

## **Nota van toelichting**

### **1. Inleiding**

Met de stijging van de koperprijs in het afgelopen decennium is ook het aantal diefstallen van koper toegenomen. De dieven slaan op vele en diverse plaatsen toe. De materiële schade bedraagt jaarlijks vele miljoenen. Daarnaast veroorzaakt deze vorm van diefstal immateriële schade, vooral wanneer metalen beeldhouwwerken uit de publieke ruimte worden gestolen, en emotioneel leed bij nabestaanden in het geval van diefstal van grafmonumenten. Bovendien leidt koperdiefstal steeds vaker ook tot levensbedreigende situaties; bijvoorbeeld doordat dieven koper langs snelwegen, spoorlijnen, elektriciteitsnetwerken, in telecommunicatie-apparatuur en van bliksemafleiders verwijderen.

Om koperdiefstal harder aan te pakken hebben de minister van Veiligheid en Justitie, ProRail, de Metaal Recycling Federatie, de Raad van Korpschefs en het openbaar ministerie op 30 juni 2011 een convenant gesloten dat terzake afspraken bevat op het gebied van preventie, opsporing en vervolging. Eén van de afspraken uit dit zogenoemde Convenant Actie Koperslag is de invoering van een identificatieplicht. Alle inkopers en handelaren van koper worden, als zij de koopprijs van het goed met contant geld uitbetalen, verplicht de identiteit van de verkoper aan de hand van een geldig identiteitsbewijs vast te stellen en te registreren. In oktober van hetzelfde jaar zijn deze uitspraken door de convenantpartijen (en anderen) nader uitgewerkt in het Actieplan Koperslag.

Hoewel de opdracht van de Actie Koperslag primair gericht was op de preventie, opsporing en vervolging van koperdiefstal, is de uitwerking van de maatregelen breder van opzet en gericht op alle metalen. Legeringen zoals brons – dat immers is samengesteld uit de metalen koper en tin – zijn daar vanzelfsprekend ook onder begrepen. Op deze manier wordt voorkomen dat, als de aanpak van koperdiefstal goed is geregeld, dieven gemakkelijk kunnen uitwijken naar andere metalen. Zogenoemde verplaatsingseffecten moeten worden vermeden. Bovendien worden discussies over legeringen die al dan niet onder koper geschaard moeten worden op deze manier voorkomen en blijft er sprake van een uniforme regeling voor het kopen van gebruikte of ongeregelde goederen hetgeen de eenvoud van de regeling ten goede komt.

Voor bovenvermelde maatregelen is – zoals reeds de dato 28 december 2011 in antwoord op kamervragen van de leden Recourt en Monasch (beiden PvdA) is aangegeven – een beperkte wijziging van het Uitvoeringsbesluit ex artikel 437, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht noodzakelijk (Aanhangsel Handelingen II 2011/12, nr. 1052, p. 2). Dit wijzigingsbesluit strekt daartoe. Hieronder zal nog afzonderlijk nader op de invoering van de identificatieplicht en de uitbreiding van het inkoopregister worden ingegaan.

### **Invoering identificatieplicht**

Op dit moment zijn inkopers en handelaren als bedoeld in artikel 1 van het Uitvoeringsbesluit ex artikel 437 van het Wetboek van Strafrecht reeds verplicht een doorlopend en door of namens de burgemeester gewaarmerkt inkoopregister bij te houden. In dit register dienen zij de gegevens bedoeld in artikel 2 van het uitvoeringsbesluit te noteren. Het betreft onder andere de naam – zowel de achternaam als de officiële voornamen – en het adres van de aanbieder. Hoewel de aanbieder op dit moment al wel verplicht is zijn identiteitsgegevens op te geven en op de inkoper of handelaar de plicht rust van deze gegevens altijd onverwijld aantekening te maken in zijn inkoopregister, heeft de laatste op dit moment geen wettelijke plicht de juistheid van de door de aanbieder verstrekte gegevens te controleren. In het huidige besluit is niet opgenomen dat de aanbieder een erkend identiteitsbewijs moet tonen. Het is daarom nu relatief gemakkelijk voor de aanbieder van metaal een onjuiste naam op te geven. Van de invoering van de legitimatieplicht voor de aanbieder van gebruikte en ongeregelde goederen aan wie de koopprijs van het goed in contant geld wordt voldaan, gaat dan ook een preventieve werking uit. Een aanbieder kan zich alleen geldig legitimeren met een document als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht. Bij ontdekking van diefstal is de identiteit van de dief op deze manier eenvoudig te achterhalen.

### **Uitbreiding inkoopregister**

Naast de invoering van de plicht de legitimatie van degene van wie het goed wordt verkregen te controleren als de koopprijs van dit goed in contant geld wordt uitbetaald, wordt in dit wijzigingsbesluit ook de opname van een extra gegeven in het inkoopregister verplicht gesteld. De inkoper of handelaar op wie ingevolge artikel 2, eerste lid, van het besluit de plicht rust de identiteit van de aanbieder van het goed vast te stellen aan de hand van een geldig identiteitsbewijs, is gehouden in het register het nummer van het document op te nemen aan de hand waarvan hij de identiteit van de aanbieder van het goed heeft vastgesteld. Bij reisdocumenten als paspoorten en ID-kaarten is dit het zogenoemde reisdocumentnummer. Bij rijbewijzen wordt het rijbewijsnummer genoteerd. Met behulp van dit nummer kan nagegaan worden welke gegevens oorspronkelijk ter verkrijging van het reisdocument of rijbewijs in het aanvraagformulier zijn vermeld (vgl. Kamerstukken II 1987/88, 20 393 (R 1343), nr. 3, p. 25). Voorts kan op deze manier ook worden nagegaan of de inkoper of handelaar met voldoende zorg de identiteit van de aanbieder heeft gecontroleerd.

Overwogen is of de inkoper of handelaar verplicht zou moeten worden een kopie in zijn inkoopregister op te nemen van het document aan de hand waarvan hij de identiteit van de aanbieder van het goed heeft vastgesteld. De mogelijkheid dat de inkoper of handelaar zich verschrijft bij het noteren van een documentnummer zou daar weliswaar mee zijn geëlimineerd, maar de plicht zou ook enkele zwaarwegende nadelen

hebben gehad. Op de eerste plaats zouden inkopers en handelaren daarmee veel meer persoonsgegevens van de aanbieder hebben verkregen dan strikt noodzakelijk is voor het met het inkoopregister nagestreefde doel. Onder deze gegevens zouden zich ook bijzondere persoonsgegevens in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: Wbp) bevinden. Daarbij moet gedacht worden aan het burgerservicenummer op een ID-kaart (vgl. artikel 24 Wbp) en aan informatie die uit een foto ontleend kan worden over het ras, de godsdienst of de levensovertuiging (vgl. artikelen 17 en 18 Wbp) van de aanbieder. Voor de verwerking van deze gevoelige gegevens gelden strengere regels (vgl. artikel 13 Wbp). Een tweede belangrijk nadeel zou dan ook zijn geweest dat inkopers en handelaren te maken zouden hebben gekregen met hogere administratieve lasten – deels vanwege de toename van het geregistreerde aantal gegevens, maar vooral door de verhoogde eisen die aan de registratie van bijzondere persoonsgegevens worden gesteld –, terwijl met de verplichte registratie van deze gegevens op dit moment nog een onvoldoende breed en groot maatschappelijk belang wordt gediend. Het voorkomen van een enkele verschrijving in het inkoopregister is daarvoor onvoldoende. Ten derde merk ik op dat het opnemen van kopieën van erkende identiteitsbewijzen in een administratie mogelijkheden van misbruik van deze kopieën voor andere doeleinden in het leven roept.

## **Grondrecht en mensenrechten**

Het verplicht tonen van een document als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht wanneer men een goed tegen contante betaling wil aanbieden bij een inkoper of handelaar als bedoeld in artikel 1 van het besluit, is een minimale beperking van het recht op privacy zoals dit wordt gewaarborgd door artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden en artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake Burger en Politieke Rechten. Dit geldt idem dito voor de registratie van het documentnummer van het ter verificatie gebruikte identiteitsbewijs door de inkoper of handelaar. Hoewel dit nummer primair gekoppeld is aan het desbetreffende document, is het immers desondanks een gegeven dat een identificeerbare natuurlijke persoon betreft en dus bescherming geniet.

De identificatieplicht en de registratieplicht van het documentnummer vloeien beiden voort uit een op artikel 437 van het Wetboek van Strafrecht gebaseerde algemene maatregel van bestuur. Zij zijn bedoeld om diefstal van metaal, in het bijzonder koper, terug te dringen en heling van gestolen voorwerpen in het algemeen te voorkomen. De genomen maatregelen zijn beslist niet ingrijpend en staan mede daardoor in een zeer redelijke verhouding met de bestrijding van schade die het gevolg is en levensgevaarlijke situaties die het gevolg kunnen zijn van koperdiefstallen en andere vormen van diefstal. Gelet op deze schade en de daarmee gepaard gaande risico's, moet zij eveneens als passend worden aangemerkt.

Onder het kopje 'Uitbreiding inkoopregister' is reeds een enkele opmerking gemaakt over de verhouding van de inkoopregisters van inkopers en handelaren als bedoeld in dit besluit met de Wet bescherming persoonsgegevens. Inkopers en handelaren verwerken persoonsgegevens in de zin van artikel 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens. Zij verwerkten reeds de naam – zowel de achternaam als de officiële voornamen – van de aanbieder als zijn adres, en daar komt met dit wijzigingsbesluit in het geval van contante inkopen de verplichting het nummer van het document aan de hand waarvan de inkoper of handelaar de identiteit van de aanbieder heeft vastgesteld te verwerken bij. Bij de invoering van de Wet tot aanvulling van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering ten behoeve van de bestrijding van heling (Stb. 1992, 39) heeft de regering er op gewezen dat deze registers vrijgesteld zijn van de meldingsplicht die in de voorgangster van de huidige Wet bescherming persoonsgegevens – de Wet personenregistratie – was opgenomen (Kamerstukken II 1989/90, 21 565, nr. 3, p. 10). Ook onder de Wbp zijn de inkoopregisters van inkopers en handelaren vrijgesteld van de meldingsplicht ex artikel 27 van die wet (Vgl. artikel 29 Wbp jo. artikel 13, eerste en tweede lid, onder h, Vrijstellingsbesluit). Eén en ander doet evenwel niets af aan de toepasselijkheid van de Wbp op deze registers. Hieruit volgt onder andere dat inkopers en handelaren gehouden zijn persoonsgegevens op behoorlijke en zorgvuldige wijze te verwerken (vgl. artikel 6 Wbp) en voldoende technische en organisatorische maatregelen moeten nemen om een passend beveiligingsniveau van de persoonsgegevens te garanderen (artikel 13 Wbp). Op deze manier kan de privacy van de aanbieders gewaarborgd blijven.

## **Administratieve lasten**

[De overheid streeft er naar de lasten voor burgers, bedrijven en instellingen zo beperkt mogelijk te houden. In de consultatiefase verwachten wij meer inzicht te krijgen in de administratieve lasten die met dit wijzigingsbesluit gepaard gaan. Mede aan de hand daarvan zal deze paragraaf worden herschreven.]

## **2. Artikelsgewijze toelichting**

### **ARTIKEL I**

#### **Onderdeel A (Artikel 1)**

Artikel 437, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht biedt de grondslag voor een algemene maatregel van bestuur waarin inkopers en handelaren aangewezen worden die verplicht zijn een inkoopregister bij te houden. Artikel 1 van dit besluit strekt daartoe. In dit onderdeel worden de reeds opgenomen metalen zilver, goud en platina vervangen door de algemene aanduiding metaal. Hierdoor vallen niet alleen handelaren en inkopers van

de reeds benoemde metalen zilver, goud en platina onder de reikwijdte van de bepaling, maar ook inkopers van andere metaalsoorten, zoals bijvoorbeeld ijzer, chroom en koper. Ook legeringen zoals brons – dat immers is samengesteld uit de metalen koper en tin – zijn daar vanzelfsprekend onder begrepen.

Het Uitvoeringsbesluit ex artikel 437, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht maakt geen onderscheid tussen inkopers en handelaren die zich volledig hebben toegelegd op het inkopen en/of handelen in gebruikte en ongeregelde goederen, en bedrijven die dit als neven-activiteit verrichten. Een afvalbedrijf dat zich, naast de verwerking van afval, bezig houdt met het inkopen van metaal is dus ook een inkoper of handelaar in de zin van artikel 1 van dit besluit en derhalve verplicht een inkoopregister bij te houden als bedoeld in artikel 437, eerste lid, onder b, van het Wetboek van Strafrecht.

### **Onderdeel B** (*Artikel 2*)

Dit onderdeel bevat twee wijzigingen. Op de eerste plaats wordt een identificatie- en controleplicht ingesteld en op de tweede plaats wordt het verplichte inkoopregister uitgebreid.

Het nieuwe eerste lid van artikel 2 bevat een identificatieplicht voor de aanbieder van een goed die de koopprijs voor het door hem aangeboden goed in contant geld van de inkoper of handelaar uitbetaald wil krijgen. De aanbieder is gehouden zich te identificeren aan de hand van een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht. Dit kan een paspoort, een nationale identiteitskaart, een rijbewijs of, in een enkel geval, een vreemdelingendocument zijn. De handelaar is op zijn beurt, wanneer hij de aanbieder van het goed met contant geld uitbetaalt, verplicht de identiteit van de aanbieder te controleren aan de hand van dit identiteitsbewijs. De invoering van de identificatieplicht beoogt te voorkomen dat dieven onder een valse naam hun gestolen waar te koop aanbieden. Van invoering van de legitimatieplicht gaat een preventief effect uit; bij ontdekking van diefstal is de identiteit van de dief immers eenvoudig te achterhalen.

De tweede wijziging in artikel 2, betreft een uitbreiding van het verplichte doorlopende en gewaarmerkte inkoopregister. Als de inkoper of handelaar een goed tegen contante uitbetaling van een aanbieder koopt, dan moet de inkoper of handelaar het nummer van het document noteren aan de hand waarvan hij de identiteit van de aanbieder conform het eerste lid heeft vastgesteld. Bij een nadere controle (bijvoorbeeld in het kader van een strafrechtelijk onderzoek) kan het reisdocumentnummer dan wel rijbewijsnummer worden vergeleken met de naam die in het inkoopregister is opgenomen. Op deze manier kan worden vastgesteld of het register op een juiste wijze wordt bijgehouden en de handelaar voldoet aan de verplichting aantekening te houden van alle gebruikte en ongeregelde goederen die hij heeft verworven dan wel voorhanden zoals deze voortvloeit uit dit besluit. Daarnaast zorgt het vastleggen van het

documentnummer ervoor dat bij ontdekking van diefstal de identiteit van de dief eenvoudig kan worden vastgesteld.

In het kader van het in de aanhef genoemde convenant met de metaalbranche zal ook het toezicht op de naleving van de registratieplicht worden geïntensiveerd.

## **ARTIKEL II en III**

Deze artikelen behoeven geen toelichting.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

I.W. Opstelten