

Mr. J.J. van Berkel, dr. A. van Uden en prof. C.J. de Poot*

31



* Respectievelijk wetenschappelijk medewerker WODC, wetenschappelijk medewerker WODC en Hoogleraar criminalistiek aan de VU en lector forensisch onderzoek aan de HvA/ Politieacademie.

Inleiding

Zowel publieke als private organisaties maken in Nederland gebruik van camera's langs de weg om het verkeer te monitoren. Zo beheert Rijkswaterstaat 3.000 camera's om verkeersstromen te monitoren langs wegen, tunnels en bruggen.²⁾ De politie, de Koninklijke Marechaussee (KMar) en het Openbaar Ministerie (OM) gebruiken soortgelijke camera's voor opsporings- en handhavingsdoeleinden. Deze camera's kunnen automatisch kentekens herkennen van passerende voertuigen, zodat bijvoorbeeld trajectcontroles kunnen worden uitgevoerd of voortvluchtige personen kunnen worden aangehouden. Tot 2019 was het gebruik van deze camera's beperkt tot het registreren van een overtreding of het registreren van een voertuig dat gesignaleerd stond. Sinds 1 januari 2019 is het mogelijk om met deze camera's kentekengegevens van alle passerende voertuigen voor een periode van vier weken op te slaan en aan opsporingsambtenaren die het onderzoek uitvoeren te verstrekken. Zij kunnen daarnaast een foto van het voertuig ontvangen. De inzittenden van het voertuig moeten door een daartoe geautoriseerde opsporingsambtenaar onherkenbaar worden gemaakt. Op basis van het nieuwe artikel 126jj Wetboek van Strafvordering (hierna 126jj) kan de politie deze gegevens inzien ten behoeve van de opsporing van een misdrijf of van voortvluchtige personen. De wet is na invoering gemonitord en geëvalueerd. De wet was op het moment van inwerkingtreding tijdelijk van aard, maar is mede op basis van de resultaten uit de evaluatie permanent geworden. In het onderhavige artikel wordt ingegaan op de ontwikkeling van automatische nummerplaat-herkenning in Nederland, de achtergrond en juridische aspecten van de nieuwe wet en ten slotte op de belangrijkste bevindingen uit de evaluatie.

1. Dit artikel is een bewerking van eerder verschenen rapporten van het WODC waarin de wet 'vastleggen en bewaren van kentekengegevens door de politie' gemonitord en geëvalueerd werd. Deze rapporten zijn te vinden op: <https://www.wodc.nl/actueel/nieuws/2021/10/01/meerwaarde-van-bewaarde-kentekengegevens-door-de-politie-het-grootst-in-combinatie-met-andere-opsporingsmiddelen>
2. <https://www.rijkswaterstaat.nl/wegen/wegbeheer/onderzoek/verkeersonderzoek/wat-doet-rijkswaterstaat-met-camera-beelden>

Automatische nummerplaatherkenning in Nederland¹⁾

Automatische nummerplaatherkenning (ANPR)

Het gebruik van camera's om kentekens te registreren wordt met verschillende termen aangeduid³⁾, maar de meest gangbare verzamelnaam is ANPR (Automatic Number Plate Recognition). De politie, de KMar en het OM zetten ANPR op verschillende manieren in.

Een eerste toepassing van ANPR is het vergelijken van kentekens van passerende voertuigen met gesignaleerde kentekens die de politie heeft opgeslagen in een zogenoemd 'referentiebestand'. In dit referentiebestand staan alleen kentekens van voertuigen die door de politie worden gezocht. Het gaat bijvoorbeeld om voertuigen die als gestolen zijn opgegeven of voertuigen die toebehoren aan iemand met een openstaande straf of boete. Als een ANPR-camera een kenteken registreert dat voorkomt op een referentielijst, is sprake van een *hit*. De politie gebruikt deze toepassing al jaren op grond van algemene regels wat betreft de taakstelling van de politie zoals beschreven in artikel 3 Politiewet. Op basis van dit artikel mag de politie opsporingsmethoden toepassen die hooguit een geringe inbreuk op de privacy maken. Een tweede toepassing ontstaat wanneer alle passerende kentekens (dus ook zogenoemde *no-hits*) worden geregistreerd en opgeslagen. Het opslaan van *alle* kentekengegevens maakt het mogelijk om op een later tijdstip deze passagegegevens te onderzoeken of te analyseren. Een kenteken kan ten tijde van het passeren van de camera's nog niet interessant zijn voor een opsporingsonderzoek, maar wel op een later tijdstip, bijvoorbeeld om gebruikte vluchtroutes van verdachte voertuigen te achterhalen of

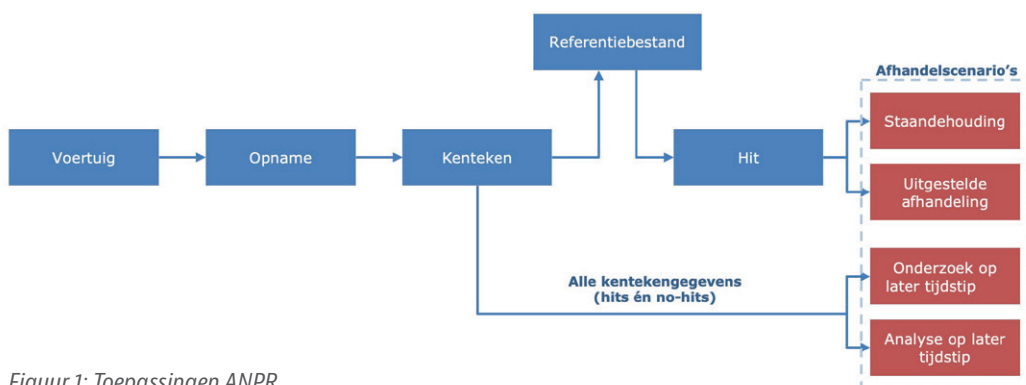
om te bewijzen dat een verdacht voertuig op een bepaald tijdstip op een bepaalde plaats is geweest. Voor de introductie van artikel 126jj ontbrak voor deze toepassing een wettelijke grondslag.⁴⁾ In figuur 1 zijn beide toepassingen weergegeven.

ANPR-camera's in Nederland

De politie en de KMar hebben toegang tot zowel mobiele als vaste ANPR-camera's. Mobiele ANPR-camera's kunnen zich onder meer in politievoertuigen bevinden, maar kunnen ook 'flexibel' (tijdelijk op een statief) op een locatie worden geplaatst. Vaste ANPR-camera's bevinden zich boven (snel-)wegen en monitoren een specifieke locatie voor langere tijd. Een deel van deze camera's hebben de politie en de KMar in eigen beheer. Daarnaast zijn beide medegebruiker van ANPR-camera's die eigendom zijn van andere partijen. Bijvoorbeeld van ANPR-camera's die eigendom zijn van gemeenten en van ANPR-camera's bij flitspalen van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB).

In april 2021 beheerde de politie ongeveer 580 vaste ANPR-camera's. Het exacte aantal mobiele ANPR-camera's is onbekend. Wel is bekend dat in 2020 ongeveer 150 politievoertuigen waren uitgerust met ANPR-camera's. De ANPR-camera's van de KMar bevinden zich onder meer bij grensovergangen en luchthavens, gericht op voertuigen die het land in- en uitgaan. In 2021 stonden er 115 vaste ANPR-camera's onder beheer van de KMar. De politie en de KMar zijn verder medegebruiker van onder andere 300 flitspalen die ook toegankelijk zijn als ANPR-camera.

Komt een kenteken voor op een referentielijst, is sprake van een hit.



Figuur 1: Toepassingen ANPR

3. Andere gebruikte termen zijn onder meer: License Plate Recognition & License Plate Reader (LPR), Car Plate Recognition (CPR), Automatic Vehicle Identification (AVI) en Catch-ken.
4. In de praktijk was het mede op basis van het IJsselland-arrest al beperkt mogelijk onder bepaalde voorwaarden *no-hit* gegevens tijdelijk op te slaan. Dit is mogelijk als er sprake is van specifieke onderzoeksvragen, waarbij *no-hits* in een afgebakend gebied en gedurende een gespecificeerde tijd kunnen worden opgeslagen. Afgeleid hiervan kunnen *no-hits* soms tijdelijk worden opgeslagen om geautomatiseerd te zoeken naar vooraf ingestelde profielen.

Naast politie en KMar zetten ook verschillende commerciële partijen ANPR-camera's in.

Figuur 2 geeft een overzicht van alle ANPR-locaties⁵⁾ die toegankelijk waren voor de politie en de KMar in 2021. De bolletjes (zowel rood als blauw) in de figuur geven alle bestaande ANPR-locaties aan die toegankelijk zijn voor de politie en de KMar. Niet alle ANPR-camera's kunnen worden gebruikt voor de nieuwe bevoegdheid, vastgelegd in 126jj. De politie en de KMar moeten ieder jaar een cameraplan publiceren waarin zij aangeven welke ANPR-camera's ook voor 126jj-doeleinden worden ingezet. In dit cameraplan moet voor iedere ANPR-locatie apart worden beargumenteerd waarom de locatie ook voor 126jj-doeleinden wordt gebruikt. De blauwe bolletjes in figuur 2 hebben betrekking op ANPR-locaties die worden gebruikt voor 126jj-doeleinden. In april 2021 hadden de politie en de KMar toegang tot 999 vaste ANPR-camera's, waarvan er 919 (92%) konden worden ingezet voor 126jj-doeleinden. In totaal gaat het om 461 ANPR-locaties die zijn aangeduid als 126jj-locatie.⁶⁾

Onderhavig artikel richt zich op het gebruik van ANPR-camera's door de politie en de KMar. Het is echter relevant om te noemen dat er ook verschillende commerciële partijen actief zijn die ANPR-camera's inzetten. Eén van de belangrijkste doelen voor commerciële partijen om ANPR in te zetten is verkeersmanagement, bijvoorbeeld voor reistijdbepaling. Daarnaast gebruiken sommige commerciële partijen ANPR-camera's ten behoeve van handhaving en het bewaken van de openbare orde en veiligheid. Commerciële partijen hebben doorgaans verschillende opdrachtgevers, zoals gemeenten, provincies, Rijkswaterstaat en particuliere bedrijven die camera's gebruiken om hun bedrijventerreinen te bewaken. Indien de gebruikers van deze ANPR-camera's gegevens bewaren, kan de politie deze vorderen op basis van artikel 126nd van het Wetboek van Strafvordering.



Figuur 2: Overzicht beschikbare vaste ANPR-locaties politie & KMar 2021

5. Eén ANPR-locatie kan meerdere ANPR-camera's bevatten, omdat een locatie vaak betrekking heeft op meerdere rijbanen en rijrichtingen. Hierdoor zijn meerdere ANPR-camera's benodigd om één ANPR-locatie te monitoren.
6. Cameraplan 2021.

Ontwikkeling ANPR in Nederland

De eerste experimenten van de politie met ANPR-camera's in Nederland vonden plaats in 1995. Deze experimenten waren vooral technisch van aard. Zo werd bijvoorbeeld nagegaan hoe de camera's konden worden gebruikt om kentekens te herkennen.⁷⁾ Pas in 2004 zette de politie ANPR-camera's ook daadwerkelijk in. Het toenmalige KLPD en de regiopolitie Rotterdam-Rijnmond waren de eerste regionale politiekorpsen die hiermee experimenteerden. ANPR werd in deze periode zowel voor handhaving als voor de opsporing van strafbare feiten gebruikt. Dat gebeurde door alle passagegegevens voor een bepaalde periode op te slaan. Elke korps bepaalde zelf de duur van de opslag, die varieerde van 10 tot 120 dagen.⁸⁾ Het is onduidelijk hoeveel ANPR-camera's de korpsen hebben ingezet in deze periode.

Hoewel er in die tijd geen specifieke juridische grondslag was voor het gebruik van ANPR-camera's door de politie, vormde artikel 2 Politiewet 1993 (het latere artikel 3 Politiewet 2012) een impliciete grondslag. Dit wetsartikel omschrijft de algemene taakstelling van de politie en vormt 'een algemene rechtvaardiging voor politioptreden waar geen andere specifieke grondslag voorhanden is'.⁹⁾ Deze taakstelling is als volgt omschreven: 'de politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.' In de uitvoering van deze taak kan de politie op basis van het tegenwoordige artikel 3 Politiewet doen wat 'noodzakelijk' is¹⁰⁾, voor zover het gaat om beperkte inbreuken op grond- of mensenrechten.¹¹⁾ Mits aan deze voorwaarde is voldaan, kunnen niet specifiek in de wet geregelde opsporingsmethoden, zoals ANPR, worden ingezet.

Voor het verwerken van ANPR-gegevens gold tot 1 januari 2008 de Wet Politie registers (WPoR). Op basis van artikel 9 en 10 WPoR diende deze verwerking in een apart privacyrelement geregeld te worden. Op basis hiervan konden ANPR-gegevens worden verwerkt en werden alle passagegegevens opgeslagen (zowel *hits* als *no-hits*). Het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) (de vroegere Autoriteit Persoonsgegevens (AP)) uitte haar zorgen omtrent de opslag van *no-hits*, omdat dit botst met beginselen zoals noodzakelijkheid en rechtmatigheid (proportionaliteit- en subsidiariteit). Toch kon ANPR voor beide doeleinden worden ingezet binnen de kaders van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Hierin kwam verandering toen op 1 januari 2008 de WPoR werd vervangen door de Wet Politiegegevens (Wpg); daarmee verviel ook de

reglementeringsplicht.¹²⁾ Artikel 1 sub a Wpg omschrijft politiegegevens als 'elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon dat in het kader van de uitoefening van de politietoek wordt verwerkt'. Omdat kentekens indirect kunnen leiden tot de identificatie van een persoon, betekent dit dat zij in het kader van ANPR als politiegegevens aan te merken zijn. Volgens artikel 3 lid 1 Wpg mogen politiegegevens slechts worden verwerkt voor zover dit noodzakelijk is voor de bij of krachtens deze wet geformuleerde doeleinden. De Wpg maakt onderscheid tussen de dagelijkse politietoek (artikel 8 Wpg) en de gerichte verwerking van politiegegevens (artikel 9 en 10 Wpg). Artikel 8 lid 1 Wpg bepaalt dat politiegegevens kunnen worden verwerkt met het oog op de uitvoering van de dagelijkse politietoek, zoals beschreven in artikel 2 Politiewet 1993. Deze taakstelling is ruim omschreven waardoor de grenzen lastig bepaalbaar zijn. Volgens de memorie van toelichting van de Wpg vallen in elk geval de volgende activiteiten hieronder: 'surveillance, advisering over preventie, afhandeling van de verkeersproblematiek, eenvoudig recherchewerk, verlenen van hulp en handhaven van wetten en regels'.¹³⁾ Zodra gegevens niet langer noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de dagelijkse politietoek, dienen zij op basis van artikel 8, zesde lid Wpg te worden vernietigd. Uit dit laatste concludeert het CBP in de in 2009 gepubliceerde 'richtsnoeren ANPR' dat het daarmee niet mogelijk is om *no-hits* te verwerken. Voor het verwerken van *no-hits* ontbreekt volgens het CBP de noodzaak, omdat zij niet voorkomen op een referentielijst en daarmee niet direct van toepassing zijn voor het uitvoeren van de dagelijkse politietoek. Om deze gegevens te verwerken is daarom een andere wettelijke grondslag nodig, die er op dat moment nog niet was.

In januari 2010 publiceert het CBP twee onderzoeken naar het gebruik van ANPR door de politiekorpsen Rotterdam-Rijnmond en IJsselland¹⁴⁾, waarin het College concludeerde dat beide korpsen ten onrechte voor een langere periode ANPR-gegevens hadden opgeslagen die niet in het referentiebestand voorkwamen. Deze uitspraken leidden er toe dat – in lijn met de richtsnoeren – in beginsel na 2010 alleen gebruik kon worden gemaakt van *hits*, waar *no-hits* meteen verwijderd dienden te worden. Op basis van een uitspraak van de Hoge Raad (2014) bestond hier echter een uitzondering op. De Hoge Raad oordeelde in een arrest¹⁵⁾ over de ANPR-pilot in IJsselland dat 'het verwerken van *no-hit-gegevens* en het bewaren ervan gedurende een beperkte periode binnen de huidige wettelijke regels toegestaan kan zijn als dit gebeurt in het kader van een goed beschreven projectplan dat in overeenstemming is met de politietoek'.¹⁶⁾ Voor specifieke onderzoeksvragen geformuleerd in een duidelijk

Kentekens kunnen indirect leiden tot de identificatie van een persoon.

7. S. Flight & P. van Egmond, *Hits en hints: De mogelijke meerwaarde van ANPR voor de opsporing*, Amsterdam: DSP 2011.
8. S. Flight & P. van Egmond, *Hits en hints: De mogelijke meerwaarde van ANPR voor de opsporing*, Amsterdam: DSP 2011.
9. K. van Poucke, *(on)begrensd Automatic Number Plate Recognition (ANPR)?*, Brugge: Vanden Broele 2017, p. 19.
10. S. Flight, Politie en beeldtechnologie: gebruik, opbrengsten en uitdagingen, *JV* 2016, 3, p. 68-94.
11. ECLI:NL:HR:2012:BV1800.
12. De Wbp gold op basis van artikel 2 lid 2 sub c niet voor de verwerking van gegevens ten behoeve van de uitvoering van de politietoek, bedoeld in het artikel 2 lid 1 Politiewet 1993 (het latere artikel 3 lid 1 Politiewet 2012). Dit betekent dat voor het verwerken van ANPR-gegevens de Wpg als uitgangspunt gold.
13. *Kamerstukken II* 2005/6, 30327, nr. 3, p. 10.
14. College bescherming persoonsgegevens, 2010, ANPR IJsselland: Onderzoek naar de verwerking van *no-hits* bij de inzet van Automatic Number Plate Recognition, geraadpleegd op 23 oktober 2022, van https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/downloads/pb/pb_20100128_defintieve_bevindingen_ijs-selland.pdf
15. College bescherming persoonsgegevens, 2010, ANPR Rotterdam-Rijnmond: Onderzoek naar de verwerking van *no-hits* bij de inzet van Automatic Number Plate Recognition, geraadpleegd op 23 oktober 2022, van www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/downloads/pb/pb_20100128_defintieve_bevindingen_rotterdamrijnmond.pdf
16. ECLI:NL:HR:2014:3142.
17. G. Homburg, A. Schreijenberg, J. van den Tillaart & Y. Bleeker, *ANPR: Toepassingen en ontwikkelingen*, Amsterdam: Regio-plan 2017, p. 3.

De politie mag sinds 1-1-2019 op grond van art. 126jj Sv hit- en no-hit-gegevens vier weken bewaren.

beschreven projectplan lijkt hiermee dus een uitzondering te zijn gecreëerd.

Voor de toepassing van ANPR in gerichte opsporingsonderzoeken moest de politie eerst toestemming krijgen van het Openbaar Ministerie (OM). Het gebruik van profielen en daarmee de tijdelijke opslag van *no-hits* werd ook onder het gerichte opsporingsonderzoek geschaard. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om het opsporen van smokkelaars door te zoeken naar voertuigen die 's nachts veelvuldig de grens passeren. Hiervoor is het nodig *no-hit-gegevens* enkele uren te bewaren zodat dit kentekens oplevert van voertuigen die zich gedragen passend bij het vooraf opgestelde profiel. Indien een voertuig voldoet aan het vooraf ingestelde profiel, wordt dit kenteken als *hit* opgeslagen. In een onderzoek van Regioplan¹⁷⁾ naar de toepassingen en ontwikkelingen van ANPR wordt opgemerkt dat het onduidelijk is hoe ver de uitspraak van de Hoge Raad reikt. De onderzoekers stellen de vraag of een *hit* (in dit geval kentekens die voldoen aan een profiel) mag worden opgeslagen als de politie daar niet direct iets mee doet, maar in plaats daarvan alleen vaststelt dat het gaat om mogelijk delictgerelateerd gedrag.

Ondanks dat de uitspraak van de Hoge Raad de mogelijke inzet van ANPR verruimde, gaf de minister van Veiligheid en Justitie aan dat het voor opsporingsdoeleinden nodig kan zijn alle passagegegevens gedurende een langere periode op te slaan. Eind 2010 volgde daarom een eerste concept wetsvoorstel dat een sterkere juridische grondslag moest geven om *no-hits* langere tijd op te slaan.¹⁸⁾ Over dit wetsvoorstel is veel discussie geweest binnen en buiten het parlement vanwege twee uitspraken van het Europees Hof van Justitie op het gebied van dataretentie. Bij deze discussie wordt in de volgende paragraaf stilgestaan. Mede om deze reden is de wet 'Vastleggen en bewaren van kentekengegevens door de politie' (art. 126jj) pas eind 2018 door beide kamers aangenomen en op 1 januari 2019 in werking getreden. Vanaf deze datum kan de politie op basis van artikel 126jj *hit-* en *no-hit-gegevens* vier weken bewaren. Deze gegevens mogen worden geraadpleegd in geval van misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Dat zijn over het algemeen misdrijven waarop een gevangenisstraf van vier jaren of meer is gesteld, zoals omschreven in artikel 67 lid 1 Sv. Tevens mogen de gegevens worden gebruikt voor de aanhouding van een voortvluchtige verdachte of bij een veroordeeld persoon als bedoeld in artikel 564 Sv. De gegevens mogen alleen worden geraadpleegd door geautoriseerde opsporingsambtenaren en met toestemming van de officier van justitie middels specifieke zoekopdrachten. Artikel 126jj vervangt niet de al bestaande ANPR-bevoegdheden.

Europese dataretentie rechtspraak

In 2014 en 2015 lag het wetgevingstraject grotendeels stil in afwachting van twee uitspraken van het Europees Hof van Justitie ten aanzien van dataretentie. Deze uitspraken leidden er uiteindelijk toe dat de bewaarplicht van telecommunicatiegegevens voor telecomproviders ongeldig werd verklaard. De verwachting was dat de uitspraak ook van invloed kon zijn op de rechtsgeldigheid van artikel 126jj. In de tweede nota van wijziging is mede naar aanleiding van de uitspraken van het Europees Hof het wetsvoorstel aangepast, zodat voldaan werd aan de gestelde criteria uit de uitspraken van het Europees Hof.¹⁹⁾ In onderstaande tekst wordt hier nader op ingegaan.

Op basis van de twee uitspraken van het Europees Hof van Justitie²⁰⁾ werden grenzen gesteld aan het gebruik van persoons- en gebruikersgegevens met betrekking tot dataretentie. Met betrekking tot 126jj was het de vraag of de voorgestelde opslag van ANPR-gegevens voor 'strafrechtelijke doeleinden waarbij aanwijzingen van betrokkenheid bij strafbare feiten ontbreken'²¹⁾ toelaatbaar was in het licht van de uitspraken van het Europees Hof van Justitie. Met name omdat het voorgestelde artikel 126jj betrekking had op de opslag van kentekengegevens van personen waarvan op dat moment nog niet bekend was of ze een strafbaar feit hebben begaan. In reactie daarop gaven de Raad van State en de Minister van Justitie en Veiligheid aan dat het wetsvoorstel niet gebaseerd is op regelgeving van de Europese Unie en daarmee in beginsel niet valt binnen de reikwijdte van de dataretentie-richtlijn en de uitspraken van het Hof.²²⁾ Desondanks wees de Raad van State erop dat uit het arrest Akerberg Fransson²³⁾ kan worden afgeleid dat het Unierecht van toepassing kan zijn. De Raad van State sluit om die reden dan ook niet uit dat een rechter alsnog zal oordelen dat de voorgestelde opslag van gegevens mogelijk in strijd is met de Europese regels.²⁴⁾ Los van deze discussie geldt dat het Europees Hof van Justitie de richtlijnen heeft getoetst aan artikel 7 en 8 van het Handvest van grondrechten van de EU. Artikel 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) voorziet in soortgelijke rechten en is van toepassing op 126jj.

In artikel 8 EVRM is het recht op respect voor privé- en familielevens (privacy) opgenomen. Op basis van dit artikel kan inbreuk worden gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van burgers, indien daarvoor een wettelijke grondslag is en de inbreuk in een democratische samenleving noodzakelijk is. Bij de beoordeling hiervan speelt onder meer de doeltreffendheid van de nieuwe bevoegdheid – in dit geval het langer kunnen opslaan van alle passagegegevens – een rol. In de

17. G. Homburg, A. Schreijenberg, J. van den Tillaart & Y. Bleeker, *ANPR: Toepassingen en ontwikkelingen*, Amsterdam: Regioplan 2017.

18. Minister van Veiligheid en Justitie, 2010, Wetsvoorstel Regeling van het vastleggen en bewaren van kentekengegevens door de politie, geraadpleegd op 17 april 2017, van www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/regelingen/2011/01/11/wetsvoorstel-regeling-van-het-vastleggen-en-bewaren-van-kentekengegevens-door-de-politie/conceptwetsvoorstel20december.pdf

19. *Kamerstukken II* 2015/16, 33542, nr. 20, p. 2.

20. ECLI:EU:C:2014:238 & ECLI:EU:C:2016:970.

21. *Kamerstukken II* 2014/15, 33542, nr. 16, bijlage 415031, p. 17.

22. *Kamerstukken II* 2013/14, 33542, nr. 13.

23. ECLI:EU:C:2013:105.

24. *Kamerstukken II* 2014/15, 33542, nr. 16, bijlage 415031.

uitspraken van het Hof van Justitie worden daarnaast aanvullende criteria gesteld. Zo mogen er niet ongedifferentieerd persoonsgegevens worden opgeslagen en daarnaast moet een maatregel proportioneel zijn voor het doel waarvoor de maatregel dient. Met een aantal beperkingen dient daarom rekening te worden gehouden. Het gaat onder meer om het doel van de maatregel, de duur van de opslag, de kenbaarheid, de toegang tot gegevens, de beveiliging van de gegevens en het geografisch gebied waarin gegevens worden verzameld.

Tussen 126jj-gegevens en de telecomgegevens waarop de uitspraken van het Europese Hof van Justitie betrekking hebben, zijn volgens de Minister van Justitie en Veiligheid belangrijke verschillen. Zo is de aard van ANPR-gegevens volgens de Minister anders dan die van telecomgegevens, omdat met telecomgegevens een meer omvattend beeld kan worden verkregen over gedragingen van burgers.²⁵⁾ De Minister geeft verder aan dat, in tegenstelling tot de telecomgegevens, geen sprake is van ongedifferentieerde gegevensopslag. 126jj-camera's zijn in zijn ogen beperkt tot gebieden waarin sprake is van voor de opsporing mogelijk relevante locaties.²⁶⁾ De Minister vult aan dat voor de plaatsing van 126jj-camera's specifieke criteria zijn opgenomen om te voorkomen dat er ongedifferentieerde gegevensopslag plaatsvindt. Daarnaast is de bewaartermijn beperkt tot vier weken ten opzichte van de termijn van zes tot twaalf maanden die werd gehanteerd voor de opslag van telecomgegevens. De kenbaarheid is volgens de Minister geborgd doordat registratie alleen plaatsvindt langs openbare wegen en alle locaties vastgelegd moeten worden in een cameraplan. Hierdoor zouden betrokkenen ten opzichte van de verzameling van telecomgegevens minder het gevoel moeten hebben dat ze constant 'in de gaten worden gehouden'.²⁷⁾

Op basis van de uitspraken van het Europees Hof van Justitie gelden ook 'materiële en procedurele voorwaarden' voor de toegang tot gegevens.²⁸⁾ De materiële voorwaarden hebben betrekking op de doelbinding, die volgens de Minister gewaarborgd is doordat de bevoegdheid alleen kan worden ingezet voor specifieke delicten.²⁹⁾ Daarnaast gelden er procedurele beperkingen doordat de toegang voorbehouden is aan door de Minister geautoriseerde opsporingsambtenaren met als grondslag een bevel van de officier van justitie.³⁰⁾ In de uitspraken komt ten slotte naar voren dat doeltreffende maatregelen moeten worden genomen om de gegevens te beschermen tegen onrechtmatige toegang en misbruik. De Minister geeft aan dat die aanwezig zijn, namelijk automatische *logging* en vernietiging van gegevens en detectie en beveiliging van ongeautoriseerde toegang.³¹⁾

In hoeverre deze maatregelen juridisch toereikend zijn zal de toekomst moeten uitwijzen. Vooralsnog is er geen rechterlijke toetsing geweest. Wel heeft belangenorganisatie Privacy First na het aannemen van de wet door de Eerste Kamer aangekondigd dat zij voornemens was een rechtszaak aan te spannen.³²⁾ De organisatie uitte haar zorgen over de maatschappelijke noodzaak van de wet, de proportionaliteit en de effectiviteit. Zij verwachtte dat op basis van de Europese jurisprudentie de wet ongeldig zal worden verklaard. Deze zaak is in 2021 niet door de rechter in behandeling genomen omdat er onvoldoende sprake was van een 'spoedeisend belang'.³³⁾ Privacy First heeft aangegeven eind 2022 een bodemprocedure te starten.³⁴⁾

De wet in de praktijk

Uit de door ons uitgevoerde evaluatie blijkt dat in de periode 1 januari 2019 tot april 2021 3.373 verzoeken in behandeling zijn genomen. Vaak neemt de politie het initiatief om inzet van 126jj aan te vragen. De officier van justitie besluit vervolgens, na overleg met de politie, of een bevel kan worden afgegeven voor de inzet van 126jj. Ook blijkt dat 126jj over het algemeen wordt ingezet voor delicten die zwaarder van aard zijn, zoals drugsgerelateerde criminaliteit of moord en doodslag. Politie en OM zien de bevoegdheid doorgaans als een relatief licht BOB-middel, zeker in relatie tot andere BOB-middelen zoals het opvragen van telecomgegevens.

Gebruik in de opsporing

Bij de introductie van de wet was de veronderstelling dat 126jj een bijdrage zou leveren aan zowel de effectiviteit van de opsporing als aan de efficiëntie ervan. Het idee was dat een verdachte of voertuig vaak pas in beeld komt nadat een misdrijf heeft plaatsgevonden. In deze situaties schiet het gebruik van een referentielijst, met vooraf gesignaleerde voertuigen, tekort. Verder zou de effectiviteit van de opsporing door het gebruik van 126jj kunnen worden vergroot door het vergaren van bewijsmateriaal, het verkrijgen van sturingsinformatie en het uitsluiten van verdachten.

Uit de evaluatie komt naar voren dat 126jj een beperkte rol speelt in de bewijsvoering. Via de ANPR-camera's is het niet toegestaan om personen zichtbaar in beeld te brengen. Wel is het mogelijk een foto te ontvangen waarop het voertuig zichtbaar is. De inzittenden dienen op deze foto onherkenbaar te worden gemaakt. Hoewel het voertuig minder informatie prijs geeft dan een foto van de persoon in het voertuig, kan dit toch waardevolle opsporingsinformatie opleveren.

Uit de evaluatie komt naar voren dat 126jj een beperkte rol speelt in de bewijsvoering.

25. Kamerstukken II 2016/17, 33542, C, p. 8.

26. Kamerstukken II 2016/17, 33542, C, p. 8.

27. Kamerstukken II 2016/17, 33542, C, p. 9.

28. Kamerstukken II 2016/17, 33542, C, 2017, p. 9.

29. Zie ook de Kamerstukken II 2015/16, 33542, nr. 20.

30. Zie ook de Kamerstukken II 2015/16, 33542, nr. 20.

31. Kamerstukken II 2016/17, 33542, C, p. 10.

32. Privacy First, 2017, Privacy First begint rechtszaak tegen wetsvoorstel ANPR, geraadpleegd op 23 oktober 2022, van:

<https://www.privacyfirst.nl/rechtszaken-1/item/1097-privacy-first-begint-rechtszaak-tegen-wetsvoorstel-anpr.html>

33. ECLI:NL:RBDHA:2021:13165.

34. M. de Vries, De wegen hebben ogen, Advocatenblad 2022, 08.

Het bevragen en analyseren van 126jj-gegevens kan veel politiecapaciteit vergen.

Bijvoorbeeld als er geen kenteken bekend is, maar er wel een signalement van het voertuig beschikbaar is. De politie kan in dat geval in een bepaald tijdsbestek alle passerende voertuigen inclusief foto opvragen. Doordat inzittenden niet herkenbaar in beeld mogen komen, is vrijwel altijd aanvullende opsporingsinformatie nodig om te bewijzen dat het de verdachte was die op een bepaalde plek aanwezig was in plaats van alleen het voertuig van de verdachte. Er kunnen immers ook andere gebruikers van het voertuig zijn. Om dezelfde reden kunnen verdachten ook niet op basis van enkel 126jj-gegevens worden uitgesloten. In combinatie met andere opsporingsgegevens worden 126jj-gegevens wel gebruikt om mogelijke verdachten of mogelijke scenario's uit te sluiten. Deze (sturings)informatie helpt ook bij het verder richting geven aan een opsporingsonderzoek. Met name bij de start van opsporingsonderzoeken waar nog weinig andere opsporingsinformatie voorhanden is, blijkt 126jj vaak relevante sturingsinformatie te bieden. In enkele gevallen heeft de bevoegdheid doorslaggevende informatie opgeleverd voor het opsporingsproces. Zo blijkt uit de evaluatie dat de inzet van 126jj in enkele zaken direct tot een verdachte heeft geleid, die zonder de inzet van deze bevoegdheid mogelijk niet en in ieder geval veel minder snel in beeld zou zijn gekomen. Een voorbeeld hiervan is de casus woninginbraak die in het kader wordt beschreven.

Casus woninginbraak

Bij een ondernemer is een poging tot woninginbraak gedaan. Een getuige heeft het kenteken van de verdachten opgeschreven. Dit kenteken is op een referentielijst gezet en het voertuig is staande gehouden. Bij het doorzoeken van de auto werden verschillende goederen aangetroffen, maar deze waren niet direct herleidbaar tot de inbraak. Het kenteken werd historisch bevestigd op basis van 126jj. Hieruit kwam naar voren dat het voertuig in de buurt was geweest van plaats X. In deze plaats bleken ook twee inbraken gepleegd te zijn bij woningen van soortgelijke ondernemers. De goederen uit de auto bleken afkomstig te zijn van één van deze inbraken. De verdachten hadden hun telefoons in aluminiumfolie gewikkeld waardoor hun telecomgegevens niet konden worden opgevraagd. De inzet van 126jj was in deze casus van grote waarde voor het verkrijgen van bewijsmateriaal.

Naast de effectiviteit zou 126jj ook de efficiëntie bevorderen van het opsporingsproces. Er zouden tijd, mensen en middelen kunnen worden bespaard. In de evaluatie komt naar voren dat de inzet van 126jj het makkelijker kan maken bepaalde voertuigen en daarmee bepaalde verdachten in beeld te

krijgen. Daar staat tegenover dat het bevragen en analyseren van 126jj-gegevens veel politiecapaciteit kan vergen. Met betrekking tot het efficiënter maken van het opsporingsproces kan dan ook geen eenduidige conclusie worden getrokken. Wel is duidelijk dat het gebruikte ICT-systeem verder kan worden geoptimaliseerd. Bepaalde handelingen in het systeem blijken erg tijdrovend te zijn of leveren risico's op ten aanzien van de kwaliteit van de gegevens. Dit betreft onder andere het type zoekvragen dat binnen het systeem kan worden verricht en het automatisch onherkenbaar maken van personen op overzichtsfoto's. Het automatisch onherkenbaar maken van personen wordt in de volgende paragraaf nader besproken, omdat dit mogelijk nog een rol kan spelen bij toekomstige wetgeving.

Toekomstige ontwikkelingen

Artikel 126jj was in beginsel drie jaar van kracht, tenzij door middel van een koninklijk besluit zou worden bepaald dat de wet definitief van kracht zou blijven. Dat is op 21 december 2021 gebeurd.³⁵⁾ Mede op basis van de bevindingen uit de evaluatie van de wet heeft de Minister besloten dat een permanente status van de bevoegdheid noodzakelijk is.³⁶⁾ Het koninklijk besluit is ter consultatie voorgelegd aan de Eerste Kamer waarin de huidige Minister van Justitie en Veiligheid haar keuze toelicht. In een reactie op Kamervragen licht de minister toe dat het merendeel van de aanbevelingen uit de evaluatie is overgenomen. Twee punten die de minister behandelt kunnen in de toekomst mogelijk nog van invloed zijn op de wijze waarop de bevoegdheid zich verder zal ontwikkelen. Hierbij staan wij in het onderstaande kort stil.

Het eerste punt heeft betrekking op de Europese dataretentie jurisprudentie. Vanuit de Kamer zijn verschillende vragen gesteld over hoe deze wetgeving zich verhoudt tot artikel 126jj. De minister herhaalt haar standpunt dat deze uitspraken betrekking hebben op een richtlijn die gaat over 'het verwerken van persoonsgegevens in verband met de levering van een elektronische communicatiedienst of een elektronisch communicatienetwerk, en niet geldt voor de uitoefening van strafvorderlijke opsporingsbevoegdheden buiten dat verband'.³⁷⁾ Zoals eerder beschreven in dit artikel is het de vraag of de uitspraken van het Europees Hof niet bredere implicaties kunnen hebben dan slechts de opslag van telecommunicatiegegevens. In de Kamer is hier echter niet verder bij stilgestaan. Mogelijk biedt een eventuele rechtszaak door Privacy First in de toekomst hier meer duidelijkheid over.

Het tweede punt waarbij wij stil willen staan is het onherkenbaar maken van personen op

35. Stb. 2021, 646.

36. Kamerstukken I 2021/22, 33542, J.

37. Kamerstukken I 2021/22, 33542, M, p. 6.

overzichtsfoto's. Bij het bevragen van 126jj-gegevens kan naast de kentekengegevens een overzichtsfoto worden meegeleverd waarop het voertuig zichtbaar is. Als er op een overzichtsfoto personen of niet-openbare plaatsen herkenbaar in beeld zijn, moet volgens de wet een geautoriseerde opsporingsambtenaar de persoon of plaats onherkenbaar maken (ook wel *blurren* genoemd). In de praktijk gebeurt dit handmatig en uit de evaluatie blijkt dat dit in de praktijk tot dilemma's heeft geleid. Binnen de opsporingsteams bestaat de wens om de ongeblurde overzichtsfoto's te kunnen ontvangen. Als een persoon herkenbaar in beeld komt, kan deze op een specifieke locatie worden geplaatst. Hoewel het wettelijk gezien niet mag, kwam uit de evaluatie naar voren dat het enkele keren is voorgekomen dat *ongeblurde* overzichtsfoto's zijn gevorderd door de officier van justitie op basis van artikelen 126nd Sv en 126nf Sv, waarmee onder meer camerabeelden van derden kunnen worden gevorderd. Vanuit politie en OM is naar aanleiding van deze zaken aangegeven dat deze werkwijze niet is toegestaan en dat dit ook niet meer plaatsvindt.³⁸⁾ In de evaluatie wordt geconcludeerd dat de huidige werkwijze onwenselijk is, omdat niet uit te sluiten valt dat in toekomstige verzoeken alsnog *ongeblurde* foto's worden verstrekt. De wetgever stond na de evaluatie voor de keuze om foto's al bij het opslaan ervan automatisch te laten *blurren* door software of om een nieuwe procedure toe te voegen aan de wet waarbij via een getrapte werking *ongeblurde* overzichtsfoto's onder strikte aanvullende voorwaarden zouden kunnen worden verstrekt. In een brief aan de Kamer geeft de Minister aan dat ervoor is gekozen om het ICT-systeem zodanig aan te passen dat de voorruit van een voertuig automatisch wordt *geblurred* bij het opslaan van de foto.³⁹⁾ Omdat het koninklijk besluit primair gericht was op het verlengen van de bevoegdheid, ligt het voor de hand dat voor deze weg gekozen is. Het lijkt ons echter niet ondenkbaar dat met voldoende draagvlak in de Kamer – zeker in het licht van *high profile* zaken waarin ANPR een rol heeft gespeeld⁴⁰⁾ – de wet alsnog wordt aangepast om onder bepaalde voorwaarden *ongeblurde* overzichtsfoto's beschikbaar te stellen voor opsporingsdoeleinden.

Tot besluit

Ongeacht eventuele toekomstige ontwikkelingen zien we dat ANPR een waardevolle aanvulling kan zijn op de bestaande opsporingsmiddelen. In sommige zaken is de bijdrage van 126jj doorslaggevend geweest. Zonder de inzet van 126jj zou het in deze specifieke zaken erg lastig of tijdrovend geweest zijn om de verdachten op andere wijzen te achterhalen. In de bewijsvoering

speelt 126jj een beperkte rol. Mogelijk omdat slechts een klein aantal zaken waarin 126jj is ingezet tot zitting is gekomen. Dit doet overigens niet noodzakelijkerwijs afbreuk aan de waarde van 126jj. Met name in (het begin van) het opsporingsproces levert 126jj informatie op die *in combinatie met* andere opsporingsinformatie verder richting kan geven aan een opsporingsonderzoek.

Binnen de opsporingsteams bestaat de wens om de ongeblurde overzichtsfoto's te kunnen ontvangen.

38. Aan het Wetenschappelijk Bureau Openbaar Ministerie is de vraag voorgelegd of in uitzonderlijke gevallen op basis van 126nd Sv of 126nf Sv ongeblurde foto's kunnen worden verstrekt. Het bureau concludeert in een interne memo: 'Het strikte verstrekkenregime staat in de weg aan het verstrekken van gegevens die niet in artikel 126jj Sv zijn opgesomd. Tijdens de totstandkoming van de wet is de vraag onder ogen gezien of het in uitzonderlijke situaties mogelijk moet zijn om de oorspronkelijke foto's te verstrekken. Die mogelijkheid is uitdrukkelijk afgewezen.' Naar aanleiding van deze memo is geconcludeerd dat er geen uitzonderingsgronden zijn.

39. *Kamerstukken I 2021/22, 33542, M, p. 4.*
 40. NRC, Hoe de verdachten aanslag Peter R. de Vries binnen een uur konden worden aangehouden, NRC, 17 juli 2021.