alsnog gevolgd door privacy-vriendelijke verkoop (geen schr. verklaring, geen getuige, geen geluidsopname)
<b>9 juli 2018: indiening handhavingsverzoek bij de AP 24 november 2018: indiening bezwaarschrift bij de AP</b>		
31-01-2019	(NS ontkent tegenover AP dat dit gebeurt.)	Bedrog: poging NS-management om baliemedewerker en reiziger te misleiden, totdat baliemedewerker na druk van reiziger met back-office telefoneert
(NS verzwijgt tegenover AP dat dit gebeurt.)	31-01-2019	Voornemen van NS (en internationale vervoerbedrijven) tot afschaffing ATB-systeem (schr. verklaring baliemedewerker op printout van reisbestemming)
<b>12 juni 2019: besluit op bezwaar van de AP; 1 juli 2019: indiening beroep bij rechtbank 16 december 2019: zitting rechtbank; 4 februari 2020: uitspraak rechtbank</b>		
(NS verzwijgt tot mei 2020 tegenover AP en rechter dat dit is gebeurd.)	20-02-2020	Uitgevoerde technische buitengebruikstelling ATB-systeem in november 2019 (geluidsopname van mededeling baliemedewerker, in bijzijn van getuige).
(Jonker ziet hierin aanleiding voor verzoek voorl. voorz. bij Raad v. State.)	12-05-2020	Besluit afschaffing ATB-systeem blijkt reeds in 2018 te zijn genomen door NS en ministeries, in samenhang met "internationale afspraken" (terloopse mededeling in brief van gemachtigde NS aan de AP).

### 1.1.3 De AP en Nederlandse bestuursrechters houden zich niet aan elementaire normen van de rechtsstaat

Het hiervoor summier aangestipte ontkenningsgedrag van de AP en een bestuursrechter was geen uitzonderlijk incident. In de periode 2004-2022 ben ik er stapgewijs, op grond van mijn ervaringen in juridisch procedures m.b.t. privacy en andere zaken, achtergekomen dat (ambtenaren van) bestuursorganen en bestuursrechters zich vaak niet houden aan elementaire normen van de rechtsstaat. Ter illustratie zal ik hiervan vijf voorbeelden geven, waarvan ik kortheidshalve alleen de kern zal aanstippen:

**Voorbeeld 1:** Een gemeente hield vol dat ik geen belanghebbende was in een handhavingsverzoek met betrekking tot geluidsoverlast die door een popfestival werd veroorzaakt, omdat ik het festival vanuit mijn eigen woning niet kon zien. Volgens de gemeente was ik alleen belanghebbend als ik aan het "zichtcriterium" voldeed, hetgeen natuurlijk volstreekte onzin is in het geval van geluidsoverlast. De rechter stelde mij in het gelijk. Pas daarna was de gemeente bereid met mij te praten.

De betreffende gemeenteambtenaren (managers en juristen) waren intelligente mensen. Ze wisten best wel dat het "zichtcriterium" in dit geval geen redelijk criterium was. Maar ze probeerden het toch, te kwader trouw. Waarschijnlijk voelden ze zich **verplicht** om dit eerst te kwader trouw te proberen, omdat ze het als hun belangrijkste **taak** zagen om de gemeente te laten "winnen" van een burger. Pas als dat niet lukte, kwam een redelijke behandeling van de burger in beeld.

**Voorbeeld 2:** De AP weigerde, om proces-tactische redenen die met tijd te maken hadden, mij te horen in een bezwaarprocedure met betrekking tot de Arnhemse afvalpas, terwijl de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dit wel verplicht stelt. Ik kwam hiertegen op bij de rechtbank. Daar bleek na een aantal verwickelingen dat de bestuursrechter mij op dit punt niet beschermde. Vervolgens stapte ik naar de Nationale Ombudsman (dat mag pas als je eerst al je rechtsmiddelen hebt uitgeput).

De Nationale Ombudsman stelde mij in het gelijk en oordeelde in een brief dat het gedrag van de AP "onbehoorlijk" was geweest. De AP borg deze brief op in een vierkant of wellicht rond archief en negeerde het oordeel van de Nationale Ombudsman verder. De AP bood mij bijvoorbeeld nooit excuses aan. Dit maakte mij duidelijk hoe weinig respect bestuursorganen soms hebben voor moraliteit, zelfs niet als ze door de hoogste Nederlandse "normsteller" op de vingers worden getikt.

**Voorbeeld 3:** Ten tijde van mijn eerste hoger beroep over privacy in het OV, in 2017, speelde de AP enkele maanden voorafgaand aan de rechtszitting bij de Raad van State informatie toe aan NS in de vorm van een "concept-onderzoeksrapport" waarop NS mocht reageren. De AP stelde mij niet op de hoogte van het bestaan van dat rapport, en gaf mij al helemaal geen gelegenheid om daar als meest-betrokken partij op te reageren. Tegenover de Raad van State deed de AP voorkomen alsof zij het rapport "helaas, helaas!" niet tijdig gereed kon krijgen voor de behandeling ter zitting. Luttele dagen na de zitting kreeg de AP het rapport - toevallig, toevallig! - alsnog af en stuurde het nu ook aan mij toe. Maar ik kon daar nu natuurlijk niets meer over inbrengen, omdat de zitting al voorbij was, terwijl NS het wel had kunnen meenemen in haar pleidooi en beantwoording van rechterlijke vragen.

Toen het mij duidelijk werd dat het concept-rapport al maanden voorafgaand aan de zitting klaar was geweest en aan NS was voorgelegd, informeerde ik meteen de bestuursrechter van de Raad van State hierover, met een argumentatie over de juridische implicaties hiervan, waarin ik verwees naar bepaalde wetsartikelen en jurisprudentie. Verrassend snel daarna (namelijk binnen enkele weken na de rechtszitting), kwam de rechter tot haar oordeel over de zaak.

**Voorbeeld 4:** Eveneens in 2017, deed ik in het kader van een beroep bij de rechtbank inzake de Arnhemse adresgebonden afvalpas ook een verzoek om voorlopige voorziening bij de rechtbank. Al snel bleek dat de voorzieningenrechter de zitting wilde uitstellen om te kunnen "wachten" op politieke besluitvorming in de Arnhemse gemeenteraad alvorens de zaak ter zitting te behandelen.

Ik attendeerde de rechter er schriftelijk op dat dit voornemen niet in overeenstemming was met de scheiding der machten (*trias politica*) en ook niet met het doel van de procedure over een verzoek om voorlopige voorziening. Dat doel is immers om ervoor te zorgen dat *als* er sprake is van een vermoedelijk onrechtmatige situatie, deze preventief en voorlopig beëindigd wordt, voordat de rechter in een bodemprocedure tot een definitief oordeel komt.

De rechter zag in dat ik een punt had en vervroegde de zittingsdatum weer. Ter zitting gaf de rechter echter toch weer aan dat zij de uitkomst van de geplande gemeenteraadsvergadering enkele dagen later zou afwachten alvorens haar oordeel te bepalen. Pas toen de gemeenteraadsvergadering door het staken der stemmen over een bepaald amendement niet tot een besluit kwam, terwijl dit de laatste vergadering was voorafgaand aan het zomerreces, was de voorzieningenrechter bereid de logische juridische consequentie te trekken, en honoreerde mijn verzoek om voorlopige voorziening.

Hoewel ik de zaak op dit punt gewonnen had, was het me nu duidelijk dat mijn eerdere vertrouwen in de onafhankelijkheid van Nederlandse bestuursrechters op drijfzand was gebaseerd.

**Voorbeeld 5:** In een niet aan privacy gerelateerde zaak tussen mij en UWV kwam ik, na enkele jaren procederen, voor de tweede maal bij de Centrale Raad van Beroep (CRvB). Het ging om mijn recht om voor mijn kind in het buitenland te zorgen, waarbij ik aan mijn sollicitatieverplichtingen zou blijven voldoen. Ik wilde daarvoor niet gekort worden op mijn toenmalige WW-uitkering. In de eerste procedure was geoordeeld dat ik geen procesbelang had, omdat ik me netjes aan de regels had gehouden en daardoor niet gekort was. Ik moest dus eerst iets doen waardoor ik gekort werd, anders hoefde een rechter niet eens naar mijn zaak te kijken. Zo gezegd, zo gedaan. Ik reisde naar mijn kind om te voldoen aan mijn ouderlijke verplichtingen en stelde UWV daarvan schriftelijk op de hoogte.

UWV korttte mij nu alsnog op mijn uitkering en beriep zich daarbij op het "imperatieve" (dwingende) karakter van Nederlandse wetgeving die het aan UWV naar eigen zeggen verbood om mijn belang af te wegen voorafgaand aan haar betreffende besluit tot korting. UWV beriep zich daarbij op Europese jurisprudentie met betrekking tot een inwoner van Spanje die een bepaalde uitkering had geclaimd ten behoeve van de zorg voor haar geadopteerde kleinkind na het overlijden van diens ouders. Als gevolg van bepaalde formele regels m.b.t. (sterf)datums had ze dat niet op tijd *kunnen* doen.

Ik zocht deze jurisprudentie op en las de betreffende, in het Frans gestelde rechterlijke uitspraak. In mijn hoger beroep voerde ik bij de CRvB aan dat de Europese rechter in deze uitspraak had aangegeven dat in zo'n geval de belangen van de eiser juist WEL hadden moeten worden meegewogen. De "imperatieve" Nederlandse wetgeving was dus in strijd met Europese jurisprudentie ten aanzien van het grondrecht op respect voor mijn familieleven, waar ik me op beriep. De CRvB negeerde dit argument volledig in haar daaropvolgende uitspraak. Dit ervoer ik als inhumane rechtspraak. Maar omdat ik ten tijde van de tweede CRvB-uitspraak geen WW-uitkering meer had, was een eventueel verzoekschrift van mij bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens bij voorbaat kansloos.

Het maakte me duidelijk dat Nederlandse rechters zich vrij voelen om het Europese recht met willekeur te negeren als de eisende partij slecht een individuele burger zonder media-macht is.

Toch was ik nog wat naïef. Enkele jaren later werd in de coronacrisis duidelijk dat bijna(!) alle Nederlandse rechters bij wie burgers opkwamen voor hun grondrechten, onmiddellijk door de knieën gingen voor de onrechtmatige wensen van de Nederlandse regering.

## 1.2 Ontkenningsgedrag van de voorzieningenrechter van de ABRS

Omdat het duidelijk was dat NS en althans sommige buitenlandse vervoerbedrijven ernaar streefden om het privacy-vriendelijke ATB-ticketsysteem zo snel mogelijk technisch te ontmantelen, diende ik in connectie met mijn hoger beroep op 6 maart 2020 bij de voorzieningenrechter van de Raad van State een verzoek om voorlopige voorziening in.

Ik verzocht de voorzieningenrechter om de AP ertoe te verplichten om aan NS en de relevante Europese spoorwegbedrijven te laten weten:

- dat de mogelijkheid bestond dat de afschaffing van het ATB-systeem zonder privacy-vriendelijke vervanging onrechtmatig was;
- dat de AP daar mogelijk onderzoek naar zou gaan doen; en
- een technische ontmanteling van het ATB-systeem daarom vooralsnog onwenselijk was.

Op 12 juni 2020 deed de voorzieningenrechter uitspraak (ECLI:NL:RVS:2020:1379). De rechter wees mijn verzoek om voorlopige voorziening af, samengevat om de volgende redenen:

- (1) Op het tijdstip dat ik mijn handhavingsverzoek deed (9 juli 2018) en op het tijdstip dat de AP het afwijzende besluit op bezwaar nam (12 juni 2019), was er "slechts" sprake van bedrog van de verwerkingsverantwoordelijke (het management van NS) bij het opeisen van persoonsgegevens, waarbij de baliemedewerkers door het management werden ingezet als instrument om **a)** het bedrog uit te voeren; en **b)** de verantwoordelijkheid van het NS-management voor het bedrog te verdoezelen ("Het staat niet in ons schriftelijk vastgelegde beleid dat de baliemedewerkers dit moeten doen, dus telt het niet dat zij dit wellicht doen, als de beweringen van de reiziger zouden kloppen, wat die dan zelf eerst maar moet gaan bewijzen.") De voorzieningenrechter liet het in de periode december 2017 tot en met december 2019 gepleegde bedrog buiten beschouwing in zijn/haar uitspraak.
- (2) Op het tijdstip van het besluit op bezwaar (12 juni 2019) had NS weliswaar reeds het besluit tot afschaffing van het privacy-vriendelijke ATB-systeem genomen, maar dat nog niet aantoonbaar uitgevoerd (maar hooguit heimelijk, in de vorm van het eerder genoemde bedrog van reizigers aan de balie). Daarom betwijfelde de voorzieningenrechter of de AP op 12 juni 2019 (reeds) verplicht was om een onderzoek in te stellen naar aanleiding van het door mij aangeleverde feitenmateriaal.

Hieraan leek een opvatting van de voorzieningenrechter ten grondslag te liggen dat het rechtmatig is dat een toezichthouder die volgens het EVRM, de AVG en jurisprudentie verplicht is om voor burgers een "hoog, volledig en doeltreffend beschermingsniveau" te realiseren, zich toch aan die plicht onttrekt, namelijk door te weigeren onderzoek te doen naar serieuze aanwijzingen, en zichzelf op die manier in de gehele primaire fase en de bezwaarfase (tot en met 12 juni 2019) in onwetendheid te houden over de feiten op grond waarvan er, achteraf gezien, wel degelijk onderzoek had moeten worden gedaan.

- (3) Zelfs nadat het besluit van NS uit 2018 aan het licht gekomen was (op 12 mei 2020), vond de voorzieningenrechter het geven van opdracht voor enige vorm van onderzoek door de AP "te verstrekking". Zelfs een beperkt onderzoek in de vorm van het sturen van een simpele brief door de AP aan de relevante vervoerbedrijven, of een simpele inventarisatie door de AP van wie er in dit geval nu eigenlijk verwerkingsverantwoordelijke was of waren, vond de rechter om onduidelijke redenen nog steeds "te verstrekking". Daarom wilde de rechter zelfs zo'n beperkte opdracht niet geven, en wees mijn verzoek om voorlopige voorziening volledig af.

- (4) Volgens de voorzieningenrechter was er bij de eventuele technische ontmanteling van het ATB-systeem geen sprake van een risico van onomkeerbaarheid, omdat "het risico" voor rekening van NS zelf is, bijvoorbeeld als het herstel of de bouw van een privacy-vriendelijk systeem veel moeite en geld zou kosten. De voorzieningenrechter zweeg hierbij over: **a)** de risico's die de technische ontmanteling die plaatsvindt in andere EU-landen mee kan brengen voor de situatie in Nederland; **b)** de invloed die de gevolgen van de technische ontmanteling van het ATB-systeem zouden kunnen hebben op de belangenafweging die de rechter in de bodemprocedure gaat maken; en **c)** de wenselijkheid van het volgen van het voorzorgsprincipe als het gaat om grondrechten van burgers.
- (5) Het feit dat er sprake bleek te zijn van een ontwikkeling op Europese schaal (de afschaffing van het ATB-systeem in alle landen waar het in gebruik is of was) en van het structureel opeisen van persoonsgegevens van alle Nederlandse en Europese reizigers die bij NS of elders in de EU een internationaal treinticket aanschaffen, leidde volgens de voorzieningenrechter niet tot enige spoedeisendheid bij de bescherming van de privacy op dit punt. Kennelijk zag de rechter geen spoedeisendheid als het "slechts" ging om een schending van de privacy van tienduizenden of honderdduizenden mensen per jaar. Daarmee volgde deze rechter een andere lijn dan de voorzieningenrechter die mij in 2017 in het gelijk stelde m.b.t. de Arnhemse afvalpas - waarbij de zaak als spoedeisend werd opgevat vanwege de privacyschending die reeds plaatsvond. De voorzieningenrechter van de Afdeling vond een spoedig herstel van dit grondrecht van burgers kennelijk minder belangrijk dan zijn collega drie jaar eerder.

De uitspraak van de voorzieningenrechter had, zoals ook in de tekst daarvan werd vermeld, een voorlopig karakter en was niet bindend voor de beoordeling of de uitspraak in de bodemprocedure.

Toch gaf de uitspraak van de voorzieningenrechter wel een indicatie hoe de rechter in de bodemprocedure naar de zaak zou kijken. Met name de overwegingen die ik hierboven heb samengevat onder punt (2) (*tijdstip van bekendwording feiten in relatie tot handhavingsplicht van de AP*) en punt (4) (*is er sprake van onomkeerbaarheid bij technische ontmanteling?*) wezen erop dat de Afdeling in de bodemprocedure geneigd zou kunnen zijn mijn hoger beroep ongegrond te verklaren, niet om inhoudelijke (materiële) redenen, maar om respectievelijk:

- procedurele redenen. Mijn handhavingsverzoek zou dan **te vroeg** zijn ingediend omdat op dat tijdstip nog niet voldoende feiten bekend waren, en ook niet op het tijdstip dat de AP haar besluit op bezwaar nam. Hiermee zou de Afdeling aangeven dat het voor de AP rechtens toelaatbaar is om serieuze aanwijzingen dat er in de nabije toekomst een ernstige privacy-schending gepleegd gaat worden, niet te onderzoeken; en om privacy-schending in de vorm van bedrog (het twee jaar lang malafide opeisen van persoonsgegevens voordat er een legale grondslag is) ook niet te onderzoeken;
- semantische redenen. De tekstuele formulering van mijn handhavingsverzoek zou dan **onvoldoende zijn toegesneden** op feiten die pas later, tijdens de bezwaarprocedure (31-1-2019) en de hoger-beroepsprocedure (20-1-2020 en 12-5-2020), aantoonbaar werden. In dat geval zou de Afdeling het niet relevant achten dat ik ten tijde van mijn handhavingsverzoek en ten tijde van de bezwaarprocedure nog niet op de hoogte kon zijn van bepaalde feiten, omdat NS daarover zweeg en de AP er nog geen onderzoek naar had willen doen. Impliciet zou de Afdeling in dat geval van de indiener van een handhavingsverzoek eisen dat die, om aanspraak te kunnen maken op adequate bescherming door de AP, op het moment van indiening van het handhavingsverzoek reeds kan voorspellen wat de uitkomst van een toekomstig onderzoek door de AP zal zijn, omdat de AP zonder **a)** een goede voorspelling van die onderzoeksuitkomst door de burger (het data-subject) en



**b)** zonder dat door derden achteraf is aangetoond dat die voorspelling klopte, niet verplicht kan worden enig onderzoek te doen. In feite zou de Afdeling daarmee van de rechtzoekende burger verlangen dat die een soort Baron van Münchhausen is, die zichzelf aan zijn haren uit het moeras kan trekken. In de praktijk verliest de burger dan zijn rechten.

Ik hoopte natuurlijk dat de Afdeling in de bodemprocedure niet zulke onmogelijke voorwaarden zou stellen aan de toegang van de burger tot de rechtsbescherming die de AVG en art. 8 EVRM beogen te bieden. Maar in het licht van de indicatie die de uitspraak van de voorzieningenrechter gaf, moest ik daar helaas wel rekening mee houden.

### 1.3 Bodemprocedure ABRS: afschaffing privacy in het OV ("contract")

In de bodemprocedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS, RvS) over mijn handhavingsverzoeken ten aanzien van privacy in het OV, kwam de RvS op 10 november 2021 tot drie uitspraken waarmee het recht op privacy van Nederlandse OV-reizigers feitelijk werd afgeschaft - in strijd met artikel 8 EVRM en in strijd met de AVG voorzover die wordt geïnterpreteerd in overeenstemming met artikel 8, tweede lid EVRM.<sup>1</sup> Centraal stond het idee van de RvS dat bedrijven met willekeur algemene voorwaarden mogen opstellen die dan in het Nederlandse civielrecht gelden als "overeenkomst" (contract), en **daarom** volgens de RvS ook moeten gelden als "contract" zoals bedoeld in de AVG. De door het EVRM en de AVG beoogde, serieuze toetsing of er sprake is van een noodzaak voor de gegevensverwerking, wordt hiermee omzeild.<sup>2</sup>

Dit waren drie ontluisterende uitspraken, die mijn vertrouwen in de intellectuele integriteit en de rechtsstatelijkheid van Nederlandse rechters wegvaagden. De uitspraken werden gedaan op het hoogtepunt van de "coronacrisis", toen er door Nederlandse en andere regeringen talrijke onrechtsstatelijke maatregelen werden getroffen. Het leek of een elite van Nederlandse regenten geïrriteerd liet weten: "Eindelijk kunnen we die lastige rechtsstaat van ons afschudden. Wij zijn de baas, niet de burgers. Wen er maar aan." In deze orgie van onrechtsstatelijkheid viel de pseudo-legalisatie van de afschaffing van privacy in het gehele Nederlandse OV door de RvS niet eens op.

Ik kan nog meer respect hebben voor Russische rechters die onschuldige burgers tot jarenlange gevangenisstraffen veroordelen, dan voor deze Nederlandse rechters van de Raad van State. Want die Russische rechters staan onder druk van een levensgevaarlijke dictator, terwijl de betreffende Nederlandse rechters comfortabel en veilig zetelden op het pluche, maar toch, geheel uit vrije wil, grondrechten uitschakelden. Voor mijn commentaar destijds op deze gang van zaken, zie de website van Stichting Privacy First.<sup>3</sup>

Hier zal ik alleen ingaan op het onderdeel van de uitspraken van de Raad van State met betrekking tot de verkoop van internationale treinvervoerbewijzen voor reizen binnen de EU. In de betreffende uitspraak van de RvS kwam wel mijn handhavingsverzoek van 9 juli 2018 aan de orde, maar niet mijn thans onderhavige handhavingsverzoek van 20 juni 2020.

Met betrekking tot het handhavingsverzoek van 9 juli 2018, oordeelde de RvS, net als eerder de rechtbank, dat de AP ten tijde van het beluit op bezwaar (12 juni 2019) nog niet over voldoende informatie beschikte om daardoor verplicht te worden tot het doen van onderzoek. In het bijzonder vond de RvS dat het bestaan van een schriftelijk gedocumenteerd **voornemen** om het privacy-vriendelijke ATB-ticketsysteem af te schaffen, toch niet voldoende was om de AP te verplichten tot het doen van enig onderzoek. De RvS schreef:

5.5. Anders dan de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat het verzoek van [appellant] gezien de woorden 'alle internationale treinreizen' gelezen in combinatie met de door hem geschetste situaties op het moment dat hij een internationaal treinkaartje wilde kopen, ook ziet op de verkoop door NS van tickets van buitenlandse vervoersbedrijven waarbij de NS als verwerker moet worden aangemerkt.

---

1 ECLI:NL:RVS:2021:2509; ECLI:NL:RVS:2021:2511; ECLI:NL:RVS:2021:2514. Deze laatste uitspraak ging o.a. over de aanschaf van internationale treintickets.

2 Zie voor een nadere bespreking hiervan paragrafen 2.3 en 2.4 van dit bezwaarschrift.

3 <https://privacyfirst.nl/artikelen/hoger-beroep-michiel-jonker-inzake-privacy-aantastingen-connexion-en-ns/>

De Afdeling ziet hierin echter geen aanleiding om de aangevallen uitspraak te vernietigen. De reden daarvoor is de volgende.

*Had de AP nader onderzoek moeten doen?*

5.6. Niet in geschil is dat het ten tijde van het besluit [het besluit op bezwaar van de AP - noot Jonker] mogelijk was om een zogenoemd ATB-ticket te kopen. Dit waren internationale vervoersbewijzen die op waardepapier werden geprint. Een ATB-ticket kon bij een servicebalie op het station worden aangeschaft zonder persoonsgegevens te verstrekken.

Ook is niet in geschil dat het beleid van de NS was dat internationale vervoersbewijzen konden worden gekocht zonder persoonsgegevens te verstrekken. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat de AP zich op het standpunt mocht stellen dat niet is gebleken dat de NS-medewerkers desondanks geïnstrueerd zouden zijn om klanten niet de optie te bieden van een ticket zonder verstrekking van persoonsgegevens. De AP mocht daarbij van belang achten dat zij geen signalen of klachten van andere betrokkenen dan [appellant] hierover heeft ontvangen en dat de NS regelmatig haar medewerkers attendeert op de verkoopwijze van internationale vervoersbewijzen. [appellant] heeft ook in beide door hem genoemde gevallen zonder opgave van zijn persoonsgegevens een internationaal treinticket kunnen kopen. Hij heeft niet gesteld dat hij in de periode voor het besluit op bezwaar nog andere internationale tickets heeft gekocht of willen kopen. De enkele verklaring van [appellant] dat hij ook naar Frankrijk reist met de trein in verband met familiebezoek geeft, zonder dat hij concreter heeft gemaakt dat daarvoor persoonsgegevens zijn verwerkt, onvoldoende aanknopingspunten voor de AP om een onderzoek te starten. De AP mocht zich op het standpunt stellen dat in de periode waarop het besluit op bezwaar ziet geen persoonsgegevens van [appellant] zijn verwerkt bij de aanschaf van een internationaal treinticket. Als er geen persoonsgegevens worden verwerkt, hoeft de AP ook geen onderzoek te doen. Om dezelfde reden ziet de Afdeling in wat [appellant] heeft aangevoerd geen grond voor het oordeel dat de AP verplicht was om de toezichthoudende autoriteiten van Duitsland en Frankrijk in te lichten.

De verklaring van [appellant] in de bezwaarfase dat volgens een baliemedewerkster het ATB-systeem zou gaan verdwijnen en dat, naar hij veronderstelt, ten tijde van het besluit op bezwaar de buitengebruikstelling mogelijk al wel werd voorbereid, is onvoldoende voor het oordeel dat de AP ten tijde van het nemen van het besluit op bezwaar al onderzoek naar de buitengebruikstelling van het ATB-systeem had moeten doen. Een verzoek om handhaving van een mogelijke overtreding in de toekomst, kan alleen worden toegewezen als overduidelijk is dat een overtreding zal worden gepleegd. Daarvan is in dit geval geen sprake. De Afdeling ziet in wat [appellant] heeft aangevoerd geen grond voor het oordeel dat dit strijdig is met het beschermingsniveau dat de AVG voorschrijft of anderszins onverenigbaar is met het recht op een privéleven.

Gezien het vorenstaande heeft de rechtbank terecht overwogen dat de AP geen aanleiding hoefde te zien nader onderzoek te doen.

5.7. [appellant] voert terecht aan dat zijn verzoek niet zag op verwerking van zijn persoonsgegevens door het callcenter en dat de overweging van de rechtbank in zoverre niet strookt met de feiten. De Afdeling ziet hierin echter geen aanleiding om de aangevallen uitspraak te vernietigen. De reden daarvoor is dat deze overweging niet dragend is geweest voor het oordeel van de rechtbank dat de AP geen nader onderzoek hoefde te doen. De Afdeling zal daarom alleen de gronden verbeteren.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> ECLI:NL:RVS:2021:2514 (10 november 2021).

Met andere woorden, van de Raad van State mag de toezichthouder wegstijgen zolang een gedocumenteerd voornemen tot privacy-schending nog niet daadwerkelijk tot uitvoer is gebracht. Ook niet als de indiener van het handhavingsverzoek tijdens de beroepsprocedure tegen het wegstijgbesluit bewijst dat het bewezen voornemen inmiddels wél tot uitvoering is gebracht, en dat er dus sprake was van een op de realiteit gebaseerd handhavingsverzoek.

Na de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Raad van State op 12 juni 2020, had ik dit oordeel in de bodemprocedure voorzien. Dat was de reden voor de indiening van het thans onderhavige handhavingsverzoek van 20 juni 2020 over hetzelfde onderwerp, maar nu op een tijdstip dat er bewijsmateriaal was voor de daadwerkelijke uitvoering van de privacy-schending.

In de uitspraak van de RvS op 10 november 2021 in de bodemprocedure merkte de RvS de Nederlandse spoorwegmaatschappij NS aan als "verwerker", en dus niet als "verwerkingsverantwoordelijke" met betrekking tot de persoonsgegevens die door buitenlandse vervoerbedrijven worden opgeëist bij de ticketverkoop. Dat klopt waarschijnlijk. Het is dan immers de buitenlandse spoorwegmaatschappij die bepaalt welke persoonsgegevens er worden verwerkt, en die dan dus de verwerkingsverantwoordelijke is zoals gedefinieerd in artikel 4 onder 7) AVG.

In een ander onderdeel van dezelfde uitspraak oordeelde de RvS echter, in strijd met de systematiek van de AVG, dat als NS zijn klanten dwingt om gebruik te maken van een door haar dochterbedrijf TLS geproduceerde "OV-chipkaart", dat dan opeens TLS de verwerkingsverantwoordelijke zou zijn als de klant resterend saldo boven de 30 euro wil terugkrijgen van een "anonieme" OV-chipkaart waarvan de geldigheidsduur is verstreken. Het gaat dan om geld dat is betaald voor diensten van NS.

Als dit zou kloppen (quod non), dan zou dit betekenen dat verwerkingsverantwoordelijke A kan bepalen dat een betrokkene een contract sluit met verwerkingsverantwoordelijke B, die er andere doelen op na kan houden dan verwerkingsverantwoordelijke A. Hiermee zou het vereiste van doelbinding, zoals opgenomen in de AVG, buiten werking worden gesteld. Dat kan niet de bedoeling zijn van de wetgever (van de AVG). Het zou ook in strijd zijn met de definities in artikel 4 onder 7) en 8) AVG.

Maar dit kon de RvS allemaal niet schelen. Het enige wat voor de RvS belangrijk leek te zijn, was om massasurveillance van OV-reizigers technisch mogelijk te maken, wet of geen wet. Van elke OV-reiziger moet elke reis tussen twee EU-lidstaten getracked kunnen worden.

Dat dergelijke massasurveillance in strijd is met de doelen en afspraken van de Schengen-zone (reizen zonder grenscontrole binnen deze zone), kan de RvS evenmin boeien. *"Massasurveillance moet, massasurveillance doet je goed"*, om de vroegere reclame voor melk te parafraseren.

Speciaal met het oog op wat er gebeurde tijdens de coronacrisis is dit saillant. Zonder zelfs maar adequate medische toetsing, laat staan onderbouwing, werden door EU-lidstaten met willekeur EU-binnengrenzen gesloten en soms ook weer geopend. De hooggeprezen vrijheid om binnen de EU te reizen, de enige van "de vier vrijheden" in de EU<sup>5</sup> die van direct belang is voor individuele burgers als natuurlijke personen, werd met pennestreken naar believen geschrapt (zie ook paragraaf 1.6).

Het was duidelijk dat de machthebbers in de EU het niet meer opportuun en ook niet nodig meer vonden om serieus de pretentie vol te houden dat er in de EU sprake zou zijn van "the rule of law". Het werd door bewindslieden nog wel luidkeels geroepen, maar dit trompetgeschal klonk steeds valser en ongeloofwaardiger.

---

5 De vier vrijheden in de Europese Unie zijn het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal..

#### 1.4 Het EHRM geeft niet thuis - geen "rule of law" in de EU

Wie het waagt kritiek te hebben op een uitspraak van de Raad van State, net als de CRvB één van de hoogste bestuursrechtelijke rechtscolleges in Nederland, moet natuurlijk zijn verantwoordelijkheid nemen en, als het ook maar even kan, daad bij woord voegen. Daarom diende ik binnen vier maanden na de uitspraak van 10 november 2021 een verzoekschrift in bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), omdat de RvS met zijn uitspraak mijns inziens twee artikelen schond van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), namelijk artikel 8 (recht op eerbiediging van het privé- en familieleven) en artikel 14 (recht om niet gediscrimineerd te worden).

Het document met mijn in het Engels gestelde "application" (verzoekschrift) en "annex" (addendum) is downloadbaar via de website van Stichting Privacy First: <https://privacyfirst.nl/wp-content/uploads/2022-02-25-Railroad-to-Surveillance-text-application-and-annex.pdf> <sup>6</sup>

Hoewel mijn verzoekschrift voldeed aan alle door het EHRM gestelde regelen der kunst, en inclusief bijlagen bijna duizend handgenummerde pagina's omvatte, wist ik dat de kans dat het door het EHRM in behandeling zou worden genomen, klein was, aangezien het EHRM slechts enkele procenten van de ingediende verzoekschriften in behandeling neemt. De rest wordt "niet-ontvankelijk" (*inadmissible*) verklaard, en dan is er geen juridisch verweer meer mogelijk.

Toch verwachtte ik enige vorm van begrijpelijke toelichting als het EHRM mijn verzoekschrift niet-ontvankelijk zou verklaren. Immers, de EU en de landen die zich hebben aangesloten bij het EVRM geven hoog op van hun "Europese waarden", "mensenrechten" en "de rechtsstaat" (*the rule of law*). Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens is de ultieme belichaming en tevens het boegbeeld daarvan.

Op 8 september 2022 verklaarde het EHRM, best heel snel, mijn verzoekschrift niet-ontvankelijk. De toelichting was onduidelijk en zeer summier. Het leek of het EHRM niet meer had gedaan dan snel even een voorwendsel zoeken om het niet-ontvankelijk te verklaren, zonder zelfs maar te kijken of dat voorwendsel überhaupt geloofwaardig was.

Het EHRM leek mijn verzoekschrift over **de privacy van miljoenen reizigers in het openbaar vervoer** gelijk te stellen aan een verzoekschrift van **een half dozijn werknemers van een bedrijf die met behulp van gecamoufleerde bedrijfscamera's waren betrappt op diefstal**. Daaruit leek het EHRM te concluderen dat mijn verzoekschrift niets nieuws bevatte ten opzichte van die eerdere zaak met betrekking tot die werknemers. Het EHRM leek te vinden dat het alles wat hierover te zeggen viel, al in die eerdere, heel andersoortige zaak had gezegd. Dit zou lachwekkend zijn geweest, als het niet zo droevig was. Het hoogste Europese mensenrechtenhof, dat zich verlaagde tot een dergelijke farce.

De tekst van die "motivering" van het EHRM en mijn analyse daarvan, is eveneens downloadbaar via de website van Privacy First: <https://privacyfirst.nl/wp-content/uploads/2022-09-30-Analyse-beslissing-EHRM-niet-ontvankelijkheid-privacy-in-OV.pdf>

De conclusie die ik hieruit trok, was dat de met de mond beleden "privacy" in de EU niet werkelijk wordt beschermd. Er is geen sprake van een "rechtsstaat" in de EU. Alleen als het politiek opportuun geacht wordt, worden de grondrechten van burgers serieus genomen. "Privacy"-regelgeving wordt alleen opportuun geacht als geopolitiek instrument, niet als reëel grondrecht voor EU-burgers.

---

6 Voor een Nederlandstalige toelichting daarop, zie: <https://privacyfirst.nl/artikelen/hoger-beroep-michiel-jonker-inzake-privacy-aantastingen-connexion-en-ns/> (scrollen naar: Update 2 maart 2022.)

## 1.5 Handhavingsverzoek 20 juni 2020: onrechtmatig tijdrekken door de AP

Op 20 juni 2020 diende ik mijn onderhavige handhavingsverzoek in, waarbij ik verwees naar feiten die pas na het besluit op bezwaar van de AP op 12 juni 2019 op mijn eerste handhavingsverzoek bewijsbaar waren geworden:

- De door mij uitgeschreven geluidsopname van mijn "undercover"-gesprek (in bijzijn van een getuige) aan een stationsbalie van NS op 20 februari 2020;
- De schriftelijke mededeling van de gemachtigde (advocaat) van NS dat door Europese treinvervoerders al in 2018 onderling afspraken waren gemaakt om het privacy-vriendelijke ATB-systeem (het printen van naamloze tickets op waardepapier) af te schaffen (of, zoals dat in jargon heet, "uit te faseren").

Wat er vervolgens gebeurde, was dat de AP op onrechtmatige wijze telkens de behandeling van mijn handhavingsverzoek uitstelde. Elke drie maanden kreeg ik van de AP een zogeheten "verlengingsbericht". Dit strookte ook niet met een ander bericht dat de AP nog in februari 2020 op haar website had gezet, waarin zij aangaf te streven naar de afhandeling van alle klachten binnen zes maanden.

We zaten midden in de coronacrisis (maart 2020-ca. maart/mei 2022), die in mijn ogen vooral een crisis van de rechtsstaat was in de vorm van een technocratische machtsgreep, die vanaf medio 2020 werd voorbereid en in Nederland vanaf december 2020 tot uitvoering werd gebracht. Daarom had ik enig begrip voor de initiële vertraging van de behandeling van mijn handhavingsverzoek.

Ruim anderhalf jaar later, in maart 2022, begon mijn geduld echter op te raken. Ik belde de AP om te vragen naar de voortgang. Dit leidde tot een telefoongesprek op 17 maart 2022 met de behandelend ambtenaar, waarin ik hoorde dat de AP "bewust" gewacht had op de uitspraak van de Raad van State in de bodemprocedure over mijn eerste handhavingsverzoek. Maar ook na die uitspraak in november 2021 was de AP nog niet in actie gekomen.

Naar aanleiding hiervan schreef ik in een gespreksverslag dat ik de volgende dag aan de AP stuurde, het volgende:

U gaf aan dat u ervan uit was gegaan dat mijn "subsidiare" handhavingsverzoek pas na de uitspraak van de Raad van State in behandeling zou hoeven te worden genomen. In reactie daarop gaf ik aan dat mijn handhavingsverzoek een regulier handhavingsverzoek was en dat er mijns inziens niet gewacht had hoeven te worden op de uitspraak van de Raad van State. Ik had in mijn handhavingsverzoek uitgelegd dat ik met "subsidiar" bedoelde dat ik, mocht de Raad van State over het eerste handhavingsverzoek een uitspraak doen die dit tweede handhavingsverzoek over hetzelfde onderwerp overbodig maakte, in dat geval zou overwegen dit tweede handhavingsverzoek in te trekken.

Ik gaf aan dat ik hoopte dat het wachten van de AP op de uitspraak van de Raad van State er niet toe zou leiden dat mijn handhavingsverzoek nu alsnog achteraan de wachtlijst van nog te behandelen handhavingsverzoeken zou worden geplaatst, waardoor het gezien "het grote aantal ontvangen klachten" nog weer een hele tijd zou kunnen duren voordat de behandeling ter hand wordt genomen. In reactie daarop gaf u aan dat de door de AP gehanteerde en geregistreerde indieningsdatum van dit tweede handhavingsverzoek nog steeds 20 juni 2020 is, en dus niet is gewijzigd.

Aan het eind van het gesprek gaf ik aan dat ik op dit moment de door u verschaft informatie over de werkwijze van de AP voor kennisgeving aannam, en dat ik het standpunt van de AP

daarover voor rekening van de AP liet. Ik zei dat ik het eerstvolgende voortgangsbericht van de AP zou afwachten en dan hoopte te horen dat de behandeling is gestart. U gaf aan dat u mij inderdaad op de hoogte zou houden.

Tot zover dit gespreksverslag.

Graag wil hier nog aan toevoegen dat als de reden om te wachten met het in behandeling nemen van mijn handhavingsverzoek in werkelijkheid was dat de AP wilde wachten op de uitspraak van de Raad van State in die eerdere zaak, het correct zou zijn geweest om dit dan ook in de verschillende voortgangsberichten te vermelden. Nu heeft de AP, in strijd met de waarheid, in die berichten vermeld dat de reden voor het wachten "het grote aantal ontvangen klachten" was.<sup>7</sup>

Enkele weken later kwam de AP eindelijk in actie, maar dan in de vorm van een brief d.d. 7 april van de AP aan mij, waarin de AP mij om meer informatie vroeg. Na logistieke problemen antwoordde ik daarop per email d.d. 7 mei 2022, waarin ik o.a. het volgende:

In uw brief d.d. 7 april 2022 verzoekt u mij om een aanvulling van mijn handhavingsverzoek met twee dingen: (1) Gegevens en bescheiden; (2) een toelichting waarom ik aangemerkt kan worden als een betrokkene zoals bedoeld in de AVG. Ik zal hieronder in respectievelijk paragrafen 1 en 2 reageren op deze beide verzoeken. Vervolgens zal ik in paragraaf 3 aangeven waarom de AP mijns inziens ook zonder een dergelijke aanvulling al onderzoek zou moeten doen naar de door mij gemelde, structurele, grootschalige privacy-schending bij het internationaal treinvervoer.

#### 1.1 Onderzoeksplicht van de AP

Om te beginnen wil ik naar aanleiding hiervan het volgende opmerken. Mijn uitgangspunt is vanaf mijn eerste handhavingsverzoek over dit onderwerp (9 juli 2018) steeds geweest dat de AP, om het wettelijke vereiste, hoge niveau van privacy-bescherming te waarborgen, serieuze aanwijzingen dat er een substantiële privacy-schending plaatsvindt, uit eigen beweging zou moeten onderzoeken, en dit niet zou moeten laten afhangen van bewijzen ("bescheiden") die worden aangedragen door een burger die slachtoffer van zo'n schending is. Het is voldoende als er serieuze aanwijzingen zijn dat dit aan de hand is. Het is juist de taak van de AP zelf om als toezichthouder bewijzen te verzamelen. De AP heeft een onderzoeksplicht. Hierover straks meer in paragraaf 3.

#### 1.2 Doel van de AVG is de bescherming van natuurlijke personen en ook hun vrijheden

In mijn handhavingsverzoek van 20 juni 2020 heb ik verwezen naar documenten die reeds in het bezit zijn van de AP, waaronder een schriftelijke verklaring van een NS-baliemedewerker (31 januari 2019), de uitgeschreven tekst van een geluidsopname (20 februari 2020) en een brief van de gemachtigde van NS aan de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (12 mei 2020). Naast mijn eigen feitenrelaas maken deze documenten duidelijk dat er bij de verkoop van internationale treintickets aan Nederlandse stationsbalies sinds 2018, maar op zijn laatst sinds november 2019, sprake is van een structurele schending van de privacy. Zulke tickets worden aan reizigers geweigerd als zij niet bepaalde persoonsgegevens afstaan, die voorheen niet gevraagd werden en die ook niet nodig zijn voor de verstrekking van zo'n ticket.

---

<sup>7</sup> Gespreksverslag d.d. 18 maart 2022 van Jonker aan de AP. Voor het gehele gespreksverslag, zie bijlage 12.

Deze aanwijzingen zijn voldoende concreet en verplichten de AP tot het doen van onderzoek. Immers, het gaat om een structurele, inmiddels door NS zelf bevestigde privacy-schending die vele tienduizenden treinreizigers raakt. Het gaat ook om reizigers die, om hun privacy te beschermen, in sommige gevallen afzien van het maken van een internationale reis per trein.

Het is onredelijk en in strijd met het doel van de AVG om van burgers te verlangen dat ze eerst bewust kiezen om een privacy-schending te ondergaan, door een bepaalde treinreis te maken, voordat ze recht zouden hebben op bescherming van hun privacy door de AP. Juist ook reizigers die kiezen om hun privacy te behouden en dan door een vervoerbedrijf gestraft worden met de weigering van een internationaal treinticket, zouden door de AP moeten worden beschermd.

Immers, artikel 1 ("Onderwerp en doelstellingen"), eerste en tweede lid, van de AVG luidt: (...) Het doel van de AVG is dus niet alleen de bescherming van de grondrechten van natuurlijke personen wier persoonsgegevens reeds worden verwerkt, maar tevens de bescherming van de grondrechten en vrijheden van natuurlijke personen die op enige andere wijze worden geraakt door de verwerking van persoonsgegevens. In dit geval betreft het de vrijheid van natuurlijke personen om per trein te reizen in de EU, met behoud van hun privacy.

Bovendien houdt een adequate bescherming van persoonsgegevens in dat de toezichthouder ook optreedt tegen pogingen om burgers te chanteren hun persoonsgegevens af te staan. Ook zulke pogingen tot chantage moeten, met het oog op het hiervoor beschreven doel van de AVG, worden gezien als een overtreding van de AVG.

De AP mag niet eigenmachtig wezenlijke delen van de doelstelling van de AVG uitschakelen, door op dat punt te weigeren om te handhaven.

Met het oog hierop zijn "gegevens of bescheiden" ter bewijs dat ik persoonlijk een treinreis heb gemaakt waarbij mijn persoonsgegevens verwerkt zijn, niet nodig om een privacy-schending te constateren die mij als natuurlijke persoon raakt. Uitgaande van het doel van de AVG, zou het voor de AP voldoende moeten zijn om te constateren dat ik treinreizen wil maken waarbij het vervoerbedrijf dat verhindert tenzij ik mijn persoonsgegevens aan dat vervoerbedrijf afsta zonder dat dit nodig is voor de te leveren dienst (het vervoer van mij als passagier).

Het weigeren van reizigers die hun privacy willen behouden, is een vorm van discriminatie die de grondrechten en vrijheden van natuurlijke personen schaadt. Aangezien het om een vorm van discriminatie gaat die niet in de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB) is opgenomen, waardoor het College voor de Rechten van de Mens geen taak voor zichzelf ziet weggelegd om burgers hiertegen te beschermen, blijft alleen de AP als bevoegde toezichthouder over. De AP mag deze verantwoordelijkheid niet van zich afschuiven en de burger onbeschermd achterlaten.<sup>8</sup>

Op 21 juli 2022 stuurde de AP mij een brief waarin zij meedeelde dat zij op 14 juni 2022 vragen had gesteld aan NS, en van NS op 19 juli antwoorden op die vragen had gekregen. De AP stelde mij in de gelegenheid om uiterlijk op 19 augustus mijn zienswijze hierover aan de AP kenbaar te maken. Ik deed dat op 6 augustus 2022 (zie bijlage 14 bij dit bezwaarschrift). Na het indienen van die zienswijze duurde het echter opnieuw meer dan twee jaar voordat de AP eindelijk een primair besluit nam. Dat is een onredelijk lange tijd. In het primaire besluit biedt de AP "excuses" aan voor deze "vertraging".

---

8 Reactie d.d. 7 mei van Jonker op vragen van de AP. Zie ook bijlage 13 bij dit bezwaarschrift.



## 1.6 De corona-crisis en daarna: afschaffing van vrijheid van reizen binnen Schengen-zone

Zoals gezegd, overlapte de periode na de indiening van mijn handhavingsverzoeken (9 juli 2018 en 20 juni 2020) met de periode van de "coronacrisis" in Europa en een aantal andere delen van de wereld. Het Sars-CoV-2-virus (Covid-19) bereikte Europa in januari 2020, en de crisis brak in Europa uit in maart 2020. Op 15 en 16 maart gooiden veel lidstaten van de EU hun grenzen dicht, waarmee het recht op vrij reizen binnen de EU en de Schengen-zone werd uitgeschakeld.

Op zich was dit in de toenmalige omstandigheden begrijpelijk, omdat er nog weinig bekend was over de ernst van het virus. Ik had mijn dagelijkse gedrag zelf sinds februari al aangepast aan de mogelijke gezondheidsrisico's die het virus met zich meebracht, ook toen de Nederlandse regering, met een enorm gebrek aan verantwoordelijkheidsgevoel, nog zei dat het geen probleem was om in grote groepen carnaval te vieren of op wintersport te gaan naar een gebied in Italië waar een uitbraak van het virus was geconstateerd.

De maatregelen m.b.t. het sluiten van de grenzen tastten echter wel mijn grondrecht op eerbiediging van mijn familielevens aan, omdat ik zeer nabije familieleden had in drie verschillende EU-landen, inclusief Nederland. Ik werd dus gedwongen om te kiezen bij welke familieleden ik, voornamelijk voor onbepaalde tijd, in de buurt wilde zijn. In die omstandigheden koos ik ervoor om in de buurt van mijn in het buitenland wonende kind te zijn, omdat daar mijn eerste verantwoordelijkheid als ouder lag.

Deze keuze van mij vereiste ook dat ik pro-actief inschattingen maakte van het deels irrationele, **niet** door volksgezondheidsgerelateerde motieven gedreven "beleid" van de Nederlandse regering, die daarover allerm minst transparant communiceerde. Dankzij mijn pro-activiteit slaagde ik er in maart 2020 net op tijd in om naar het woonland van mijn kind te reizen, terwijl de grenzen al dichtgingen. Ik verbleef daar tijdens de "eerste coronagolf" (maart-mei 2020).

Vanuit dat land volgde ik met verbijstering de capriolen van de Nederlandse regering, die zichzelf ondertussen luidkeels de hemel inprees met verwijzing naar de door haarzelf ingestelde "intelligente lockdown". In de EU-lidstaat waar ik verbleef, werd een aanzienlijk intelligenter en beter voorbereid beleid gevoerd, met veel meer hart voor de volksgezondheid, empathie voor degenen die geraakt werden door de maatregelen, en met meer respect voor de rechtsstaat.

Vanaf medio 2020, toen de Europese Commissie zich herpakte en de regie naar zich toetrok, terwijl tegelijkertijd voorzitter Klaus Schwab van het World Economic Forum (WEF) zijn infame boekje "COVID-19: The Great Reset" publiceerde, werd de bevolking van Europese landen en de VS d.m.v. massale propaganda "voorbereid" op (lees: gehersenspoeld over) massale vaccinatie met nieuwe vaccins die op dat moment nog niet bestonden, maar in ontwikkeling waren.

Zoals gebruikelijk bij autoritaire propaganda in de voorbereidende fase m.b.t. maatregelen die grondrechten aantasten, was deze propaganda doorspekt met geruststellingen. De Nederlandse minister De Jonge zei dat niemand onder druk gezet zou worden om zich te laten vaccineren, en uiteraard al helemaal niet verplicht. Er werd gepoogd de komende vaccins op te hemelen op basis van onderzoeksresultaten die bijvoorbeeld (ik meen: begin 2021) zouden wijzen op "95% effectiviteit" van een mede door Pfizer ontwikkeld mRNA-vaccin, hoewel niet precies duidelijk werd waarvan het dan precies "95%" was, laat staan waar het genoemde percentage op was gebaseerd.

Ik was zelf in 2020 nog behoorlijk naïef en geloofde dat in de EU en haar lidstaten onze grondrechten op eerbiediging van onze lichamelijke integriteit, ons privé- en familielevens, het medisch beroepsgeheim en dergelijke niet zomaar met voeten zouden worden getreden. Ik vergiste me.

Eind 2020 / begin 2021 zette de Nederlandse regering opeens de duimschroeven aan, waarbij zij zich beriep op dubieuze en voor onafhankelijke wetenschappers niet controleerbare, statistische cijfers over varianten van het corona-virus, alsmede op niet-transparante en tegelijk simplistische "analyses" daarvan. Nederlandse wetenschappers leken te moeten kiezen: ofwel ze politiseerden hun "wetenschappelijke" uitlatingen ter ondersteuning van de wensen van Westerse regeringen, ofwel ze liepen het risico dat ze werden zwartgemaakt en hun reputatie of zelfs hun baan verloren.

Grote delen van de Nederlandse bevolking werden door de machthebbers-in-crisistijd een paniekerige tunnelvisie ingeduwed. Zelf werd ik in januari 2021, toen de vaccins pas net "versneld waren getest" en nog voordat het vaccineren was begonnen, geconfronteerd met een vriend die ik jarenlang zeer had vertrouwd, maar die mij nu vertelde dat het mijn morele plicht was om mij met de komende vaccins te laten vaccineren. Als ik dat niet zou doen zodra het mogelijk was, moest ik volgens hem "niet zeuren" als ik "mijn kind niet meer zou zien". Na een aantal pogingen om er samen uit te komen, leidde dit tot het einde van de vriendschap, waarbij mijn voormalige vriend concludeerde dat ik "narcistisch" was.

Het was natuurlijk ook narcistisch om diep geraakt te zijn wanneer één van je langdurigste en beste vrienden je vertelt dat je niet moet zeuren als je je kind niet meer mag zien.

De dominante tunnelvisie riep ook tegenbewegingen op, waarvan sommige eveneens ontspoorde in een soort tunnelvisies. Aanhangers van de dominante, door het establishment (regering en bedrijfsleven) voorgeschreven tunnelvisie riepen zoveel mogelijk andersdenkenden uit tot "virus-ontkenners", "wappies" en "aanhangers van samenzweringstheorieën". Hierop reageerden sommige tegenbewegingen met benamingen als "schapen" voor de volgers van de dominante visie. Gematigde, rationele critici van de dominante collectieve waan liepen een groot risico om in het kamp van de "wappies" te worden ingedeeld. Hun inbreng werd ondergesneeuwd door het gekrakeel tussen de regeringsgetrouwen en de meer extreme tegenstanders van het dominante beleid.

In de loop van 2021 heb ik herhaaldelijk afgewogen wat voor mij persoonlijk, in het licht van de actuele medische en maatschappelijke ontwikkelingen, wijsheid was met betrekking tot eventuele vaccinatie met de nieuwe mRNA- of virale-vector-vaccins. Waar het me hier om gaat, is de impact die de coronacrisis in de praktijk had op het grondrecht van bewegingsvrijheid van natuurlijke personen in relatie tot het grondrecht op eerbiediging van hun privé- en familielevens. Meer concreet gezegd: kon ik nog met behoud van privacy heen en weer reizen tussen mijn nabije familieleden in verschillende EU-landen, bijvoorbeeld per trein?

Wat mij kort samengevat bleek, was dat bijna alle Nederlandse rechters tijdens de coronacrisis niet alleen deze grondrechten razendsnel het raam uitgooiden (wet of geen wet), maar dat bovendien ook hun respect voor deze grondrechten en voor rechtsstatelijkheid meer in het algemeen leek in te storten. Dit kon voor een deel ook de inhoud en de teneur verklaren van de uitspraken van de Raad van State op 10 november 2021 in de door mij gevoerde rechtszaken over privacy in het OV.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bleek, net als andere rechters, zeker niet immuun voor de collectieve waan die zich van het toonaangevende deel van Nederland had meester gemaakt.

Voorafgaand aan de coronacrisis verkeerde de Nederlandse rechtsstaat al niet in goede conditie. Op dit moment is de rechtsstaat, naar mijn inschatting, nog niet hersteld van de enorme, informele extra schade die tijdens de corona-crisis is aangericht. Het lijkt alsof degenen die de "steunpilaren" van onze rechtsstaat zouden moeten zijn, niet in staat zijn, maar vooral ook niet in staat **willen** zijn om de schade te onderkennen, laat staan die te repareren.

## 1.7 De AP pleegt intimidatie op basis van een zelf opgesteld "agressieprotocol"

De verharding van de sfeer tijdens de coronacrisis, en met name ook de verharding van de houding van Nederlandse overheidsfunctionarissen in die tijd, kan in 2021 ook hebben bijgedragen aan de intolerante en autoritaire reactie van de AP op kritiek die zij van mij in schriftelijke vorm ontving.

Op 14 april 2021 had ik in een hoger beroep een aanvullende motivering naar de Raad van State gestuurd, waarin ik mij kritisch had uitgelaten over de houding en handelwijze van de AP. Op 3 mei 2021 stuurde de AP mij in reactie daarop een "waarschuwingsbrief", waarin zij onder verwijzing naar haar beleid met betrekking tot "agressie", aangaf dergelijke uitlatingen "niet te zullen tolereren". Dit was slechts anderhalve week voorafgaand aan de rechtszitting van de Raad van State in dat hoger beroep, en ik ontving de brief enkele dagen voor de zitting. Ik ervoer dit als een poging van de AP om mij voorafgaand aan die zitting te intimideren, waardoor ik me ter zitting minder vrij zou voelen om me tegenover de rechter uit te spreken.

Ik diende hierover op 10 mei bij de AP een klacht in, waarin ik onderbouwde waarom mijn kritische uitlatingen niet gezien konden worden als "agressie". De AP reageerde op 19 mei 2021 met een eenregelige ontvangstbevestiging, waarin zij mijn klachtbrief niet aanmerkte als klacht. Daarom attendeerde ik de AP op 16 juni 2021 per email op het feit dat ik op 10 mei een klacht bij haar had ingediend.

Toen de behandeling van mijn klacht, in strijd met het klachtenbeleid van de AP, meer dan een half jaar op zich had laten wachten, diende ik op 30 januari 2022 hierover bij de Nationale Ombudsman een klacht in. Op 10 maart 2022 stuurde de Ombudsman aan een aantal mensen die klachten bij de AP hadden lopen, een soort verzamelbrief met een link naar de website van de Ombudsman met informatie over een reeds eerder door de Ombudsman opgesteld rapport, onder het kopje: "Veel burgers voor dichte deur bij Autoriteit Persoonsgegevens".<sup>9</sup> De Ombudsman schreef:

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft te kampen met een zwaar personeelstekort bij de klachtafdeling. Daardoor is een grote werkachterstand ontstaan. Wij hebben onze zorgen hierover geuit in ons rapport, december jongstleden. (...) Het is verder aan de AP en de verantwoordelijke bewindslieden om het personeelsprobleem aldaar op te lossen. Met deze kritiek hoopt de Nationale ombudsman hiertoe een aanzet te hebben gegeven.

**Uw zaken bij de AP.** Klachtdossiers die nog behandeld moeten worden, zijn bij de AP in beeld. Voor de zekerheid heb ik uw zaak nogmaals onder de aandacht gebracht bij de AP en gevraagd deze te behandelen.

Dit verbaasde mij. Ik begreep dat de AP te maken had met personeelstekort, maar hoe kon het dan dat de AP wèl tijd had gevonden om zonder noodzaak een intimiderende "waarschuwingsbrief" op te stellen en naar mij te versturen? Ruim een jaar later, in 2023, nam de AP mijn klacht alsnog in behandeling en verklaarde die ongegrond, onder verwijzing naar het "zero-tolerance"-beleid in haar "agressieprotocol". In dat protocol staat letterlijk dat "kritiek" een vorm van "agressie" is. Over deze uitkomst diende ik een klacht in bij de Nationale Ombudsman. Die klacht is nu bij de Ombudsman in behandeling. Deze gang van zaken heeft mijn vertrouwen in de AP verder aangetast. De AP weigert adequaat te handhaven en vindt burgers die daar na vele teleurstellingen kritiek op hebben, lastig en beschuldigt ze dan van "agressie". M.i. spreekt daaruit een verkeerde houding.

---

9 <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/nieuwsbericht/2021/veel-burgers-voor-een-dichte-deur-bij-autoriteit-persoonsgegevens>

## 1.8 Bestuurlijk doel: onrechtmatige massa-surveillance van alle reizigers in de EU

Het is mogelijk dat de "onafhankelijke" rechters van de Raad van State mijn hoger beroepen hebben afgeschoten, en dat de "onafhankelijke" AP de behandeling van mijn handhavingsverzoek zo lang heeft uitgesteld omdat zowel de Raad van State als de AP op de hoogte zijn van een politieke wens om de privacy van alle reizende privé-personen, inclusief OV-reizigers, af te schaffen.

Deze wens kwam al in 2018 naar buiten, bijvoorbeeld in het volgende nieuwsbericht:

### **Grapperhaus kijkt naar uitbreiden PNR voor hogesnelheidstrein**

woensdag 28 maart 2018, 10:14 door Redactie, 21 reacties

Minister Grapperhaus van Justitie en Veiligheid onderzoekt op dit moment of het PNR-systeem (passenger name records) ook naar hogesnelheidstreinen kan worden uitgebreid "en als dat wat wordt, wie weet naar bussen, maar daar zijn we in ieder geval echt nog niet", aldus de minister tijdens het vragenuur.

De minister reageerde op vragen van D66-Kamerlid Den Boer over het [nieuws](#) dat Grapperhaus aan het kijken is of passagierslijsten van touringcars in Nederland gecontroleerd moeten worden, zoals België van plan is. "Op dit moment zijn we druk bezig om de PNR-richtlijn naar nationale wetgeving om te zetten. De richtlijn is gericht op het gebruik van passagiersgegevens voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit, in eerste instantie gericht op luchtvaartmaatschappijen", zo liet minister Grapperhaus weten.

"Terroristen laten zich niet beperken door de manier van reizen. Het kan dus zijn dat het gebruik van passagiersgegevens, het is denk ik wel zeker, dat dit gaat bijdragen aan adequate opsporing. We moeten nu kijken, nu we met de luchtvaart straks in de wetgeving grote stappen gaan maken, of het zinvol zou zijn om die uit te breiden", ging de minister verder. Grapperhaus merkte op dat Nederland op dit moment met andere landen kijkt om de PNR-richtlijn uit te breiden naar in eerste instantie hoge snelheidstreinen.

In het verlengde daarvan wordt informeel ook gesproken hoe dit zou zitten met het internationale busverkeer. D66 zegt zich zorgen te maken over de proportionaliteit van de maatregelen. "Wij zijn bang dat de passagier hiermee de grote verliezer is", aldus Den Boer. Grapperhaus antwoordde daarop dat het gaat om verkennende gesprekken over het gebruik van passagiersinformatie in andere vervoersmiddelen en dit niet voor grenscontroles is bedoeld.<sup>10</sup>

Natuurlijk weet ik niet welke ideeën en motieven er circuleren achter de gesloten deuren van de AP. Maar het valt zeker niet uit te sluiten dat er sprake is van "anticiperende gehoorzaamheid" van de AP aan een binnen kringen van Haagse bestuurders en EU-bestuurders bestaande consensus of gedeelde beleidsvoornemens, die na de proefballon van minister Grapperhaus voorlopig weer enige tijd voor het publiek worden verzwegen, om de weerstand van het publiek tegen de talrijke andere privacy-schendende beleidsmaatregelen die momenteel worden "uitgerold", in de huidige fase niet al te veel te laten oplopen.

---

<sup>10</sup> <https://www.security.nl/posting/555892/Grapperhaus+kijkt+naar+uitbreiden+PNR+voor+hogesnelheidstreinen> (gedownload: 26 oktober 2024).

## 2 Gronden voor mijn bezwaar

Om te beginnen wil ik mijn waardering uitspreken voor de zorgvuldigheid van het betoog van de AP. Ook al voert de AP onjuiste argumenten en zelfs drogredenen aan, ik waardeer het desalniettemin dat dit op zorgvuldige wijze gebeurt. Dit trekt de uitwisseling van argumenten naar een kwalitatief gezien hoger niveau - zowel inhoudelijk als juridisch.

Wel merk ik hierbij op dat het zes jaar wachten van de AP alvorens een primaire beslissing op mijn handhavingsverzoek ("klacht") te nemen, elke mogelijke praktische werking van deze zorgvuldigheid teniet doet. Een minder zorgvuldig geformuleerde tekst, maar dan binnen de wettelijke beslistermijn van drie maanden (dus 24 keer zo snel), had mij als indiener van de klacht meer (rechts)bescherming kunnen bieden m.b.t. mijn privacy.

De gronden voor mijn bezwaar tegen de primaire beslissing van de AP zal ik in deze paragraaf 2 uiteenzetten. De gronden voor mijn klacht die ik heb aangevoerd in mijn handhavingsverzoeken (a.k.a. klachten) d.d. 9 juli 2018 en 20 juni 2020 (zie bijlagen), moeten worden geacht deel uit te maken van dit bezwaarschrift.

### 2.1 Inleidend overzicht van uitgangspunten; aanleiding voor dit bezwaarschrift

Voor de goede orde zal ik om te beginnen nogmaals wijzen op enkele uitgangspunten die ten grondslag liggen aan mijn handhavingsverzoek:

- Als Nederlands burger en EU-burger heb ik een groot **belang bij privacy**, ook wanneer ik mij met het openbaar vervoer verplaats. Voor mijn participatie in de samenleving, en daarmee voor de realisering van verschillende van mijn grondrechten (bijv. recht op samenkomst, recht op vereniging, recht op eerbiediging van mijn familieleven) is het nodig dat ik mij met privacy kan verplaatsen. Omdat ik geen auto bezit, ben ik zoals vele anderen daarvoor aangewezen op het openbaar vervoer, dat een publieke nutsfunctie vervult. Dit belang wordt door de AP niet betwist.
- Het is inmiddels vaste jurisprudentie, en wordt door de AP ook niet betwist, dat het recht op privacy niet alleen geldt in de eigen woning van een burger (een "betrokkene" zoals bedoeld in de AVG), maar ook wanneer die betrokkene zich in de hoedanigheid van privé-persoon (natuurlijke persoon) **buiten zijn eigen woning beweegt**. Dit betekent dat een betrokkene zich op straat en met gebruikmaking van het openbaar vervoer moet kunnen bewegen zonder als gevolg dáárvan gedwongen te worden zonder noodzaak persoonsgegevens af te staan. Het gaat dan om de vraag of er een objectieveerbare noodzaak is, dus niet slechts de wens en de dwang van een andere partij die beschikt over overmacht.
- **Gegevens met betrekking tot de reisbewegingen** (hierna: "reisgegevens") van een privépersoon moeten beschouwd worden als persoonsgegevens. Het gaat dan om de tijdstip en locatie van vertrek, tijdstip en locatie van aankomst, en de gevolgde reisroute, indien die nu of later gekoppeld kunnen worden aan, en daarmee herleidbaar zijn tot de betreffende natuurlijke persoon. Ook dit wordt door de AP niet betwist.
- De **reisgegevens** van een persoon moeten worden onderscheiden van:
  - **betalingsgegevens** van die persoon bij aanschaf van een vervoerbewijs;
  - **abonnementsgegevens** die nodig zijn voor het afsluiten en gebruiken van een persoonsgebonden kortingsabonnement.

- Het is op zichzelf **niet nodig** om van een persoon die binnen Nederland of de EU per trein van A naar B reist, de reisgegevens te verwerken (d.w.z. te verzamelen of te registreren). Tot op heden is er ook geen nationale of EU-wet die dat (met of zonder noodzaak) voorschrijft. Dit verschilt van vliegreizen, waar de Europese PNR-richtlijn voorschrijft dat overheden deze gegevens ook binnen de EU verzamelen.<sup>11</sup>

Om deze redenen moeten spoorwegmaatschappijen (treinvervoerbedrijven), als zij mij als burger tóch verplichten of proberen te verplichten om persoonsgegevens aan hen af te staan bij de aankoop van een eenmalig vervoersbewijs binnen de EU met contant geld, kunnen aantonen (artikel 5 lid 2 AVG) dat hiervoor een andere noodzaak en een andere wettelijke grondslag bestaat dan die van artikel 6 lid 1 onder c AVG ("wettelijke verplichting") - aangezien zo'n wettelijke verplichting er niet is.

**Aanleiding voor mijn handhavingsverzoeken** ("klachten") bij de AP in 2018 en in 2020 is dat ik bij de aanschaf van eenmalige internationale vervoerbewijzen voor treinreizen binnen de EU door vervoerbedrijven word gedwongen om aan hen persoonsgegevens van mijzelf te verstrekken (naam en geboortedatum), **zonder** dat deze bedrijven hebben aangetoond dat daarvoor een **noodzaak** of een **wettelijke grondslag** bestaat.

In haar **primaire besluit** splitst de AP het persoonsgegeven "geboortedatum" op in twee apart door haar behandelde soorten persoonsgegevens, namelijk "leeftijdscategorie" en "leeftijd", waardoor er in het primaire besluit sprake is van **drie onderdelen** waarvan de AP separaat overweegt of die rechtmatig zijn:

- Verwerking van mijn **naam** (paragraaf 3.2.3.1 in het primaire besluit)
- Verwerking van mijn **leeftijdscategorie** (paragraaf 3.2.3.2 in het primaire besluit)
- Verwerking van mijn **"leeftijd" a.k.a. geboortedatum** (paragraaf 3.2.3.3 in het primaire besluit).

Met betrekking tot de **eerste twee onderdelen** (naam en leeftijdscategorie) heeft de AP besloten **aan te nemen** dat de verwerking daarvan rechtmatig is, omdat er sprake zou zijn van **noodzakelijkheid van de verwerking ter uitvoering van een vervoersovereenkomst** tussen NS en mij.

Daarop voort-"bouwend" (d.w.z. aannames makend, fantaserend) neemt de AP vervolgens aan dat als de verwerking van deze persoonsgegevens door NS rechtmatig is, zulke verwerking dan **dus** ook rechtmatig zou zijn als buitenlandse vervoerbedrijven dat doen, en dat er daarom door de AP **niet onderzocht hoeft te worden**:

- wie nu eigenlijk de verwerkingsverantwoordelijke(n) is/zijn voor de gegevensverwerking;
- of elke verantwoordelijke beschikt over een wettelijke grondslag en een noodzaak.

In paragraaf 2.3 van dit bezwaarschrift zal ik ingaan op het vraagstuk van de wettelijke grondslag. In paragraaf 2.4 van dit bezwaarschrift zal ik ingaan op de vraag of er sprake is van een "noodzaak" voor de betreffende gegevensverwerking - ofwel gerelateerd aan de wettelijkegrondslag (noodzaak voor de uitvoering van een contract), ofwel gerelateerd aan inhoudelijke doelen (bijv. fraudepreventie of het mogelijk maken van zitplaatsreservering).

---

11 PNR: Passenger Name Record. Zie bijvoorbeeld: "Overheid gaat tijdelijk passagiersgegevens alle intra-EU-vluchten verwerken", op: [www.security.nl](http://www.security.nl), 1 oktober 2024, <https://www.security.nl/posting/860194/Overheid+gaat+tijdelijk+passagiersgegevens+alle+intra-EU+vluchten+verwerken>

Zie over PNR ook voetnoot nr. 55 aan het eind v. paragraaf 13 van mijn analyse d.d. 7 oktober 2019 n.a.v. een hoorzitting van de vaste kamercommissie voor Infrastructuur en Waterstaat op 10 september 2019: <https://privacyfirst.nl/wp-content/uploads/2019-10-07-def-Impressie-rondetafelgesprek-Toegang-tot-OV-data.pdf> - Al in 2019 waren er binnen het politieke circuit plannen om PNR uit te breiden naar trein- en busvervoer.

Met betrekking tot het **derde onderdeel** (verwerking geboortedatum in opdracht van het Franse vervoerbedrijf SNCF ter verkrijging van een Frans TGV-ticket) geeft de AP aan dat het haar niet duidelijk is of deze verwerking, die (onder andere??) door het Nederlandse NS wordt uitgevoerd, rechtmatig is. Terecht constateert de AP dat er voor een beoordeling daarvan verder onderzoek nodig is door de AP.

Maar vervolgens, in paragraaf 4 van het primaire besluit, geeft de AP aan ook voor wat betreft dit derde onderdeel **geen onderzoek te willen doen**. De AP verwijst hierbij naar "bepaalde criteria" die zij zegt te hanteren, maar die zij slechts uiterst vaag omschrijft. Zie voor nadere bespreking daarvan paragraaf 2.5 van dit bezwaarschrift.

**Samengevat:** met betrekking tot de twee eerste onderdelen neemt de AP op onduidelijke gronden simpelweg aan dat de gegevensverwerking rechtmatig zou zijn. Met betrekking tot het derde onderdeel weigert de AP het te onderzoeken omdat zij er geen prioriteit aan wil geven.

**Wat heeft de AP de afgelopen zes jaar dan wèl gedaan?** Blijkens haar primaire besluit van 28 augustus 2024 heeft de AP vooral dingen niet gedaan. De AP heeft naar aanleiding van mijn beide handhavingsverzoeken slechts:

- volstaan met het stellen van enkele schriftelijke vragen aan het Nederlandse vervoerbedrijf NS;
- geen verder onderzoek gedaan;
- geen contact opgenomen met collega-autoriteiten in de EU-lidstaten van de relevante buitenlandse vervoerbedrijven;
- en al helemaal niet handhavend opgetreden.

**De door de AP aangevoerde gronden** zijn mijns inziens onjuist en ondeugdelijk. De weigering van de AP om te onderzoeken en om handhavend op te treden, is mijns inziens onrechtmatig. In de volgende paragrafen (2.2 t/m 2.6) zal ik onderbouwen waarop ik mijn mening baseer, en waarom de AP mijns inziens zowel moreel als wettelijk verplicht is om naar aanleiding van mijn handhavingsverzoek meer te doen dan zij tot nu toe bereid is te doen.

## 2.2 Onjuiste beperking van te behandelen klacht vanwege zogenoemde "onbepaaldheid"

In haar primaire besluit d.d. 28 augustus 2024 schrijft de AP over het klachtrecht het volgende:

### 2.1. Regels klachtrecht

Natuurlijke personen hebben het recht om een klacht in te dienen bij een toezichthoudende autoriteit indien zij van mening zijn dat een verwerking van hen betreffende persoonsgegevens inbreuk maakt op de AVG. Een klacht wordt door de toezichthoudende autoriteit onderzocht in de mate dat voor de specifieke klacht passend is. [Voetnoot: Overweging 141 bij de AVG]. Er is slechts sprake van een klacht indien:

1. Het gaat om de verwerking van eigen persoonsgegevens. [Voetnoot: Uit artikel 77, eerste lid van de AVG blijkt dat het recht om een klacht in te dienen bij de AP toekomt aan iedere betrokkene indien hij van mening is dat de verwerking *van hem betreffende persoonsgegevens* inbreuk maakt op deze verordening.]
2. Deze voldoende concreet is. Bijvoorbeeld omdat in de klacht voldoende specifieke aanknopingspunten staan waaruit volgt dat persoonsgegevens van de indiener van de klacht onrechtmatig zijn verwerkt of zullen verwerkt.

(...)

### 2.3 Beoordeling klachtrecht

U heeft uw klacht van 20 juni 2020 breed geformuleerd, maar wel aangegeven dat u in bepaalde EU-landen familie heeft wonen waar u met de trein naartoe wilt reizen. U noemt in uw klacht vier specifieke treinvervoerders: NS, Deutsche Bahn, SNCF en Thalys. (...)

Ten eerste stelt u dat u familie heeft in Finland. Bij een treinreis die u daarheen heeft gemaakt is uw naam verwerkt. Het betrof een vervoersbewijs (...) met Deutsche Bahn. (...) Ondanks dat u het treinticket niet meer heeft, acht de AP het aannemelijk dat u dit ticket kocht en dat uw naam daarbij is verwerkt. Ten aanzien van deze specifieke verwerking van uw persoonsgegevens krijgt u een besluit op uw klacht.

Ten tweede stelt u dat u familie heeft in Frankrijk die u met de trein wilt bezoeken. Specifiek over treinreizen naar Frankrijk gaf u aan deze treinreis niet meer te maken, met als reden dat u niet wilt dat uw persoonsgegevens worden verwerkt. Volgens u zou uw treinreis naar Frankrijk worden uitgevoerd door SNCF en Thalys en worden daarbij uw naam en geboortedatum verwerkt. Ten aanzien van deze specifieke verwerking van uw persoonsgegevens krijgt u daarom een besluit op uw klacht.

Ten aanzien van alle overige treinvervoersbedrijven heeft u niet onderbouwd dat uw persoonsgegevens zijn verwerkt dan wel gespecificeerd van welke partij(en) concrete aanknopingspunten bestaan om te verwachten dat zij uw persoonsgegevens zullen verwerken. Het is hierdoor voor de AP niet duidelijk bij wie u het treinticket zou kopen, welke spoorwegondernemingen de reis zouden uitvoeren en welke persoonsgegevens hierbij zouden worden vereist. Dit maakt dat de gedragingen of vermeende overtredingen van de AVG waarover u klaagt, te onbepaald zijn. De AP merkt dit onderdeel daarom niet aan als een klacht. Dat betekent dat de AP op dit onderdeel niet overgaat tot een besluit.

Naar aanleiding van deze argumentatie van de AP wil ik het volgende naar voren brengen. Uiteraard kan ik instemmen met de bereidheid van de AP om over de eerste twee genoemde onderdelen een besluit te nemen. De weigering van de AP om over het derde onderdeel een besluit te nemen, is mijns inziens echter niet in overeenstemming met de bedoeling van de AVG en het EVRM, en



daarnaast ook onrechtmatig met het oog op het beschermingsniveau dat de AP op grond van artikel 8 EVRM zou moeten bieden.

Ik zal mijn argumentatie voor wat betreft dit derde onderdeel onderbouwen met een bespreking van de volgende door de AP genoemde punten:

- Wat is een "**passende**" **mate van onderzoek** (overweging 141 van de AVG)?
- De onjuiste interpretatie die de AP geeft aan artikel 77 AVG: het moet volgens de AP gaan om de verwerking van "**eigen**" **persoonsgegevens** en daarvoor zijn volgens de AP onvoldoende "specifieke aanknopingspunten";
- De door de AP ten onrechte **beweerde "onduidelijkheid"** over bij wie ik een treinticket zou kopen, welke spoorwegondernemingen de reis zouden uitvoeren en welke persoonsgegevens hierbij zouden worden vereist.

### 2.2.1 "Passende" mate van onderzoek

In overweging 141 van de AVG staat over de uit artikel 8 van het EVRM voortvloeiende, wettelijke onderzoekspllicht van nationale privacy-toezichthouders het volgende vermeld:

(141) (...) Het onderzoek dat naar aanleiding van een klacht wordt uitgevoerd, gaat niet verder dan in het specifieke geval passend is en kan worden onderworpen aan rechterlijke toetsing.

Dit laat de interpretatieruimte ten aanzien van de vraag wat "passend" zou zijn, volledig open.

Bij de beoordeling hiervan, zou de AP rekening moeten houden met twee zaken:

- (1) Het doel van de AP zoals dit afgeleid kan worden uit haar wettelijke taak;
- (2) De prioriteringscriteria die de AP hanteert en ook mag hanteren;

**Ad (1).** Het doel van de AP moet zijn om een "**hoog, volledig en doeltreffend beschermingsniveau**" te realiseren in de EU-lidstaat waarvan de AP de nationale toezichthouder is voor de bescherming van persoonsgegevens. De Advocaat-Generaal van de Hoge Raad betoogde al in 2011 dat de AP als nationale privacy-toezichthouder op grond van artikel 8 EVRM in de betreffende verdragsstaat èn EU-lidstaat (te weten: Nederland) een hoog beschermingsniveau moet bieden.<sup>12</sup> Het Europese Hof van Justitie heeft dat in zijn uitspraak van 6 oktober 2015 ("Safe Harbor", Schrems vs. Data Protection Commissioner) bevestigd en sprak daarbij van een "hoog, volledig en doeltreffend beschermingsniveau" (*a high, complete and effective level of data protection within the supervised national state*).<sup>13</sup>

Ik heb de relevante passages in die uitspraak geciteerd en besproken in een brief van 7 oktober 2015 aan de AP. Later heb ik deze bespreking geciteerd in mijn motivering d.d. 29 oktober 2019 van mijn hoger beroep inzake de weigering van de AP om adequaat te onderzoeken en te handhaven ten aanzien van diverse privacy-schendingen in het Nederlandse openbaar vervoer. Mijn argumentatie zou dus bij de AP reeds bekend moeten zijn, maar ik zie daar niets van terug in het primaire besluit van de AP op 28 augustus 2024. Wellicht heeft de AP zichzelf, door zes jaar met een besluit te wachten, de tijd en gelegenheid verschaft om die argumentatie eenvoudigweg weer te vergeten en zo te negeren.

---

12 ECLI:NL:PHR:2011:BQ8097. Zie ook de eerdergenoemde motivering d.d. 29 oktober 2019 van mijn hogerberoepschrift d.d. 9 oktober 2019 inzake OV-chipkaart, paragraaf 4.6.1 (pag. 65).

13 ECLI:EU:C:2015:650 (zaak nr. C-362/14), randnummer 39. In het Nederlands geciteerd in de motivering d.d. 29 oktober 2019 van mijn hoger beroepschrift d.d. 9 oktober 2019, paragraaf 4.10.3 (pag. 110).

Daarom zal ik, om het geheugen van de AP op te frissen, deze argumentatie hieronder opnieuw herhalen:

Het Europese Hof heeft [in zijn uitspraak op 6 oktober 2015] nog eens het doel van Europese regelgeving met betrekking tot bescherming van persoonsgegevens benadrukt in de punten 38 en 39 van zijn arrest:

38 Om te beginnen moet eraan worden herinnerd dat richtlijn 95/46, doordat zij een regeling treft in verband met de verwerking van persoonsgegevens die afbreuk kan doen aan de fundamentele vrijheden, en inzonderheid aan het recht op eerbiediging van het privéleven, noodzakelijkerwijs moet worden uitgelegd op basis van de grondrechten die door het Handvest worden gewaarborgd (zie arresten Österreichischer Rundfunk e.a., C-465/00, C-138/01 en C-139/01, EU:C:2003:294, punt 68; Google Spain en Google, C-131/12, EU:C:2014:317, punt 68, en Ryneš, C-212/13, EU:C:2014:2428, punt 29).

39 Uit artikel 1 en de overwegingen 2 en 10 van richtlijn 95/46 volgt dat deze richtlijn niet alleen beoogt een doeltreffende en volledige bescherming van de grondrechten en fundamentele vrijheden van natuurlijke personen, en met name het grondrecht op eerbiediging van het privéleven, bij de verwerking van persoonsgegevens te waarborgen, maar ook een hoog niveau van bescherming van die grondrechten en fundamentele vrijheden. Het belang van zowel het grondrecht op eerbiediging van het privéleven, zoals gewaarborgd door artikel 7 van het Handvest, als het grondrecht op de bescherming van persoonsgegevens, zoals gewaarborgd door artikel 8 daarvan, is in de rechtspraak van het Hof benadrukt (zie arresten Rijkeboer, C-553/07, EU:C:2009:293, punt 47; Digital Rights Ireland e.a., C-293/12 en C-594/12, EU:C:2014:238, punt 53, en Google Spain en Google, C-131/12, EU:C:2014:317, punten, 53, 66 en 74 en aldaar aangehaalde rechtspraak).  
[onderstrepingen door mij]

Hieruit vallen twee dingen af te leiden:

(1) Ook de bescherming van persoonsgegevens van Europese burgers in relatie tot het reizen per trein moet “doeltreffend en volledig” zijn. Dit betekent onder andere dat Europese burgers die per trein reizen met behoud van privacy, niet op die grond (privacy) gediscrimineerd mogen worden ten opzichte van reizigers die zonder privacy of met minder privacy reizen. Immers, een “volledige” bescherming van een grondrecht betekent dat het behoud van dit grondrecht geen nadeel met zich meebrengt in de vorm van een ongelijke, nadelige behandeling. Als het behoud van het grondrecht op privacy wel zo’n nadeel met zich meebrengt, is de bescherming ervan niet volledig, en ook niet “doeltreffend”, omdat veel mensen zich dan gedwongen zullen voelen te berusten in de schending van hun privacy om aan een nadelige behandeling te ontkomen.

(2) Met “een hoog niveau van bescherming” doelt het Europese Hof op een hoog niveau van rechtsbescherming, hetgeen ook effectieve handhaving veronderstelt.<sup>14</sup>

Het vereiste van doeltreffendheid en volledigheid vereist van de AP dat die als Nederlandse toezichthouder ook aanwijzingen onderzoekt dat er in de hele EU, inclusief Nederland, door spoorwegmaatschappijen/treinvervoerbedrijven onderling afspraken zijn gemaakt om een nieuw

---

<sup>14</sup> Motivering d.d. 29 oktober 2019 van hoger beroep Jonker d.d. 9 oktober 2019 bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, zaaknr. 201907478/1/A3; paragr. 4.10.3 van deze motivering.

ticket-systeem in te voeren waarbij in al die landen grote aantallen treinreizigers gedwongen worden om zonder noodzaak hun persoonsgegevens aan die vervoerbedrijven af te staan.

Dit vereiste is, gezien de doelstelling van artikel 8 EVRM, niet eens afhankelijk van de vraag of iemand hierover bij de AP een klacht heeft ingediend. Het is voldoende dat de AP **kennis krijgt** van dergelijke aanwijzingen, om voor de AP een verplichting tot onderzoek te scheppen, al dan niet in samenwerking met andere toezichthouders in de EU.

Immers, als dergelijk onderzoek ondanks de bestaande aanwijzingen niet wordt gedaan, dan kan net niveau van privacy-bescherming niet langer worden beschouwd als "volledig", laat staan "doeltreffend", uitgaande van het doel van artikel 8 EVRM en dus ook van het doel van de AVG, die immers geïnterpreteerd moet worden op een wijze die in overeenstemming is met artikel 8 EVRM.

Een "passende mate van onderzoek", zoals genoemd in overweging 141 van de AVG, moet geïnterpreteerd worden als zijnde een mate van onderzoek die in overeenstemming is met het doel van artikel 8 EVRM en dus ook van de AVG.

**Ad (2).** De prioriteringscriteria van de AP vereisen dat aanwijzingen van een overtreding die **miljoenen Europese treinreizigers** raakt, door de AP voldoende grondig worden onderzocht om te kunnen vaststellen van welke spoorwegmaatschappijen/treinvervoerbedrijven in de EU er **in Nederland** vervoerbewijzen worden verkocht aan (stations)balies, bijvoorbeeld door NS, waarbij reizigers worden gedwongen hun persoonsgegevens te laten verwerken.

Voor een nadere bespreking van de prioriteringscriteria van de AP en de implicaties daarvan, zie paragraaf 2.5 van dit bezwaarschrift.

### 2.2.2 "Eigen" persoonsgegevens

Volgens de AP is het derde onderdeel van mijn handhavingsverzoek ("klacht") onvoldoende concreet omdat het onvoldoende specifieke aanknopingspunten bevat waaruit volgt dat persoonsgegevens van mij onrechtmatig zijn verwerkt "of zullen worden verwerkt". De AP verwijst in dit verband naar artikel 77 AVG. Het relevante eerste lid van dat artikel luidt als volgt:

1. 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.

Binnen de EU en enkele daarmee geassocieerde landen (in de EER) is er voor natuurlijke personen vrijheid om te reizen (één van de zogeheten "vier vrijheden" die voor de EU van fundamentele betekenis zijn).<sup>15</sup> Nederland maakt deel uit van de Schengenzone, waarbinnen door burgers in beginsel zonder grenscontrole kan worden gereisd. Sinds het Verdrag van Maastricht (1992) ben ik naast Nederlands staatsburger ook een burger van de EU. Dit burgerschap behelst onder andere de vrijheid om binnen de EU onbeperkt te reizen.<sup>16</sup>

Het is de AP bekend dat bijna elke EU-lidstaat beschikt over een railnetwerk, zelfs de zeer kleine lidstaten Liechtenstein en Monaco.<sup>17</sup>

Van de AP als nationale toezichthouder mag verwacht worden dat die mij en alle andere Nederlandse burgers beschermt bij het uitoefenen van mijn rechten en vrijheden met behoud van privacy. Het ligt in de rede dat ik als EU-burger ook van deze rechten gebruik wil maken, in beginsel in alle lidstaten van de EU en de EER. Dat zou ook het **uitgangspunt** van de AP moeten zijn bij de beoordeling van een klacht van mij over aantasting van mijn privacy indien ik deze rechten uitoefen.

Terecht constateert de AP in haar primaire besluit dat het hier ook gaat om situaties waarin persoonsgegevens van mij onrechtmatig "**zullen worden verwerkt**". Het zou onredelijk bezwarend zijn als een toezichthouder van een burger vraagt om eerst te proberen vanuit Nederland een treinreis te boeken naar elk van de 24 buiten Nederland gelegen EU-lidstaten die beschikken over

---

15 De **Europese interne markt** (ook wel *eengemaakte, gemeenschappelijke markt, Europese binnenmarkt of eenheidsmarkt* genoemd) is de grootste interne markt ter wereld. Het is een ruimte zonder binnengrenzen, waarbinnen economische productiefactoren (goederen, personen, diensten en kapitaal) zich vrij kunnen bewegen. (...) Volgens artikel 45 van het Werkingsverdrag geldt in de Europese Unie een vrij verkeer van werknemers. Bron: [https://nl.wikipedia.org/wiki/Europese\\_interne\\_markt](https://nl.wikipedia.org/wiki/Europese_interne_markt)

16 Het **EU-burgerschap** wordt de vijfde vrijheid genoemd. Het omvat de volgende rechten: 1. het recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven; (...) Het EU-burgerschap komt naast het nationaal burgerschap en dus niet in de plaats ervan. Het EU-burgerschap wordt gedetailleerder geregeld door Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden. Bron: *ibid.*

17 Een spoorlijn doorkruist Liechtenstein over een lengte van 9,5 km. Deze lijn gaat van Feldkirch naar Buchs en kent in Liechtenstein drie haltes: Forst-Hilti, Nendeln en Schaan-Vaduz. Het vorstendom Monaco heeft één treinstation, Monaco-Monte Carlo aan het spoor tussen Marseille en Ventimiglia. De lengte van het spoor in het prinsdom is 1.7 km. De eilanden Cyprus en Malta hebben geen spoor. Het dwergstaatje Andorra is geen EU-lidstaat, maar vervult de functie van belastingparadijs. Het heeft geen railnetwerk.

een railnetwerk, alvorens de AP bereid is om aanwijzingen te onderzoeken voor een EU-brede overtreding die ook Nederlandse betrokkenen raakt.

In mijn handhavingsverzoek d.d. 9 juli 2018, mijn aanvulling daarop van 31 januari 2019 en in mijn handhavingsverzoek van 20 juni 2020 heb ik informatie aangedragen die erop wijst dat in de gehele EU treinvervoerbedrijven in onderling overleg al vóór of in 2018 met elkaar bezig waren om de privacy-vriendelijke aanschaf van internationale treinvervoerbewijzen binnen de EU onmogelijk te maken.

De AP had op een rechtmatige manier twee dingen kunnen doen. Ofwel de AP had ervan **moeten uitgaan** dat ik mijn handhavingsverzoek van 20 juni 2020 bewust zodanig geformuleerd had dat dit ook verkoop in Nederland van internationale treintickets naar (vervoerders in) andere EU-lidstaten dan Duitsland en Frankrijk behelsde, omdat ik ook daar per trein heen wil reizen. Ofwel de AP had aan mij **moeten vragen** of ik voornemens ben per trein naar zulke EU-lidstaten te reizen zodra dat weer met behoud van privacy kan.

Wat de AP echter ten onrechte heeft gedaan, is **aannemen dat ik niet** per trein naar andere landen dan Duitsland of Frankrijk zou willen reizen. Die aanname is onjuist. Gelukkig kan dit in de onderhavige bezwaarprocedure nog worden gecorrigeerd.

Bij dezen wil ik de AP nadrukkelijk meedelen dat mijn handhavingsverzoek van 20 juni 2020 bewust is geformuleerd zoals het is, omdat ik als burger daadwerkelijk gebruik wil maken van mijn recht om met behoud van privacy per trein naar alle EU-lidstaten te reizen die per trein bereikbaar zijn. In het bijzonder denk ik daarbij aan Denemarken, Noorwegen en Zweden (waar ik eerder per trein heb gereisd en kennissen heb), alsmede Polen, Litouwen, Letland, Estland en Finland (wanneer de nieuwe treinverbinding met EU-standaardspoor tussen Warschau en Helsinki gereedkomt) - zoals u weet, heb ik in Finland familie. Andere landen waar ik per trein in het verleden heen ben gereisd en opnieuw wil reizen wanneer dat weer met privacy mogelijk is, zijn Tsjechië, Slowakije, Spanje, Italië en Slovenië.

Wellicht ten overvloede wil ik er nog op wijzen dat ik met het oog op het milieu zo min mogelijk met het vliegtuig reis, en zoveel mogelijk met de trein. Ik beschik, voor een deel eveneens met het oog op het milieu, niet over een eigen auto. Dat maakt mij persoonlijk extra afhankelijk van openbaar vervoer en met name treinvervoer.

### 2.2.3 Beweerde "onduidelijkheid" bij wie ik een treinticket zou kopen

In haar besluit stelt de AP dat ik niet heb "gespecificeerd van welke partij(en) ik verwacht dat zij mijn persoonsgegevens zullen verwerken". Dit is onjuist. Ik heb aangegeven dat het om alle treinvervoerders in EU- en EER-landen gaat waarvoor ik in Nederland vervoerbewijzen kan kopen. Als de AP het "onduidelijk" vindt welke treinvervoerders dat zijn, dan had het op haar weg gelegen om dat, in het kader van haar "verkennende bureau-onderzoek", **aan NS** te vragen, ofwel om het **aan mij** te vragen.

De AP heeft het in ieder geval niet aan mij gevraagd. Wel heeft de AP tijdens haar verkennende onderzoek aan mij op 7 april 2022 een andere vraag gesteld, waarop ik (na logistieke problemen en een op 25 april door de AP bevestigde verlenging van de reactietermijn) ook geantwoord heb op 7 mei 2022; zie bijlage 14 bij dit bezwaarschrift. De vraag van de AP was:

"U stelt in uw klacht dat u op 20 februari 2020 een internationaal treinticket wilde aanschaffen met een bestemming in Duitsland waarvoor NS niet zelf een treinticket verkocht, maar alleen in opdracht van Deutsche Bahn. Aan de balie bleek dat u geen privacy-vriendelijk treinticket meer kon kopen.

Op grond van artikel 4:2, tweede lid van de Awb verzoekt de AP u om uw klacht aan te vullen met gegevens en bescheiden. Stuur daarbij in ieder geval mee bescheiden waaruit blijkt dat voor de aankoop van tickets voor internationale treinreizen uw persoonsgegevens zijn verwerkt door de:

- NS;
- Deutsche Bahn;
- SNCF;
- Thalys.

De AP verzoekt u daarbij ook om uw klacht te concretiseren. Geef zo concreet mogelijk aan welke persoonsgegevens van u zijn verwerkt en waarom daarbij volgens u de AVG wordt overtreden.”

De AP heeft mij in haar verkennend onderzoek *geen* (nadere) informatie gevraagd over mijn wens om ook in andere landen dan Duitsland en Frankrijk met de trein te reizen met behoud van privacy.

#### **2.2.4 Analyse n.a.v. de ten onrechte door de AP gestelde "onbepaaldheid"**

De pogingen van de AP om redenen te verzinnen waarom mijn handhavingsverzoek te vaag ("onbepaald") zou zijn, heb ik reeds in mijn eerder genoemde brief van 7 mei 2022 geanalyseerd. De relevante passage daarvan zal ik daarom hieronder citeren:

##### **Onderzoeksplicht van de AP**

Om te beginnen wil ik naar aanleiding hiervan het volgende opmerken. Mijn uitgangspunt is vanaf mijn eerste handhavingsverzoek over dit onderwerp (9 juli 2018) steeds geweest dat de AP, om het wettelijke vereiste, hoge niveau van privacy-bescherming te waarborgen, serieuze aanwijzingen dat er een substantiële privacy-schending plaatsvindt, uit eigen beweging zou moeten onderzoeken, en dit niet zou moeten laten afhangen van bewijzen ("bescheiden") die worden aangedragen door een burger die slachtoffer van zo'n schending is. Het is voldoende als er serieuze aanwijzingen zijn dat dit aan de hand is. Het is juist de taak van de AP zelf om als toezichthouder bewijzen te verzamelen. De AP heeft een onderzoeksplicht. (...)

##### **Doel van de AVG is de bescherming van natuurlijke personen en ook hun vrijheden**

In mijn handhavingsverzoek van 20 juni 2020 heb ik verwezen naar documenten die reeds in het bezit zijn van de AP, waaronder een schriftelijke verklaring van een NS-baliemedewerker (31 januari 2019), de uitgeschreven tekst van een geluidsopname (20 februari 2020) en een brief van de gemachtigde van NS aan de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (12 mei 2020). Naast mijn eigen feitenrelaas maken deze documenten duidelijk dat er bij de verkoop van internationale treintickets aan Nederlandse stationsbalies sinds 2018, maar op zijn laatst sinds november 2019, sprake is van een structurele schending van de privacy. Zulke tickets worden aan reizigers geweigerd als zij niet bepaalde persoonsgegevens afstaan, die voorheen niet gevraagd werden en die ook niet nodig zijn voor de verstrekking van zo'n ticket.

Deze aanwijzingen zijn voldoende concreet en verplichten de AP tot het doen van onderzoek. Immers, het gaat om een structurele, inmiddels door NS zelf bevestigde privacy-schending

die vele tienduizenden treinreizigers raakt. Het gaat ook om reizigers die, om hun privacy te beschermen, in sommige gevallen afzien van het maken van een internationale reis per trein.

Het is onredelijk en in strijd met het doel van de AVG om van burgers te verlangen dat ze eerst bewust kiezen om een privacy-schending te ondergaan, door een bepaalde treinreis te maken, voordat ze recht zouden hebben op bescherming van hun privacy door de AP. Juist ook reizigers die kiezen om hun privacy te behouden en dan door een vervoerbedrijf gestraft worden met de weigering van een internationaal treinticket, zouden door de AP moeten worden beschermd.

Immers, artikel 1 ("Onderwerp en doelstellingen"), eerste en tweede lid, van de AVG luidt:

1. Bij deze verordening worden regels vastgesteld met betrekking tot de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens (...);
2. Deze verordening beschermt de grondrechten en vrijheden van natuurlijke personen en met name hun recht op bescherming van persoonsgegevens. [onderstreping van mij]

Het doel van de AVG is dus niet alleen de bescherming van de grondrechten van natuurlijke personen wier persoonsgegevens reeds worden verwerkt, maar tevens de bescherming van de grondrechten en vrijheden van natuurlijke personen die op enige andere wijze worden geraakt door de verwerking van persoonsgegevens. In dit geval betreft het de vrijheid van natuurlijke personen om per trein te reizen in de EU, met behoud van hun privacy.

Bovendien houdt een adequate bescherming van persoonsgegevens in dat de toezichthouder ook optreedt tegen pogingen om burgers te chanteren hun persoonsgegevens af te staan. Ook zulke pogingen tot chantage moeten, met het oog op het hiervoor beschreven doel van de AVG, worden gezien als een overtreding van de AVG.

De AP mag niet eigenmachtig wezenlijke delen van de doelstelling van de AVG uitschakelen, door op dat punt te weigeren om te handhaven.

Met het oog hierop zijn "gegevens of bescheiden" ter bewijs dat ik persoonlijk een treinreis heb gemaakt waarbij mijn persoonsgegevens verwerkt zijn, niet nodig om een privacy-schending te constateren die mij als natuurlijke persoon raakt. Uitgaande van het doel van de AVG, zou het voor de AP voldoende moeten zijn om te constateren dat ik treinreizen wil maken waarbij het vervoerbedrijf dat verhindert tenzij ik mijn persoonsgegevens aan dat vervoerbedrijf afsta zonder dat dit nodig is voor de te leveren dienst (het vervoer van mij als passagier).

Het weigeren van reizigers die hun privacy willen behouden, is een vorm van discriminatie die de grondrechten en vrijheden van natuurlijke personen schaadt. Aangezien het om een vorm van discriminatie gaat die niet in de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB) is opgenomen, waardoor het College voor de Rechten van de Mens geen taak voor zichzelf ziet weggelegd om burgers hiertegen te beschermen, blijft alleen de AP als bevoegde toezichthouder over. De AP mag deze verantwoordelijkheid niet van zich afschuiven en de burger onbeschermd achterlaten.

### **De AP construeert een Catch-22 om geen bescherming te hoeven bieden**

De afgelopen jaren heeft de AP in door mij geïnitieerde procedures naar voren gebracht dat de algemene voorwaarden van OV-bedrijven moeten worden beschouwd als een

"overeenkomst" of "contract" waar een reiziger geacht wordt mee in te stemmen zodra de reiziger gebruik maakt van het vervoer. Zo'n contract levert volgens de AP en volgens Nederlandse bestuursrechters een legale grondslag op voor het verwerken van persoonsgegevens, ook als de reiziger dat niet wil.

Ik ben op 25 februari 2022 tegen deze opvatting opgekomen in een verzoekschrift, gericht aan het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). De uitkomst daarvan is nog ongewis.

Los van wat het EHRM hier wel of niet over gaat zeggen, kan worden geconstateerd dat de AP op dit moment de opvatting huldigt dat als ik een internationaal treinticket aan de stationsbalie aanschaf en daarbij mijn persoonsgegevens afsta, er daarmee reeds een contract ontstaat dat de verwerking van de door mij afgestane persoonsgegevens legaliseert. De enige manier voor mij om dat te voorkomen, is om niet zo'n ticket te kopen. Maar dat kan de AP dan weer aangrijpen om te stellen: "Als u niet zo'n ticket gekocht heeft, zijn er geen persoonsgegevens van u verwerkt, en dus heeft u geen recht op onze bescherming, en dus gaan wij u niet beschermen."

Op deze manier construeert de AP een Catch-22 voor mij als treinreiziger. Als ik mijn persoonsgegevens wel afsta, concludeert de AP daaruit dat de gegevensverwerking legaal is, want dan is er een zg. "contract" en dus is er geen sprake van een overtreding. Maar als ik mijn persoonsgegevens niet afsta, concludeert de AP eveneens dat er geen sprake is van enige overtreding en dat de AP dus niets hoeft te doen - ook al kan ik zo niet meer per trein reizen.

Op deze manier zou er van mijn recht om met privacy per trein te reizen, niets overblijven. Dat is niet redelijk, en daarmee zou het ook geen rechtmatig gedrag zijn van de AP als toezichthouder. Het zou erop neer komen dat de AP in essentie simpelweg weigert mijn privacy en die van tienduizenden andere treinreizigers te beschermen.

De conclusie uit het bovenstaande (paragrafen 2.2.1 t/m 2.2.4 van dit bezwaarschrift) moet zijn dat de AP inmiddels niet langer lijkt vast te houden aan de in mijn brief van 7 mei 2022 genoemde Catch-22. Helaas lijkt het erop dat de AP nu in plaats daarvan weer een andere Catch-22 (cirkelredenering /cirkelgang) heeft geconstrueerd. Namelijk dat als de AP serieuze aanwijzingen voor een overtreding niet nader onderzoekt, deze aanwijzingen dus "onbepaald" blijven. Die door de AP zelf veroorzaakte "onbepaaldheid" wordt door de AP vervolgens weer aangegrepen als argument om te vinden dat die aanwijzingen niet serieus genoeg zijn, waardoor de mogelijke overtreding niet nader hoeft te worden onderzocht.

Hier is een eenvoudig Nederlands woord voor: "Wegkijken".

Het is voor een privacy-toezichthouder die zich aan artikel 8 EVRM, en aan een in overeenstemming daarmee geïnterpreteerde AVG moet houden, en die daaraan een wettelijke taak ontleent om een hoog, compleet en doeltreffend niveau van privacy-bescherming te realiseren, immoreel en (uitgaande van een integere wetgever en rechterlijke macht) ook niet rechtmatig om op deze manier zelf "onbepaaldheid" van de waarneming van een overtreding in stand te houden en die dan aan te grijpen als excuus om weg te kijken.

Ook voor wat betreft het derde onderdeel van mijn klacht dat door de AP wordt onderscheiden, moet ik, mede met het oog op artikel 8 EVRM, worden aangemerkt als "betrokkene" in de zin van de AVG. In mijn bijgevoegde brief van 7 mei 2022 heb ik, op verzoek van de AP, in paragraaf 2



onderbouwd waarom ik voor alle onderdelen van mijn klacht van 20 juni 2020 moet worden beschouwd als "betrokkene"

Ik verzoek ik de AP om, desgewenst in samenwerking met andere privacy-toezichthouders in de EU, alsnog het nodige onderzoek te verrichten om deze "onbepaaldheid" weg te nemen en er zo achter te komen of de door mij gemelde overtreding inderdaad door vele spoorwegmaatschappijen/ treinvervoerders in Nederland en elders in de EU wordt gepleegd.

## **2.3 Verkeerde interpretatie van het in de AVG gehanteerde contractbegrip ten behoeve van het pretenderen van het bestaan van een wettelijke grondslag**

In paragrafen 3.2.3.1 en 3.2.3.2 van het primaire besluit concludeert de AP het volgende:

3.2.3.1. Verwerking van uw naam. Ten aanzien van de verwerking van uw naam voor een op naam gesteld vervoersbewijs concludeert de AP at het aannemelijk is dat de verwerking rechtmatig is. De verwerking van uw naam is dan noodzakelijkvoor de uitvoering van een vervoersovereenkomst tussen de spoorwegonderneming of verkoper van treintickets met u.

Verwerking van een naam ten behoeve van een internationaal treinticket komt de AP daarnaast niet onrechtmatig voor, omdat voor internationale treinreizen regelmatig een zitplaatsreservering geldt. Daarnaast acht de AP het voorstelbaar dat op een gewoon papier geprint ticket (zonder zitplaatsreservering) makkelijk gekopieerd of meerdere keren geprint kan worden. Misbruik wordt beperkt of voorkomen door tenaamstelling van het vervoersbewijs.

3.2.3.2 . Verwerking van uw leeftijdscategorie. NS geeft daarnaast aan leeftijdscategorie te verwerken in de gevallen waarin de prijs van het treinticket wordt gebaseerd op leeftijdscategorie. Ten aanzien van de verwerking van leeftijdscategorie acht de AP het aannemelijk dat de AVG niet wordt overtreden. De verwerking van uw leeftijdscategorie is dan noodzakelijk voor de sluiting en uitvoering van een vervoersovereenkomst tussen de spoorwegonderneming of verkoper van treintickets met u.<sup>18</sup>

In deze paragraaf (2.3) zal ik ingaan op het vraagstuk van de wettelijke grondslag waarnaar de AP hier verwijst, namelijk artikel 6 lid 1 onder b AVG ("overeenkomst" oftewel contract als grondslag). Op het aspect van de vermeende "noodzakelijkheid" zal ik ingaan in paragraaf 2.4 van dit bezwaarschrift.

### **2.3.1 In eerdere procedures heb ik reeds gewezen op misbruik van het contractbegrip**

In andere klachtprocedures en rechtszaken over privacy-schendingen in het OV heb ik eerder reeds gewezen op de onjuiste manier waarop de AP het in de AVG gehanteerde contractbegrip interpreteert. Dit heb ik uiteindelijk samengevat in paragraaf 6 van mijn verzoekschrift d.d. 25 februari 2022 aan het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM):

-----

## **6 Abuse of the concept of a contract**

The AP and the Dutch courts tolerate and promote an abuse of the concept of a contract as legal grounds for the processing of personal data without the consent of the data subject. Their basic reasoning is as follows:

- (1) A data controller (in this case: NS or Connexxion) can choose its own aims, which should be regarded as "legitimate" unless a data subject can prove that they are not. The aims should also be regarded as "specific and explicit", even if they contain only one word (like "safety" or "efficiency" or "fraud prevention").
- (2) A data controller can choose the means by which they can realise those aims, and these means should be regarded as proportional, and for that reason also as necessary to achieve those aims, unless a data subject can prove that this is not so - which is impossible, because

---

<sup>18</sup> Besluit AP d.d. 28 augustus 2024, paragraf 3.2.3 ("Beoordeling AP over rechtmatigheid"), pag. 5.

the data controller's wishes are always proportional in relation to the tiny, tiny interests of data subjects.

- (3) A data controller can include these means, for instance a digital system, in his general terms and can force a data subject who is dependent on vital services (like public transport) to "agree" with these terms, because otherwise the data subject (a citizen) is excluded from that service.
- (4) As soon as the citizen has submitted themselves (erm... "agreed") to these general terms, this formally counts as a "contract" in the sense of Dutch law, so also in the sense of GDPR, and thus provides legal grounds (article 6 par. 1 under (b) GDPR; article 8 under b Wbp) for whatever data processing the data controller has decided to impose on the citizen.

In this way, the AP and the Dutch courts tolerate and promote a violation of article 8 paragraph 2 ECHR, which requires any data processing that happens without real consent, to be "necessary in a democratic society". Such a necessity cannot be created by an arbitrary contract that is:

- **not** based on freely given consent - article 7 and considerations (32), (42) and (43) GDPR;
- **not** necessary in a democratic society in the sense of article 8 paragraph 2 ECHR.

GDPR does not define (in article 4 or in considerations (40) or (44)) the meaning of the term "contract" in GDPR. The Dutch courts refer to Dutch civil jurisprudence, which includes "general terms" in the definition, regardless whether a party has freely consented to those general terms or not. In the present case, this interpretation of the term "contract" and of article 6 paragraph 1 under (b) GDPR / article 8 under b Wbp leads to a violation of article 8 ECHR. This means that, according to the interpretation of Dutch courts, Dutch civil law can in effect overrule article 8 ECHR, which would mean that Dutch civil law can overrule fundamental human rights. I hope your Court will correct this interpretation. (For more on this, see chapter 9 below.)

An additional abuse of the concept of a contract is the idea of the AP and the Dutch higher court that a data controller can stipulate in their general terms that a third party is data controller. In the present case, NS (data controller on the basis of the definition in article 4 under (7) GDPR) stipulated in its general terms that the firm Trans Link Systems, partly owned by NS, is the data controller (this concerns my complaint (4)d). Connexion is also of the opinion that TLS is data controller (my complaint (4)a). However, TLS can choose to have different "legitimate purposes" than the public transport companies NS and Connexion. This is an attempt to evade the principle of purpose limitation as mentioned in article 5 paragraph 1 under (b) GDPR.<sup>19</sup>

-----

Aan het eind van paragraaf 9 van dat verzoekschrift concludeerde ik:

The AP and the Dutch courts should have recognised that the Wbp and the GDPR, interpreted in accordance with article 8 ECHR, constitute a source of law that is independent from and higher than (Dutch) civil law. The AP has the legal obligation to protect ALL rights that are derived from a correct interpretation of Wbp/GDPR, not only those human rights that are not touched by civil law.<sup>20</sup>

---

19 Application of M. Jonker on 25 February 2022 to the European Court of Human Rights (ECtHR): *Public transport - a Railroad to Surveillance? - Piecemeal Elimination of Privacy by Discriminatory Means / Openbaar vervoer - enkele reis naar "Track & Trace"? - Stapsgewijze vernietiging van privacy met behulp van discriminerende maatregelen*. De volledige tekst (pdf) kan worden ingezien en gedownload op:  
• <https://privacyfirst.nl/wp-content/uploads/2022-02-25-Railroad-to-Surveillance-text-application-and-annex.pdf> of: • <https://privacyfirst.nl/artikelen/hoger-beroep-michiel-jonker-inzake-privacy-aantastingen-connexion-en-ns/> (scrollen naar de update van 2 maart 2022).

20 Ibid.

In het Nederlands geformuleerd, betekent dit dat, om te kunnen voldoen aan artikel 8, tweede lid van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), een contract ("overeenkomst") zoals bedoeld in artikel 6, eerste lid onder b AVG (GDPR), moet worden opgevat als een contract **dat op basis van vrijwilligheid tot stand is gekomen** tussen twee partijen,<sup>21</sup> d.w.z. op basis van vrijwillige instemming van beide partijen met het aangaan van het contract. De begrippen "vrijwilligheid" en "instemming" moeten worden opgevat in overeenstemming met het bepaalde over toestemming in artikel 4 onder 11) AVG:

11) "**toestemming**" van de betrokkene: elke vrije, specifieke, geïnformeerde en ondubbelzinnige wilsuiting waarmee de betrokkene door middel van een verklaring of een ondubbelzinnige actieve handeling hem betreffende verwerking van persoonsgegevens aanvaardt.

Een beweerd of vermeend "contract" dat op een andere manier tot stand is gekomen, bijvoorbeeld doordat één partij met overmacht bepaalde voorwaarden aan een andere partij oplegt, lijdt onder wat in het Nederlands contractrecht een "wilsgebrek" wordt genoemd.

Door bepaalde eigenaardigheden in het Nederlandse civielrecht en in de Nederlandse geschiedenis van de privatisering van overheidsdiensten, worden de juridische implicaties van zulke wilsgebreken door de AP en door Nederlandse rechters echter ontkend. Hierover meer in paragraaf 2.3.2.

### **2.3.2 Rechteloosheid in Nederland als gevolg van privatisering van overheidsdiensten in combinatie met het Nederlandse contractbegrip**

In het Nederlands burgerlijk recht gelden door bedrijven opgestelde algemene voorwaarden als een contract, omdat de Nederlandse wetgever ervan uitgaat (aanneemt) dat het bij zulke algemene voorwaarden altijd gaat om een situatie waarin een burger er **in vrijheid voor kan kiezen** om, indien de voorwaarden hem niet bevallen, geen klant te worden van het betreffende bedrijf. Deze wetgeving kwam tot stand in een tijd dat publieke nutsfuncties nog werden uitgevoerd door de staat. De Nederlandse Spoorwegen (NS), de post (later PTT), de rijkspostspaarbank en de energieleveranciers waren destijds bijvoorbeeld nog overheidsdiensten, net zoals bijvoorbeeld Rijkswaterstaat dat tot op heden nog is. Indien zij onredelijke (algemene) voorwaarden opstelden en die met overmacht afdwongen, kon een burger hier in beginsel tegen opkomen bij de bestuursrechter.

Bij de latere privatisering van zulke overheidsdiensten, waardoor die veranderden in commerciële bedrijven, is deze wetgeving ten onrechte niet aangepast, waardoor burgers opeens te maken kregen met grote, oppermachtige bedrijven, waarvan zij afhankelijk waren voor vitale diensten (openbaar vervoer, postbezorging, levering water, elektriciteit, gas e.d.), maar die zij niet meer konden aanspreken via de bestuursrechter.

Een civiele rechtsgang is, zoals bekend, veel kostbaarder en daardoor voor veel burgers onbereikbaar. Bovendien **wordt er in het Nederlandse civielrecht nog steeds simpelweg van uitgegaan** dat alle zogenoemde "contracten", inclusief de door grote bedrijven die een publieke nutsfunctie vervullen opgestelde algemene voorwaarden, op basis van vrijwilligheid tot stand zouden zijn gekomen. Een burger die daartegen opkomt en zegt een dergelijk contract niet vrijwillig te zijn aangegaan, zal door de burgerlijke rechter simpelweg in het ongelijk worden gesteld, niet op basis van feiten, maar op basis van de aannames die een vast bestanddeel vormen van het Nederlandse civiele recht (d.w.z. de uitleg van het Nederlandse Burgerlijk Wetboek).

---

21 Te weten: de betrokkene en de verwerkingsverantwoordelijke.

Het resultaat hiervan is dat de rechtspositie van de Nederlandse burger, als het gaat om zijn relatie met grote bedrijven die een publieke nutsfunctie vervullen en vitale diensten leveren, als gevolg van privatiseringen van die bedrijven zodanig is verzwakt dat die rechtspositie op sommige punten niet meer in overeenstemming is met de vereisten die voortvloeien uit artikel 8 EVRM (bescherming van de privésfeer en het familieleven). Artikel 8, tweede lid EVRM vereist namelijk dat het privéleven van burgers niet zonder hun instemming wordt aangetast, tenzij dit "noodzakelijk is in een democratische samenleving".

Het opeisen door treinvervoerbedrijven van persoonsgegevens van reizigers, is niet noodzakelijk in een democratische samenleving.

Vele jaren lang (nl. tussen ca. 1950 en ca. 2014) werd dit ook niet gedaan. Europese treinvervoerbedrijven hebben bij hun heimelijke, onderlinge overleg en besluitvorming in 2016-2018 ook niet aannemelijk gemaakt dat er een dergelijke noodzaak zou bestaan.

Toch heeft de AP tot dusverre geweigerd om handhavend op te treden tegen een dergelijke, grootschalige aantasting van de privacy van treinreizigers, of die zelfs maar te onderzoeken. Ondanks rechtszaken van mijn kant, hebben Nederlandse rechters bovendien geweigerd de AP te corrigeren op het punt van het misbruik van Nederlands contractrecht om de bescherming die EVRM en AVG beogen te bieden, te ontwijken en daarmee uit te schakelen.

Eén van de schokkendste feiten die ik in 2020-2021 in dit verband heb ervaren in mijn hoger beroepen tegen privacy-schendingen in het Nederlandse en EU-interne openbaar vervoer, was dat de Afdeling bestuurspraak van de Raad van State (ABRS) simpelweg weigerde om:

- Nederlandse wetgeving rechtstreeks te toetsen aan het EVRM als internationaal verdrag;
- de interpretatie die de lagere rechter aan de AVG en de Nederlandse UAVG gaf, rechtstreeks te toetsen aan het EVRM als internationaal verdrag.

De ABRS stelde dat de AP en de lagere rechter ervan uit mogen gaan dat (hun interpretatie van) de AVG in overeenstemming is met artikel 8 EVRM, en dat dit dus niet getoetst hoeft te worden, zelfs niet als een procespartij (in casu ik) stelt dat er strijd is met artikel 8 EVRM.

Hiermee handelde de ABRS als hoogste Nederlandse bestuursrechter in strijd met artikel 93 van de Nederlandse Grondwet, die rechtstreekse toetsing van besluiten vereist aan internationale verdragen waarbij Nederland zich heeft aangesloten.

Het maakte mij duidelijk dat we in Nederland in een post-rechtsstatelijke situatie terecht zijn gekomen, waarin weliswaar de vorm en van de rechtsstaat (procedures, gerechtsgebouwen, toga's) in acht wordt genomen, en daarmee de pretentie van een rechtsstaat in stand wordt gehouden, maar niet meer de substantie (in dit geval: rechtstreekse toetsing van besluiten aan de *inhoud* van een door Nederland ondertekend internationaal verdrag).

Over het ontstaan van deze rechteloze situatie lijken Nederlandse rechters hun schouders op te halen. Zij lijken deze situatie stilzwijgend te accepteren en te faciliteren, ondanks het feit dat dit zowel hun eigen legitimiteit als het vertrouwen in de Nederlandse rechtsstaat en in de Nederlandse overheid op fundamentele wijze uitholt.

### 2.3.3 Implicaties van de strijdigheid tussen Nederlands recht en EVRM / AVG

Nadat de ABRS op 10 november 2021 in al mijn hoger beroepen m.b.t. privacy in het OV uitspraak had gedaan en haar minachting voor de rechtsstaat daarbij had aangetoond, heb ik hieruit de logische consequentie getrokken en conform de regelen der juridische kunst op 25 februari 2022 een verzoekschrift ingestuurd naar het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), als laatste juridische instantie waarbij ik kon opkomen tegen de schending van artikelen 8 en 14 EVRM.

Op 8 september 2022 verklaarde het EHRM mijn verzoekschrift om onduidelijke (d.w.z. niet-kenbare) en zeer dubieuze redenen niet ontvankelijk. Stichting Privacy First heeft dit op 6 oktober 2022 als volgt verwoord:

Op 8 september jl. heeft het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) het verzoekschrift van Jonker niet-ontvankelijk verklaard en daarmee geweigerd de zaak in behandeling te nemen. Het hof motiveert deze beslissing summier: *“Op grond van zijn jurisprudentie (...), in het licht van het materiaal waarover hij beschikt en voor zover de zaken waarover geklaagd wordt binnen zijn competentie vallen, is het Hof van oordeel dat deze niet aannemelijk maken dat er sprake zou zijn van een aantasting van de rechten en vrijheden zoals bedoeld in het Verdrag of de daarbij behorende Protocollen en dat er niet voldaan is aan de ontvankelijkheidsvereisten in artikelen 34 en 35 van de Conventie.”* (vertaling door Jonker)

Na het raadplegen van de jurisprudentie waarnaar het EHRM verwijst (twee eerdere uitspraken van het EHRM), spreekt Jonker van een *“bizarre beslissing die de geloofwaardigheid van de rechtbescherming die artikel 8 EVRM heet te bieden, fundamenteel aantast”*. Uit de weigering van het Hof om deze zaak zelfs maar in behandeling te nemen, blijkt volgens Jonker dat *“de privacy van reizigers in het openbaar vervoer in het geheel niet wordt beschermd door de rechterlijke instantie die, als alle andere bescherming faalt, als enige nog een waarborg kan bieden, en ook moet bieden, dat artikel 8 van het EVRM daadwerkelijk wordt toegepast.”*<sup>22</sup>

Op de website van Privacy First staat een door mij gemaakte analyse van de motivering van de niet-ontvankelijkheidsverklaring van het EHRM, waaruit blijkt dat deze in strijd is met elementaire normen van redelijkheid.<sup>23</sup>

Als gevolg van deze onverantwoorde en weigerachtige houding van het EHRM, bestaat er ondanks mijn langdurige inzet nog steeds geen adequate internationaalrechtelijke of Europese jurisprudentie over de bescherming van de privacy van treinreizigers.

Er lijkt onder zowel de uitvoerende als de rechterlijke macht in de EU een stilzwijgende consensus te bestaan dat de privacy van reizigers in het openbaar vervoer niet mag worden beschermd. Ondertussen orakelen hoge EU-vertegenwoordigers over hoe belangrijk de EU "the rule of law" (de rechtsstaat) vindt. Dergelijke uitspraken zijn sinds 2021 om verschillende redenen steeds ongelooftwaardiger geworden.

---

22 <https://privacyfirst.nl/artikelen/hoger-beroep-michiel-jonker-inzake-privacy-aantastingen-connexion-en-ns/> - update d.d. 6 oktober 2022.

23 <https://privacyfirst.nl/wp-content/uploads/2022-09-30-Analyse-beslissing-EHRM-niet-ontvankelijkheid-privacy-in-OV.pdf>

In een dergelijke situatie heeft de AP als in naam "onafhankelijke" privacy-toezichthouder in essentie de volgende twee opties:

- (1) De AP kan **op inhoudelijke èn juridisch-inhoudelijke gronden** kiezen om als onafhankelijke toezichthouder op te (blijven) komen voor de eerbiediging van de privésfeer (privacy), inclusief de bescherming van persoonsgegevens. In dat geval stelt de AP zich op het standpunt dat het belangrijk is dat de privacy van honderdduizenden Nederlandse en miljoenen Europese OV-reizigers gerespecteerd wordt, in de zin dat reizigers de vrijheid en mogelijkheid behouden om desgewenst met privacy te reizen. Dit betekent dat de AP zich dan ook op het standpunt stelt dat het contractbegrip in de AVG, en daarmee de wettelijke grondslag in artikel 6, eerste lid onder b AVG, geïnterpreteerd moet worden in overeenstemming met de vereisten die in artikel 8 van het EVRM zijn vastgelegd.

Als NS en/of buitenlandse vervoerbedrijven daartegen dan een juridische procedure aanspannen, en Nederlandse bestuursrechters vervolgens opnieuw het Nederlandse burgerlijk recht boven de internationaalrechtelijke verplichtingen van Nederland stellen, procedeert de AP, liefst in nauw overleg met haar collega-autoriteiten in de EDPB, door tot in hoogste instantie (waarbij ik me dan als belanghebbende graag op enige wijze in dat proces zou voegen). Waarschijnlijk zou de zaak dan bij het Europese Hof van Justitie (ECJ) terechtkomen, omdat de AP deel uitmaakt van de Nederlandse staat, terwijl ik "slechts" een burger ben en me daarom alleen tot het EHRM kan richten. Op deze manier zou er alsnog inhoudelijke duidelijkheid ontstaan over de bescherming van de privacy van alle treinreizigers in de EU.

- (2) De AP kan **om politieke en opportunistische redenen** kiezen om weg te blijven kijken van de serieuze aanwijzingen dat er een grootschalige, onnodige, structurele aantasting plaatsvindt van de privacy van bijna alle Nederlandse en andere internationale treinreizigers binnen de EU. In dat geval zou ik als burger opnieuw in mijn eentje door de molen van de Nederlandse rechtsgang moeten (rechtbank, ABRS) om vervolgens opnieuw een verzoekschrift bij het EHRM te kunnen indienen, dat dan waarschijnlijk met dezelfde flutreden niet-ontvankelijk zou worden verklaard.

De schande die de AP en haar functionarissen met zulk taakverzuim op zich zouden laden, zou dan uiteindelijk misschien in (een paar voetnoten in) de geschiedenisboekjes terechtkomen, net zoals we tegenwoordig in geschiedenisboekjes lezen over de lafheid en het opportunisme van talloze personen die in het verdere verleden verantwoordelijk waren voor beslissingen. Misschien dat een Nederlandse of post-Nederlandse bewindspersoon dan in het jaar 2150 vrijblijvend "excuses" gaat aanbieden voor het Nederlandse privacyschendingsverleden (analoog aan de recente excuses voor het slavernijverleden, voor de Toeslagenaffaire of voor het jarenlang door de overheid negeren van de Groningse aardbevingsrisico's en -schade). Met een beetje geluk wordt er dan in 2150 nog ergens een standbeeldje geplaatst van een privacy-voorvechter ergens rond 2090, en eventueel een krans gelegd.

Ik kan de AP niet dwingen om de rechtsstatelijke, eerbare, morele keuze te maken, en dus haar taak te vervullen en voor optie (1) te kiezen. Het enige wat ik kan doen, is de keuze en het handelen van de AP zichtbaar maken en documenteren.

#### 2.3.4 Conclusie m.b.t. wettelijke grondslag

Uit het voorafgaande moet geconcludeerd worden dat de AP als zelfstandig bestuursorgaan op grond van haar wettelijke taak als toezichthouder verplicht is om te toetsen of bij een door een verwerkingsverantwoordelijke aangevoerde wettelijke grondslag ex art. 6 lid 1 onder b AVG (noodzaak voor de uitvoering van een overeenkomst), de gehanteerde definitie van een "overeenkomst" (contract) in het betreffende geval in overeenstemming is met de vereisten van artikel 8 EVRM, en met een AVG die in overeenstemming met artikel 8 EVRM wordt geïnterpreteerd.

In het onderhavige geval weigert de AP ten onrechte deze toetsing uit te voeren, maar kiest ervoor om simpelweg aan te nemen ("het aannemelijk te achten") dat de gedwongen verwerking van mijn naam en leeftijdscategorie bij de aanschaf van een internationaal treinticket "rechtmatig" is met een beroep op deze wettelijke grondslag.

Ik verzoek de AP om dit alsnog te toetsen. Een adequate toetsing zal bij de AP leiden tot het inzicht dat een verwerkingsverantwoordelijke door middel van een met overmacht afgedwongen "contract" **in een democratische samenleving** geen objectiveerbare noodzaak kan aantonen voor de verwerking van persoonsgegevens. In een **ondemocratische** (autoritaire) samenleving is dat natuurlijk anders, omdat daarin niet redelijke argumenten tellen, maar het recht van de sterkste (m.a.w. machtsuitoefening). Het AP mag zich als onafhankelijke toezichthouder echter niet in dienst stellen van autoritaire machtsuitoefening door vervoerbedrijven die een monopolie hebben op dienstverlening van vitaal belang.



## 2.4 Noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit niet aangetoond ten aanzien van vermeende vermeende doelen m.b.t. "fraudepreventie" en "leeftijdscategorie"

### 2.4.1 De wettelijke plicht van de AP om naleving van de AVG te toetsen

Enerzijds ziet de AP in haar primaire besluit geen aanleiding om nader onderzoek te doen, laat staan om handhavend op te treden, maar anderzijds doet de AP wel **niet-onderbouwde aannames om weigering onderzoek te doen, zogenaamd te "onderbouwen"**. Het gaat dan onder andere om aannames over de "aannemelijkheid" of "voorstelbaarheid" dat er een bepaalde **noodzaak** zou bestaan - bijvoorbeeld voor het realiseren van "zitplaatsreservering", korting voor een "leeftijdscategorie" of "beperking of voorkoming van misbruik" van vervoerbewijzen.

Die aannames worden door de AP als argument gebruikt voor haar weigering om mijn klacht serieus te onderzoeken. Deze benadering van de AP is in strijd met artikel 5, tweede lid van de AVG. Dit wetsartikel luidt:

2. De verwerkingsverantwoordelijke is verantwoordelijk voor de naleving van lid 1 en kan deze aantonen ("verantwoordingsplicht").

Het is de wettelijke taak van een privacy-toezichthouder om, als een betrokkene een klacht indient over het handelen van een verwerkingsverantwoordelijke, naar aanleiding van die klacht te **toetsen** of de verwerkingsverantwoordelijke aan de verantwoordingsplicht voldoet. "Toetsen" is, anders dan de AP lijkt te denken, iets heel anders dan "aannemelijk achten" of "voorstelbaar achten".

Daarom zou de AP, ten behoeve van het nemen van een rechtmatig besluit op dit bezwaar, **alsnog moeten gaan toetsen** of de verwerkingsverantwoordelijke(n) een noodzaak voor het verwerken van mijn naam en geboortedatum kunnen aantonen wanneer zij aan mij een internationaal treinticket verkopen of door een onderaannemer (verwerker) laten verkopen.

Als de AP een dergelijke toetsing nalaat, verzuimt zij haar wettelijke taak als toezichthouder.

### 2.4.2 Aannemen is niet hetzelfde als "toetsen", "aantonen" of "aannemelijk maken"

Het zou overbodig moeten zijn, maar ik ontkom er niet aan om in dit bezwaarschrift voorzorgshalve nader toe te lichten wat het onderscheid inhoudt tussen **enerzijds** "aannemen" of "zonder toetsing aannemelijk achten" en **anderzijds** "toetsen", "aantonen", "aannemelijk maken" en "op grond van adequate toetsing aannemelijke achten".

Ik zou hiervoor mijn achtergrondkennis op het gebied van wetenschapsfilosofie kunnen inzetten, maar dat lijkt me in het geval van de AP helaas te hoog gegrepen. In plaats daarvan zal ik het op een minder abstracte manier proberen uit te leggen, aan de hand van concrete casuïstiek. Ik denk hierbij aan casussen waarin het door zowel politie als rechters ten onrechte "aannemelijk" en zelfs "bewezen" werd geacht dat verpleegkundigen patiënten hadden vermoord. In Nederland is de casus van Lucia de Berk bekend.

In een recent artikel in de Engelse krant *The Guardian* staat hierover het volgende:

Clark's and De Berk's convictions were subsequently overturned, with professional statisticians pouring scorn on the analyses. In January 2002, the president of the Royal Statistical Society (RSS) wrote to the UK attorney general asserting that the "one in 73m

figure cannot be regarded as statistically valid”, calling it “fallacious” and “a serious error of logic”. Clark was released a year later, but suffered from mental illness and alcoholism, and died in 2007. De Berk was exonerated in 2010.

[Richard Gill, emeritus professor of mathematical statistics at Leiden University in the Netherlands and Julia Mortera, a forensic statistician and now honorary professor at the University of Bristol] assert that the murder convictions of medical staff are frequently based on the same errors. Confusion usually sets in with the foggy logic of the **“Texas sharpshooter fallacy”**, named after the apocryphal story of a gun-toting Texan who randomly fires off rounds into a barn door, finds a cluster and circles them as evidence that she’s a crack shot. In Gill and Mortera’s analysis, **tunnel vision can quickly take over and all pieces of other evidence (the stray shots or outliers) are ignored. Stories and pictures emerge from our narrative impulses.**<sup>24</sup>

In het onderhavige bezwaarschrift gaat het niet om de aanname dat een verpleegkundige een moord heeft gepleegd, maar om de aanname dat er een wettelijke grondslag en een noodzaak bestaat voor bepaalde gegevensverwerking. De tunnelvisie van de AP lijkt echter precies even erg. Zonder basis in de feiten **neemt de AP aan** dat de rechtmatigheid (wettelijke grondslag en noodzaak) van de betreffende gegevensverwerking aangetoond **kan** worden - het vereiste van artikel 5, tweede lid AVG.

Het lijkt of de AP hierbij stilletjes als volgt zou willen redeneren: *“Een structurele, onrechtmatige schending van de privacy van alle internationale treinreizigers in Nederland en de EU zou minder erg zijn dan een moord op een patiënt, en daarom mogen wij als toezichthouder gewoon aannemen dat die privacy-schending feitelijk niet plaatsvindt.”*

Dit is echter in strijd met de vereisten van artikel 8 EVRM en van de AVG.

### 2.4.3 De AP verwacht in haar primaire besluit twee soorten noodzaak met elkaar

Naast het ontbreken van toetsing ten aanzien van het eventuele bestaan van een noodzaak, en ook in samenhang daarmee, verwacht de AP twee verschillende soorten noodzaak met elkaar, terwijl dat verschil juridisch relevant is in verband met het vereiste van een aantoonbare wettelijke grondslag. Het gaat om de volgende twee soorten noodzaak:

- a) noodzakelijkheid **voor het uitvoeren van een contract**, inclusief de preventie van fraude bij de betaaltransactie voor een vervoerbewijs;
- b) noodzakelijkheid **voor het realiseren van een inhoudelijk doel** m.b.t. dienstverlening (bijv. zitplaatsreservering, preventie van fraude in de vorm van zwartrijden in een trein).

**Ad a).** De door NS aangevoerde wettelijke grondslag voor de gegevensverwerking is artikel 6, eerste lid onder b AVG: “noodzakelijkheid voor de uitvoering van een contract”. Het gaat daarbij om het contract tussen enerzijds een reiziger en anderzijds een vervoerbedrijf (de verwerkingsverantwoordelijke) dat voor die reiziger een dienst uitvoert in ruil voor betaling.

Als er in een contract wordt bepaald dat er persoonsgegevens van de reiziger worden verwerkt, dan is het *ipso facto* noodzakelijk om die persoonsgegevens bij de uitvoering van het contract ook inderdaad te verwerken. Dit staat volledig los van de doelen die met zo'n contract worden nagestreefd.

---

24 <https://www.theguardian.com/world/2024/oct/19/killer-nurse-daniela-poggiali-fought-to-clear-her-name-lucy-letby> (vet- en cursiefmarkeringen van mij).

NS kan bijvoorbeeld in zijn algemene voorwaarden (die in het Nederlandse civielrecht gelden als een "contract") opnemen dat een reiziger bij de aanschaf van elk treinkaartje van Utrecht naar Amersfoort (met als doel: eenmalig vervoer van de reiziger tegen betaling van ca. vijf of tien euro) zijn DNA-sequentie, een recente vingerafdruk, een recente irisscan en een doktersverklaring inzake eventuele in de afgelopen tien jaar opgelopen seksueel overdraagbare aandoeningen moet laten registreren door NS. Op grond van artikel 6, eerste lid onder b AVG, is daarmee voldaan aan het vereiste van een wettelijke grondslag voor deze gegevensverwerking. Immers, het staat in het contract, dus deze gegevensverwerking is nodig voor de uitvoering van datzelfde contract.

Toch zou een reiziger die een dergelijk "contract" niet accepteert en bij de AP een klacht indient tegen deze inbreuk op zijn privacy, met grote waarschijnlijkheid kunnen verwachten dat de AP dan een onderzoek doet en vervolgens, als de NS volhardt in dit "contract", handhavende maatregelen neemt. Mocht de AP dat weigeren, dan zou de rechter de AP hoogstwaarschijnlijk alsnog verplichten om op dit punt handhavend op te treden.

Waarom? De reden daarvoor is dat, hoewel de gegevensverwerking inderdaad nodig zou zijn voor de uitvoering van het contract, de inhoud van het contract **zelf** niet als redelijk zou worden ervaren door de AP, de rechter en het Nederlandse publiek. Stel bijvoorbeeld dat NS zou aanvoeren dat verwerking van DNA en stamboom vanaf 1800 "nodig" is om de identiteit van de klant te kunnen vaststellen ten behoeve van fraudepreventie, en om de "volksgezondheid" in de trein te kunnen waarborgen, dan zou een rechter anno 2024 oordelen:

- dat de veroorzaakte privacy-inbreuk met het oog op die doelen zowel onnodig als buitenproportioneel was; en
- dat het niet aan NS was om zelfstandig doelen m.b.t. de bescherming van de volksgezondheid te stellen op grond waarvan de rechtspositie en de privacy van reizigers worden aangetast.

Kennelijk acht de rechter dus ook de beoordeling van een **ander soort noodzaak relevant** dan alleen de noodzaak voor het uitvoeren van een contract. Hierop kom ik straks terug bij mijn bespreking van de door mij hierboven onder b) genoemde, inhoudelijke noodzaak.

Eerst wil ik echter op grond van het bovenstaande vijf dingen constateren:

- 1 - Kennelijk levert het enkele **voorhanden zijn** van een contract met bepaalde voorwaarden op zichzelf geen wettelijke grondslag op ex artikel 6, eerste lid onder b AVG;
- 2 - Kennelijk zijn ook de **inhoudelijke doelen die met het contract worden nagestreefd**, relevant voor beantwoording van de vraag of er sprake is van een adequate wettelijke grondslag;
- 3 - Kennelijk worden de noodzaak, de subsidiariteit en de proportionaliteit van de door een contract voorgeschreven of vereiste privacy-inbreuk **beoordeeld aan de hand van de inhoudelijke doelen** die met het contract worden nagestreefd,
- 4 - Kennelijk kan een verwerkingsverantwoordelijke het bestaan van een wettelijke grondslag niet aantonen (zoals art. 5 AVG vereist) met uitsluitend de verwijzing naar het voorhandenzijn van een "contract" (bijv. in de vorm van algemene voorwaarden), maar moet daarnaast ook **aantonen**:
  - dat de verwerkingsverantwoordelijke rehtens de betreffende **inhoudelijke doelen zelfstandig mag nastreven**;
  - en dat de middelen (in casu de privacy-inbreuk) **met het oog op die inhoudelijke(!) doelen noodzakelijk, subsidiair en proportioneel** zijn.
- 5 - Daarom kan van de AP als toezichthouder geëist worden dat de AP **toetst** of de verwerkingsverantwoordelijke de bovengenoemde, inhoudelijke noodzakelijkheid, subsidiariteit en proportionaliteit kan aantonen, zoals vereist door artikel 5, tweede lid AVG. Dit is **niet hetzelfde** als dat de AP **aanneemt** dat de verwerkingsverantwoordelijke de betreffende zaken kan aantonen.

**Ad b).** Nu we hierboven de relevantie van de tweede soort noodzaak hebben vastgesteld, namelijk noodzaak voor inhoudelijke doelen van de reiziger en het vervoerbedrijf, moeten de volgende twee vragen worden beantwoord:

- 1 - Kunnen NS en andere relevante (internationale) vervoerbedrijven de noodzaak, subsidiariteit en proportionaliteit van de gegevensverwerking aantonen met het oog op de aangevoerde inhoudelijke doelen (zitplaatsreservering, preventie van fraude in de vorm van zwartrijden)? Het antwoord hierop is negatief. Dit zal ik nader onderbouwen in paragrafen 2.4.4 en 2.4.5 van dit bezwaarschrift.
- 2 - Heeft de AP naar aanleiding van mijn handhavingsverzoek ("klacht") adequaat **getoetst of** NS de bovengenoemde zaken kan aantonen? Het antwoord op deze vraag is eveneens negatief, zoals blijkt uit de tekst van de motivering van het primaire besluit van de AP, zoals geciteerd aan het begin van paragraaf 2.3 van dit bezwaarschrift. Daar gaat het om de gegevens **naam** en **leeftijdscategorie**. De AP "onderbouwt" haar conclusie alleen met aannames, niet met feiten, laat staan getoetste feiten. Op deze manier is er niet getoetst of NS of andere vervoerbedrijven in compliance zijn met artikelen 5 en 6 AVG.

Voor wat betreft het gegeven **geboortedatum** geeft de AP, in paragraaf 3.2.3.3 van het primaire besluit, zelf ook toe dit niet getoetst te hebben, en het bovendien niet te willen toetsen, op grond van haar "prioriteringscriteria". Op de onjuistheid van de manier waarop de AP die "prioriteringscriteria" toepast, zal ik ingaan in paragraaf 2.5 van dit bezwaarschrift.

#### **2.4.4 Geen noodzaak voor verwerking naam t.b.v. van "fraudepreventie" bij aanschaf internationale treintickets**

Vele jaren lang, vanaf ongeveer 1950 tot 2017, konden treinreizigers anoniem en dus met privacy Europese internationale treintickets kopen, die werden geprint op waardepapier met het ATB-systeem en voorafgaande systemen. Zitplaatsreserveringen werden eveneens met behoud van reizigers-anonimiteit op waardepapier uitgeprint. Uit al die jaren is mij geen serieus probleem bekend van fraude met vervalste anonieme treintickets. Het namaken van tickets op waardepapier had waarschijnlijk waarschijnlijk veel te veel moeite en techniek vereist om lonend te zijn voor incidenteel zwart reizen. Voor zulke fysieke tickets kon er al helemaal geen lonend crimineel distributienetwerk worden opgebouwd, wat nodig zou zijn geweest om er geld mee te kunnen verdienen.

Fraudepreventie is door NS (namens zichzelf of andere vervoerbedrijven) ook nooit als reden aangevoerd voor de afschaffing van de ATB-tickets - in ieder geval niet voordat ik twee klachten bij de AP had ingediend en er gezocht moest worden naar een nieuwe reden.

De oorspronkelijke, door mij in november 2016 aan de AP gemelde reden van NS was een heel andere, namelijk dat NS en andere treinvervoerders graag wilden komen tot "ID-based ticketing". Die reden was na de inwerkingtreding van de AVG op 25 mei 2018 niet langer legaal, en dus zochten treinvervoerders vermoedelijk naar nieuwe redenen om hun werkelijke redenen te kunnen vermommen.

Pas in 2022, in antwoord op vragen van de AP naar aanleiding van mijn onderhavige handhavingsverzoek, kwam NS voor het eerst met het argument van "fraudepreventie", waarop ik in mijn zienswijze d.d. 6 augustus 2022 (zie bijlage 14) heb gereageerd.

De AP zou dus, als zij een serieuze toezichthouder wil zijn, uiterst sceptisch moeten staan tegenover zo'n nieuwe, door de NS bedachte "reden" om de ATB-tickets af te schaffen en te vervangen door een systeem waarbij elke internationale treinpassagier zijn persoonsgegevens aan vervoerbedrijven moet afstaan, gekoppeld aan elke specifieke treinreis.

Maar helaas doet de AP het omgekeerde: zij gelooft onmiddellijk de blauwe ogen van NS en acht, in strijd met de door mij aangeleverde feitelijke informatie, klakkeloos "aannemelijk" dat fraudepreventie het werkelijke doel van NS zou zijn met de verwerking van persoonsgegevens. Dit gedrag van de AP is in strijd met elke redelijke opvatting van haar wettelijke taak als toezichthouder en handhaver.

Het is zelfs nog erger. In mijn zienswijze van 6 augustus 2022 heb ik gereageerd op de nieuwe beweringen van NS over het geclaimde doel van "fraudepreventie". De AP negeert mijn zienswijze volledig in haar primaire besluit van 28 augustus 2024. Het lijkt of de AP twee volle jaren nog een te korte periode heeft gevonden om überhaupt kennis te nemen van mijn zienswijze. Of anders juist een te lange periode om de inhoud daarvan te onthouden.

Daarom zal ik de relevante paragraaf van mijn zienswijze hier in arren moede herhalen. Misschien dat de afdeling Bezwaar van de AP dan alsnog leest wat de AP eerder kennelijk niet wilde lezen:

#### **4 Doel, verwerkingsgrondslag, noodzakelijkheid en belang**

**Vraag AP:** Geef per verwerking genoemd in uw antwoord bij vraag 3 het doel en de verwerkingsgrondslag(en) aan voor het verwerken van deze persoonsgegevens (zoals in de artikelen 5 en 6 van de AVG).

**Antwoord NS:** De grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens voor de aanschaf van een ticket op naam is de uitvoering van de overeenkomst ex art. 6 lid 1 sub b AVG. NS verzoekt de gegevens bij de verkoop van een ticket op naam overeenkomstig de 'Algemene voorwaarden NS International' (raadpleegbaar via <https://www.nsinternational.com/nl/algemene-voorwaarden-nsinternational>).

Omdat NS een belang heeft om de klant goed te kunnen informeren over en tijdens de reis, bijvoorbeeld in het geval van vertragingen, wijzigingen, stakingen of calamiteiten, is er daarnaast een gerechtvaardigd belang ex art. 6 lid 1 sub f AVG. NS informeert de klant op voorhand op een transparante wijze over het voorgenomen gebruik van zijn persoonsgegevens en gebruikt de gegeven persoonsgegevens enkel voor dat doeleinde en bewaart deze voor de duur van reis. Deze informatievoorziening aan de klant is te vinden op <https://www.ns.nl/privacy>. Hier wordt de klant in het bestelproces ook op gewezen.

#### **Zienswijze Jonker:**

**(1)** Om te beginnen constateer ik dat NS hier stilzwijgend toegeeft dat de vermeende grondslag **ex art. 6 lid 1 sub b AVG** (noodzaak voor het afsluiten en uitvoeren van een overeenkomst) **alleen van toepassing is in geval van de aanschaf van een ticket op naam.**

**(2)** Hiermee **ontwijkt NS echter de vraag** of deze grondslag ook van toepassing is als er sprake is van een **anoniem ticket** - terwijl dat nu juist de situatie is die centraal staat in mijn handhavingsverzoek, dat door de AP samen met haar vragen van 14 juni 2022 in afschrift aan NS is toegestuurd.

Ik heb steeds betoogd dat het recht om binnen de EU anoniem met het openbaar vervoer te reizen, niet door NS mag worden geschonden, en heb daarbij aangegeven dat met de traditionele ATB-tickets dit recht werd gerespecteerd, en dat de ATB-tickets niet mogen worden afgeschaft zonder dat er een even privacy-vriendelijk alternatief is voor de reizigers. Immers, reizen met het openbaar vervoer is van vitaal belang voor de maatschappelijke participatie van Nederlandse burgers, die tevens EU-burgers zijn (sinds het Verdrag van Maastricht in 1992).

In andere door mij gevoerde rechtszaken m.b.t. privacy heeft NS aangegeven met willekeur privacy-aantastende bepalingen te kunnen opnemen in zijn algemene voorwaarden, die dan volgens Nederlands civiel recht gelden als een "contract", om klanten zo de toegang tot het OV te kunnen weigeren indien klanten niet met die bepalingen akkoord gaan. Op 10 november 2021 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aangegeven dat deze op willekeur gebaseerde aantasting van het grondrecht op privacy in Nederland legaal is. Op 25 februari 2022 heb ik tegen die anti-rechtsstatelijke uitspraak van de Raad van State een verzoekschrift ingediend bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).

Het is aan de AP als "onafhankelijke" toezichthouder om op dit punt, al dan niet in groepsverband met andere Europese toezichthouders (verenigd in het EDPB) een eigen standpunt in te nemen, met het oog op artikel 8 EVRM (privacy) en artikel 14 EVRM (verbod op discriminatie, inclusief discriminatie van mensen die kiezen voor behoud van hun privacy).

Zolang het EHRM nog geen uitspraak heeft gedaan op mijn verzoekschrift, is het juridisch nog geen uitgemaakte zaak of de handelwijze van NS legaal is, en staat het de AP ook om die reden vrij een eigen standpunt in te nemen. Mede in het licht van recente uitspraken van leden van de Tweede Kamer in het debat over digitalisering (zie paragraaf 11 van deze zienswijze), heb ik enige hoop dat de AP ten lange leste alsnog aan de goede kant van de geschiedenis zal durven te gaan staan.

**(3)** Van belang is voorts dat NS in antwoord op deze vraag van de AP **geen ander doel aanvoert** dan het mogelijk maken van de afsluiting en uitvoering van een **contract op naam**. Dit lijkt te stroken met wat NS eerder in zijn antwoord op vraag 2b van de AP antwoordde: *"Het op naam stellen van homeprints is noodzakelijk om fraude te voorkomen. Een reiziger dient in de internationale trein te kunnen aantonen dat hij/zij degene is die op het [homeprint-]ticket staat vermeld."*

Immers, bij ATB-tickets is, ter voorkoming van fraude, vanwege de op deze tickets aangebrachte echtheidskenmerken **geen controle nodig van de identiteit** (de naam) van de reiziger. ATB-tickets zijn, net als andere niet op naam gestelde tickets, ook vrij overdraagbaar naar andere personen - vergelijkbaar met hoe andere waardepapieren overdraagbaar zijn, bijvoorbeeld bankbiljetten.

Deze overdraagbaarheid vormt een onderdeel van de waarde, en tevens van de vrijheid en privacy die ATB-tickets aan reizigers verschaffen.

"Vrijheid" wordt in zijn algemeenheid als zodanig niet rechtstreeks beschermd door enige wet. Maar "privacy" (dat wil zeggen het privéleven, inclusief persoonsgegevens) wel. De AP heeft als wettelijke taak om mijn privacy als Nederlandse burger effectief te beschermen.

(4) In antwoord op vraag 4 van de AP voert NS ook een andere wettelijke grondslag aan voor gegevensverwerking, dit keer **zonder die te beperken tot de aanschaf van tickets op naam**. NS verwijst naar **artikel 6 lid 1 onder f AVG** (gerechtvaardigd belang van NS).

NS stelt hierbij dat NS een gerechtvaardigd belang heeft om "de klant goed te kunnen informeren over en tijdens de reis, bijvoorbeeld in het geval van vertragingen, wijzigingen, stakingen of calamiteiten."

Dit is slechts ten dele juist, namelijk voor zover het gaat om het informeren van klanten **ter plaatse van fysieke NS-faciliteiten, zoals stations en treinen**. Op ander fysieke locaties, zoals mijn eigen woning, bijvoorbeeld mijn slaapkamer, of wanneer ik privé een wandeling maak in het bos, heeft NS géén gerechtvaardigd belang om mij over wat dan ook te informeren. Ik bevind mij dan ofwel in mijn privésfeer, ofwel in een andere publieke sfeer, die ik (op dat moment) niet wens te delen met NS. Wanneer ik bijvoorbeeld op een podium een voordracht of voorstelling geef aan een publiek, mag NS mij daarbij niet storen met informatie over verhoogde treinen.

Voor zover het gaat om het informeren van mij ter plaatse van fysieke NS-faciliteiten, is het voor NS echter ook prima mogelijk om dat te doen zonder mijn persoonsgegevens te verwerken. Sinds jaar en dag doet de NS dat ook, namelijk door middel van informatieborden (al dan niet elektronisch) en omgeroepen berichten (op stations en in de trein). Die informatie is voldoende - althans, indien NS in voorkomende situaties zelf beschikt over goede, actuele informatie en bereid is die tijdig met mij te delen.

Digitaal verspreide informatie is overigens vaak onduidelijk, of wekt bij reizigers juist verwachtingen die niet reëel blijken te zijn. Mondelinge informatie van stationsomroepers en conducteurs blijkt vaak actueler en correcter te zijn, omdat met name conducteurs bijna altijd ook duidelijk aangeven dat zij bepaalde dingen nog **niet** weten, terwijl stationsomroepers zich bijna altijd **beperken** tot het omroepen van zaken die zij wel weten.

Het door NS genoemde "gerechtvaardigde belang" om mij op stationslocaties en in de trein te informeren, brengt dus op **geen** noodzaak met zich mee om enig persoonsgegeven van mij te verwerken.

(4) NS beroept zich in antwoord op vraag 4 van de AP **niet** op enig gerechtvaardigd belang om reizigers lastig te mogen vallen met allerlei ongewenste aanbiedingen, vermeende voordeeltjes of andere commerciële reclame.

Voorzorgshalve en volledigheidshalve constateer ik hier echter dat:

- het maken van reclame e.d. geen gerechtvaardigd belang meebrengt om de persoonsgegevens van mensen zonder hun toestemming te verwerken;
- het om reclame e.d. te kunnen maken, ook niet nodig is om persoonsgegevens van mensen zonder hun toestemming te verwerken.

(5) Het is mogelijk dat NS voornemens is **de eigen bedrijfsvoering** en dienstverlening zodanig te gaan inrichten dat (a) de dienstverlening aan klanten minder regelmatig en minder voorspelbaar wordt, en (b) het risico groter wordt op calamiteiten als gevolg waarvan NS grote reizigersstromen à la minute het recht wil kunnen ontzeggen om van bepaalde diensten gebruik te maken, en al die reizigers daar dan via meldingen op hun smartphone meteen over wil kunnen informeren. Het zou dan in feite gaan om een afbraak van de dienstverlening die NS quasi wil compenseren door reizigers strakker aan te sturen - met

andere woorden, het vervangen van dienstverlening aan de klanten door controle over de klanten.

Een bekend voorbeeld van deze benadering, ontleend aan *The Age of Surveillance Capitalism* van Shoshana Zuboff (2019), is hoe een stad (Chicago?) achterstallig onderhoud aan de wegen wilde compenseren door burgers per minuut op de hoogte te houden waar zich precies op dat moment files bevonden, in de hoop om zo met slecht onderhouden wegen toch dezelfde hoeveelheid verkeer te kunnen bedienen, zonder het noodzakelijke, kostbare onderhoud te hoeven plegen.

(...)

Het gaat hier in de kern om een vorm van bedrog om op kunstmatige wijze de illusie te creëren van een noodzaak voor meer digitale controle en verwerking van persoonsgegevens.

De AP zou zulke pogingen tot bedrog moeten onderkennen en daar als toezichhouder tegen moeten optreden, omdat zulk bedrog de privacy van burgers schaadt, op grote schaal.

**(6)** Verderop, in antwoord op vraag 5a van de AP (zie aldaar), geeft NS aan dat NS de verwerking van persoonsgegevens in het geval van homeprint tickets "noodzakelijk acht" om fraude te voorkomen "**met het oog op de kaders van UIC**". Naar aanleiding hiervan wil ik drie dingen naar voren brengen:

- a) "De kaders van UIC" vormen **geen** wettelijke grondslag in de zin van artikel 6 lid 1 AVG voor de legale verwerking van persoonsgegevens.
- b) NS onderbouwt **niet** waarom er bij homeprint-tickets een zodanig substantieel **frauderisico** zou bestaan, dat dit de verwerking van persoonsgegevens van alle treinreizigers zou rechtvaardigen.
- c) Bij homeprint-tickets met zitplaatsreservering of validiteit voor een specifieke treinrit is **preventie van fraude** in ieder geval **niet afhankelijk van verwerking van persoonsgegevens**, want twee reizigers kunnen niet tegelijk op dezelfde plek zitten of ongemerkt op hetzelfde tijdstip dezelfde rit maken. De conducteur kan in zo'n geval, zonder persoonsgegevens van reizigers te controleren, aan de hand van de reserveringen voor een bepaalde treinrit controleren of een reiziger rechtmatig in de trein zit, ook als die op een andere, niet-gereserveerde plek zou zijn gaan zitten. Immers, het is eenvoudig om te automatiseren dat de conducteur een melding krijgt wanneer hij of zij tijdens dezelfde treinreis twee keer een ticket scant dat gerelateerd is aan één en dezelfde zitplaats en/of een overlappend traject van één en dezelfde treinrit. Daarom is er voor deze tickets **geen** objectieerbare noodzaak tot of gerechtvaardigd belang bij het verwerken van persoonsgegevens van de reiziger.

**(7)** Nog wat verder, in antwoord op vraag 5b van de AP (zie aldaar), geeft NS aan dat er "**zo'n 200 bestemmingen**" (in het buitenland) zijn waarbij een ticket uit een kaartautomaat kan worden gehaald, **zonder dat persoonsgegevens verstrekt hoeven te worden**.

Als het gaat om het vraagstuk van noodzaak en gerechtvaardigd belang, dan wijst dit erop dat er geen intrinsieke noodzaak of gerechtvaardigd belang bestaat om bij de verkoop van internationale tickets persoonsgegevens te verwerken. Immers, als het voor die 200 buitenlandse bestemmingen niet nodig is, waarom zou het voor andere bestemmingen dan wel nodig zijn? NS biedt daarvoor geen enkele onderbouwing.



NS en buitenlandse vervoerbedrijven lijken hun **eigen keuzes m.b.t. interne bedrijfsvoering, het plaatsen en inrichten van automaten en het selectief aanbieden van tickets boven de wet te plaatsen**, in ieder geval boven de regelgeving die **bij alle treinreizen** respect voor privacy verplicht stelt en een nodeloze ongelijke behandeling van reizigers verbiedt.

Deze keuzes m.b.t. de interne bedrijfsvoering en de dienstverlening zijn **in strijd met de AVG, voor zover zij NS en/of andere vervoerbedrijven noodzaken tot het overtreden van de AVG**. Van NS en andere vervoerbedrijven mag verwacht en geëist worden, dat zij bij innovaties in hun bedrijfsvoering rekening houden met de grenzen die de AVG en artikel 8 EVRM stellen.

**(8)** Dat er op dit punt door de AP en andere privacy-toezichthouders jarenlang niet gehandhaafd is, maakt dit niet anders.

Deze inbreng in mijn zienswijze van 6 augustus 2022 is door de AP in haar primaire besluit van 28 augustus 2024, waarop ik lang heb moeten wachten, volledig genegeerd.

Ik verzoek de AP om de inbreng uit mijn zienswijze alsnog serieus te nemen en te betrekken bij uw beoordeling van mijn handhavingsverzoek.

Als de AP een noodzaak voor gegevensverwerking ziet met het oog op het inhoudelijke doel van "fraudepreventie" (in casu preventie van zwartrijden), al dan niet in samenhang met "homeprints" of "zitplaatsreserveringen", dan moet de AP motiveren waarom zij het oneens is met de door mij in augustus 2022 ingezonden argumentatie dat die noodzaak er niet is, en waarom de AP van opvatting is dat NS conform artikel 5, tweede lid AVG zou hebben aangetoond dat die noodzaak er wel is. Door dit na te laten en slechts "aannemelijk te achten" dat NS wel gelijk zal hebben, verzuimt de AP haar taak als toezichthouder.

Zonder die motivering van de kant van de AP is het primaire besluit van 28 augustus 2024 niet meer dan een oefening in het negeren en omzeilen van redelijke argumenten die ik heb aangevoerd. Gezien de wettelijke taak van de AP als toezichthouder en privacy-beschermer, is dat onrechtmatig.

#### **2.4.5 Geen noodzaak voor verwerking persoonsgegevens voor het vaststellen van "leeftijdscategorie" (t.b.v. "fraudepreventie")**

In paragraaf 3.2.2 van haar primaire besluit stelt de AP dat NS stelt dat zij mijn "leeftijdscategorie verwerkt als verschillende tarieven op basis van leeftijdscategorie worden gehanteerd." De AP vermeldt helaas niet waar NS dit heeft gesteld. In mijn dossier vind ik dit terug bij de antwoorden van NS in 2022 op vragen van de AP, zoals geciteerd op pag. 14 van mijn zienswijze van 6 augustus 2022 (zie bijlage 14):

**Vraag AP:** 3. Verwerkt de NS persoonsgegevens van klager en/of heeft de NS persoonsgegevens van klager verwerkt?

a. Zo ja, geef een overzicht van de persoonsgegevens die zijn verwerkt.  
(...)

**Antwoord NS:**

**Ad 3a:**

Bij de aankoop van internationale vervoersbewijzen verwerkt NS:

- Voor en achternaam
- Geslacht

- Leeftijdscategorie (*voetnoot: geboortedatum is vereist bij TGV. Leeftijdscategorie wordt gevraagd vanwege verschillende tarieven. Kinderen, jongeren en senioren kennen andere prijzen dan volwassenen. De leeftijdscategorieën verschillen per carrier*).
- E-mailadres of telefoonnummer

NS verzuimt hier echter om twee dingen duidelijk te maken, en ten onrechte vraagt de AP er ook niet naar. Namelijk:

- Als ik een vervoerbewijs koop zonder enige vorm van korting, dan heeft de betreffende vervoermaatschappij ("carrier") dit persoonsgegeven van mij ook niet nodig. Het door mij aan de AP genoemde vervoerbewijs t.b.v. een reis in maart 2020 was een vervoerbewijs zonder leeftijdsgebonden korting. Betekent dit dat NS en internationale vervoerbedrijven géén leeftijdscategorie willen opeisen of verwerken als het om zo'n ticket zonder korting gaat? Kunnen zij dit toezeggen?
- Als ik wèl zo'n ticket met leeftijdscategoriegebonden korting aanschaf aan de balie, dan kan de baliemedewerker ook een zichtcontrole uitvoeren aan de hand van mijn paspoort, identiteitskaart of rijbewijs. Ook dan is er dus geen verwerking van mijn leeftijdscategorie in de systemen van NS of een internationaal vervoerbedrijf nodig.

In reactie hierop switcht de AP opeens weer naar het quasi-constateren van een noodzaak voor verwerking **omdat het vervoerbedrijf dat nu eenmaal zelf met willekeur in een "contract" (lees: de algemene voorwaarden) heeft gezet**. Want de AP schrijft in haar primaire besluit:

*"Ten aanzien van de verwerking van leeftijdscategorie acht de AP het aannemelijk dat de AVG niet wordt overtreden. De verwerking van uw leeftijdscategorie is dan noodzakelijk voor de sluiting en uitvoering van een vervoersovereenkomst tussen de spoorwegonderneming of verkoper van treintickets met u."*

Dus omdat een spoorwegonderneming het met willekeur, op subjectieve gronden nodig "vindt" en het eigenmachtig in een pseudo-contract zet (zie paragraaf 2.3 van dit bezwaarschrift), acht de AP het ook opeens "nodig"? De toezichthouder gedraagt zich op deze wijze als een poedel van verwerkingsverantwoordelijken die eigenmachtig en met willekeur reizigers dwingen om onnodig persoonsgegevens te laten verwerken - omdat die reizigers anders de trein niet in mogen naar de betreffende bestemming.

De AP heeft al helemaal niet getoetst of een dergelijke gegevensverwerking "proportioneel" zou zijn.

Deze stilzwijgende collusie van de toezichthouder met verwerkingsverantwoordelijken / verwerkers is niet in overeenstemming met de wettelijke taak van de AP. Het is taakverzuim.

Als de AP vindt dat verwerkingsverantwoordelijken met willekeur via het opstellen van "algemene voorwaarden" de verwerking van persoonsgegevens mogen afdwingen bij burgers die afhankelijk zijn van een publieke nutsfunctie (in dit geval treinvervoer), dan zou de AP de integriteit moeten opbrengen om dat dan ook hardop te zeggen en op te schrijven.

Dit zou ook bijdragen aan het scheppen van juridische duidelijkheid door middel van een daaropvolgende rechterlijke toetsing. Als de AVG in de opvatting van rechters **willekeurige** verwerking van persoonsgegevens door particulieren toestaat op grond van een afgedwongen "contract", ook zonder aangetoonde inhoudelijke noodzaak, dan is het nodig om dit openlijk en expliciet te formuleren, zodat het aan Nederlandse politici en de regering kan worden voorgelegd. Wat de AP nu doet, is meewerken aan het verdoezelen en onder het vloerkleed vegen van een situatie waarop zij eigenlijk toezicht zou moeten houden.

Kennelijk wil de AP politieke, bestuurlijke, ambtelijke en/of andere machthebbers ter wille zijn die er belang bij hebben dat het grote publiek géén helder beeld krijgt van de manier waarop hun privacy met willekeur wordt geschonden, waarbij het doel van artikel 8 EVRM en de AVG terzijde wordt geschoven. Waarmee dus ook de door politici bejubelde "rechtsstaat" stilletjes terzijde wordt geschoven, zonder dat die politici daarop kunnen worden aangesproken - want de quasi-"onafhankelijke" toezichthouder doet het voor hen. De AP houdt hen uit de wind - in strijd met haar wettelijke taak en haar vermeende "onafhankelijkheid".

## 2.4.6 Onjuiste analyse door AP van gegevensverwerkingen die "noodzakelijk" zouden zijn - weglating van mogelijke gegevensverwerkingen

In paragrafen 2.4.4 en 2.4.5 heb ik onderbouwd dat de AP niet getoetst heeft of er een inhoudelijke noodzaak voor twee soorten gegevensverwerking door NS is aangetoond (nl. die van naam en die van leeftijdscategorie).

Daarnaast heeft de AP echter een truc toegepast in haar primaire besluit, in een kennelijke poging om het achterwege laten van toetsing wat meer aan het zicht te onttrekken. De AP heeft namelijk in haar primaire besluit drie soorten gegevensverwerking genoemd, maar drie andere soorten, op gecamoufleerde wijze, ten onrechte buiten beschouwing gelaten - terwijl ze wèl deel uitmaakten van mijn handhavingsverzoek.

De AP heeft ten onrechte aangenomen dat mijn klacht over de verwerking van naam en leeftijdscategorie alleen betrekking zou hebben op een verwerking door het Nederlandse vervoerbedrijf NS, en dat mijn klacht over de verwerking van mijn geboortedatum alleen betrekking zou hebben op verwerking door buitenlandse, intra-EU-vervoerbedrijven. Beide aannames zijn onjuist. Voor het overzicht zet ik dit hieronder in schema:

	Nederlands treinvervoerbedrijf (NS)	Buitenlandse vervoerbedrijven in de EU (bijv. DB, SNCF, Thalys)
<b>Afgedwongen verwerking naam</b> AP neemt aan: <b>NS</b> is verwerkingsverantwoordelijke	AP: neemt zonder adequate grond rechtmatigheid aan (zie paragraaf 2.4.4)	-- AP zwijgt erover en laat het daarmee buiten beschouwing
<b>Afgedwongen verwerking leeftijdscategorie</b> AP neemt aan: <b>NS</b> is verwerkingsverantwoordelijke	AP: neemt zonder adequate grond rechtmatigheid aan (zie paragraaf 2.4.5)	-- AP zwijgt erover en laat het daarmee buiten beschouwing
<b>Afgedwongen verwerking geboortedatum</b> AP <b>weigert uit te zoeken</b> wie de verwerkingsverantwoordelijke is (zie par. 2.6 bezw.)	-- AP zwijgt erover en laat het daarmee buiten beschouwing	AP weigert te onderzoeken; en weigert contact op te nemen met collega-toezichthouders (zie paragraaf 2.5 bezwaarschr.)

We zien hier dat de AP drie misleidende trucs in combinatie met elkaar toepast:

1. Misleiding en verwarring zaaien over wie (mogelijk) **verwerkingsverantwoordelijke** is (obfuscatie èn ongegronde aannames m.b.t. verwerkingsverantwoordelijkheid);
2. Onjuiste **a priori toeschrijving** van gegevensverwerking (-sverantwoordelijkheid) aan ofwel alleen binnenlandse, ofwel alleen buitenlandse vervoerbedrijven;
3. Misbruik van de aldus gecreëerde onduidelijkheid als stil **excuus om** drie van de zes mogelijke categorieën overtreding **te verzwijgen en niet te onderzoeken**.

#### 2.4.7 De AP negeert dat NS haar eerder leugens op de mouw heeft gespeld, en kiest ervoor om opnieuw "aan te nemen" dat het klopt wat NS vertelt

Deze collusie van de AP met vervoerbedrijven is des te opmerkelijker, omdat vervoerbedrijf NS eerder in de procedure al heeft geprobeerd om de AP te misleiden. In paragraaf 1 van mijn zienswijze d.d. 6 augustus 2022 (zie bijlage 14) heb ik duidelijk gemaakt dat NS zich niet alleen ten opzichte van mij, maar ook ten opzichte van de AP onbetrouwbaar heeft getoond.

Op 4 februari 2019 gaf NS antwoorden op vragen van de AP n.a.v. mijn handhavingsverzoek van 9 juli 2018. Daarin **verzweg NS voor de AP** dat er al in 2018 tussen internationale vervoerbedrijven in onderling overleg (vermoedelijk in de UIC - International Union of Railways / Union Internationale des Chemins de fer) afspraken waren gemaakt om de privacy-vriendelijke ATB-tickets uit te faseren en vervolgens persoonsgegevens van treinreizigers te gaan opeisen. In december 2019 verzweg NS dat opnieuw ter zitting van de Rechtbank Gelderland. Ik beschreef dat als volgt in mijn zienswijze:

Wat ik op 12 februari 2019 niet wist, omdat NS het tot dan toe had verzwegen, ook in zijn brief van 4 februari 2019 aan de AP, was dat NS en andere vervoerbedrijven al in 2018 in internationaal verband afspraken met elkaar hadden gemaakt om bij de verkoop van internationale vervoerbewijzen persoonsgegevens van klanten te gaan eisen. Ook later, ter zitting van de Rechtbank Gelderland op 16 december 2019 nadat ik beroep had ingesteld, verzweg NS dit, terwijl de maatregel op dat moment niet alleen informeel, maar ook al formeel en technisch was ingevoerd - zoals nog wat later bleek uit een door mij op 20 februari 2020 aan de stationsbalie gevoerd gesprek, waarvan ik heimelijk een geluidsopname maakte (reeds in uw bezit als bijlage bij mijn onderhavige handhavingsverzoek). Pas in mei 2020 kwamen deze door NS in 2018 internationaal gemaakte afspraken aan het licht als gevolg van vragen die de voorzieningenrechter van de Raad van State aan NS stelde naar aanleiding van een door mij ingediend verzoek om voorlopige voorziening in het kader van mijn hoger beroep.<sup>25</sup>

Hieruit moet worden geconcludeerd dat NS zowel aan de AP als aan de rechter in 2019, tijdens de door mij gevoerde procedures, moedwillig cruciale informatie heeft onthouden. De NS heeft door middel van deze misleiding **willens en wetens obstructie gepleegd** met betrekking tot a) de handhaving van de wet en b) de rechtspleging.

**Ik verzoek de AP** in het kader van mijn onderhavige handhavingsverzoek:

- a) om deze obstructie van NS duidelijk en expliciet te benoemen in uw besluit op mijn onderhavige handhavingsverzoek; en
- b) om als toezichthouder op grond van die gepleegde obstructie aan NS een passende boete op te leggen, gebruikmakend van uw bevoegdheden als toezichthouder op het gebied van verwerking van persoonsgegevens.<sup>26</sup>

– Mede op grond van deze misleiding van de kant van NS, die de AP ondanks al mijn terugmeldingen van mijn ervaringen aan stationsbalies niet wenste te ontdekken, kwam de AP in zijn besluit op bezwaar d.d. 12 juni 2019 (pagina 8, randnummers 38-39) tot de volgende conclusie:

---

25 Dankzij antwoorden van de gemachtigde van NS bij brief van 12 mei 2020 op vragen van de voorzieningenrechter. Zie uw dossier, bijv. mijn onderhavige handhavingsverzoek d.d. 20 juni 2020, paragrafen 2 en 3 (pp. 10-11).

26 Zie in dit verband ook mijn opmerkingen in mijn zienswijze d.d. 6 augustus 2022 over de dubbelrol van Mr. A. Nijhoff als privacy-functionaris en advocaat in dienstbetrekking bij NS.

38. Ten aanzien van uw bezwaargrond dat NS haar medewerkers zou instrueren om bij de verkoop van internationale vervoersbewijzen aan de balie persoonsgegevens te verwerken geldt het volgende. De NS betoogt dat internationale vervoersbewijzen kunnen worden aangeschaft zonder dat daarbij persoonsgegevens worden verwerkt in situaties waarin de NS verwerkingsverantwoordelijke is. Reizigers hebben wel de mogelijkheid een e-mailadres aan te leveren om serviceberichten te ontvangen in geval van vertragingen, wijzigingen, stakingen of calamiteiten. Als een reiziger daarvoor kiest worden de voor- en achternaam, het geslacht, de leeftijdscategorie en het e-mailadres van de reiziger verwerkt. Reizigers zijn niet verplicht deze gegevens af te staan.

De NS stelt verder dat de juiste verkoopwijze van internationale vervoersbewijzen op 18 mei 2017 en in de week van 7 februari 2019 nogmaals bij haar personeel onder de aandacht is gebracht. Nu hieruit volgt dat u niet verplicht bent uw persoonsgegevens af te geven voor de aanschaf van internationale vervoersbewijzen en dat ook niet hebt gedaan of gaat doen, concludeert de AP dat uw persoonsgegevens niet zijn verwerkt bij het kopen van internationale vervoersbewijzen. Hiervoor is reeds gebleken dat u de betreffende vervoersbewijzen heeft kunnen aanschaffen en NS u dus feitelijk de mogelijkheid biedt om zonder verwerking van uw persoonsgegevens internationaal te reizen.

39. Tevens merkt de AP op dat zij behoudens uw verklaring dat NS medewerkers u hebben verzocht om persoonsgegevens af te staan, geen andere informatie heeft ontvangen zoals signalen of AVG-klachten waaruit blijkt dat internationale vervoersbewijzen uitsluitend zouden kunnen worden aangekocht met verstrekking van persoonsgegevens. Uw verklaring is door NS gemotiveerd en met overleggen van tegenbewijs weerlegd. Nu u geen begin van bewijs heeft aangeleverd waaruit het tegendeel blijkt en ook anderszins niet aannemelijk is geworden dat NS toch persoonsgegevens zonder grondslag verwerkt, concludeert de AP dat NS de AVG niet heeft overtreden op dit punt.

**(2)** Maar nog afgezien van de door NS gepleegde misleiding, gaat de AP in deze conclusie ook uit eigen beweging "post-truth", kennelijk om NS en met NS verbonden partijen te contenteren. Ik heb althans tot op heden geen andere plausibele verklaring gezien voor het gedrag van de AP op dit punt. De AP stelt dat ik "geen begin van **bewijs**" zou hebben geleverd waaruit zou blijken dat NS bij de verkoop van internationale tickets persoonsgegevens van mij eist. Ik had dat echter wel aangeleverd, in de vorm van de schriftelijke verklaring van een baliemedewerker op 31 januari 2019. Die verklaring vormde geen sluitend bewijs, maar wel een begin van bewijs.

Wat daarbij opvalt, is dat de AP van NS niet eens een begin van bewijs verlangt. De AP fantaseert dat NS "tegenbewijs" zou hebben "overlegd". Welk tegenbewijs? De beweringen van NS over het eigen beleid - zonder dat bijv. het "handboek" van NS is overgelegd en zonder dat er baliemedewerkers van NS door de AP zijn gehoord, laat staan op een zodanige wijze dat zij niet door hun managers kunnen worden geïntimideerd? Dat is geen bewijs, en al helemaal niet in het licht van mijn terugmeldingen. In plaats van als toezichthouder van de verwerkingsverantwoordelijke te verlangen dat die daadwerkelijk bewijs levert, gelooft de AP blind de verwerkingsverantwoordelijke ondanks herhaalde, consequente en met een schriftelijke verklaring van een baliemedewerker gestaafde meldingen van een burger wiens persoonsgegevens door de AP zouden moeten worden beschermd.<sup>27</sup>

---

27 Zienswijze Jonker d.d. 6 augustus 2022, gericht aan AP, paragraaf 1, pag. 5 (zie bijlage 14 bij dit bezwaarschrift).

Van een toezichthouder zoals de AP mag worden verwacht dat deze, na reeds een keer misleid te zijn door een verwerkingsverantwoordelijke met betrekking tot een bepaald onderwerp, in het vervolg niet meer de blauwe ogen van de betreffende partij gelooft, maar zich kritisch en onderzoekend gaat opstellen.

#### 2.4.8 Conclusie ten aanzien van de vermeende "noodzaak"

Met het voorgaande heb ik onderbouwd dat de AP bij de totstandkoming van haar primaire besluit heeft weggekeken en, ondanks gebleken eerdere misleiding van NS, nu opnieuw kiest om blind de woorden van NS te geloven. Waar het gaat om de door NS genoemde verwerkingsdoelen "fraudepreventie", "zitplaatsreservering" en "leeftijdscategoriegebonden tarifiering" weigert de AP om van NS te eisen dat die conform art. 5 lid 2 een reële noodzaak voor de verwerking van de persoonsgegevens aantoont.

In plaats daarvan volgt de AP twee drogredeneringen waarmee zij de willekeur van een verwerkingsverantwoordelijke probeert te rechtvaardigen:

1. De verwerkingsverantwoordelijke/verwerker (NS) mag van de AP met willekeur een contract opstellen waaruit dan volgens de AP een "noodzaak" voor gegevensverwerking voortvloeit, waarbij het gaat om een "noodzaak" puur omwille van de uitvoering van dat willekeurige contract, onafhankelijk van de vraag of die noodzaak in relatie tot een inhoudelijk doel (bijv. "het realiseren van een zitplaatsreservering") bestaat en kan worden aangetoond;
2. De verwerkingsverantwoordelijke mag van de AP met willekeur overschakelen op een nieuw technisch en administratief systeem (van ATB-tickets naar Atlantis Homeprints), zonder rekening te houden met structurele schade die daarmee aan de privacy van treinreizigers wordt toegebracht. Volgens de AP vloeit er dan uit deze willekeurige overschakeling naar een ander, privacy-onvriendelijk systeem een "noodzaak" voort om privacy van treinreizigers te schaden.

De AP negeert ten onrechte dat een dergelijke overschakeling van een privacy-vriendelijke techniek naar een privacy-aantastende techniek in strijd is met overweging (15) van de AVG over het vereiste technologieneutraliteit bij de afweging welk systeem er voor een bepaald doel in gebruik mag worden genomen.

Ik begrijp niet hoe een toezichthouder en zijn medewerkers nog met zelfrespect in de spiegel kunnen kijken als zij dit soort redeneringen volgen.

Hoe dan ook, op deze manier verzuimt de AP op onrechtmatige wijze haar wettelijke taak om een hoog, volledig en doeltreffend niveau van privacy-bescherming te realiseren. En dat ligt niet aan te weinig budget of een personeelstekort. De zelfde tijd die de AP heeft besteed aan het treffen van een primair besluit waarin zij, gebruikmakend van allerlei gezochte redeneringen, wegkijkt van aanwijzingen dat er een grootschalige overtreding plaatsvindt,<sup>28</sup> had zij ook kunnen besteden aan het treffen van een primair besluit waarin zij wèl opkomt voor privacy.

Ik hoop dat de AP bereid zal zijn om naar aanleiding van dit bezwaar alsnog het goede te doen en een besluit te nemen om de zaak verder te onderzoeken en waar nodig handhavend op te treden.

---

<sup>28</sup> Over die grootschaligheid straks meer in paragraaf 2.5 van dit bezwaarschrift.



## 2.5 Het huidige "prioriteringsbeleid" van de AP is onredelijk en is een poging om haar wettelijke onderzoeksplicht te omzeilen

In paragraaf 2.2.1 ben ik ingegaan op de vraag wat, gezien de door mij gemelde overtredingen, beschouwd moet worden als een "passende" mate van onderzoek, zoals bedoeld in overweging (141) AVG.

In deze en volgende paragrafen (t/m paragraaf 2.5.10) zal ik ingaan op de onjuiste argumenten die de AP in paragraaf 4 van haar primaire besluit aanvoert ter ondersteuning van haar keuze om naar aanleiding van mijn handhavingsverzoek (klacht) geen of althans geen serieus onderzoek te plegen.

De AP wekt in haar primaire besluit de suggestie dat deze weigering slechts betrekking zou hebben op één van de zes soorten gegevensverwerking waarvan, in het kader van mijn handhavingsverzoek, mogelijk sprake is, en waarbij mogelijk de AVG wordt overtreden (zie paragraaf 2.4.6 van dit bezwaarschrift).

Deze suggestie van de AP is onjuist. De weigering van de AP om adequaat onderzoek te plegen, heeft betrekking op alle zes soorten gegevensverwerking. In twee daarvan (verwerking van mijn naam en verwerking van mijn leeftijdscategorie, door de AP besproken in paragrafen 3.2.3.1 en 3.2.3.2 van haar primaire besluit) neemt de AP zonder voldoende onderzoek aan dat de verwerking rechtmatig en noodzakelijk zou zijn. Dit heb ik geciteerd en besproken in de paragrafen 2.3 (wettelijke grondslag; contract), 2.4.4 (noodzaak naam) en 2.4.5 (noodzaak leeftijdscategorie) van dit bezwaarschrift.

In drie andere gevallen (verwerking naam en leeftijdscategorie door buitenlandse vervoerbedrijven; verwerking geboortedatum door Nederlandse vervoerbedrijven) probeert de AP het bestaan van de betreffende categorieën gegevensverwerking weg te moffelen door erover te zwijgen. Op die manier probeert de AP ook haar weigering tot het doen van onderzoek naar die drie soorten gegevensverwerking te verdoezelen.

Tegen deze **stilzwijgende(!) weigeringen** om onderzoek te doen, vallen natuurlijk weinig argumenten in te brengen, behalve dan door van mijn kant te constateren en te benoemen:

- dat er sprake is van een **feitelijke weigering**; en
- dat die weigering **onredelijk en onrechtmatig** is, gezien de aanwijzingen die ik heb aangeleverd dat er sprake is van een serieuze, structurele overtreding.

Als de AP voor die onredelijke weigering echter geen argumenten aandraagt, zijn er ook geen argumenten voorhanden die weerlegd kunnen of moeten worden.

De zesde en laatste soort gegevensverwerking betreft mogelijke overtredingen bij de verwerking van het persoonsgegeven "geboortedatum" onder verantwoordelijkheid van buitenlandse bedrijven (waarschijnlijk treinvervoerders) binnen de EU. Op dit punt ziet de AP zich in haar primaire besluit genooddaakt om **openlijk te weigeren** onderzoek te doen, onder verwijzing naar wat zij in haar primaire besluit "bepaalde criteria" noemt. Zij specificeert dat in haar besluit niet, maar lijkt daarmee te doelen op haar "beleidsregels prioritering klachtenonderzoek", ingegaan op 20 september 2018. Zij laat het echter aan de indiener van het handhavingsverzoek over om dat zelf uit te vinden.

In deze paragraaf (2.5) zal ik daarom aan de hand van die zesde soort gegevensverwerking aangeven waarom de AP met haar primaire besluit niet voldoet aan haar wettelijke onderzoeksplicht in deze casus. In samenhang daarmee zal ik ingaan op de argumenten die de AP aanvoert ter rechtvaardiging van haar weigering om onderzoek te doen.

## 2.5.1 Verwerking geboortedatum door buitenlandse vervoerbedrijven

In paragraaf 3.2.3.3 van haar primaire besluit bespreekt de AP de mogelijkheid dat treinreizigers die aan een Nederlandse stationsbalie een internationaal vervoerbewijs voor een treinreis binnen de EU aanschaffen, onder verwerkingsverantwoordelijkheid van een buitenlands vervoerbedrijf worden gedwongen om hun geboortedatum te laten registreren. De AP schrijft:

3.2.3.3. Verwerking van uw leeftijd. Daarnaast geeft NS nog aan dat zij voor TGV-treintickets uw geboortedatum verwerkt. Op basis van de voorhanden informatie is niet duidelijk in hoeverre NS invloed uitoefent op de vaststelling van het doel van die verwerkingen en van de wijze waarop deze worden verricht. Daarnaast is het niet duidelijk wat het doel is van verwerken van de geboortedatum. Hierdoor kan de AP op dit moment niet beoordelen of de verwerking van uw geboortedatum voor een TGV-treinticket rechtmatig is. Hiervoor is verder onderzoek nodig door de AP. De AP zal dan eerst moeten bepalen welke organisatie het doel van de verwerking bepaalt en wat het doel is. Pas erna kan de AP beoordelen of de verwerking rechtmatig is.<sup>29</sup>

Meer dan vier jaar na mijn handhavingsverzoek van 20 juni 2020 is het de AP "niet duidelijk" in hoeverre NS "invloed uitoefent" op de gegevensverwerking die NS in opdracht van de Franse spoorwegmaatschappij SNCF (eigenaar/exploitant van de TGV) uitvoert...

Het ligt zeer voor de hand dat SNCF de verwerkingsverantwoordelijke is conform de definitie in artikel 4 onder 7 AVG. Immers, SNCF bepaalt welke persoonsgegevens er van de reiziger worden geëist. Waarom heeft de AP zichzelf hierover in die vier jaar tijd geen duidelijkheid verschaft, door dit eenvoudigweg aan SNCF te vragen, bijvoorbeeld met een brief of email?

Ook is het de AP na vier jaar nog steeds niet duidelijk wat het doel is van die verwerking. Tja, als je het niet vraagt, en ook niet doorvraagt als je geen duidelijk antwoord krijgt, dan kom je het natuurlijk niet te weten. Een kleuter beseft dit. Maar voor de AP is het kennelijk te moeilijk om te begrijpen.

In paragraaf 4 van haar primaire besluit d.d. 28 augustus 2024 gaat de AP in op de redenen waarom zij heeft besloten mijn handhavingsverzoek niet "verder" te onderzoeken. De AP begint deze motivering met een leugen:

Kan de AP niet direct vaststellen of de AVG is overtreden? Dan kijkt de AP of zij uw klacht verder gaat onderzoeken.<sup>30</sup>

De leugen zit in het allereerste woordje: "Kan". Als de AP aan SNCF een simpel briefje had gestuurd met enkele vragen, had de AP waarschijnlijk heel goed kunnen vaststellen of de AVG is overtreden. De AP **kan** zo'n briefje sturen. Het gaat dan om de volgende simpele vragen aan SNCF:

---

29 Primair besluit AP d.d. 28 augustus 2024, paragraaf 3.2.3.3, pagina 5.

30 Ibid., paragraaf 4, pag. 6, tweede en derde zin.

- Is SNCF de verwerkingsverantwoordelijke m.b.t. verwerking naam en geboortedatum reizigers bij aankoop TGV-tickets (bij aankoop in Frankrijk, in Nederland, in andere landen)?
- Zo nee, wie is of zijn volgens SNCF dan verwerkingsverantwoordelijk, en op welke grond?
- Beschouwt SNCF NS als een verwerker (art. 4 onder 8 AVG) van de betreffende gegevens?
- Zo ja, dan ontvangt de AP van SNCF graag de tekst van de verwerkersovereenkomst met NS.
- Wat is volgens SNCF het doel van deze gegevensverwerking?
- Waarom is deze gegevensverwerking volgens SNCF noodzakelijk voor dit doel?
- Wat is volgens SNCF de wettelijke grondslag voor deze gegevensverwerking, en waarom?

Ik schud deze vragen in twee minuten uit mijn mouw. Maar de AP heeft dit vier jaar lang zogenaamd niet "gekund".

Dit zou een brevet van incompetentie zijn, als de AP werkelijk niet in staat was geweest op het idee te komen om deze vragen aan de twee betrokken bedrijven (SNCF en NS) te stellen. Maar natuurlijk was de AP daartoe wel in staat. Alleen **wilde** de AP haar eigen taak op dit punt niet vervullen. De AP **wilde niet** dat duidelijk werd wie hier de verwerkingsverantwoordelijke is. Dat is moedwillig taakverzuim. Het gevolg van dat taakverzuim is een onrechtmatig primair besluit.

Het is onredelijk en onrechtmatig om als toezichthouder een besluit te baseren op het ontbreken van informatie die juist ontbreekt door opzettelijke nalatigheid van de toezichthouder zelf.

Temeer gezien de eerdergenoemde verplichting van de AP om als privacy-toezichthouder een "hoog, volledig en doeltreffend beschermingsniveau" te realiseren.

## 2.5.2 Motiveringsgebrek: de AP verwijst naar vage "criteria"

Nadat de AP aldus op schaapachtige wijze heeft geconstateerd dat zij als gevolg van haar eigen, jarenlange taakverzuim (maar dat zegt ze er niet bij) nog steeds niet beschikt over basale informatie ten aanzien van de betreffende gegevensverwerking, vervolgt zij paragraaf 4 van haar primaire besluit met argumentatie waarom zij deze basale informatie **ook nu nog steeds niet wil krijgen**:

De AP gebruikt daarvoor bepaalde criteria. Zo zorgt de AP dat zij efficiënt en effectief is, en mensen het beste kan helpen. Meer informatie hierover leest u op [autoriteitpersoonsgegevens.nl/behandeling-van-klachten-door-de-ap](https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/behandeling-van-klachten-door-de-ap).<sup>31</sup>

**"Efficiënt en effectief"???** Ik hoop dat de afdeling Bezwaar van de AP nu huilend van het lachen over haar stoelleuning hangt. Zo niet, dan moeten we misschien helaas de lachspieren van rechters gaan kietelen. Toch is dit niet leuk. Met een dergelijke farce (*We hadden vier jaar lang geen tijd om een briefje met zeven vragen te sturen*) brengt de AP schade toe aan het toch al gehavende aanzien van het Nederlandse privacy-toezicht, en meer algemeen aan het tegenwoordig toch al kwetsbare vertrouwen in ons toezicht en onze rechtsstaat.

**"Bepaalde criteria"???** Dat is een wel zeer vage omschrijving om een afwijzend besluit te motiveren. Natuurlijk heb ik meteen geprobeerd de door de AP aangegeven webpagina te bekijken. Daar stonden de betreffende criteria echter niet vermeld. Daarom typte ik het woord "prioriteringsbeleid" in op het zoekvenster, en kwam terecht bij de enige pagina die aan de zoekterm voldeed: een artikel van 13 februari 2020, getiteld: "Forse stijging privacyklachten in 2019". Daar las ik:

De AP handelde in 2019 meer klachten af dan in het jaar daarvoor: afgelopen jaar handelde de AP 67 procent van de klachten af, tegenover 56 procent in 2018. De AP heeft in 2019 namelijk maatregelen getroffen om de wachttijden voor burgers die een klacht indienen terug te dringen, waaronder een **prioriteringsbeleid**. 'Ondanks die maatregelen zijn klachten nog steeds langer in behandeling dan wij wenselijk vinden', zegt Wolfsen. 'Met het huidige aantal medewerkers kunnen wij de meeste klachten pas na zes maanden in behandeling nemen. Dat moet anders: mensen hebben recht op bescherming van hun privacy en moeten daarvoor snel terecht kunnen. Daarom zijn wij ook erg blij dat het ministerie van Justitie en Veiligheid samen met ons opdracht heeft gegeven tot een onderzoek naar onze capaciteit en de financiering die daarvoor nodig is.' Dat onderzoek is naar verwachting in mei 2020 klaar.<sup>32</sup>

Kennelijk hanteerde de AP in februari 2020 nog de norm, of althans droeg uit de norm te hanteren, dat zij ernaar streefde alle ingekomen klachten binnen zes maanden te behandelen. De in de AVG genoemde wettelijke standaardtermijn is drie maanden na indiening van een klacht.<sup>33</sup> Er werd niets vermeld over uitstel van behandeling tot **vier jaar** na indiening - zoals gebeurde met mijn in juni 2020 ingediende klacht.

Vervolgens typte ik de zoekterm "**prioriteringscriteria**" in. Dit resulteerde in de mededeling: "Helaas niets gevonden. Probeer een andere zoekterm." Ik concludeerde op grond hiervan - ten onrechte, zoals wat later bleek - dat de prioriteringscriteria door de AP kennelijk niet op haar website waren geplaatst.

---

31 Primaire besluit AP d.d. 28 augustus 2024, pag. 6, eerste alinea, 5e t/m 7e zin.

32 <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/actueel/forse-stijging-privacyklachten-in-2019> (gedownload: 13 okt. 2024)

33 Artikel 78, tweede lid AVG.

Dit vormde voor mij aanleiding om terug te grijpen op door de AP genoemde prioriteringscriteria die ik was tegengekomen in eerdere door mij gevoerde zaken die eveneens betrekking hadden op de bescherming van persoonsgegevens van OV-reizigers. Die leken nog steeds relevant als referentiekader.

Pas daarna kwam ik in mijn *eigen* hoger beroepschrift van 6 maart 2020 een passage tegen waarin werd gemeld dat de AP per 20 september 2018 nieuwe beleidsregels voor prioritering had ingevoerd. Naar aanleiding daarvan ging ik opnieuw naar de website van de AP en vond de prioriteringscriteria dit keer wel, onder de zoekterm "**Beleidsregels prioritering klachtenonderzoek**".<sup>34</sup>

Dit roept de vraag op: waarom heeft de AP in haar primaire besluit van 28 augustus 2024 *wel* verwezen naar "*bepaalde criteria*", maar *niet* naar haar "*Beleidsregels prioritering klachtenonderzoek*"? Waarom deed de AP zo vaag? Was dat met opzet? Of *is* het in de praktijk zo vaag?

Inmiddels heb ik kennis genomen van het nieuwe, huidige prioriteringsbeleid. De hierin genoemde "prioriteringscriteria" (paragraaf 2.6 van het beleidsdocument) zijn vager geformuleerd dan de eerdere prioriteringscriteria die golden ten tijde van de door mij gevoerde rechtszaken in 2016 en 2017. Het begint al met de formulering van artikel 2, eerste lid van de beleidsregels:

De AP onderzoekt de inhoud van een klacht in de mate waarin dat gepast is.<sup>35</sup>

Hiermee lijkt de AP te verwijzen naar overweging (141) van de AVG. Tegelijk creëert de AP hiermee voor zichzelf een vrijbrief voor subjectiviteit. Want wat is "gepast"? Vervolgens schrijft de AP dat zij, als er uit een eerste beoordeling volgt dat er mogelijk sprake is van een overtreding, maar deze nog niet kan worden vastgesteld, een "afweging maakt" of er aanleiding is voor een nader onderzoek, waarbij zij drie "niet cumulatieve" factoren "hanteert". Het gaat om de volgende drie "factoren":

- a) De mate waarin de betrokkene wordt geraakt door de vermeende overtreding;
- b) De bredere maatschappelijke betekenis van een eventueel optreden van de AP, mede gezien vanuit de aandachtspunten die de AP op periodieke basis bekend maakt;
- c) De mate waarin de AP in staat is doeltreffend en doelmatig op te treden.

Deze factoren worden toegelicht in paragraaf 2.6 van de toelichting bij de beleidsregels. Die toelichting komt voor een deel bijna letterlijk terug in paragraaf 4 van het primaire besluit van 28 augustus 2024. Dat is niet zo vreemd. Het is een toelichting waarmee de AP alle kanten kan. Want met deze nieuwe beleidsregels, inclusief de toelichting daarop, heeft de AP voor zichzelf de ruimte gecreëerd om in essentie met willekeur te besluiten om wel of geen onderzoek te doen naar een klacht.

In de volgende paragraaf (2.5.3) zal ik dat nader onderbouwen. In samenhang daarmee zal ik onderbouwen, mede aan de hand van jurisprudentie, waarom het door de AP zelf opgestelde beleid om min of meer met willekeur te kunnen kiezen welke zaken zij wel of niet wenst te onderzoeken, haar niet ontheft van haar wettelijke onderzoeksplicht.

Daarna zal ik de tekst van paragraaf 4 van het primaire besluit analyseren, om te laten zien dat de redeneringen waarmee de AP haar weigering om te onderzoeken probeert te onderbouwen, geen hout snijden.

---

34 <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/documenten/beleidsregels-prioritering-klachtenonderzoek>

35 Beleidsregels prioritering klachtenonderzoek Autoriteit Persoonsgegevens, artikel 2, eerste lid.

### 2.5.3 Onderzoeksplicht ten aanzien van privacy-schendingen in het OV: vroegere en huidige prioriteringscriteria; jurisprudentie daarover

Een aantal jaren geleden hanteerde de AP zogeheten "prioriteringscriteria", of beschikte althans op papier over zulke criteria, en beriep zich daar ook op in juridische procedures. Ik heb me daarom destijds genoodzaakt gezien deze prioriteringscriteria te bestuderen en te beargumenteren waarom mijn toenmalige handhavingsverzoeken aan die criteria voldeden.

Ik vind de criteria terug in mijn beroepschrift van 10 september 2015, inclusief een argumentatie van mijn kant waarom mijn toenmalige handhavingsverzoek (tegen privacy-schending en -discriminatie door middel van het OV-chipkaartsysteem) voldeed aan die prioriteringscriteria. De AP heette toen nog CBP. Aangezien dezelfde argumentatie ook van toepassing is op mijn onderhavige handhavingsverzoek van 9 juli 2018 / 20 juni 2020, citeer ik hierna een passage uit de tekst van september 2015:

In zijn besluit op bezwaar verwijst het CBP naar zijn Beleidsregels handhaving:

“Indien het in zekere mate aannemelijk is dat zich een overtreding voordoet, gaat het CBP vervolgens na in hoeverre het prioriteit heeft om daarnaar onderzoek als bedoeld in artikel 60 van de Wbp te doen. Daartoe hanteert het CBP de door hem vastgestelde Beleidsregels voor handhaving door het CBP (Staatscourant 31 januari 2011, nr. 1916). In dit beleid staan de uitgangspunten en voorwaarden geformuleerd op grond waarvan het CBP bepaalt in welke gevallen het tot onderzoek overgaat (prioriteringscriteria). Het stellen van uitgangspunten en voorwaarden is nodig, omdat het CBP een kleine organisatie is, die over beperkte middelen beschikt en die daardoor niet in staat is om naar aanleiding van elk ingediend handhavingsverzoek toezichts- en handhavingsbevoegdheden toe te passen. Deze werkwijze sluit aan bij het Rijksbrede principe van selectief toezicht.

Is niet aan alle prioriteringscriteria voldaan dan stelt het CBP in beginsel geen onderzoek in, tenzij sprake is van zwaarwichtige gronden (artikel 4.2 van de Beleidsregels voor handhaving door het CBP).” Het CBP heeft de Beleidsregels als bijlage bij het besluit op bezwaar gevoegd.

(...)

Paragraaf 4 (“Prioriteringscriteria”) van de Beleidsregels CBP noemt een aantal criteria op grond waarvan het CBP moet beslissen of hij al dan niet handhavingsinstrumenten inzet:

- 4.1 Bij de afweging die ten grondslag ligt aan de inzet van handhavingsinstrumenten naar aanleiding van een bemiddelingsverzoek, handhavingsverzoek en/of klacht alsmede bij het instellen van ambtshalve onderzoek geeft het CBP prioriteit aan zaken waarbij het vermoeden heeft van:
  - a. ernstige overtredingen;
  - b. structurele overtredingen;
  - c. overtredingen die veel mensen treffen;
  - d. overtredingen waarbij het CBP door de inzet van handhavingsinstrumenten effectief verschil kan maken;
  - e. overtredingen die vallen binnen de (jaarlijkse) aandachtspunten die door het CBP bekend zijn gemaakt.
- 4.2 De criteria a t/m d gelden cumulatief, tenzij zwaarwichtige gronden zich daartegen verzetten.

Uit artikel 4.2 van de beleidsregels blijkt dat wat het CBP in de hiervoor geciteerde passage in zijn besluit op bezwaar stelde, namelijk dat aan “alle” prioriteringscriteria moet zijn voldaan voordat het CBP tot handhaving overgaat, niet klopt. Het betreft alleen criteria a t/m d, niet criterium e.

Als we kijken naar mijn handhavingsverzoek, dan wordt er aan criteria a t/m d voldaan:

- Ad a: De schending van de privacy van honderdduizenden, zo niet miljoenen abonenthouders van NS, die geen alternatief hebben dan gebruik te maken van het openbaar vervoer, is een ernstige zaak. Ook is het ernstig dat er door NS een precedent geschapen wordt om mensen die hun privacy willen behouden, te discrimineren;
- Ad b: Het betreft een structurele overtreding van NS. NS is voornemens hier tot in lengte van dagen mee door te gaan;
- Ad c: Het betreft miljoenen klanten van NS.
- Ad d: Het CBP heeft NS al eerder weten te bewegen tot het beëindigen van overtredingen (het ongeoorloofde gebruik van persoonsgegevens van studenten met een OV-jaarkaart, als ik me goed herinner), en NS is gevoelig voor zijn imago. Bovendien is NS afhankelijk van concessies van de overheid, waarbij moet worden aangenomen dat een overheid geen concessie zal verlenen aan een vervoerder die structureel de wet (in casu de Wbp) overtreedt. Voorts is NS 100% staats eigendom. Er moet van worden uitgegaan dat de eigenaar van NS het niet zou accepteren als NS de wet overtreedt. Om deze redenen kan er zeker van worden uitgegaan dat de inzet van handhavingsinstrumenten door het CBP (bijvoorbeeld de aankondiging van een last onder bestuursdwang) ook in dit geval verschil zal maken.

Op grond hiervan kan geconcludeerd worden dat de beleidsregels van het CBP/AP voorafgaand aan 20 september 2018 aan het CBP / de AP alle redenen gaven om de door mij gemelde overtredingen te onderzoeken.<sup>36</sup>

In het destijds door mij gevoerde beroep oordeelde de rechtbank dan ook dat de AP (voorheen: CBP) inderdaad te weinig onderzoek had verricht en verklaarde op 16 augustus 2016 mijn beroep gegrond:

Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder onvoldoende onderzocht of de gegevensverwerking voldoet aan het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel. Zoals hiervoor overwogen is het bij een beoordeling van de subsidiariteit van gegevensverwerking echter juist van belang of het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verstrekt in redelijkheid niet op een andere, voor de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokken persoon minder nadelige wijze kan worden verwezenlijkt. Het is dus wel relevant of met het door eiser geschetste systeem, waarbij minder persoonsgegevens worden verwerkt, de doelstellingen behaald kunnen worden.

De vraag is immers of het voor de uitvoering van de overeenkomst noodzakelijk is dat de reisgegevens worden verwerkt door het verplicht stellen van een persoonlijke OV-chipkaart. Verweerder had derhalve moeten onderzoeken of een systeem mogelijk is dat aan de bezwaren van eiser tegemoet kan komen, met inachtneming van de belangen van de derdepartijen. Nu verweerder dit heeft nagelaten is de rechtbank van oordeel dat verweerder onvoldoende acht heeft geslagen op het subsidiariteitsbeginsel en is het verrichte onderzoek van verweerder onvoldoende geweest. De rechtbank is onder deze omstandigheid van oordeel dat verweerder een onderzoek als bedoeld in artikel 60 van de Wbp had moeten uitvoeren. Immers een dergelijk onderzoek heeft de vereiste diepgang om bedoelde vraag,

---

36 Beroepschrift Jonker 10 september 2015, paragraaf 5.7.1 ( Beleidsregels handhaving), pp. 39-40.

waarbij het niet in de laatste plaats aankomt op een belangenafweging, op een verantwoorde wijze te beantwoorden.<sup>37</sup>

De AP ging tegen deze uitspraak vervolgens in hoger beroep, omdat de AP zich aangetast voelde in de eigen "beleidsvrijheid" - dat wil zeggen de beleidsvrijheid om iets **niet** te willen onderzoeken. In hoger beroep stelde de Afdeling Bestuursrechtspraak de AP hierover gedeeltelijk in het gelijk. Enerzijds liet de Afdeling het oordeel van de rechtbank in stand dat er voorafgaand aan het besluit op bezwaar onvoldoende onderzoek had plaatsgevonden, maar anderzijds oordeelde de Afdeling dat de rechtbank niet in de beleidsvrijheid van de AP moest treden door zelf te bepalen wat de AP vervolgens moest gaan doen. Ook al lag het erg voor de hand dat het antwoord op die vraag zou zijn: meer onderzoek - toch moest de AP in de ogen van de Afdeling ruimte krijgen om daar eerst nog zelf inzichten over te ontwikkelen en vervolgens te besluiten wel of niet een onderzoek ex artikel 60 Wbp in te stellen:

7.2. De rechtbank heeft naar het oordeel van de Afdeling terecht geoordeeld dat het College onvoldoende heeft onderzocht of en gemotiveerd dat een mogelijke overtreding niet aan de orde is. Daartoe wordt het volgende overwogen.

(...)

7.3. Uit 7.2.1. en 7.2.2. volgt dat de rechtbank terecht heeft vastgesteld dat op grond van het uitgevoerde globale onderzoek niet is vastgesteld dat zich geen mogelijke overtreding heeft voorgedaan. De rechtbank heeft voorts, gelet op hetgeen hiervoor onder 7.2.3. is overwogen, terecht geoordeeld dat het door [appellant sub 2] aangedragen alternatief, het inchecken met een anonieme OV-chipkaart met daarop voordeelurenkorting en het als zichtkaart tonen van een voordeelurenabonnement aan de conducteur in de trein, bij de beoordeling in het fase-I onderzoek moest worden betrokken.

(...)

8. De AP betoogt verder dat de rechtbank had moeten volstaan met vernietiging van het besluit van 13 augustus 2015. Door haar ook nog op te dragen een onderzoek als bedoeld in artikel 60 van de Wbp te verrichten, heeft de rechtbank zich de in artikel 60 van de Wbp neergelegde beleidsruimte toegeëigend die is voorbehouden aan de AP en die de AP invult aan de hand van de Beleidsregels, aldus de AP.

(...)

8.2. De AP betoogt terecht dat de keuze om al dan niet onderzoek in te stellen naar de wijze waarop ten aanzien van verwerking van persoonsgegevens toepassing wordt gegeven aan het bepaalde bij of krachtens de Wbp, gelet op de tekst van artikel 60 van die wet, is voorbehouden aan de AP, omdat het gaat om de beleidsruimte die de AP toekomt. Door het besluit van 13 augustus 2015 te vernietigen en de AP vervolgens op te dragen een uitgebreid onderzoek te doen, zonder de AP gelegenheid te geven voor nadere besluitvorming, heeft de rechtbank zich de in de artikel 60 van de Wbp neergelegde beleidsruimte toegeëigend die is voorbehouden aan de AP.<sup>38</sup>

Met andere woorden: ook de Afdeling bestuurspraak van de Raad van State vond in 2017 dat de AP te weinig onderzoek had gedaan alvorens mijn handhavingverzoek af te wijzen.

---

37 ECLI:NL:RBGEL:2016:4553.

38 ABRS 20 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2555.



Nog vier jaar later, in 2021, gebeurde er met betrekking tot dit oordeel van de Afdeling echter iets vreemds in de zogeheten "rechtsstaat" Nederland. In een volgende uitspraak in een door mij gevoerde zaak, die onder andere ging over dezelfde privacy-schending in het OV, gaf de Afdeling een misleidende interpretatie en representatie aan haar eigen, eerdere uitspraak.

Het zal wel komen doordat het andere rechters waren, die er al tijdens de rechtszitting blijk van hadden gegeven weinig op te hebben met het grondrecht van burgers op privacy - en die dus op één lijn zaten met de onwil van de AP om handhavend op te treden ten aanzien van de privacy-bescherming van reizigers in het openbaar vervoer. Dit keer verwees de Afdeling als volgt naar haar eigen, eerdere uitspraak:

Bij uitspraak van 16 augustus 2016 heeft de rechtbank dit besluit op bezwaar vernietigd en de AP opdracht gegeven een uitgebreid onderzoek in de zin van artikel 60 Wbp uit te voeren. De Afdeling heeft in de uitspraak van 20 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2555, geoordeeld dat de AP dat uitgebreide onderzoek niet hoefde uit te voeren, maar wel een nieuw besluit op bezwaar moest nemen met een nadere motivering.<sup>39</sup>

En bingo! Ineens leek het oordeel van de Afdeling in 2017 dat de AP onvoldoende onderzoek had uitgevoerd en haar besluit onvoldoende had gemotiveerd, gereduceerd te zijn tot slechts een motiveringsgebrek. In plaats van er openlijk voor uit te komen dat ze van mening verschilden met hun collega in 2017, probeerden de rechters in 2021 de geschiedenis een beetje te herschrijven door daarvan een cruciaal stukje weg te laten. Een dergelijk gebrek aan intellectuele integriteit bij onze hoogste rechters is ontluisterend en schaadt het vertrouwen in de rechtsstaat.

Wat daar ook van zij, het feit dat de Afdeling bestuursrechtspraak op 10 november 2021 **niet** openlijk afstand nam van haar eerdere uitspraak op 20 september 2017, maar die alleen voor een deel "niet citeerde", betekent juridisch gezien dat de uitspraak van 20 september 2017 geacht moet worden nog in stand te zijn, en daarmee geldig.

Dit betekent dat de Afdeling bestuursrechtspraak geacht moet worden het nog steeds met mij eens te zijn dat de AP (CBP) bij haar primaire behandeling en haar heroverweging van het primaire besluit destijds, in 2015 en 2016, onvoldoende onderzoek heeft gedaan.

Dat is anno 2024 ook voor de thans onderhavige casus relevant. De eisen die toen, in 2017, **op grond van de wet** redelijkerwijs gesteld mochten worden aan de manier waarop de AP (CBP) haar onderzoeksplicht invult, mogen thans nog steeds aan de AP gesteld worden.

Ook mijn thans onderhavige handhavingsverzoek voldoet aan de prioriteringscriteria van destijds. Samengevat:

Ad a: Het gaat om de schending van de privacy van honderdduizenden, zo niet miljoenen treinreizigers in Nederland en andere EU-landen, die geen alternatief hebben dan gebruik te maken van het openbaar vervoer. Dat is een **ernstige** zaak, ook gezien het feit dat het hier in essentie gaat om **locatiegegevens** van fysieke personen. Dergelijke gegevens kunnen veel zeggen over het leefpatroon, de relaties en gebeurtenissen in het privéleven van personen.

Ad b: Het betreft een **structurele** overtreding van NS en andere Europese treinvervoerbedrijven. Deze bedrijven zijn voornemens hier tot in lengte van dagen mee door te gaan;

---

<sup>39</sup> ABRS 10 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2509.

Ad c: Het betreft miljoenen klanten van NS en vervoerbedrijven in andere EU-lidstaten en **raakt dus veel mensen**.

Ad d: De AP heeft NS al eerder weten te bewegen tot het beëindigen van overtredingen (het ongeoorloofde gebruik van persoonsgegevens van studenten met een OV-jaarkaart). Het valt zeker te verwachten dat handhavende actie van de AP en collega-toezichthouders **effect** zal hebben. Als de toezichthouders willen, kunnen zij het onnodig en gedwongen verwerken van persoonsgegevens door treinvervoerbedrijven stoppen.

Kennelijk vindt de AP echter dat mijn handhavingsverzoek **niet** voldoet aan haar nieuwe, op 20 september 2018 ingevoerde prioriteringscriteria. Dit oordeel is niet of nauwelijk toetsbaar aan het door de AP geformuleerde beleid, omdat de AP dit zo heeft geformuleerd dat zij er naar willekeur alle kanten mee op kan. In paragraaf 2.6.1 van het huidige prioriteringsbeleid schrijft zij namelijk:

Een klacht hoeft niet op alle criteria 'hoog te scoren' voordat de AP overgaat tot een nader onderzoek. Als een klacht op meerdere criteria hoog scoort, is er wel eerder aanleiding voor een nader onderzoek. In het geval er echter sprake is van een lage(re) score op één criterium, dan kan dit voor de AP in veel gevallen reeds daarom aanleiding zijn een nader onderzoek achterwege te laten. Verder zij nog benadrukt dat de criteria niet cumulatief zijn en dat de AP, als bijzondere omstandigheden daartoe aanleiding geven, ook een nader onderzoek kan starten wanneer een klacht bijvoorbeeld op alle drie de criteria laag scoort.<sup>40</sup>

Dus ongeacht of er op één of meer van de drie genoemde "criteria" nu hoog of laag wordt gescoord, de AP behoudt altijd de beleidsvrijheid om een handhavingsverzoek wel of niet te onderzoeken, en wel of niet te honoreren. Er is dus eigenlijk geen sprake van beleid, maar van een mandaat dat de AP aan zichzelf geeft om willekeur te plegen - of om bijvoorbeeld gevolg te geven aan politieke wensen van de regering.

Met andere woorden: het concept van "beleidsvrijheid" wordt hier door de AP ingezet als een instrument om op elk moment haar wettelijke onderzoeksplicht te kunnen uitschakelen met een beroep op haar eigen "beleid".

Als de bestuursrechter dat toestaat (a.k.a. de AP "daarmee laat weggelaten") blijft er van de rechtsstaat natuurlijk niets over. Immers, dan kan een bestuursorgaan door middel van het vaststellen van een eigen, zeer ruim geformuleerd beleid de wet *overrulen*, in plaats van die in te vullen.

De rechter van de Raad van State die in 2017 uitspraak deed, leek zich daarvan bewust te zijn, en bevestigde daarom twee dingen: 1. dat de AP een onderzoeksplicht had, die de AP in de betreffende casus onvoldoende had vervuld; en 2. dat de AP beleidsvrijheid had om **binnen** het kader van het vereiste dat de AP haar onderzoeksplicht voldoende vervulde, beleidskeuzes te maken.

De rechters van de Raad van State die in 2021 uitspraak deden, hadden minder scrupules. Zij herinterpreteerden impliciet(!!) de uitspraak van 2017 alsof die slechts had gewezen op niet meer dan een "motiveringsgebrek" in het besluit van de AP om te weigeren om onderzoek te doen.

Wat betekent dit voor de situatie nu? Eigenlijk heel simpel: de uitspraak van 2017 moet geacht worden nog steeds geldig te zijn, aangezien die niet expliciet of formeel herroepen is. Dit betekent dat de AP haar onderzoeksplicht op een redelijke wijze moet vervullen. Eerder in deze paragraaf (2.5.3) heb ik aangegeven waarom de door mij gemelde overtredingen belangrijk genoeg zijn om onderzoek te vergen. In de volgende paragraaf (2.5.4) zal ik dat op één punt nog nader toelichten.

---

40 Beleidsregels Prioritering klachtenonderzoek van de AP, 20 september 2018 (Staatscourant 1 oktober 2018), paragraaf 2.6.1, pagina 8.

#### **2.5.4 De AP negeert en ontkent de maatschappelijke betekenis van de genoemde privacy-aantastingen in het OV: anoniem reizen wordt voor iedereen onmogelijk**

Iets van de genoemde prioriteringscriteria lijkt terug te komen in het primaire besluit van 28 augustus 2024 wanneer de AP in paragraaf 4 daarvan vervolgt:

De AP besluit uw klacht niet verder te onderzoeken. Hieronder leest u waarom.

Als de AP verder onderzoek doet en vervolgens actie onderneemt, dan moet dat ook altijd voldoende bredere maatschappelijke betekenis hebben. Daarvoor bekijkt de AP onder meer of de mogelijke overtreding veel mensen heeft getroffen of nog kan treffen. En of het onderwerp van de klacht een grote of dagelijkse impact heeft op deze mensen.<sup>41</sup>

Verderop in paragraaf 4 komt de AP daar nog even op terug. In de derde alinea schrijft de AP:

De AP is tegelijkertijd ook van mening dat de (dagelijkse) impact op de privacy van deze mensen relatief gering is. Er wordt een beperkt aantal persoonsgegevens verwerkt en deze persoonsgegevens kwalificeren niet als extra gevoelig of als bijzondere persoonsgegevens. Ook valt uw klacht niet binnen de door de AP vooraf bepaalde aandachtspunten waarop de AP extra toezichtscapaciteit inzet wegens het bredere maatschappelijke belang.<sup>42</sup>

Hieruit lijkt naar voren te komen dat de AP van opvatting is:

- (1) dat privacy van reizigers in het openbaar vervoer onvoldoende maatschappelijke betekenis heeft om beschermd te worden;
- (2) dat privacy van reizigers in het openbaar vervoer slechts weinig mensen raakt of nog kan raken;
- (3) dat het structureel aantasten van privacy in het openbaar vervoer géén grote en géén dagelijkse impact heeft op de reizigers.

Elk van deze drie opvattingen is onjuist. De AP onderbouwt ook nergens waarom zij deze opvattingen is toegegaan.

Hiervoor, in paragraaf 2.5.3, heb ik al aangegeven waarom de privacy van treinreizigers grote maatschappelijke betekenis heeft, omdat het in essentie veelzeggende locatiegegevens zijn, waaruit vaak ook veel valt af te leiden over het leefpatroon van mensen (werk, relaties). Het betreft véél mensen: miljoenen maken gebruik van het openbaar vervoer. Het gaat om een structurele aantasting die daardoor een grote en een dagelijkse impact heeft op de reizigers - ook als velen van hen zich daar wellicht niet van bewust zijn, zolang er geen crisissituatie ontstaat.

Een bestaande infrastructuur van privacy-bescherming in het openbaar vervoer is van groot belang om in crisistijden de grondrechten van mensen te beschermen. In paragraaf 1.6 heb ik al uiteengezet hoe het ontbreken van effectieve privacy-bescherming drie jaar geleden, tijdens de coronacrisis, een grote impact had op mij als persoon met familie in verschillende EU-landen. Ik werd gedwongen tot keuzes die op één of andere wijze mijn grondrechten ex artikel 8 EVRM aantastten: ik moest kiezen tussen eerbiediging van mijn privéleven en eerbiediging van mijn familieleven, maar het kon niet allebei.

---

41 Primaire besluit AP d.d. 28 augustus 2024, paragraaf 4, pag. 6, eind eerste en begin tweede alinea.

42 Ibid., tweede helft van de vierde alinea.

Denk even aan de situatie die er in 2018-2019 in Hong Kong ontstond, toen grote aantallen mensen daar demonstreerden voor democratie. De tracking van gebruikers van het openbaar vervoer door de autoriteiten bracht velen in groot gevaar. Denkt de AP dat Nederlandse autoriteiten nooit neigingen zullen hebben om andersdenkenden te gaan vervolgen, of dat onze democratie in Nederland nooit in gevaar kan komen? De coronacrisis heeft in 2021-2022 laten zien dat dat een onjuiste aanname is.

Het is van groot maatschappelijk belang dat we ook qua privacy-bescherming voorbereid zijn op mogelijke crises van de democratie. Op dat moment is een bestaande juridische, normatieve en technische infrastructuur van privacy-bescherming nodig om te voorkomen dat niet-democratische actoren direct toegang kunnen krijgen tot ieders persoonsgegevens. Een privacy-beschermende infrastructuur kan verdedigers van de democratie net het beetje tijd geven dat ze nodig hebben om weerstandsvermogen te ontwikkelen en te organiseren tegen actoren die de democratie en de rechtsstaat omver willen werpen.

Het openbaar vervoer vervult een sleutelfunctie als het gaat om de mogelijkheden van mensen om elkaar te ontmoeten, zich te organiseren (bijv. met gebruikmaking van het recht op vereniging) en te demonstreren.

Het maatschappelijke belang van privacy in het OV wordt nog onderstreept door de kamervragen die in 2022 aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat zijn gesteld over de verwerking van persoonsgegevens bij internationale treinreizen. Zie hiervoor paragraaf 2.5.9 van dit bezwaarschrift.

Als de AP daar anders over denkt, bijvoorbeeld omdat de AP meer ziet in een afbouw van de maatschappelijke functie van het openbaar vervoer, of omdat de AP niet hecht aan democratie of rechtsstaat, dan zou de AP dat expliciet naar voren moeten brengen in een motivering waarin zij uitlegt waarom zij het maatschappelijke belang van privacy in het openbaar vervoer niet voldoende groot acht om ten aanzien daarvan beschermend en handhavend op te treden. Dit zou de AP dan moeten onderbouwen met een serieuze, op feiten gestoelde analyse.

Wat de AP nu in haar primaire besluit doet, is niet meer dan het bagatelliseren van het belang van privacy in het OV, met behulp van enkele volzinnen waarin de AP wat subjectieve, niet-onderbouwde indrukken verwoord, zonder enige feitelijke basis.

Een afwijzing van een handhavingsverzoek die in essentie op niet meer gebaseerd is dan enkele subjectieve kreten ("Neuh, we vinden het belang niet zo groot"), is in een functionerende rechtsstaat niet rechtmatig.

Voor het vinden en op papier zetten van enkele subjectieve kreten waren geen vier jaar nodig geweest na de indiening van mijn tweede handhavingsverzoek.

### 2.5.5. Ontwikkelingen op het gebied van digitalisering mogen niet leiden tot verwaarlozing van privacy-bescherming in de fysieke wereld - ongeacht de "politieke realiteit"; Meta's "betaal of oké"-model

De AP vervolgt haar uitleg in paragraaf 4 van het primaire besluit als volgt:

Deze maatschappelijke betekenis hangt ook af van specifieke aandachtspunten van de AP. De AP bepaalt deze aandachtspunten op basis van de ontwikkelingen en risico's op privacygebied. Deze aandachtspunten vindt u op de website van de AP. [**voetnoot:** Zie: <https://www.autoriteitspersoonsgegevens.nl/actueel/de-ap-in-2024-burgers-beschermen-in-een-digitale-wereld>. Vijf thema's waaraan de AP extra aandacht besteedt zijn: Algoritmes & AI, Big Tech, Vrijheid & Veiligheid, Datahandel en Digitale overheid.]<sup>43</sup>

Hier komt om te beginnen de misvatting van de AP naar voren dat de maatschappelijke betekenis van zaken zou afhangen van de mate waarin de AP aan die zaken aandacht besteedt. Kennelijk denkt de AP dat als zij zelf geen aandacht besteedt aan bepaalde zaken, die zaken dan **dus** ook geen maatschappelijk belang meer hebben. Dit is een solipsistische aanname van de AP, waarin zij zichzelf impliciet gelijk stelt aan "de maatschappij". Het is niet redelijk, maar getuigt van ambtelijk narcisme.

We zien hier dezelfde houding van de AP terug die ik ook in paragraaf 1.7 beschreef. Daar gaat het over een AP die meent dat alles wat op één of meer AP-medewerkers subjectief als "agressie" overkomt, dus ook agressie **is**. Op grond van die subjectieve mening meent de AP dan beslissingen te kunnen nemen, bijvoorbeeld het sturen van een intimiderende waarschuwingsbrief. De AP stelt haar eigen subjectieve ingevingen gelijk aan de wereld om haar heen, en sluit zichzelf op die manier op in een gesloten universum, een ambtelijke bubbel waar zij niet meer buiten wenst te kijken.

Dat is echter niet in overeenstemming met haar wettelijke taak als **toezichthouder**. Een toezichthouder wordt geacht nu juist wel naar buiten te kijken. Anders kan hij immers geen toezicht houden op de wereld, maar alleen op zijn eigen "hallucinaties" (zoals geproduceerde fantasieën tegenwoordig worden genoemd in jargon met betrekking tot AI). Inzoverre het primaire besluit **berust op gewild niet-kijken of "hallucineren"**, is het niet rechtmatig.

Achter de door de AP in haar voetnoot genoemde link naar haar eigen website, bevindt zich géén lijst met criteria, maar alleen een lijst met de genoemde "aandachtspunten" oftewel "thema's" waaraan de AP zegt "extra" aandacht te besteden. De tekst luidt als volgt:

#### **De AP in 2024: burgers beschermen in een digitale wereld**

21 december 2023

Leven in een vrije en veilige samenleving is een groot goed. Dat kan alleen wanneer wij onze grondrechten goed beschermen. Zonder de bescherming van ons grondrecht op gegevensbescherming kunnen andere grondrechten in gevaar komen. Zoals het recht op privacy en het recht om niet gediscrimineerd te worden. Als Autoriteit Persoonsgegevens (AP) maken wij ons elke dag sterk voor een samenleving waarin persoonsgegevens goed beschermd worden. En het gebruik van algoritmes en artificiële intelligentie (AI) verantwoord gebeurt.

Toezicht houden betekent ook keuzes maken. Het toezichtveld van de AP wordt namelijk steeds groter en onze middelen zijn beperkt. Daarom richten we ons op de grootste risico's voor burgers en samenleving. De bescherming van publieke belangen staat altijd voorop. Zoals gelijke behandeling, persoonlijke autonomie en de controleerbaarheid van macht.

---

43 Primaire besluit d.d. 28 augustus 2024, paragraaf 4, pag. 6, tweede alinea, 4e en 5e zin.

### Extra aandacht voor specifieke thema's

In 2024 zetten we een aantal specifieke thema's centraal. Dit doen we binnen en naast ons reguliere werk, zoals voorlichting geven, onderzoek doen, sancties opleggen, wetgeving toetsen en klachten en datalekken behandelen. Komend jaar besteden we extra aandacht aan de volgende 5 thema's:

- Algoritmes & AI (kunstmatige intelligentie)
- Big Tech
- Vrijheid & veiligheid
- Datahandel
- Digitale overheid

Wat we op deze thema's in 2024 concreet gaan doen, is te lezen in het [jaarplan 2024](#).<sup>44</sup>

Dit roept natuurlijk de vraag op: wil de AP de burgers **alleen nog** beschermen in wat de AP noemt "een digitale wereld". Als dit zo zou zijn, dan is dat om vier redenen onrechtmatig:

- (1) **Er bestaat geen zuiver "digitale" wereld.** Ook de informatie die op computers wordt bewaard en die tussen computers onderling alsmede tussen mensen en computers wordt gecommuniceerd, maakt nog steeds deel uit van de fysieke, soms "analoog" genoemde wereld. Het mag bij de AP bekend verondersteld worden dat ook elektronen en andere quantum-deeltjes tot de fysieke wereld behoren en zich niet bevinden in een parallel universum, of in ieder geval niet uitsluitend.

Het is onrechtmatig om de bescherming van privacy met willekeur achterwege te laten in een arbitrair gedefinieerd of gelabeld "niet-digitaal deel" van de wereld of het universum. Dat zou zijn alsof de AP weigert de privacy te beschermen in door haar aangewezen, aangemerkte of gelabelde "on-Nederlandse" delen van Nederland.

- (2) In de AVG staat, zoals blijkt uit artikel 1 daarvan, de bescherming van "**natuurlijke personen**" centraal.<sup>45</sup> Bij natuurlijke personen gaat het om **fysieke mensen in de fysieke wereld**. Deze fysieke mensen beschikken over een **geest** die onlosmakelijk **deel uitmaakt van en verbonden is met** hun fysieke aanwezigheid en verschijningsvorm. Het idee dat de geest van levende mensen, inclusief de gedachten en communicatie van die geest, van hun fysieke identiteit zou kunnen worden afgezonderd in een separaat "digitaal" domein, is een hersenschim - hoe graag transhumanisten er ook in willen geloven. Het is, met andere woorden, een onjuist idee, en kan daardoor niet gebruikt worden als deugdelijke basis voor enig besluit waarvan wordt gepretendeerd dat het rechtmatig zou zijn.
- (3) Als privacy (in casu persoonsgegevens) **in de fysieke wereld niet of onvoldoende wordt beschermd, kan die ook niet adequaat worden beschermd in de "digitale" wereld**. Dit is alleen al zo vanwege het feit dat, als de fysieke persoon niet wordt meegerekend met datgene wat beschermd dient te worden, er geen te beschermen, levende persoon meer

---

44 Bron: <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/actueel/de-ap-in-2024-burgers-beschermen-in-een-digitale-wereld> (gedownload: 20 oktober 2024).

45 Artikel 1 van de AVG: "**Onderwerp en doelstellingen**". Eerste artikellid: "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." Tweede artikellid: "2. Deze verordening beschermt de grondrechten en de fundamentele vrijheden van natuurlijke personen en met name hun recht op bescherming van persoonsgegevens." Bron: Tekstuitgave Privacyverordening & UAVG, Tweede druk, Jan Berkvewns & Cathérine Jakimowicz, Boom juridisch, Den Haag, 2018.

bestaat. In dat geval kunnen er ook geen "persoonsgegevens" meer bestaan. Bits en bites die niet gerelateerd kunnen worden aan een fysieke, natuurlijke, te beschermen persoon, zijn geen persoonsgegevens en vallen dus ook niet onder de bescherming van de AVG. In de AVG worden persoonsgegevens immers gedefinieerd als gegevens die herleidbaar zijn tot natuurlijke personen.<sup>46</sup>

Met andere woorden, zelfs als bepaalde "digitale" gegevens over mij prima worden beschermd, maar zonder daarbij mijn bescherming als gehele, natuurlijke, fysieke persoon rechtstreeks te betrekken, dan wordt mijn privacy nog steeds niet adequaat beschermd. Daarom **mag de AP enig besluit van haarzelf niet baseren op een verondersteld dilemma tussen bescherming van personen in de "digitale" versus de fysieke wereld**. Bescherming in de fysieke wereld moet altijd prioriteit hebben, omdat anders in de fysieke, analoge wereld reeds datgene wordt vernietigd waarvan men dan in de "digitale wereld" nog iets meent te moeten beschermen. Men is dan met die bescherming te laat. *Too little, too late*.

- (4) **Technologieneutraliteit (overweging 15 AVG)**. Overweging (15) van de AVG vereist bij de bescherming van de privacy van natuurlijke personen dat dit "technologieneutraal" gebeurt.<sup>47</sup> Uit deze overweging valt af te leiden dat "digitalisering van gegevensverwerking" nooit gebruikt kan worden als rechtmatig excuus voor een grotere inbreuk op de privacy van natuurlijke personen dan die, die zou plaatsvinden bij een analoge manier om hetzelfde doel te bereiken.

Ik ben me er zeer goed van bewust dat overweging (15) van de AVG en de implicaties daarvan door Nederlandse en andere Europese rechters stelselmatig worden genegeerd. Er is grote politieke druk om zo veel mogelijk zaken te "digitaliseren" en ik heb in de door mij in de afgelopen tien jaar gevoerde zaken nog geen enkele rechter meegemaakt die in het aanzicht van die politieke druk zijn of haar rechterlijke onafhankelijkheid bewaarde.

De problematiek wordt nog verergerd doordat het vaak voorkomt dat de doelen van een bepaalde gegevensverwerking ongeveer tegelijk, en op een niet-transparante manier, meeveranderen wanneer die gegevensverwerking wordt gedigitaliseerd. Het gaat dan vaak om "**ex ante function creep**", die door de beslissers en gebruikers van het toekomstige digitale systeem ten tijde van de overgang naar het nieuwe systeem nog niet wordt uitgesproken (en ook zo min mogelijk gedacht, ter preventie van cognitieve dissonantie). Als het nieuwe systeem dan eenmaal is geïnstalleerd en het oude systeem onherroepelijk is afgeschaft, kruipt de wens tot **function creep** als het ware "uit het ei" en krijgen de beslissers en gebruikers "opeens" ideeën voor welke nieuwe doelen ze het nieuwe systeem allemaal óók nog zouden kunnen gebruiken.

Bij de afschaffing van het privacy-vriendelijke ATB-ticketsysteem door Europese treinvervoerbedrijven (verenigd in de UIC) en de zogeheten "vervanging" daarvan door het

---

46 Artikel 4 onder 1) AVG: "'persoonsgegevens': alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon ("de betrokkene"); als identificeerbaar wordt beschouwd een natuurlijke persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identificator zoals een naam, een identificatienummer, locatiegegevens, een online identificator of van een of meer elementen die kenmerkend zijn voor de fysieke, fysiologische, genetische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit van die natuurlijke persoon."

47 Overweging (15) AVG: "Om te voorkomen dat een ernstig risico op omzeiling zou ontstaan, dient de bescherming van natuurlijke personen technologieneutraal te zijn en mag zij niet afhankelijk zijn van de gebruikte technologieën. De bescherming van natuurlijke personen dient te gelden bij zowel geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens als handmatige verwerking daarvan indien de persoonsgegevens zijn opgeslagen of bedoeld zijn om te worden opgeslagen in een bestand. (...)"

Atlantis/Homeprint-systeem waarbij klanten gedwongen worden hun naam en geboortedatum te laten registreren, is dit vermoedelijk ook gebeurd, maar dan met een extra "twist". Het lijkt erop dat de function creep daar in 2016 al "uit het ei" kroop (zie mijn brief aan de AP van 24 november 2016 over de opdrachtverlening voor het ontwikkelen van een systeem voor "ID-based ticketing"), maar nadien door NS tijdelijk is "teruggeduwd" in het ei om juridische problemen te vermijden. Vervolgens hebben NS en andere Europese vervoerbedrijven "ID-based ticketing" in de achterkamertjes van de UIC in 2018 opnieuw "aangevlogen" en zijn dat toen sluipenderwijs gaan uitrollen in Europa, in de hoop om op die manier voldongen feiten te scheppen.

Door mijn waarschuwing van 2016 zoveel mogelijk te negeren, heeft de AP gecolludeerd met deze Europa-brede schending van privacy in het openbaar vervoer. Inmiddels heeft de AP op dit punt zelf zoveel boter op het hoofd, dat u het waarschijnlijk in uw eigen belang acht om mijn onderhavige handhavingsverzoek ook weer zo snel mogelijk definitief onder het vloerkleed te vegen.

Hoe dit ook mag zijn, als toezichthouder is de AP nog steeds verplicht om mijn onderhavige handhavingsverzoek onafhankelijk en naar eer en geweten te behandelen, en dus niet onder het vloerkleed te vegen. Ik blijf erop aandringen dat u te goeder trouw gaat handelen.

Dit houdt in dat ik de AP nog steeds, ondanks mijn scepsis over uw houding en mentaliteit, verzoek om mijn handhavingsverzoek te beoordelen met het oog op de bescherming van mij en alle andere treinreizigers **als natuurlijke personen**, zonder u te verschuilen achter "digitalisering" als een excuus om de privacy van natuurlijke personen niet langer te beschermen voor zover die zich niet bevindt in wat de AP "de digitale wereld" noemt. Een dergelijk excuus is niet rechtmatig, omdat het, zoals gezegd, in strijd is met artikel 1 en overweging (15) van de AVG. Het is "meten met twee maten".

### **Politieke realiteit**

Nu ben ik me ervan bewust dat er voor de AP, bijvoorbeeld in de persoon van AP-voorzitter Aleid Wolfsen, naast de "**fysieke wereld**" en de "**digitale wereld**" ook nog sprake is van een "**politieke realiteit**". Formeel is de AP onafhankelijk, maar de Nederlandse regering in Den Haag bemoeit zich wel degelijk met de AP, alleen al door de hoogte van het budget van de AP te bepalen. Als de AP zich al te consequent en gewetensvol opstelt als toezichthouder, kan dat bijvoorbeeld negatieve gevolgen hebben voor het budget en daarmee de personeelscapaciteit van de AP. Zolang de AP bestaat, hebben opeenvolgende Nederlandse regeringen al geweigerd om voor de AP voldoende budget ter beschikking te stellen om goed of zelfs maar adequaat te kunnen functioneren.

Het is goed mogelijk dat, in de ogen van de heer Wolfsen en andere bestuurders en medewerkers van de AP, die politieke realiteit **vereist** dat de vermeende "digitale wereld" door de AP als politiek welgevallige dekmantel en excuus wordt gebruikt om werkloos te kunnen toekijken terwijl privacy in de fysieke wereld van treinreizigers wordt ontmanteld, opdat de in gang gezette, grootschalige roof van persoonsgegevens door de overheid en door aan de overheid gelieerde bedrijven (zoals NS, Deutsche Bahn etc.) zo min mogelijk hinder ondervindt.

Ik begrijp dat **als(!)** de AP zich, ondanks haar formele en ook door de AVG voorgeschreven onafhankelijkheid, voor dat politieke karretje laat spannen, de AP dat niet openlijk zal toegeven, maar in plaats daarvan te kwader trouw zal beweren dat zij in alle onafhankelijkheid tot het oordeel en tot het besluit is gekomen dat het niet nodig is om privacy in het openbaar vervoer te beschermen op de door mij gevraagde wijze. In dat geval werkt de AP er willens en wetens aan mee dat treinreizigers overal in Europa op al hun reizen gevolgd, getracked en geregistreerd kunnen worden, en dus ook zullen worden.



Ik zou dat als burger die zijn grondrechten en zijn vrijheid gerespecteerd wil zien, natuurlijk zeer betreuren. Niet alleen met het oog op de vernietiging van één van de resten van onze privacy, maar ook met het oog op de vernietiging van één van de resten van onze democratische rechtsstaat.

Er rest me in dat geval echter niets anders dan wat er gebeurt, zo goed mogelijk te documenteren. Wie weet zullen onze nakomelingen over enkele generaties dan terugkijken op de (politieke en maatschappelijke) **digimanie**, de verkwanseling van privacy door diegenen die hem juist zouden moeten beschermen, en op de daarmee gepaard gaande, wijdverbreide **invasie van de privésfeer** van mensen - zoals we anno 2024 terugkijken op de de **tulpenmanie**<sup>48</sup> en de **heksenvervolgingen**<sup>49</sup> in het Nederland van de zestiende en zeventiende eeuw.

We vinden dergelijke heksenvervolgingen nu, achteraf, misdadig en strafbaar. Maar die misdrijven zijn reeds lang verjaard, alleen al omdat de daders honderden jaren geleden zijn overleden.

Er is in dat opzicht dus geen reden tot zorg voor de huidige daders en hun collaborateurs als het gaat om de schending van het grondrecht op eerbiediging van de privésfeer, waarbij alle burgers in de praktijk worden bestempeld tot verdachten of erger. De slachtoffers zullen niet worden gezien en bovendien vergeten. Over honderd of tweehonderd jaar kunnen er door de dan levende hoogwaardigheidsbekleders altijd nog plechtige en vrijblijvende "excuses" worden gemaakt voor hetgeen in het verleden is gebeurd. Een krans is dan ook gauw gelegd, een monument opgericht.<sup>50</sup>

Of misschien komt men al eerder tot inzicht. Aleid Wolfsen en zijn medebestuurders bij de AP kunnen bijvoorbeeld **na(!!)** hun pensionering met een spijtig gezicht en grote vrijblijvendheid zeggen: "Met de kennis van nu... We deden ons best... We hebben het toen niet in volle omvang geweten..."

Ik hoor u gapen...

---

48 De **tulpenmanie** was een hausse in de tulpenhandel in Holland en Utrecht die midden 1636 opkwam en waaraan begin februari 1637 een abrupt einde kwam. Het verschijnsel wordt ook *tulpenkoorts*, *tulpenwoede*, *tulpengekke*, *bollengekke*, *dwaze tulpenhandel* en *bollenrazernij* genoemd. In de Nederlandse Gouden Eeuw bereikten de bedragen die voor tulpenbollen geboden werden extreme hoogten. In januari/februari 1637 werden er voor tulpenbollen bedragen geboden van duizenden guldens, meer dan tien keer het jaarsalaris van een ervaren vakman. (Bron: <https://nl.wikipedia.org/wiki/Tulpenmanie>)

49 Europa verkeerde in de zestiende en zeventiende eeuw in een **heksenwaan**. Het continent kende tijden van oorlog, economische teloorgang en hongersnoden. Een zondebok zoeken kwam dan van pas: de duivel in de vorm van heksen werd aangewezen als de veroorzaker van alle kwaad en leed. Vaak werden mensen geïncrimineerd die eigenzinnig waren of zich niet hielden aan de heersende normen. Toen de Rooms-Katholieke Kerk in de Zuidelijke Nederlanden het gezag had hersteld was heksenjacht een wapen om hun macht te bevestigen. (Bron: <https://nl.wikipedia.org/wiki/Hekserij>)

Een **heksenjacht** heeft primair betrekking op het vervolgen van vermeende heksen. Daarnaast wordt de term gebruikt voor een hetze ten aanzien van afwijkende meningen die het meedogenloos vervolgen van groepen personen tot gevolg heeft. De klassieke periode van heksenvervolgingen in Europa en Noord-Amerika valt in de Vroegmoderne Tijd tussen circa 1480 en circa 1700. In dit woelige tijdperk (...) werden naar schatting 40.000 tot 100.000 personen als heks geëxecuteerd. (Bron: <https://nl.wikipedia.org/wiki/Heksenjacht>)

50 Bijvoorbeeld op één van de Nederlandse Eilanden, zoals Urk, de Utrechtse Heuvelrug of de Holterberg, met als inscriptie: "Na ons de zondvloed", of wat sjieker: "我死之后, 哪管洪水滔天 (法語: Après moi, le déluge)"

## Meta's "betaal of oké"-model wordt wèl met prioriteit aangepakt

De weigering van de EU en de AP om de privacy van treinreizigers in de EU te beschermen of de ernst van de door grote spoorwegmaatschappijen gepleegde privacy-schendingen zelfs maar openlijk te onderkennen, staat in schril contrast met de maatregelen die de EU en Europese privacy-toezichthouders wèl ondernemen om "de grote spoorwegmaatschappijen van internet" te reguleren.

Neem bijvoorbeeld het "betaal of oké"-model van Meta. Dit jaar heeft de EU aangegeven dat niet te zullen tolereren:

### Meta's 'betaal of oké' model' in strijd met DMA oordeelt Brussel

maandag 1 juli 2024

Het 'betaal of oké'-model dat Meta hanteert voor Facebook en Instagram is in strijd met de DMA-wetgeving, zo stelt de Europese Commissie op basis van voorlopige bevindingen. De 'binaire keuze' dwingt gebruikers om toestemming te geven voor het gebruik van hun persoonlijke gegevens voor gerichte advertenties of het betalen van een maandelijks bedrag, aldus Brussel.

"Online platforms verzamelen vaak persoonlijke data op hun eigen en third-party diensten om online advertentiediensten te bieden. Vanwege hun positie in digitale markten, kunnen gatekeepers allerlei voorwaarden aan hun grote aantallen gebruikers opleggen, waardoor ze grote hoeveelheden persoonlijke data kunnen verzamelen. Dit geeft ze voordelen ten opzichte van concurrenten die geen toegang tot dergelijke hoeveelheden data hebben, wat barrières opwerpt voor het aanbieden van online advertentiediensten en sociale netwerkdiensten", aldus de Europese Commissie.

De DMA-wetgeving verplicht dat gatekeepers, platforms met grote aantallen gebruikers, toestemming vragen aan gebruikers voor het combineren van hun persoonlijke data op verschillende platforms en andere diensten. Wanneer gebruikers weigeren zouden ze nog steeds toegang moeten kunnen hebben, alleen dan tot een minder gepersonaliseerd alternatief. "Gatekeepers kunnen het gebruik van de dienst of bepaalde functionaliteiten niet afhankelijk maken van de toestemming van gebruikers", laat de Europese Commissie verder weten.<sup>51</sup>

Grote Europese spoorwegmaatschappijen zoals NS, Deutsche Bahn, SNCF en Thalys hebben een nog veel sterkere positie als "gatekeeper" (poortwachter) voor het treinvervoer in de EU, dan Meta (Facebook, Instagram) dat heeft voor het verkeer op internet. Die spoorwegmaatschappijen hebben namelijk monopolies of bijna-monopolies op de exploitatie van cruciale OV-reisroutes in de EU.

Bij treinvervoer gaat het om een nog veel belangrijkere en fundamentele publieke voorziening dan deelname aan platforms zoals Facebook, Instagram of Telegram. Ik kan prima leven zonder deze internetplatforms, maar ik ben, net als vele andere Nederlandse en Europese burgers, afhankelijk van het Europese spoorvervoer om mijn nabije familieleden te zien.

Het is een **politieke keuze** om de afpersing van persoonsgegevens (privacy-discriminatie) door grote internet-bedrijven wèl aan te pakken, maar de afpersing van persoonsgegevens door grote spoorwegmaatschappijen niet. Het is **niet de keuze van een onafhankelijke, integere toezichthouder**, wat de AP zou moeten zijn. Zo'n toezichthouder meet niet doelbewust met twee maten.

<sup>51</sup> [https://www.security.nl/posting/848302/Meta%27s+%27betaal+of+ok%C3%A9%27+model+%27in+strijd+met+DMA+oordeelt+Brussel+\(geraadpleegd:25+oktober+2024\).](https://www.security.nl/posting/848302/Meta%27s+%27betaal+of+ok%C3%A9%27+model+%27in+strijd+met+DMA+oordeelt+Brussel+(geraadpleegd:25+oktober+2024).)

Natuurlijk begrijp ik dat de DMA (Digital Markets Act), waarop de Europese Commissie zich beroept bij haar actie om de afpersing van persoonsgegevens door Meta tegen te gaan, niet gericht is op privacy-bescherming. Voor dat laatste hebben we immers artikel 8 EVRM en de AVG. De DMA is gericht op iets anders, namelijk het tegengaan van concurrentievervalsing op de "digitale markten":

De **Verordening digitale markten** (Engels: Digital Markets Act, DMA) is een Europese verordening, uitgewerkt door de Europese Commissie, om een hogere mate van concurrentie op de Europese digitale markten te garanderen, te voorkomen dat grote bedrijven misbruik maken van hun marktmacht en de weg vrij te maken voor nieuwe spelers op de markt. De verordening past binnen het sedert de jaren 2002 opgestarte "Regelgevingskader voor elektronische communicatie" van de EU.

Er wordt een lijst opgesteld met verplichtingen voor aangewezen "*poortwachters*". Hiermee worden de Internetgiganten bedoeld, die in de praktijk een groot deel van de toegang tot het internet controleren.<sup>52</sup>

Het bestaan van de DMA maakt het natuurlijk des te vreemder dat het EU-bestuur en de regeringen van EU-lidstaten in het geheel niet optreden tegen het misbruik van marktmacht door spoorwegmaatschappijen zoals NS, Deutsche Bahn, SNCF en Thalys, die op een vergelijkbare wijze functioneren als "poortwachters", maar dan niet van internet, maar van het Europese railnetwerk.

Kennelijk is dat voor de EU en voor toezichthouders zoals de AP "geen aandachtspunt". Waarom niet? Waarschijnlijk omdat de internetgiganten allemaal bedrijven zijn van buiten de EU. De EU probeert die onder controle te brengen. De spoorwegmaatschappijen zijn echter al lang verweven met de overheden van EU-lidstaten, en zijn daar in veel gevallen (bijv. NS) ook uit voortgekomen. De EU en haar lidstaten hebben reeds macht en grip op hun eigen spoorwegmaatschappijen. En dan vinden ze misbruik van marktmacht om van burgers persoonsgegevens af te persen, opeens niet erg. De EU en de Nederlandse regering zijn er immers niet primair voor hun burgers, maar voor (de topfunctionarissen en aandeelhouders van) Europese bedrijven.

Digitalisering versterkt de macht van zowel bedrijven als overheden over burgers, door de zelfstandigheid, vrijheid en privacy van burgers te verzwakken. Daarom wordt het door overheden wenselijk geacht om het vertrouwen van burgers in digitale "oplossingen" te vergroten, zodat ze zich niet tegen hun eigen onderwerping gaan verzetten. Dus vindt de politieke leiding van Nederland het prima als de AP als toezichthouder laat zien "aandacht te hebben voor" en dus prioriteit te geven aan privacy-bescherming in "de digitale wereld", en ondertussen te weigeren om de privacy te beschermen waar het nog veel belangrijker is, namelijk in de fysieke wereld van burgers.

**Als** de AP een integere, onafhankelijke toezichthouder is (of zou zijn), dan hoeft zij zich natuurlijk niets van deze politieke constellatie aan te trekken. Dan kan de AP, ook bij haar prioritering van zaken, gewoon overweging (15) van de AVG over technologieneutraliteit toepassen. Dan kan de AP in haar afweging waar zij prioriteit aan moet geven, de **belangen van burgers** bij privacy-bescherming centraal stellen in die afweging. Want dat zijn de natuurlijke personen waar artikel 1 AVG over gaat.

De **prioritering voor privacy-bescherming** zou dan, als het gaat om de **belangrijkste domeinen**, bijvoorbeeld als volgt zijn: 1. het menselijk lichaam en de menselijke geest; 2. de eigen woning; 3. privé-verkeer (lopend, per fiets, OV en auto; als basisvoorwaarde voor contact met familie en vrienden, mantelzorgverlening, zorg, educatie en maatschappelijke participatie); 4. zorginstellingen; 5. opleidingsinstellingen; 6. berichtenverkeer (briefpost, telefoon, internet-berichten). 7. winkels; 8. culturele instellingen (concerten etc.). 9. kranten en internet-platforms (abonnementen, deelname).

<sup>52</sup> [https://nl.wikipedia.org/wiki/Verordening\\_digitale\\_markten](https://nl.wikipedia.org/wiki/Verordening_digitale_markten) (geraadpleegd: 25 oktober 2024).

## 2.5.6 De AP gebruikt door haarzelf veroorzaakte feiten als een excuus om nu niet te onderzoeken/handhaven - in strijd met uitspraak voorzieningenrechter

De AP beroept zich in paragraaf 4 van het primaire besluit ook op een door haarzelf veroorzaakte situatie als excuus om de zaak niet te onderzoeken en al helemaal niet handhavend op te treden. De AP schrijft:

De gedragingen waarover u klaagt raakt mensen die bij een stationsloket een ticket willen kopen voor een internationale treinreis. Het staat op dit moment voor de AP niet vast hoeveel mensen daarvan gebruikmaken of willen maken, maar aangenomen mag worden dat het overgrote deel van de reizigers zijn vervoerbewijs langs elektronische weg aanschaf.<sup>53</sup>

Opnieuw geeft de AP hier een stukje van haar "masterclass wegstippen" ten beste. De eerste zin bevat al een cruciale onjuistheid, die gebaseerd is op twee valse aannames:

1. De "gedragingen" waar ik over klaag, namelijk de afgedwongen verwerking van mijn naam en geboortedatum bij de aanschaf van een vervoerbewijs voor een internationale treinreis binnen de EU, **raken** niet alleen mensen die bij een stationsloket of aan een stationsbalie zo'n ticket willen kopen, maar **alle** mensen die, **als het hun niet onmogelijk was gemaakt**, nog steeds graag zulke **treinreizen zouden willen maken zonder daarbij als persoon standaard geregistreerd te worden**.

2. De AP negeert hier de definitie die in de AVG aan het begrip "**vrijwillige toestemming**" wordt gegeven, en wijkt daar ten onrechte van af. Het gaat dan om te beginnen om artikel 4 onder 11) AVG, waarin deze toestemming als volgt wordt gedefinieerd:

11) "toestemming" van de betrokkene: elke vrije, specifieke, geïnformeerde en ondubbelzinnige wilsuiting waarmee de betrokkene door middel van een verklaring of een ondubbelzinnige actieve handeling hem betreffende verwerking van persoonsgegevens aanvaardt;

In overweging (32) van de AVG wordt dat nog nader toegelicht, onder andere als volgt:

Stilzwijgen, het gebruik van reeds aangekruiste vakjes of inactiviteit mag derhalve niet als toestemming gelden. De toestemming moet gelden voor alle verwerkingsactiviteiten die hetzelfde doel of dezelfde doeleinden dienen. Indien de verwerking meerdere doeleinden heeft, moet toestemming voor elk daarvan worden verleend. Indien de betrokkene zijn toestemming moet geven na een verzoek via elektronische middelen, dient dat verzoek duidelijk en beknopt te zijn en niet onnodig storend voor het gebruik van de dienst in kwestie.<sup>54</sup>

Hieruit volgt ook dat de kleine lettertjes ergens in een uitgebreide tekst met algemene voorwaarden, die de reiziger bij aankoop van een ticket (aan een stationsbalie, bij een stationsautomaat of online) in de praktijk niet te zien krijgt, **niet** enige grond vormen om aan te nemen dat er sprake zou zijn van "toestemming" zoals bedoeld in de AVG. Bovendien wordt in artikel 7, eerste lid AVG (evenals in art. 5, tweede lid AVG) het vereiste vermeld dat de verwerkingsverantwoordelijke moet kunnen aantonen dat de betrokkene toestemming heeft gegeven. De AP mag als toezichthouder dus **niet zomaar aannemen** dat miljoenen betrokkenen toestemming hebben gegeven. Toch doet de AP dat hier.<sup>55</sup>

53 Primaire besluit AP d.d. 28 augustus 2024, paragraaf 4, pag. 6, derde alinea, eerste twee zinnen.

54 Tekstuitgave Privacyverordening & UAVG, Tweede druk, 2018, pp. 54 en 59.

55 Ibid., pag. 86 / pag. 559.

Het gaat dus om de twee valse aannames dat:

- mensen die hun ticket online kopen, dit vrijwillig zouden doen, en niet omdat vervoerbedrijven (bijv. NS) andersoortige aanschaf steeds moeilijker hebben gemaakt, door in de periode 2014-2024 stationsbalies af te schaffen en de resterende balies minder klantvriendelijk te maken;
- mensen die hun ticket online kopen, hun persoonsgegevens daarbij vrijwillig zouden laten verwerken, en niet omdat zij daartoe in de praktijk gedwongen worden.

Na deze twee valse aannames in de eerste zin te hebben gedaan, bouwt de AP in de volgende zin van haar betoog daarop voort. In die volgende zin doet de AP opnieuw twee dingen:

1. De AP constateert, op zichzelf terecht, dat het voor haar niet vaststaat hoeveel mensen een ticket aan een stationsbalie zouden willen kopen, maar **verzwijgt** daarbij:

- dat de AP het **willens en wetens voor zichzelf onmogelijk heeft gemaakt** om dit vast te stellen, door er sinds mijn eerste handhavingsverzoek op 9 juli 2018 nooit vragen over te stellen aan NS, andere vervoerbedrijven of onderzoeksinstituten;
- dat het in de kern niet gaat om de vraag hoeveel mensen hun ticket aan een stationsbalie zouden willen kopen, maar om **de vraag hoeveel mensen met privacy zouden willen reizen** als ze dat zonder extra inspanning en zonder gediscrimineerd te worden, zouden kunnen doen. Dat is de vraag die ook centraal staat op grond van het toestemmingscriterium zoals het in de AVG wordt gedefinieerd. Dat is dus de vraag die de AP zou moeten stellen.

2. De AP "neemt aan" dat het overgrote deel van de reizigers tegenwoordig zijn vervoersbewijs via elektronische weg aanschaf (dus online of bij een automaat), maar:

- **verzwijgt** daarbij dat dit in het overgrote deel van de gevallen vermoedelijk geen vrijwillige keuze is, omdat NS het nagenoeg onmogelijk heeft gemaakt om tickets op een andere wijze aan te schaffen (er zijn nog slechts op vijf stations in Nederland stationsbalies van NS<sup>56</sup>);
- **verzwijgt** daarbij dat deze situatie veroorzaakt is door de weigering van de AP zelf sinds 2016 (toen ik de AP attendeerde op het voornemen van NS om over te gaan tot ID-based ticketing) en sinds 2018 (mijn eerste handhavingsverzoek m.b.t. internationale treintickets) om onderzoek te doen of handhavend op te treden
- **suggereert daarbij ten onrechte** dat de gevolgen van deze keuze van de toezichthouder zelf om jarenlang aanwijzingen te negeren en werkloos weg te kijken, nu, anno 2024, een rechtvaardiging zou vormen voor het niet en nooit meer doen van onderzoek naar deze structurele inbreuk op de privacy van honderdduizenden of miljoenen treinreizigers.

Daar komt nog bij dat deze onjuiste argumentatie van de AP ook in strijd is met de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Raad van State in de door mij in 2020 gevoerde procedure. In zijn uitspraak op 12 juni 2020 schreef de voorzieningenrechter namelijk:

8. Hier komt bij dat de voorzieningenrechter [verzoeker] niet volgt in zijn stelling dat een niet of moeilijk omkeerbare situatie ontstaat indien het ATB-systeem verder wordt ontmanteld. **Indien op enig moment zou worden geoordeeld dat NS in strijd met de AVG handelt door niet de mogelijkheid te bieden om zonder opgave van persoonsgegevens internationale vervoersbewijzen te kopen, dan zou NS gehouden zijn om ervoor zorg te dragen dat deze mogelijkheid alsnog wordt geboden. Dat hiervoor wellicht ingrijpendere wijzigingen in de systemen en grotere bijbehorende investeringen nodig zijn indien het ATB-systeem grotendeels of geheel is ontmanteld, komt voor risico van NS.** Het zorgt er echter niet voor dat deze mogelijkheid na ontmanteling van het ATB-systeem niet meer kan worden gerealiseerd. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat NS heeft verklaard dat, ook als het

---

56 Amsterdam, Arnhem, Rotterdam, Schiphol, Utrecht

ATB-systeem niet wordt ontmanteld, substantiële investeringen moeten worden gedaan om dit systeem te kunnen blijven gebruiken.<sup>57</sup>

Deze rechterlijke uitspraak vormde, zoals de AP weet, voor mij aanleiding om op 20 juni 2020 het handhavingsverzoek in te dienen waarop uw onderhavige primaire besluit betrekking heeft.

Uit de uitspraak van de voorzieningenrechter moet worden afgeleid dat het **onrechtmatig** zou zijn om **uit de gevolgen van de keuze van de AP zelf om NS en andere vervoerbedrijven jarenlang geen strobreed in de weg te leggen bij het ontmantelen van het ATB-systeem**, nu te concluderen dat er sprake zou zijn van een voldongen feit, waardoor reizigers die meer dan vier jaar lang gedwongen zijn geweest om hun tickets via elektronische weg aan te schaffen, nu geen belang meer zouden hebben bij een privacy-vriendelijke voorziening voor de aanschaf van internationale tickets binnen de EU. Hun belang moet rechtens geacht worden nog even groot te zijn als in 2016, 2018 of 2020.

Het is voor de AP als toezichthouder onrechtmatig om simpelweg **aan te nemen** dat het belang van reizigers bij privacy niet meer bestaat **omdat** het (mogelijk) jarenlang niet is gerespecteerd.

### **Vorbij rechtmatigheid - mogelijke politieke motieven of beïnvloeding**

Het zou natuurlijk anders kunnen worden als de AP openlijk zou aangeven dat zij zichzelf niet (langer) als een onafhankelijke toezichthouder ziet (zoals vereist door de AVG), maar als een politiek aangestuurde toezichthouder.

In dat laatste geval zou de AP bijvoorbeeld in de motivering van haar besluit kunnen aangeven dat zij in de achterkamertjes heeft gehoord dat er politieke plannen zijn om het PNR-regime, dat thans voor vliegreizen geldt, in de EU ook uit te breiden naar trein- en busreizen binnen de EU. De AP zou dan in haar besluit kunnen aangeven alvast vooruit te willen lopen op deze politieke plannen, in de vorm van "anticiperende gehoorzaamheid", en daarom de wet op dit punt niet te willen handhaven.

Als de AP helemaal transparant wil zijn, kan zij in dat geval (indien van toepassing) ook aangeven dat zij haar eigen besluitvorming over mijn handhavingsverzoek vier jaar lang heeft uitgesteld en opgerekte om haar politieke bazen op die manier de tijd te geven om met nieuwe PNR-wetgeving te komen voor trein- en busreizen. Deze schijn heeft de AP in ieder geval wel gewekt.

Aan de andere kant valt ook niet geheel uit te sluiten dat het deel uitmaakt van een politieke opdracht die de AP heeft gekregen, dat zij deze zelfde politieke opdracht juist geheim houdt of althans zoveel mogelijk verhuult. Het is in de geschiedenis al talloze malen voorgekomen dat politieke opdrachten strekten tot handelen te kwader trouw.

Al eerder heeft de AP ook in door mij gevoerde procedures ervan blijk gegeven politieke wensen en opvattingen belangrijk te vinden. De AP verwees bijvoorbeeld ter onderbouwing van één van haar eigen besluiten naar een staatssecretaris die iets nodig vond. Hierop heb ik destijds gewezen in mijn beroepschrift van 10 september 2015 inzake privacy-schendingen door NS in het treinvervoer:

Het CBP [de naam van de AP t/m 2015] schrijft in zijn besluit op bezwaar (pag. 5):

“In 2009 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat in antwoord op Kamervragen gesteld dat iedereen die gebruik maakt van of recht heeft op persoonsgebonden kortingsproducten – zoals reizigers met een voordeelurenabonnement – een *persoonlijke* OV-chipkaart moet gebruiken om met korting te

57 Uitspraak voorzieningenrechter v.d. Raad van State, 12 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1379 (vetmarkering door Jonker).

kunnen reizen. Het CBP leidt hieruit af dat specifieke producten die op een OV-chipkaart geplaatst dienen te worden – zoals (kortings-)abonnementen – persoonsgebonden producten betreffen.”

**a)** Wat opvalt aan deze tekst is dat het CBP in een bijzin (“...die op een OV-chipkaart geplaatst dienen te worden...”) terloops een door de staatssecretaris geuite opvatting over een verplichting overneemt, zonder daar ook maar één enkele vraag bij te stellen. De vraag of de opvatting van de staatssecretaris strookt met de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), wordt door het CBP in het geheel niet gesteld, laat staan beantwoord. Dat had wel moeten, in het kader van de rechtmatigheidstoetsing die deel uitmaakt van een goede heroverweging n.a.v. een bezwaar. (...)

De AP vond het vervelend dat ik daarop wees, en reageerde geprikkeld in haar verweerschrift. Hierop reageerde ik als volgt in een nadere motivering van mijn beroepschrift d.d. 25 januari 2016:

[4] Het CBP neemt hier stelling ten aanzien van de door mij gemaakte opmerkingen in paragraaf 6 van mijn beroepschrift, zoals samengevat door het CBP onder randnummer [3]. Graag wil ik deze tekst van het CBP citeren en van commentaar voorzien.

*CBP: Het CBP hecht zeer veel waarde aan zijn onafhankelijke positie, zoals neergelegd in artikel 28, eerste lid, van de Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (hierna: Richtlijn 95/46/EG) en geïmplementeerd in artikel 53, tweede lid, van de Wbp.*

Commentaar: Dit klinkt indrukwekkend, maar de vastlegging van een onafhankelijke positie in woorden op papier zegt heel weinig over werkelijke onafhankelijkheid. Dat laatste kan alleen tot uiting komen in, en afgeleid worden uit concrete daden.

*CBP: Ook naar buiten toe, bijvoorbeeld in correspondentie met de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, benadrukt het CBP deze onafhankelijke positie voortdurend. Daarnaast houdt de Europese Commissie deze eis van onafhankelijkheid scherp in de gaten.*

Commentaar: Het CBP beschrijft hier onderlinge communicatie tussen insiders met een gedeeld bestuurlijk-ambtelijk perspectief. Talloze toezichthouders in Europa en in Nederland hebben beweerd dat ze de situatie “scherp in de gaten hielden” – maar keer op keer bleek dat in de praktijk niet het geval te zijn. Om dit geloofwaardig te maken, zijn woorden niet voldoende: er zijn vooral effectieve, voor burgers herkenbare daden nodig, in concrete casussen zoals die van mijn handhavingsverzoek aan het CBP.

*CBP: Het CBP betwist derhalve ten stelligste dat er op één of andere wijze sprake zou zijn van corruptie dan wel van oneigenlijke beïnvloeding van het CBP of zijn medewerkers ten aanzien van het handhavingsverzoek van de heer Jonker.*

Commentaar: In dat geval zou ik van het CBP graag horen wat dan wèl de reden is dat het CBP een niet bestaande “noodzaak” fantaseert voor de verwerking van mijn reisgegevens.<sup>58</sup>

---

58 Nadere motivering d.d. 25 januari 2016 van beroepschrift Jonker; paragraaf 3.2.2.

### 2.5.7 De AP onderschat willens en wetens haar eigen effectiviteit

In paragraaf 4 van het primaire besluit schrijft de AP dat zij verwacht dat verdere actie van haarzelf onvoldoende efficiënt en effectief zou zijn:

In uw geval vindt de AP verder onderzoek en corrigerende maatregelen ook onvoldoende efficiënt en effectief. De AP zou een uitgebreid onderzoek moeten doen bij een aantal verschillende spoorwegondernemingen en verkopers van treintickets en moet hierbij samenwerken met alle andere Europese toezichthouders op de AVG. Dit legt een groot beslag op de onderzoekscapaciteit van de AP en de andere toezichthouders.<sup>59</sup>

Tja, als ik terugkijk op de "efficiëntie en effectiviteit" die de AP de afgelopen tien jaar heeft getoond naar aanleiding van mijn handhavingsverzoeken, dan moet ik toegeven dat de AP zich inderdaad niet efficiënt en niet effectief heeft getoond - tenzij het doel van de AP was om elke vorm van privacy-bescherming te saboteren. In dat laatste geval is de AP wel uitermate "efficiënt en effectief" geweest.

Het is bij de AP steeds een kwestie geweest van "niet willen". Daarom is het in veel opzichten nog steeds onduidelijk hoe het met de kundigheid (competentie) van de AP gesteld is. Een toezichthouder die zichzelf bij voorbaat een brevet van onvermogen geeft, wekt weinig vertrouwen.

De AP spreekt zichzelf hier ook tegen. Eerder in het primaire besluit (in paragraaf 2.3) stelt de AP dat er op basis van mijn klacht alleen aanleiding zou kunnen zijn om de handelwijze van drie buitenlandse vervoerbedrijven te onderzoeken: Deutsche Bahn (DB), SNCF en Thalys. Maar nu beweert de AP dat zij, als zij onderzoek zou gaan doen, zou moeten samenwerken met "alle andere Europese toezichthouders op de AVG".

Mijns inziens zou het weliswaar niet voldoende, maar al wel een verbetering zijn ten opzichte van het primaire besluit, als de AP om te beginnen onderzoek zou doen naar DB, SNCF en Thalys. Ten onrechte heeft de AP in haar besluit die mogelijkheid buiten beschouwing gelaten als het gaat om de verkoop van internationale vervoerbewijzen binnen de EU.

---

<sup>59</sup> Primaire besluit AP d.d. 28 augustus 2024, paragraaf 4, pag. 6, vierde alinea, eerste drie zinnen.



## 2.5.8 Selectiecriteria versus prioriteringscriteria

Uit de tekst van het primaire besluit komt indirect naar voren dat de AP de daar genoemde "criteria" opvat als selectiecriteria welke klachten/handhavingsverzoeken wel en niet worden onderzocht. De AP lijkt hiermee impliciet te verwijzen naar haar eigen Beleidsregels Prioritering klachtenonderzoek, ook al zegt de AP dat niet hardop in haar primaire besluit.

In dit verband wil ik er graag op wijzen dat het van belang is of er in de realiteit sprake is van prioriteringscriteria of selectiecriteria. Nog in 2020 leek de AP ernaar te streven om ALLE handhavingsverzoeken (klachten) binnen een termijn van zes maanden te behandelen, blijkens het in paragraaf 2.5.2 geciteerde nieuwsbericht op de site van de AP.<sup>60</sup>

"Prioriteringscriteria" bepalen welke klachten (handhavingsverzoeken) eerder en sneller worden onderzocht dan andere. "Selectiecriteria" bepalen welke klachten er überhaupt niet worden onderzocht. Ik verzoek de AP, als het in feite om selectie gaat, om te stoppen met het gebruik van het eufemisme "prioriteringscriteria". Een reductie van het uit de hand gelopen aantal eufemismen dat de overheid over de Nederlandse bevolking uitstrooit, kan in combinatie met andere maatregelen bijdragen aan enig geloofwaardigheidsherstel van het Nederlandse bestuur.<sup>61</sup>

Ik zie dat de AP daar al een poging toe doet, door in het primaire besluit alleen nog maar vaag te spreken van "bepaalde criteria", maar dat werkt niet. Dat is alsof je halverwege een instortende brug stil blijft staan. De bevolking ziet dan geen betrouwbaar bestuur, zelfs niet een betrouwbaar bestuur dat voor het volk op de vlucht is, maar een bestuur dat zo lang mogelijk vaag blijft praten en zijn verantwoordelijkheid nog steeds niet neemt. Zo groeit het gat in de geloofwaardigheid verder, en wordt opgevuld door... Laat ik hier stoppen. Ik wil niet te ver voor de muziek uitlopen.

De wettelijke taak van de AP, en de realisatie van het op grond van artikel 8 EVRM verplichte beschermingsniveau, vereisen natuurlijk dat de AP de prioriteringscriteria weer gaat gebruiken als daadwerkelijke prioriteringscriteria, en niet als verkapte selectiecriteria.

## 2.5.9 Maatschappelijk belang in verband met politieke dimensie

Het standpunt van de AP dat er bij de bescherming van de privacy van alle treinreizigers in de EU sprake zou zijn van onvoldoende maatschappelijk belang, is extra absurd in het licht van het feit dat deze privacy-aantastingen ook tot politieke actie in het parlement hebben geleid.

Op 24 augustus 2022 stelden de leden Renske Leijten en Mahir Alkaya (tevens auteur van het boek *Van wie wordt ons geld?* over digitaal geld en privacy) kamervragen aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat over de verwerking van persoonsgegevens bij de aanschaf van internationale treintickets in Nederland. Op 21 november 2022 kregen zij daarop antwoord van de staatssecretaris (zie bijlage 15 bij dit bezwaarschrift).<sup>62</sup>

60 <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/actueel/forse-stijging-privacyklachten-in-2019>

61 Al meer dan tien jaar lang hanteren Nederlandse overheden de doctrine van "rijksbreed selectief toezicht" waarbij het gaat over "de zes principes van goed toezicht, die rijksbreed zijn aanvaard: selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel". Zo complimenteert de overheid zichzelf met haar keuze om enerzijds steeds meer regeltjes te maken en anderzijds gaten te laten vallen in het toezicht op de naleving daarvan, die de overheid dan weer op probeert te vullen met steeds meer geautomatiseerde (massa)surveillance.

62 Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2022-2023, Aangangsels van de Handelingen, 784.

### **2.5.10 Conclusie: de AP is verplicht tot het realiseren van een hoog beschermingsniveau voor internationale treinreizigers binnen de EU, en moet de grootschalige, structurele, illegale data-verzameling daarom met hoge prioriteit aanpakken**

Als het gaat om het in paragraaf 2.5 besproken vraagstuk welke prioriteit er door de AP moet worden gegeven aan de bescherming van de mogelijkheid om met privacy en dus anoniem te reizen in het openbaar vervoer, ook bij internationale treinreizen binnen de EU en het Schengengebied, dan is het antwoord op die vraag heel simpel.

Zeer veel mensen zijn afhankelijk van het openbaar treinvervoer, met name als het gaat om langere reizen binnen de EU. De reisgegevens daarvan (naam en geboortedatum, gekoppeld aan concrete reizen van A naar B op tijdstip C) zijn gevoelige, tijdspecifieke locatiegegevens en moeten daarom met voorrang worden beschermd.

Het is daarom onredelijk dat de AP bijvoorbeeld wèl optreedt tegen gezichtsherkenning van clubleden bij bepaalde zwembaden, en tegen de manier waarop Facebook de gebruikers van haar internetapplicatie onder druk zet om "meer te betalen of zich te laten tracken", terwijl de AP ondertussen weigert iets te doen tegen de structurele, gedwongen verwerking van de persoonsgegevens van reizigers in het openbaar vervoer, en zelfs weigert die te onderzoeken.

Het lijkt of de AP wèl allerlei kleinere ongerechtigheden m.b.t. privacy wil tegengaan, maar niet één van de grootste, fundamenteelste ongerechtigheden. Daarmee reduceert de AP haar "beschermings-activiteiten" tot een afleidingsmanoeuvre. De AP deelt spiegeltjes en kraaltjes uit aan vermeende inboorlingen ("Voortaan kunt u weer naar het zwembad zonder dat er gezichtsherkenning wordt toegepast"), terwijl de AP ondertussen eraan meewerkt dat de grond waarop alle burgers staan, door data-bedrijven wordt gekoloniseerd ("Voortaan wordt 99% van uw persoonlijke treinreizen in de EU geregistreerd"). De AP gedraagt zich op deze wijze niet als een toezichthouder op grote vervoerbedrijven die data van reizigers roven, maar als een missionaris van hen.

Het is onrechtmatig en in strijd met de in de AVG opgenomen plicht tot technologieneutraliteit (overweging 15 AVG), dat de AP haar "aandachtspunten" in "de digitale wereld" probeert aan te grijpen als excuus om de veel fundamenteelere privacy van treinreizigers in de fysieke wereld niet te beschermen.

Ook is het onrechtmatig dat de AP haar zogeheten "prioriteringscriteria" is gaan hanteren als feitelijke selectiecriteria, en door middel van de vaagheid van de formulering ervan, tevens als een vrijbrief voor willekeur, op grond waarvan zij weigert wezenlijke onderdelen van de privacy van inwoners van Nederland en de EU te beschermen.

De wettelijke taak van de AP, almede het hoge, volledige en doeltreffend beschermingsniveau dat artikel 8 EVRM de AP verplicht in stand te houden (zie het Safe Harbor-arrest in 2015), vereist dat de AP, desgewenst in samenwerking met collega-toezichthouders zoals voorzien in de AVG, de structurele, grootschalige schending van de privacy van alle internationale treinreizigers binnen de EU na zes jaar ontkenningsgedrag voortvarend gaat aanpakken, met hoge prioriteit.

## **2.6 Overige gronden**

### **2.6.1 De AP is ten onrechte niet nagegaan wie bij de door mij gemelde overtreding verwerkingsverantwoordelijke(n) en verwerker(s) zijn**

Het zou niet nodig moeten zijn, maar voorzorgshalve voer ik het hier nog op als separate grond waarom het primaire besluit van de AP onrechtmatig is. De AP is ten onrechte niet nagegaan wie bij de door mij gemelde overtreding verwerkingsverantwoordelijke(n) en verwerker(s) zijn.

Ook in een "verkennd" onderzoek of een "globaal bureau-onderzoek" kan van de AP als nationale toezichthouder verwacht worden dat zij ten aanzien van een gemelde overtreding ten minste uitzoekt en vaststelt wie bij de gemelde gegevensverwerkingen

-- verwerkingsverantwoordelijke zijn, en waarom;

-- verwerker zijn, en waarom.

Als de AP willens en wetens verzuimt (d.w.z. weigert) zelfs deze elementaire feiten na te gaan en vast te stellen, is er geen sprake van een rechtmatig primair besluit.

### **2.6.2 De vervoerbedrijven hebben de betrokken reizigers niet adequaat geïnformeerd - schending artikel 13 AVG**

Uit de gang van zaken sinds de indiening van mijn betreffende handhavingsverzoeken (9 juli 2018 en 20 juni 2020) is gebleken dat NS en andere spoorwegmaatschappijen (treinvervoerders) in overleg met elkaar, maar zonder het grote publiek daarover te informeren, op zijn laatst in 2018 hebben besloten (in UIC-verband) om stilletjes een technische systeem in te voeren dat aan elke spoorwegmaatschappij de mogelijkheid biedt om reizigers te dwingen hun persoonsgegevens (zoals naam en geboortedatum) te laten registreren als voorwaarde om een vervoerbewijs voor treinreizen binnen de EU te krijgen.

De reizigers zijn over dit besluit niet geïnformeerd, maar kregen bij concrete aankopen aan stationsbalies te horen dat vervoerbewijzen niet meer verstrekt "konden" worden tenzij ze hun persoonsgegevens verstrekten, omdat "het systeem" de transactie anders niet accepteerde. Dit is in strijd met artikel 13 AVG, dat verwerkingsverantwoordelijken verplicht om betrokkenen tijdig en adequaat te informeren.

Ik heb de website van NS en het meest recente privacy-statement van NS (juni 2024) op 21 oktober 2024 gecheckt om te zien of deze informatie daar te vinden is. Dat is zij niet, zelfs niet in de kleine lettertjes van het privacy-statement, dat toegankelijk is na vier keer doorklikken via de volgende pagina's op de website:

-- vanaf homepage ([www.ns.nl](http://www.ns.nl)) doorklikken naar de pagina "[www.ns.nl/over-ns/](http://www.ns.nl/over-ns/)"

-- vervolgens doorklikken naar de pagina "[ns-en-samenleving/dialogoog-privacy](http://ns-en-samenleving/dialogoog-privacy)"

-- vervolgens doorklikken naar de pagina "<https://www.ns.nl/privacy>"

-- vervolgens doorklikken op een link waarmee het privacy-statement kan worden geopend.

Als ik op andere wijze toegang tot het privacy-statement probeer te krijgen, namelijk via de zoekfunctie op de homepage ([www.ns.nl](http://www.ns.nl)), door het woord "privacy" daar in te typen, krijg ik een uitklap-menu (pop-up-menu) te zien, met de onderdelen: "privacy", "privacystatement", "privacyverklaring", "privacy-proof" en "privacybeleid".

Als ik dan doorklik op "privacystatement", kom ik terecht op de pagina "<https://www.ns.nl/zoeken/search?q=privacystatement>", waarop links naar negen (9) pagina's worden getoond waarin het woord "privacystatement" voorkomt. Het gaat om pagina's met de volgende, zichtbare titels op die menu-pagina:

- "privacy"
- "Innovatie"
- "P en R"
- "Cookiebeleid"
- "Hoe gaat NS om met fraude?"
- "Buitengewoon opsporingsambtenaren (Boa's) van NS"
- "Vooruit in duurzame mobiliteit? Laat NS Go voor je werken"
- "Reisproducten kopen en intrekken, omboeken of annuleren"
- "Reizen en betalen met de betaalpas".

Als ik op de eerste van die pagina's klik, kom ik op de eerdergenoemde pagina "<https://www.ns.nl/privacy>", waar zich de link bevindt waarmee ik het privacy-statement kan openen.

Op deze manier maakt NS het privacy-statement onvoldoende toegankelijk voor de gemiddelde NS-klant. Op de Homepage van NS zou een vermelding "privacy" moeten staan, waarmee de klant kan doorklikken naar een privacy-pagina waarop een link naar het privacy-statement zou moeten staan. Nu staat die privacy-pagina verstopt achter twee andere pagina's, namelijk "over NS" en "NS en samenleving".

Maar zelfs als ik doordring tot het privacy-statement, blijkt daar geen informatie in te staan over hoe er bij de aanschaf van internationale treintickets (binnen de EU) wordt omgegaan met mijn persoonsgegevens. De relevante tekstpassage in het ook weer apart te openen tabblad "Bestellen en betalen" in het privacy-statement (gedateerd juni 2024) is als volgt:

#### **Met wie delen wij gegevens?**

Voor een goede landelijke werking van de OV-chipkaart, de afhandeling van (reis)transacties met uw OV-chipkaart en de financiële afwikkeling voor opbrengstverdeling tussen de openbaarvervoerbedrijven ("vervoerders"), deelt NS uw (transactie)gegevens en productgegevens met de uitgever van de OV-chipkaart: Translink. NS, de andere vervoerders en Translink zijn gezamenlijk verwerkingsverantwoordelijken voor de verwerking van persoonsgegevens ten aanzien van de kernprocessen binnen het OV-chipkaartsysteem. Deze kernprocessen zijn de aanschaf van de OV-chipkaart, de aanschaf van saldo, de aanschaf van een product, reizen en service. Hiervoor hebben wij een samenwerkingsovereenkomst afgesloten waarin de rolverdeling, de verantwoordelijkheden en afspraken ten aanzien van deze kernprocessen zijn vastgelegd. Per kernproces is bepaald welke gegevens noodzakelijk zijn om te verwerken voor een effectief en efficiënt werkend OV- chipkaartsysteem en wie die gegevens nodig heeft. Voor meer informatie zie <https://www.ov-chipkaart.nl/privacy>. Ook kunt u contact opnemen met de functionaris voor gegevensbescherming van een van beide organisaties:

Voor NS: [fg@ns.nl](mailto:fg@ns.nl), voor Translink: [fg@translink.nl](mailto:fg@translink.nl)

Als u gebruik wil maken van uw rechten op grond van de AVG, dan kunt u dat kenbaar maken via (LINK UW RECHTEN) bij NS, of via de Klantenservice

van Translink of de functionaris voor gegevensbescherming van Translink, zie daarvoor de contactgegevens hierboven.

Voor e-tickets op naam geldt dat wij uw gegevens niet delen met Translink en is NS zelf verantwoordelijk voor de verwerking van deze persoonsgegevens. Voor de verwerking van persoonsgegevens van internationale tickets zie: (LINK INTERNATIONALE TICKETS).<sup>63</sup>

De links "LINK UW RECHTEN" en "LINK INTERNATIONALE TICKETS" ontbreken echter. In tegenstelling tot andere links in de tekst, die in blauw en onderstreept verschijnen, gaat het hier om in rood afgedrukte hoofdletters zonder link. Kennelijk heeft NS het in de zes jaar sinds de indiening van mijn handhavingsverzoek in 2018 nog niet nodig geacht om reizigers die internationale treintickets kopen, te informeren wat er dan met de door hen gedwongen verstrekte, onvrijwillig verwerkte persoonsgegevens gebeurt.

Hiermee houdt NS zich al ten minste zes jaar niet aan artikel 13 AVG. Tenzij NS deze informatie willens en wetens op enig moment verwijderd heeft uit haar privacy-statement, zonder dit in het statement te vermelden. Maar dat lijkt mij onwaarschijnlijk.

Ik verzoek de AP om in het kader van mijn handhavingsverzoek:

- deze langdurige overtreding van artikel 13 AVG vast te stellen;
- aan NS voor dit verzuim een boete op te leggen;
- handhavende maatregelen te treffen om NS ertoe te bewegen deze informatie alsnog op te nemen in zijn privacy-statement.

Het gaat hier om zeer groot vervoerbedrijf dat deze overtreding structureel heeft begaan. De AP moet daarom ingrijpen. Voor mijn argumentatie waarom de AP hier prioriteit aan moet geven, zie paragraaf 2.5 van dit bezwaarschrift.

---

<sup>63</sup> Bron: [https://www.ns.nl/binaries/\\_ht\\_1728299736753/content/assets/ns-nl/privacy/ns-privacystatement.pdf](https://www.ns.nl/binaries/_ht_1728299736753/content/assets/ns-nl/privacy/ns-privacystatement.pdf) (geraadpleegd en gedownload: 21 oktober 2024). Screenshot voorhanden.

### 2.6.3 Ontbrekende mogelijkheden om gegevens te laten verwijderen conform artikel 17 AVG

Ongeacht of NS de verwerker (art. 4 onder 8 AVG) of de verwerkingsverantwoordelijke (art. 4 onder 7 AVG) is bij de verwerking van de opgeëiste persoonsgegevens bij de verkoop van internationale treintickets binnen de EU, moeten treinreizigers **bij en na deze transactie** in de gelegenheid gesteld worden om een verzoek in te dienen bij de verwerkingsverantwoordelijke om hun persoonsgegevens weer te laten verwijderen (art. 17 AVG).

NS verschaft echter niet eens de informatie wie de verwerkingsverantwoordelijke nu eigenlijk is (zie paragraaf 2.6.2 van dit bezwaarschrift). Zelfs de AP heeft daar, jaren na mijn handhavingsverzoeken, nog niet achter "kunnen" komen. Op deze manier kunnen treinreizigers die een internationaal vervoerbewijs aanschaffen, dus ook niet weten **bij wie** ze een verzoek kunnen indienen voor de verwijdering van hun persoonsgegevens. Laat staan dat ze zouden weten **hoe** ze zo'n verzoek zouden kunnen of moeten indienen.

Hiermee overtreedt NS artikel 17 van de AVG, **of** werkt in opdracht van een of meer verwerkingsverantwoordelijken die in Nederland artikel 17 van de AVG overtreden. Het kan zijn dat bijvoorbeeld Deutsche Bahn (DB), SNCF of Thalys het in hun thuislanden wel goed geregeld hebben. Maar als zij verwerkingsverantwoordelijk zijn voor de gedwongen verwerking van deze persoonsgegevens in Nederland, dan overtreden zij in Nederland de AVG.

Ik verzoek de AP om in het kader van mijn handhavingsverzoek:

- deze langdurige overtreding van artikel 17 AVG vast te stellen;
- na te gaan wie met betrekking tot deze overtreding de verwerkingsverantwoordelijke(n) is of zijn;
- een boete op te leggen aan de betreffende verwerkingsverantwoordelijke(n), desgewenst in samenwerking met de privacy-toezichthouder(s) in de betreffende EU-lidstaten;
- handhavende maatregelen te treffen om deze grote, Europese vervoerbedrijven ertoe te bewegen zich aan artikel 17 AVG te gaan houden.

Het moet aan reizigers duidelijk worden hoe zij hun persoonsgegevens weer uit alle systemen van deze treinvervoerders kunnen laten verwijderen.

Het gaat hier om zeer grote internationale vervoerbedrijven met een voorbeeldfunctie, die deze overtreding structureel hebben begaan. De AP moet daarom ingrijpen, indien nodig in samenwerking met collega-toezichthouders in de betreffende EU-lidstaten. Voor mijn argumentatie waarom de AP hier prioriteit aan moet geven, zie paragraaf 2.5 van dit bezwaarschrift.

## 2.6.4 Onrechtmatige praktijk van de NS om klanten onder druk te zetten hun persoonsgegevens te laten verwerken: stationsautomaten versus stationsbalies

In paragraaf 3.1.2 ("Visie NS op rolverdeling partijen") van haar primaire besluit schrijft de AP:

Volgens NS zijn er verschillende soorten (internationale) treintickets. Voor 200 bestemmingen kan een ticket bij de treinautomaat worden gekocht zonder dat de koper hierbij persoonsgegevens moet achterlaten. Dit zijn 'tickets op waardepapier'. Ten aanzien van verkoop aan de balie stelt NS slechts homeprinttickets, zijnde 'tickets op naam' te verkopen. Homeprinttickets worden uitsluitend op naam verkocht om fraude te voorkomen. Die afspraak heeft NS gemaakt met andere spoorwegondernemingen binnen de International Union of Railways (UIC). Volgens NS verschilt het per spoorwegonderneming en bestemming of tenaamstelling van een treinticket verplicht is.<sup>64</sup>

Deze "visie" van NS bevat serieuze aanwijzingen dat NS meewerkt aan het met willekeur opeisen van persoonsgegevens van reizigers. De enige onderbouwing die NS beoogt te geven voor de noodzaak hiervan, is dat het doel "fraudepreventie" zou zijn, en dat hierover een "afspraak" is gemaakt met "andere spoorwegondernemingen" binnen een branche-organisatie.

Het blijft volstrekt onduidelijk of er sprake is van een werkelijke noodzaak. De AP had naar aanleiding hiervan als toezichthouder redelijkerwijs een aantal zaken moeten nagaan:

- Waarom bestaat er volgens de spoorwegmaatschappijen nu, anders dan nog slechts enkele jaren geleden, een noodzaak voor het opeisen van naam en geboortedatum met als doel "fraudepreventie" bij sommige tickets, terwijl andere tickets nog wel naamloos op waardepapier worden verkocht? Waarom kon (en waarschijnlijk: kan) bijvoorbeeld een ticket naar Osnabrück of Duisburg wèl naamloos op waardepapier worden gekocht, maar een ticket naar kleine haltes even verderop op dezelfde lijnen niet? Dit lijkt in de praktijk **niets** met risico op fraude te maken te hebben, maar wellicht met onwil van NS om het assortiment uit te breiden. Het opvoeren van een vals doel is in strijd met het principe van "doelbinding", zoals opgenomen in artikel 5, eerste lid onder b) AVG.<sup>65</sup>
- Is het beweerde doel van "fraudepreventie" wel het eigenlijke doel? Of is het eigenlijke doel misschien het bemachtigen van de reisgegevens (tijdstippen vertrek en aankomst, vertrekhaltes en reisbestemmingen van de reizigers), met als doel om die te verhandelen? Op 10 september 2019 bleek ter zitting van de vaste kamercommissie voor Infrastructuur en Waterstaat, waar ik de Stichting Privacy First vertegenwoordigde, dat NS, andere vervoerbedrijven en TLS een joint venture met elkaar waren aangegaan, speciaal om de verzamelde reizigersdata te exploiteren.<sup>66</sup>
- Waarom heeft NS besloten en ingevoerd dat er aan de resterende stationsbalies alleen op naam gestelde Homeprinttickets worden verkocht? De stationsbalies zijn de enige overgebleven plek waar met contante bankbiljetten kan worden betaald voor vervoerbewijzen, de automaten accepteren alleen muntgeld, wat voor tickets voor langere

64 Primaire besluit AP d.d. 28 augustus 2024, paragraaf 3.1.2, pag. 4.

65 Zie ook: overweging (50) van de AVG.

66 Zie hoofdstuk 8, pag. 22 in mijn analyse daarvan op: <https://privacyfirst.nl/artikelen/rondetafelgesprek-tweede-kamer-over-toegang-tot-ov-data/> (analyse d.d. 7 oktober 2019). Plannen voor de exploitatie van reizigersdata werden waarschijnlijk al in 2016 gemaakt, gezien de toen reeds door NS gezette stappen richting "ID-based ticketing".

reizen ondoenlijk (d.w.z. onredelijk bezwaarlijk) is voor reizigers - dan moeten reizigers rondsnoeren met tientallen euromunten.

Door op de enige plek waar het doenlijk is om contant te betalen, juist alleen tickets op naam te verkopen, kiest NS er bewust voor om privacy-vriendelijke aanschaf van tickets onmogelijk te maken. Er lijkt hiervoor geen enkele reële noodzaak te bestaan. Deze manier om de ticketverkoop te organiseren, lijkt puur voort te komen uit een wens van NS om privacy in het OV af te schaffen, door reizigers te dwingen om te kiezen tussen ofwel met een bankpas betalen, ofwel een op naam gesteld Homeprintticket te kopen. De AP had (even ervan uitgaande dat de AP een bona fide toezichthouder is) hierin aanleiding moeten zien om deze privacy-schendende praktijk van NS te onderzoeken.

Immers, als NS de vermeende noodzaak van "fraudebestemming" laat afhangen van de specifieke reisbestemming van een ticket, dan zou het wel héél toevallig zijn als alle tickets naar "niet-fraudegevoelige reisbestemmingen" toevallig alleen in automaten verkrijgbaar zijn waar het voor internationale tickets alleen doenlijk is om elektronisch te betalen.

Uitgaande van de uit artikel 8 EVRM voortvloeiende verplichting voor nationale privacy-toezichthouders om een "hoog, volledig en doeltreffend beschermingsniveau" te realiseren, en uitgaande van het idee dat de AP een bona fide toezichthouder is en dat we in een rechtsstaat leven waar wetten ook echt gelden, is het onrechtmatig als de AP in zijn besluit op een handhavingsverzoek weigert deze aanwijzingen te onderzoeken dat NS haar verkoopsysteem zo heeft ingericht dat daarmee structureel en zonder noodzaak persoonsgegevens van treinreizigers worden afgeperst.



### 3 Samenvatting, conclusie en verzoek aan de AP

#### 3.1 Samenvatting

Het primaire besluit van de AP bevat vooral een verzameling niet-adequate excuses om weg te kijken. De reactie die de AP op mijn handhavingsverzoek heeft geformuleerd in haar primaire besluit, kan worden samengevat in het onderstaande schema (zie ook par. 2.4.6 van dit bezwaarschrift):

	Nederlands treinvervoerbedrijf (bijv. NS)	Buitenlandse vervoerbedrijven in de EU (bijv. DB, SNCF, Thalys)
<b>Afgedwongen verwerking naam</b> AP neemt aan: <b>NS</b> is verwerkingsverantwoordelijke	AP: neemt zonder adequate grond rechtmatigheid aan (zie paragraaf 2.4.4 bezwaarschr: "wettel. grondslag; contract")	-- AP zwijgt erover en laat het daarmee buiten beschouwing
<b>Afgedwongen verwerking leeftijdscategorie</b> AP neemt aan: <b>NS</b> is verwerkingsverantwoordelijke	AP: neemt zonder adequate grond rechtmatigheid aan (zie paragraaf 2.4.5 bezwaarschr: "noodzaak")	-- AP zwijgt erover en laat het daarmee buiten beschouwing
<b>Afgedwongen verwerking geboortedatum</b> AP <b>weigert uit te zoeken</b> wie verwerkingsverantwoordelijke is (zie par. 2.6.1 bezw.)	-- AP zwijgt erover en laat het daarmee buiten beschouwing	AP weigert te onderzoeken; en weigert contact op te nemen met collega-toezichthouders  (zie paragraaf 2.5 bezwaarschr: "prioriteringscriteria AP")

Het gaat hier om zes mogelijke soorten gegevensverwerking waarin er sprake kan zijn van een schending van artikel 8 EVRM en daarmee tevens een overtreding van de AVG.

In twee van die zes gevallen pleegt de AP, in strijd met haar wettelijke taak om een hoog, volledig en doeltreffend beschermingsniveau te creëren, taakverzuim door zonder adequate grond **aan te nemen** dat de gegevensverwerking rechtmatig zou zijn, ondanks de serieuze aanwijzingen van het tegendeel die ik in mijn handhavingsverzoek (klacht) heb aangeleverd (zie paragrafen 2.3 en 2.4).

In de overige vier gevallen **weigert de AP onderzoek te doen**, maar **verhult die weigering** in drie van die gevallen door erover te zwijgen. In één geval geeft de AP expliciet aan dat zij weigert het te onderzoeken, met een beroep op "bepaalde" criteria. De AP maakt deze criteria in haar motivering niet transparant. Als het gaat om haar huidige prioriteringscriteria, dan past zij die op een onredelijke wijze toe (zie paragraaf 2.5). Onderdeel hiervan is de weigering van de AP om zelfs maar te onderzoeken wie er in elk van de zes gevallen de verwerkingsverantwoordelijke(n) is of zijn (zie ook paragraaf 2.6.1). Deze weigeringen tot het doen van onderzoek zijn een vorm van taakverzuim.

Op deze wijze is er sprake van een onrechtmatig besluit, hetgeen in een functionerende rechtsstaat ook door de bevoegde rechters zou worden geconstateerd.

Voorts is er uit de gang van zaken sinds de indiening van mijn betreffende handhavingsverzoeken (9 juli 2018 en 20 juni 2020) gebleken dat NS en andere spoorwegmaatschappijen (treinvervoerders) in overleg met elkaar, maar zonder het grote publiek of zelfs maar de toezichthouder daarover te informeren, op zijn laatst in 2018 hebben besloten (in UIC-verband) om stilletjes een technisch systeem (soms "Atlantis" of "Homeprint" genoemd) in te voeren dat aan elke spoorwegmaatschappij de mogelijkheid biedt om reizigers te dwingen hun persoonsgegevens (zoals naam en geboortedatum) te laten registreren als voorwaarde om een vervoerbewijs voor treinreizen binnen de EU te krijgen.

De reizigers zijn hierover niet geïnformeerd, maar kregen bij concrete aankopen aan stationsbalies te horen dat vervoerbewijzen niet meer verstrekt "konden" worden tenzij ze hun persoonsgegevens lieten registreren, omdat "het systeem" de transactie anders niet accepteerde. Dit is in strijd met artikel 13 AVG, dat verwerkingsverantwoordelijken verplicht om betrokkenen tijdig en adequaat te informeren (zie paragraaf 2.6.2 van dit bezwaarschrift).

Ook worden treinreizigers niet in de gelegenheid gesteld om deze persoonsgegevens weer uit de systemen van de treinvervoerders te laten verwijderen. Dit is in strijd met artikel 17 AVG (zie paragraaf 2.6.3 van dit bezwaarschrift).

Deze overtredingen zouden zijn gebleken uit eigen onderzoek van de AP naar aanleiding van mijn handhavingsverzoeken, als de AP niet zelf had geweigerd zulk onderzoek te doen. Daarom heb ik me als betrokkene helaas genoodzaakt gezien zelf ook na het primaire besluit wat eenvoudig onderzoek te doen in de vorm van een bezoek aan de website van NS (zie paragrafen 2.6.1 en 2.6.2 van dit bezwaarschrift), en de resultaten daarvan nu in te brengen in deze bezwaarprocedure.

Voorts blijkt dat NS haar eigen verkoopsysteem zo heeft ingericht dat klanten bij de aankoop van internationale tickets worden gedwongen om te kiezen tussen ofwel elektronisch betalen aan een automaat, met privacy-verlies tot gevolg, ofwel contant betalen aan een stationsbalie, met eveneens privacy-verlies tot gevolg omdat de tickets daar alleen in de vorm van op naam gestelde Homeprints worden verkocht (zie paragraaf 2.6.4 van dit bezwaarschrift). Dit komt neer op een **met technisch-organisatorische middelen stilzwijgend afgedwongen verbod** om nog anoniem met een internationale trein binnen de EU te reizen op verreweg de meeste reisroutes. Een dergelijk verbod vindt echter geen basis in huidige wetgeving.

Dit zijn geen nieuwe feiten, maar feiten die de AP zelf had kunnen en moeten constateren naar aanleiding van mijn handhavingsverzoek.

De AP was kennelijk te beroerd om zelfs maar een blik te werpen op het privacy-statement van NS, of om de antwoorden van NS op de gestelde vragen te screenen voor wat betreft de consequenties van de handelwijze van NS voor de privacy van burgers. Het lijkt of de AP in dezen eigenlijk helemaal niet geïnteresseerd is in de bescherming van de privacy van treinreizigers of in het doel van de wet, maar alleen in het contenteren van NS, andere vervoerbedrijven en wellicht de uitvoerende macht (bijv. de regering en opsporingsdiensten) die via het openbaar vervoer massasurveillance willen (kunnen) plegen - vooralsnog ongelegitimeerd.

### 3.2 Conclusie

Als het hier om een rationele, inhoudelijke, rechtsstatelijke afweging zou gaan, dan twijfel ik er niet aan dat mijn bezwaar door de AP gegrond zou worden verklaard, in lijn met artikel 8 EVRM, de AVG en de wettelijke taak van de AP, en ook in lijn met de doelen die de AP in dat geval zelf, uit eigen beweging, zou willen nastreven.

Maar op grond van mijn ervaringen met de AP in de huidige casus (sinds 2018) en in andere casussen de afgelopen tien jaar (sinds 2014), geloof ik al enige tijd niet meer dat de AP zich in deze zaak werkelijk opstelt als een redelijke en onafhankelijke toezichthouder.

Weliswaar is er een pretentie van onafhankelijkheid en redelijkheid, maar de "motiveringen" van besluiten van de AP lijken een soort verhullende deklaag te zijn waaronder de werkelijke motieven van de AP schuilgaan. Ik ben ervan overtuigd dat de AP in werkelijkheid al meteen na indiening van mijn onderhavige handhavingsverzoek een negatieve beslissing daarover nam, jaren voordat zij na lang tijdrekken ten behoeve van het formele primaire besluit een "motivering" heeft bedacht, zogenaamd om die beslissing te "onderbouwen", maar in feite om die beslissing te **rationaliseren** op een manier die tegelijk kan dienen als **juridische verdediging**.

Mocht één van die rationalisering dan, op logische en inhoudelijke gronden, juridisch onderuit gehaald worden, dan gaat de AP wel weer een andere rationalisering verzinnen.

Ik heb zelf, toen ik nog ambtenaar was op een beleidsafdeling, meegemaakt hoe er allerlei motiveringen werden geconstrueerd om voor het politieke bestuur en de buitenwacht te "onderbouwen" waarom bepaalde beleidsinitiatieven en -maatregelen nodig waren, terwijl dat niet de werkelijke redenen waren waarom de afdeling zich geroepen voelde om het bestuur tot die beleidsinitiatieven en -maatregelen te adviseren.

Allerlei beleidsmaatregelen werden "onderbouwd" met verwijzing naar inhoudelijke noodzaken en wenselijkheden in de samenleving. De werkelijke reden was echter dat het afdelingshoofd, de onderafdelingshoofden en de beleidsmedewerkers voor onze afdeling zoveel mogelijk arbeidsplaatsen (fte's) wilden behouden. Daarvoor was het nodig het afdelingsbudget zo groot mogelijk te houden en "onderbesteding" (van het budget) tegen te gaan. Dus werden er brainstormsessies gewijd aan het bedenken van beleidsinitiatieven die de inzet van beleidsambtenaren vereisten en dus geld zouden kosten. Op die manier werd getracht het lopende budget te rechtvaardigen en indien mogelijk nog vergroot te krijgen. Er werden "doelen geconstrueerd" en op whiteboards opgehangen in een "doelenboom".

Dat het hier om belastinggeld ging, daar werd niet over gepraat, en als ik toch een aanzetje daartoe gaf, dan werd dat als ongewenst beschouwd. Het maatschappelijk nut werd op deze manier ondergeschikt gemaakt aan het eigenbelang van de medewerkers van onze afdeling.

Tot mijn verbazing leek geen van mijn collega's hier ethische bezwaren tegen te hebben. Niemand kwam in gewetensnood. Het hemd was nader dan de rok.

Datzelfde gebrek aan morele integriteit zie ik terug bij de AP en bij eigenlijk alle AP-medewerkers die beslissingen hebben genomen, voorbereid en gemotiveerd ten aanzien van diverse handhavingsverzoeken die ik heb ingediend, waarvan het onderhavige handhavingsverzoek er één is. Welke oogkleppen deze mensen zichzelf moeten opzetten om 's avonds onbezwaard of althans minder bezwaard in de spiegel te kunnen kijken, daar kan ik alleen naar raden. Begrijpen zij dan niet dat zij hiermee zelf maatschappelijke schade aanrichten?

Mijn droefheid over deze kennelijk organisatiebrede hypocrisie wordt nog iets groter als ik met betrekking tot een andere zaak dan de onderhavige, het volgende lees:

### **AP wil opheldering van politie over niet verwijderen verzamelde gegevens**

donderdag 17 oktober 2024, 11:39 door Redactie

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft de politie om opheldering gevraagd over het niet verwijderen van verzamelde gegevens over miljoenen mensen, wat in strijd met de wet is. Dat laat de privacytoezichthouder tegenover Follow the Money weten. De politie mag onder de Wet politiegegevens (Wpg) informatie over burgers verzamelen, maar moet die uiterlijk na tien jaar tijd definitief verwijderen. Follow the Money stelt op basis van eigen onderzoek dat de politie zich nog nooit aan deze bewaartermijn heeft gehouden.

In 2018 besloot de toenmalige korpsleiding om geen politiegegevens meer te vernietigen, uit vrees dat dit onderzoek naar cold cases zou belemmeren. Toenmalig minister Grapperhaus van Justitie en Veiligheid sprak zijn steun hiervoor uit. Volgens hoogleraar Privacy en cybercrime Bart Schermer kan de politie niet zelf besluiten de Wpg niet meer na te komen.

(...) De Autoriteit Persoonsgegevens laat weten 'geschokt' te zijn. De toezichthouder noemt het 'extra zorgelijk' dat politie bewust heeft gekozen de wet te overtreden en heeft de korpsleiding om opheldering gevraagd.<sup>67</sup>

Waarom is de AP "geschokt" over het gedrag van de politie, terwijl de AP **niet** geschokt is over het gedrag van vervoerbedrijven om bewust de privacy van alle trein- en busreizigers structureel aan te tasten? En waarom is de AP dan **niet** geschokt over haar eigen besluit om, zes jaar naar mijn handhavingsverzoek, zich niet aan haar eigen wettelijke taak te gaan houden? Waarom mogen Facebook-klanten van de AP niet op prijs gediscrimineerd worden als zij weigeren hun persoonsgegevens af te geven, maar mogen klanten van OV-bedrijven (treinreizigers) in Nederland en de EU wèl zo gediscrimineerd worden? De "geschoktheid" van de AP lijkt zeer selectief te zijn.

Deze selectiviteit is hypocriet en maakt duidelijk dat de AP in de praktijk niet opereert als een onafhankelijke, ambtelijke organisatie die privacy-zaken onpartijdig probeert te beoordelen en te behandelen, maar als een verlengstuk van externe (wellicht politieke??) belangen.

Het lijkt of de AP, zoals zoveel overheidsinstanties tegenwoordig, zich al op "post-truth"-terrein heeft begeven, waar ongewenste feiten en inzichten simpelweg worden genegeerd en weggewimpeld. Daarom heb ik weinig vertrouwen dat dit bezwaarschrift van mij op een intellectueel integere manier zal worden behandeld. Nooit eerder heb ik een bezwaarschrift met zoveel tegenzin geschreven - wetende dat redelijke argumenten voor de AP - en ook voor bestuursrechters - eigenlijk niet tellen. Alleen de consensus van een circuit van machthebbers telt, en die consensus luidt dat de privacy van OV-reizigers in de EU linksom of rechtsom moet worden afgeschaft om massasurveillance in het OV ongehinderd doorgang te laten vinden.

Omdat het mij duidelijk is dat de kans op een eerlijke behandeling van dit bezwaarschrift uitermate klein is, en dat de rechtsstaat alleen in naam en in de vorm van bepaalde uiterlijke kenmerken en rituelen nog bestaat, terwijl er in werkelijkheid sprake is van politieke rechtspraak, heb ik ervoor gekozen om geen blad voor de mond te nemen en dit bezwaarschrift ook te benutten om de gang van zaken met betrekking tot mijn handhavingsverzoek te documenteren, in de hoop dat er ooit, in de toekomst, autoriteiten en wetenschappers zullen zijn die wèl bereid zijn er eerlijk naar te kijken.

---

67 Bron: <https://www.security.nl/posting/862431/>

### 3.3 Verzoeken aan de AP

Niets staat de AP in de weg om mijn argumenten opnieuw te negeren en niet meer te doen dan uw eigen primaire besluit in essentie nog eens te herhalen in een door u te concipiëren en op te stellen besluit op bezwaar - als een monoloog die door een groef in een beschadigde grammofoonplaat telkens opnieuw ten gehore wordt gebracht.

Ik verzoek de AP echter om iets anders te doen. Namelijk om mijn argumenten serieus te nemen en naar aanleiding daarvan uw primaire besluit werkelijk te heroverwegen, en niet alleen formeel te doen alsof.

Ik verzoek u om naar aanleiding van mijn bezwaren alsnog te besluiten om, al dan niet in samenwerking met privacy-toezichthouders in andere EU-lidstaten, daadwerkelijk te **onderzoeken en te toetsen:**

- (1) wie met betrekking tot de door u genoemde drie gegevensverwerkingen de **verwerkingsverantwoordelijken** zijn (artikel 4 onder 7 AVG);
- (2) wie met betrekking tot de door u genoemde drie gegevensverwerkingen de **verwerkers** zijn (artikel 4 onder 8 AVG);
- (3) welke eisen artikel 8, tweede lid EVRM met zich meebrengt voor het toetsen van de noodzakelijkheid van elk van de drie genoemde gegevensverwerkingen. Met name wat de in dat verdragsartikel genoemde "**noodzakelijkheid in een democratische samenleving**" in deze concrete gevallen inhoudt, en wat hier in concreto het verschil is tussen enerzijds die noodzakelijkheidseis, en anderzijds een vrijbrief voor willekeurige gegevensverwerking als een vervoerbedrijf die verwerking maar in zijn algemene voorwaarden opneemt;
- (4) of, en zo ja sinds wanneer, de betreffende vervoerbedrijven de genoemde gegevensverwerkingen überhaupt in hun **algemene voorwaarden** hebben opgenomen;
- (5) hoeveel treinreizigers in Nederland en elders in de EU **in 2018 (het tijdstip van mijn aanvankelijke handhavingsverzoek aan de AP) jaarlijks geraakt** werden door de praktische onmogelijkheid om nog te ontkomen aan de door de vervoerbedrijven afgedwongen gegevensverwerkingen (dus los van de vraag of de betreffende treinreizigers in de praktijk berustten in die gegevensverwerkingen);<sup>68</sup>
- (6) hoeveel treinreizigers in Nederland en elders in de EU **thans, in 2024, jaarlijks geraakt** worden door de praktische onmogelijkheid om te ontkomen aan de door de vervoerbedrijven afgedwongen gegevensverwerkingen (dus los van de vraag of de betreffende treinreizigers in de praktijk berustten in die gegevensverwerkingen);<sup>69</sup>
- (7) welke **wettelijke grondslagen de relevante buitenlandse vervoerbedrijven** menen te hebben voor de genoemde gegevensverwerkingen - dit hoeft niet dezelfde wettelijke grondslag te zijn (art. 6 lid 1 onder b AVG) als die, die NS aanvoert;

---

68 Dit gezien de relevantie die de AP zelf in haar vroegere prioriteringscriteria (tot 20 september 2018) en mogelijk nog steeds toekent aan de aantallen treinreizigers die door de afgedwongen gegevensverwerkingen worden geraakt; en in het licht van de uitspraak van de voorzieningenrechter in 2020 n.a.v. mijn verzoek om voorlopige voorziening (zie paragraaf 2.5.6 van dit bezwaarschrift).

69 Ibid.

- (8) of er bij NS en andere vervoerbedrijven in de EU, sprake is van een doelbewust beleid om reizigers met dwang, drang en/of manipulatie te bewegen tot het accepteren van "**ID-based-ticketing**", zoals door mij voor het eerst aan de AP gemeld op 24 november 2016; en zo ja, welke rol hun branche-organisaties (waaronder de UIC - Union Internationale des Chemins de fer) daarbij hebben gespeeld en/of nog steeds spelen.
- (9) of en zo ja in hoeverre er een **objectieveerbare noodzaak** bestaat voor de genoemde gegevensverwerkingen, gespecificeerd per verwerkingsverantwoordelijke en per land waar de betreffende vervoerbewijzen worden verkocht - en om daarbij het in overweging (15) van de AVG genoemde **technologieneutraliteitsvereiste** te betrekken, op grond waarvan een **wens** om diensten te digitaliseren of gedigitaliseerd te houden, géén "noodzaak" of subsidiariteit voor digitale gegevensverwerking met zich meebrengt zoals bedoeld in de AVG;
- (10) of en zo ja in hoeverre de keuze van NS en andere vervoerbedrijven in de EU om **bemenste stationsbalies** af te schaffen in de periode 2014-heden, feitelijke invloed heeft gehad of kan hebben gehad op de beschikbaarheid van privacy-vriendelijke, anonieme treinvervoersbewijzen; en of deze afschaffing van bemenste balies mede gemotiveerd is geweest door de doelstelling van vervoerbedrijven, waaronder NS, om te komen tot "ID-based ticketing";
- (11) of, en zo ja hoe NS, DB, SNCF, Thalys en andere relevante intra-EU-treinvervoerbedrijven aan reizigers de mogelijkheid bieden, en hen daar ook adequaat op attenderen (dus niet alleen ergens in de kleine lettertjes van de algemene voorwaarden) hoe zij de verwerkte persoonsgegevens (naam, geboortedatum) weer uit alle systemen van deze treinvervoerders kunnen **laten verwijderen**; en om daarbij te onderzoeken of dit vermeld en uitgevoerd wordt op een wijze die in overeenstemming is met artikel 17 AVG.

Voorts verzoek ik de AP:

- (12) om te constateren dat het begrip "overeenkomst" zoals gehanteerd in de AVG ten behoeve van het vaststellen van een wettelijke grondslag voor gegevensverwerking (art. 6 lid 1 onder b AVG) rechtens niet mag worden vervangen door een begrip "overeenkomst" zoals gedefinieerd in het Nederlandse burgerlijk recht, waarbij instemming van beide partijen niet nodig is om toch een "overeenkomst" te veronderstellen, maar dat er moet worden gekeken naar de bedoeling van de wetgever van de AVG in het licht van artikel 8 EVRM; en om als toezichthouder tot in hoogste instantie (het Europese Hof van Justitie) op te komen voor een definitie en hantering van het begrip "overeenkomst" die **niet** in de weg staat aan adequate privacy-bescherming in een democratische samenleving.
- (13) om mij duidelijk te informeren of de prioriteringscriteria die de AP sinds 20 september 2018 hanteert, de AP meer ruimte bieden om handhavingsverzoeken niet te honoreren dan de prioriteringscriteria die in 2016-2017 aan de orde kwamen in de door mij gevoerde rechtszaken tegen de AP over privacy in het OV. (Zie paragraaf 2.5.3 van dit bezwaarschrift.)
- (14) om mij alle documenten toe te sturen die betrekking hebben op het beleid van de AP ten aanzien van het prioriteren van de behandeling van handhavingsverzoeken van 2015 tot heden (2024). Hierbij beroep ik mij op de Wet Open Overheid (WOO).
- (15) om te overwegen of het, met het oog op efficiëntie, wenselijk kan zijn om eerst een onderzoek te starten naar slechts vier vervoerbedrijven, te weten NS, Deutsche Bahn (DB), SNCF en Thalys/Eurostar, om vervolgens pas, desgewenst in overleg met collega-privacy-

autoriteiten, te beslissen of er aanleiding is om het onderzoek naar treinvervoerders in andere EU-lidstaten uit te breiden. En om mij hierover in het besluit op bezwaar te informeren.

- (16) om naar aanleiding van mijn handhavingsverzoek contact op te nemen en te overleggen met relevante collega-toezichthouders in andere EU-landen, conform artikel 55, eerste lid AVG, artikel 56, eerste t/m vijfde lid AVG en artikelen 60 t/m 62 AVG, omdat het hier mede om gegevensverwerkingen gaat die mogelijk plaatsvinden onder verantwoordelijkheid van vervoerbedrijven in andere EU-lidstaten dan Nederland. Doel van het overleg zou moeten zijn om in samenwerking tot een gemeenschappelijke aanpak te komen ter bescherming van de privacy van reizigers in het treinvervoer in de EU, met een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende toezichthouders;
- (17) om mij op de hoogte te stellen van het plaatsvinden van zulk overleg met deze andere toezichthouders, over eventuele resultaten van zulk overleg en over eventuele afspraken die door de AP met hen worden gemaakt; en om aan mij te bevestigen dat ik in de gelegenheid zal worden gesteld om op eventuele bevindingen of opinies van die buitenlandse toezichthouders te reageren alvorens er door de AP een besluit op bezwaar wordt genomen.
- (18) om, indien uit het nog te verrichten onderzoek van de AP en andere relevante toezichthouders blijkt dat er sprake is, of is geweest, van overtreding van artikel 8 EVRM of de AVG bij de betreffende gegevensverwerking(en) in het treinvervoer binnen de EU, te besluiten tot het treffen van handhavende maatregelen, inclusief boetes voor de overtreders, mede met het oog op preventie van toekomstige, vergelijkbare overtredingen.
- (19) om rekening te houden met, en gevolg te geven aan het oordeel van de voorzieningenrechter in 2020 (zie paragraaf 2.5.6 van dit bezwaarschrift) dat de feitelijke afschaffing van het privacy-vriendelijke ATB-systeem door vervoerbedrijven hun eigen keuze en verantwoordelijkheid is, en derhalve géén argument om achteraf niet meer te gaan handhaven.
- (20) om te constateren dat NS, DB, SNCF, Thalys en mogelijk ook andere intra-EU-treinvervoerders op structurele, langdurige wijze niet voldaan hebben aan artikel 13 AVG, dat hen verplicht om als verwerkingsverantwoordelijken reizigers goed en tijdig te informeren over de verwerking van hun persoonsgegevens. Het stilletjes invoeren van een technisch systeem en dan doen alsof de gegevensverstrekking simpelweg een technisch vereiste is, is niet hetzelfde als een adequate of tijdige informatievoorziening aan de betrokkenen.
- (21) om te constateren dat NS, DB, SNCF, Thalys en mogelijk ook andere intra-EU-treinvervoerders mij (en andere treinreizigers) niet adequaat hebben geïnformeerd hoe wij de verwerkte persoonsgegevens weer uit hun systemen kunnen laten verwijderen, waardoor zij niet voldaan hebben aan het vereiste in artikel 17 AVG.
- (22) om, indien NS, DB, SNCF, Thalys/Eurostar en/of andere relevante treinvervoerbedrijven in de EU de AVG (bijv. art. 5, 6, 7, 13 of 17) hebben overtreden, uitgaande van een interpretatie van de AVG die in overeenstemming is met artikel 8 EVRM, passende handhavende maatregelen te treffen, inclusief passende boetes voor deze overtredingen.

Met vriendelijke groet,

Michiel Jonker

## Gedetailleerde inhoudsopgave van dit bezwaarschrift

1	Voorgeschiedenis en context van dit bezwaarschrift	2
1.1	<u>Handhavingsverzoek 9 juli 2018</u> : ontkenningsgedrag van AP en rechters	
1.1.1	Ontkenning- en ontwijkingsgedrag	3
1.1.2	Bewijsbaarheidsprobleem als gevolg van het ontkenningsgedrag van AP en rechters	4
1.1.3	De AP en bestuursrechters houden zich niet aan elementaire normen van de rechtsstaat	5
1.2	Ontkenningsgedrag van voorzieningenrechter ABRS	7
1.3	Bodemprocedure ABRS: afschaffing privacy in het OV ("contract")	10
1.4	Het EHRM geeft niet thuis - geen "rule of law" in de EU	13
1.5	<u>Handhavingsverzoek 20 juni 2020</u> : onrechtmatig tijdrekken door de AP	14
1.6	De corona-crisis: afschaffing van vrijheid van reizen binnen Schengenzone	17
1.7	De AP pleegt intimidatie op basis van een zelf opgesteld "agressieprotocol"	19
1.8	Bestuurlijk doel: onrechtmatige massa-surveillance van alle reizigers in de EU	20
2	Gronden voor mijn bezwaar	
2.1	Inleidend overzicht van uitgangspunten; aanleiding voor mijn bezwaar	21
2.2	Onjuiste beperking van te behandelen klacht vanwege " <b>onbepaaldheid</b> "	24
2.2.1	"Passende" mate van onderzoek	25
2.2.2	"Eigen" persoonsgegevens	28
2.2.3	Beweerde "onduidelijkheid" bij wie ik een treinticket zou kopen	29
2.2.4	Analyse n.a.v. de ten onrechte door de AP gestelde "onbepaaldheid"	30
2.3	Verkeerde interpretatie van het in de AVG gehanteerde <b>contractbegrip</b> ten behoeve van het pretenderen van het bestaan van een <b>wettelijke grondslag</b>	34
2.3.1	In eerdere procedures heb ik reeds gewezen op misbruik van het contractbegrip	34
2.3.2	Rechteloosheid in Nederland als gevolg van privatisering van overheidsdiensten in combinatie met het Nederlandse contractbegrip	36
2.3.3	Implicaties van de strijdigheid tussen Nederlands recht en EVRM / AVG	38
2.3.4	Conclusie m.b.t. wettelijke grondslag	40
2.4	<b>Noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit</b> niet aangetoond ten aanzien van vermeende vermeende doelen m.b.t. "fraudepreventie" en "leeftijdscategorie"	41
2.4.1	De wettelijke plicht van de AP om naleving van de AVG te toetsen	41
2.4.2	Aannemen is niet hetzelfde als "toetsen", "aantonen" of "aannemelijk maken"	41
2.4.3	De AP verwacht in primair besluit twee soorten noodzaak met elkaar	42
2.4.4	Geen noodzaak voor verwerking naam t.b.v. "fraudepreventie" bij aanschaf internationale treintickets	44
2.4.5	Geen noodzaak voor verwerking persoonsgegevens voor het vaststellen van "leeftijdscategorie"	49
2.4.6	Onjuiste analyse door AP van gegevensverwerkingen die "noodzakelijk" zouden zijn - weglating van mogelijkheden	52



2.4.7	De AP negeert dat NS haar eerder leugens op de mouw heeft gespeld, en kiest om opnieuw "aan te nemen" dat het klopt wat NS vertelt	53
2.4.8	Conclusie ten aanzien van de vermeende "noodzaak"	56
2.5	Het huidige "prioriteringsbeleid" van de AP is onredelijk en is een poging om haar wettelijke onderzoeksplicht te omzeilen	57
2.5.1	Verwerking geboortedatum door buitenlandse vervoerbedrijven	58
2.5.2	Motiveringsgebrek: de AP verwijst naar vage "criteria"	60
2.5.3	Onderzoeksplicht ten aanzien van privacy-schendingen in het OV: vroegere en huidige prioriteringscriteria; jurisprudentie daarover	62
2.5.4	De AP negeert en ontkent de maatschappelijke betekenis van de genoemde privacy-aantastingen in het OV: anoniem reizen wordt voor iedereen onmogelijk	67
2.5.5	Ontwikkelingen op het gebied van digitalisering mogen niet leiden tot verwaarlozing van privacy-bescherming in de fysieke wereld - ongeacht de "politieke realiteit"; Meta's "betaal of oké'-model"	69
2.5.6	De AP gebruikt door haarzelf veroorzaakte feiten als excuus om nu niet te onderzoeken/handhaven - in strijd met uitspraak voorzieningenrechter	76
2.5.7	De AP onderschat willens en wetens haar eigen effectiviteit	80
2.5.8	Selectiecriteria versus prioriteringscriteria	81
2.5.9	Maatschappelijk belang in verband met politieke dimensie	81
2.5.10	Conclusie: de AP is verplicht tot het realiseren van een hoog beschermingsniveau voor internationale treinreizigers binnen de EU, en moet de grootschalige, structurele, illegale data-verzameling daarom met hoge prioriteit aanpakken	82
2.6	Overige gronden	
2.6.1	De AP is ten onrechte niet nagegaan wie bij de door mij gemelde overtreding <b>verwerkingsverantwoordelijke(n)</b> en verwerker(s) zijn	83
2.6.2	De vervoerbedrijven hebben de betrokken reizigers niet adequaat geïnformeerd - schending <b>informatieplicht</b> artikel 13 AVG	83
2.6.3	Ontbrekende mogelijkheden om <b>gegevens te laten verwijderen</b> conform artikel 17 AVG	86
2.6.4	Onrechtmatige praktijk van de NS om klanten onder druk te zetten hun persoonsgegevens te laten verwerken: stationsautomaten versus stationsbalies	87
3	Samenvatting, conclusie en verzoeken aan de AP	
3.1	Samenvatting	89
3.2	Conclusie	91
3.3	Verzoek aan de AP	93
	Lijst van bijlagen:	98

## Lijst van bijlagen

Bijlagen 1 t/m 10 zijn opgenomen in één tekstbestand. De paginanummers in onderstaande lijst verwijzen naar de pagina's van dat tekstbestand.

<u>Bijlagen m.b.t. mijn eerste handhavingsverzoek van 9 juli 2018</u>		Pag.
1.	Excerpt uit brief Jonker van 6 juli 2018 aan NS	2
2.	Excerpt uit <b>handhavingsverzoek</b> Jonker d.d. 9 juli 2018, gericht aan de AP	10
3.	Excerpt uit bezwaarschrift Jonker d.d. 24 november 2018 aan AP	12
4.	Aanvulling Jonker 31 januari 2019 op bezwaarschrift d.d. 24 november 2018 <i>(Wat de NS-baliemedewerkster opschreef)</i>	20
5.	Excerpt reactie Jonker 12 februari 2019 op antwoorden NS op vragen AP	26
6.	Mailwisseling tussen Jonker en AP, 5 t/m 20 februari 2019 <i>(Poging om met de AP in een meer open gesprek te komen)</i>	29
7.	Uitgeschreven tekst van opname "undercover"-gesprek 20 februari 2020 <i>(Gesprek aan stationsbalie; bewijs dat persoonsgegevens worden geëist)</i>	34
8.	Excerpt: paragraaf 6.3 uit hoger beroepschrift Jonker 6 maart 2020 <i>(Overzicht gewisselde argumenten in primaire fase, bezwaar en beroep; en analyse daarvan)</i>	42
 <u>Bijlagen m.b.t. verzoek om voorlopige voorziening in 2020</u>		
9.	Excerpt uit paragrafen 7.4 en 7.5 hoger beroepschrift Jonker 6 maart 2020 <i>(Motivering van verzoek om voorlopige voorziening)</i>	67
10.	Aanvulling door Jonker d.d. 7 april 2020 op verzoek voorlopige voorziening <i>(Urgentie i.v.m. coronacrisis; verbetering pagina 171 hoger beroepschrift)</i>	69
 <u>Bijlagen m.b.t. tweede handhavingsverzoek van 20 juni 2020</u>		
11.	Handhavingsverzoek (klacht) d.d. 20 juni 2020	
12.	Verslag d.d. 18 maart 2022 Jonker van telefoongesprek met AP op 17 maart 2020 <i>(Jonker betreurt het langdurige en onnodige uitstel van behandeling handhavingsverzoek door AP, en de misleidende communicatie van de AP daarover)</i>	
13.	Reactie Jonker d.d. 7 mei 2022 op vragen van de AP <i>(onderzoeksplicht van de AP)</i>	
14.	Zienswijze Jonker d.d. 6 augustus 2022 n.a.v. antwoorden NS op vragen AP	
15.	Antwoorden 21 november 2022 van minister op kamervragen van Leijten en Alkaya <i>(naar aanleiding van de onderhavige zaak m.b.t. gedwongen verwerking persoonsgegevens bij aanschaf internationale treintickets)</i>	
16.	Primaire besluit d.d. 28 augustus 2024 van de AP	