



De Minister van Justitie en Veiligheid
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Datum
10 november 2022

Ons kenmerk
z2022-03999

Uw brief van
2 juni 2022

Uw kenmerk
4059228

Onderwerp

Advies over de uitvoeringsovereenkomst inzake de voorwaarden en procedure voor verstrekking van persoonsgegevens in het kader van uitwisseling van ANPR-gegevens op grond van artikel 13, zesde lid, Benelux-politieverdrag

Geachte mevrouw Yeşilgöz-Zegerius,

Bij brief van 2 juni 2022 is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op grond van het bepaalde in artikel 35b, eerste lid, onderdeel b, van de Wet politiegegevens (Wpg) geraadpleegd over de concept-uitvoeringsovereenkomst op grond van artikel 13, zesde lid, van het Benelux-politieverdrag¹ inzake de voorwaarden en procedure in het kader van de uitwisseling van ANPR-gegevens (concept).²

De AP acht automatische vergelijking van kentekens (ANPR) ingrijpend uit een oogpunt van bescherming van privacy en persoonsgegevens vanwege de aard en omvang van de verwerkingen van persoonsgegevens en heeft opmerkingen over de proportionaliteit en evenredigheid van de voorgestelde uitwisseling van ANPR-gegevens, vooral in het licht van de recente regeling daarover in het Wetboek van Strafvordering. De ANPR-regeling in het Wetboek van Strafvordering is op onderdelen weliswaar ingrijpender dan de voorliggende regeling in het concept - met name omdat de strafvorderlijke regeling

¹ Verdrag tussen het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden inzake politiesamenwerking ([Trb. 2018, 160](#)). Hierna: het Verdrag of Benelux-politieverdrag.

² Bij de brief is tevens advies gevraagd over de concept-uitvoeringsovereenkomst op grond van artikel 15 van het Verdrag en de concept-uitvoeringsovereenkomst op grond van artikel 16 van het Verdrag die later separaat zullen volgen.



Datum
10 november 2022

Ons kenmerk
z2022-03999

ook de bevoegdheid omvat om alle vastgelegde kentekengegevens een maand lang te bewaren. Dat neemt niet weg dat er aanzienlijke verschillen zijn in doelen en waarborgen, met name:

- Waar de recente strafvorderlijke regeling is beperkt tot het opsporen van bepaalde ernstige misdrijven en het aanhouden van een voortvluchtige, kent het concept veel ruimere doelen, zoals het opsporen van alle strafbare feiten, dus ook alle overtredingen;
- Terwijl in het concept de hoofdregel structurele dagelijkse verstrekking van referentiegegevens door de politie is, eist de strafvorderlijke regeling voor verstrekking van ANPR-gegevens aan het buitenland de uitdrukkelijke toestemming van de officier van justitie en;
- Terwijl de strafvorderlijke regeling opdraagt om maatregelen te treffen om te voorkomen dat bij ANPR inzittenden van passerende voertuigen herkenbaar in beeld komen, kent het concept niet zo'n gebod. Hoewel ook zonder dit gebod geen beelden van inzittenden mogen worden geraadpleegd, adviseert de AP om een dergelijk gebod uitdrukkelijk op te nemen.

Gelet hierop adviseert de AP het concept niet goed te keuren, maar aan te passen in lijn met relevante passende waarborgen uit de recente strafvorderlijke regeling, dan wel het concept aan de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal voor te leggen voor uitdrukkelijke goedkeuring en de relevante waarborgen in de wet te verankeren.³ Dit geldt in het bijzonder voor het uitdrukkelijke verbod in de strafvorderlijke regeling om op basis van artikel 126jj Sv foto's van inzittenden te verwerken. In het verlengde daarvan maakt de AP van de gelegenheid gebruik te adviseren om dergelijke passende waarborgen uit artikel 126jj Sv en het daarop gebaseerde ANPR-besluit over te nemen voor de situaties waarin ANPR plaatsheeft op basis van artikel 3 van de Politiewet 2012, buiten het kader van deze internationale politiesamenwerking.

Strekking van het concept

Artikel 13 van het Benelux-politieverdrag maakt de verstrekking mogelijk tussen de 'bevoegde diensten'⁴ van België en Nederland van 'referentiegegevens'⁵ en 'hits' inzake de geautomatiseerde vergelijking van

³ Artikel 7, eerste lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen: Tenzij een verdrag bepalingen bevat welke afwijken van de Grondwet of tot zodanig afwijken noodzakelijk is, is de goedkeuring niet vereist: a. indien het een verdrag betreft, waarvoor dit bij wet is bepaald; b. indien het verdrag uitsluitend betreft de uitvoering van een goedgekeurd verdrag, behoudens het bepaalde in artikel 8, tweede lid. Artikel 8 bepaalt: Wanneer de regering het voornemen heeft om over te gaan tot de sluiting van een verdrag uitsluitend betreffende de uitvoering van een goedgekeurd verdrag, deelt zij dit voornemen schriftelijk mee aan de Staten-Generaal en, indien het uitvoeringsverdrag voor Aruba, Curaçao of Sint Maarten zal gelden, aan de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. 2. Indien binnen dertig dagen na de in het eerste lid bedoelde mededeling door of namens een van de kamers of door tenminste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een van de kamers, of door de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk van Aruba, de wens te kennen wordt gegeven dat het uitvoeringsverdrag aan de goedkeuring van de Staten-Generaal zal worden onderworpen, is in afwijking van het bepaalde in artikel 7, onderdeel b, de goedkeuring van de Staten-Generaal vereist. Nota bene: artikel 8, tweede lid, is blijkbaar niet aangepast aan de staatkundige vernieuwing van het Koninkrijk der Nederlanden per 10 oktober 2010.

⁴ Het gaat bij 'bevoegde diensten' om de Nederlandse politie, de Koninklijke Marechaussee en de Belgische geïntegreerde politie.

⁵ Referentiegegevens zijn persoonsgegevens en informatie die worden gebruikt als referentie ten behoeve van geautomatiseerde vergelijking met passagegegevens (artikel 1 van het concept).



Datum
10 november 2022

Ons kenmerk
z2022-03999

kentekengegevens (ANPR). Artikel 13, zesde lid, van het Verdrag bepaalt dat de voorwaarden en procedure voor de verstrekking van de persoonsgegevens en informatie in het kader van uitwisseling van de kentekengegevens worden vastgelegd in een uitvoeringsovereenkomst. Het voorliggende concept voorziet hierin.

Advies

1. Inleiding: vormen en grondslagen van ANPR

Automatische vergelijking van kentekens door de politie⁶ ('ANPR') is ingrijpend omdat het de kentekens - persoonsgegevens - van grote aantallen mensen omvat in een gevoelige context en een aantal verschillende verwerkingen van persoonsgegevens met zich meebrengt en daarnaast ook inbreuken kan opleveren op de privacy van automobilisten.⁷

Het valt de AP op dat in het concept de vorm, omvang, grondslag van de voorgestelde ANPR niet duidelijk zijn. Dat klemt temeer omdat ANPR in Nederland al lange tijd omstreden is.⁸

De geautomatiseerde vergelijking van kentekens bestaat in de Nederlandse praktijk in verschillende vormen en wordt gestoeld op verschillende wettelijke grondslagen, met name artikel 3 van de Politiewet 2012 en, sinds 1 januari 2019, in Titel VF "Vastleggen en bewaren van kentekengegevens" (artikel 126jj van het Wetboek van Strafvordering), onderdeel van de bijzondere opsporingsbevoegdheden.⁹

Een eerste toepassing van ANPR is het vergelijken van kentekens van passerende voertuigen met gesignaleerde kentekens die zijn opgeslagen in een zogenoemd referentiebestand. In dit referentiebestand staan kentekens van voertuigen die door de politie worden gezocht, bijvoorbeeld voertuigen die als gestolen zijn opgegeven of voertuigen die toebehoren aan iemand met een openstaande straf of boete. Als een kenteken wordt geregistreerd dat voorkomt op een referentielijst, is er sprake van een *hit*. Deze toepassing wordt gebaseerd op de *algemene regels* over de taken van de politie in artikel 3 Politiewet 2012, voor zover het hooguit gaat om een geringe inbreuk op de privacy, en de verwerking van de verkregen

⁶ ANPR (Automatic Number -Plate Recognition — automatisch nummerplaattherkenning) is in het concept omschreven als: automatische verwerking van door camera's geregistreerde beelden om de nummerplaatgegevens eruit te halen op basis van vooropgestelde criteria.

⁷ In artikel 1 Wpg is destijds 'vergelijken' uitdrukkelijk opgenomen om te verhelderen dat deze handeling, die een belangrijke rol vervult in het regime voor de verwerking van politiegegevens, ook wordt aangemerkt als een vorm van verwerken van een politiegegeven (Kamerstukken II 2006/07, 30327, nr. 3, p. 25).

⁸ Vgl. bijv. het advies van het CBP van 28 februari 2011 over het conceptwetsvoorstel vastleggen en bewaren van kentekengegevens door de politie waarin het College stelde dat de regeling inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer van een groot aantal burgers en alleen te rechtvaardigen is indien de proportionaliteit en subsidiariteit is aangetoond. Vgl., in dezelfde zin, ook de rechtszaak die Privacy First in 2021 startte tegen de (verlenging van de tijdelijke) wettelijke regeling van artikel 126jj Sv, waarin de rechter geen inhoudelijk oordeel heeft gegeven.

⁹ De reden voor regeling in de titel over Bijzondere opsporingsbevoegdheden is de inbreuk op de privacy die gepaard gaat met deze ANPR. Anders dan voor de overige bijzondere opsporingsbevoegdheden wordt voor deze vorm van ANPR geen verdenking vereist.



Datum
10 november 2022

Ons kenmerk
z2022-03999

gegevens op basis van de Wet politiegegevens (Wpg).¹⁰ In de rechtspraak is wel aangenomen dat bij kortstondige waarnemingen op de openbare weg de persoonlijke levenssfeer niet in die mate aanwezig is dat dit gebaseerd moet zijn op een speciale bevoegdheid.¹¹

Een tweede, uit een oogpunt van bescherming van privacy en persoonsgegevens verdergaande toepassing ontstaat wanneer *alle passerende kentekens* (dus ook zogenoemde *no-hits*) worden geregistreerd en opgeslagen. Het opslaan van alle kentekengegevens die op dat moment van registeren niet relevant zijn maakt het mogelijk om op een later moment die gegevens te onderzoeken.¹² Een kenteken kan ten tijde van passeren van het voertuig nog niet relevant zijn voor onderzoek, 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.

Met name deze toepassing neigt naar 'mass surveillance' als de gangen van miljoenen 'onschuldige' automobilisten standaard worden geregistreerd en een maand lang opgeslagen en vergt vanwege de mate van inbreuk op het recht op bescherming van de privacy een expliciete wettelijke basis.¹³ Hoewel al in 2011 een conceptwetsvoorstel in consultatie was gegaan, is in 2019, in een *tijdelijke wet*, in artikel 126jj Sv een expliciete wettelijke grondslag opgenomen voor deze toepassing. Het artikel bepaalt dat alle passagekentekens 28 dagen mogen worden opgeslagen voor de opsporing van aangewezen misdrijven en voor aanhouding van een voortvluchtige en na toestemming van officier kunnen worden geraadpleegd. In het ANPR-besluit is artikel 126jj Sv nader uitgewerkt.¹⁴ Daarin is onder meer een verbod opgenomen om foto's van inzittenden herkenbaar in beeld te brengen, zijn eisen gesteld aan de camera's, eisen aan de autorisatie van de ambtenaar die de gegevens kan raadplegen, eisen aan de beveiliging van het systeem en aan de verstrekking van ANPR-gegevens aan het buitenland. Artikel 126jj Sv bevat op onderdelen een strengere regeling dan de Wpg.¹⁵

¹⁰ Vgl. Evaluatie ANPR-wetgeving WODC 2021, blz. 19: "Als een kenteken wordt geregistreerd dat voorkomt op een referentielijst, is er sprake van een *hit*. Deze toepassing wordt al jaren gebruikt op grond van algemene regels wat betreft de taakstelling van de politie zoals beschreven in artikel 3 Politiewet 2012. Op basis van dit artikel mag de politie opsporingsmethoden toepassen die hooguit een geringe inbreuk op de privacy maken." Vgl. het Zwolsman-arrest van de Hoge Raad (ECLI:NL:HR:1995:ZD0328) en Kamerstukken II 2012/2013, 33 542, nr. 3, blz. 4-5. Vgl. ook de beleidsregel richtsnoeren ANPR van het toenmalige College bescherming persoonsgegevens van 14 juli 2009.

¹¹ EHRM, *Peck v. Verenigd Koninkrijk*, 44647/98, 28 januari 2003; HR 20 april 2004, LJN AL8449. Gesteld kan worden dat bestuurders van voertuigen kunnen weten en verwachten dat hun voertuig op de openbare weg aan de hand van het kenteken door de politie kan worden waargenomen. Het is van algemene bekendheid dat het kenteken op de kentekenplaat ertoe dient dat bestuurders van auto's op de weg kunnen worden herkend ten behoeve van de handhaving van wet- en regelgeving. Bestuurders van voertuigen kunnen redelijkerwijs geen verwachting hebben dat zij voor de politie onopgemerkt blijven. Zoals tot uitdrukking komt in de rechtspraak van het EHRM, is voor de vraag of sprake is van inmenging in de persoonlijke levenssfeer de «*reasonable expectation of privacy*» van betrokkene van belang (Kamerstukken II 2012/2013, 33 542, nr. 3, blz. 17 en Hof Arnhem-Leeuwarden 20 oktober 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:9905).

¹² Volgens Privacy First wordt iedere burger die de weg op gaat gemiddeld 2 keer gespot.

¹³ Vgl. bijv. HR 24-02-2017, ECLI:NL:HR:2017:286, m.nt. F.J.P.M. Haas.

¹⁴ Besluit tot vaststelling van nadere regels voor het vastleggen en bewaren van kentekengegevens op grond van artikel 126jj van het Wetboek van Strafvordering door de politie.

¹⁵ Artikel 126jj, vijfde lid, Sv: Met uitzondering van artikel 8, eerste lid, paragraaf 3, met uitzondering van de artikelen 17 en 17a en paragraaf 5a van de Wet politiegegevens zijn niet van toepassing op de gegevens, bedoeld in het tweede lid.



Datum
10 november 2022

Ons kenmerk
z2022-03999

Na een evaluatie van de tijdelijke ANPR-wet in 2021¹⁶ en voorhangprocedure is deze tijdelijke wettelijke regeling in artikel 126jj Sv per 1 januari 2022 bestendigd.¹⁷

Problematisch is de verhouding tussen ANPR op basis van artikel 3 van de Politiewet 2012 en de nieuwe strafvorderlijke regeling.¹⁸ Die vraag is in de wetsgeschiedenis niet aan de orde geweest. Zo was voor de opsporingspraktijk een vraagpunt of het uitdrukkelijke verbod op foto's van inzittenden uit het nieuwe ANPR-besluit op basis van artikel 126jj Sv ook geldt voor zover ANPR plaatsheeft op basis van artikel 3 van de Politiewet 2021. Zoals onder punt 2c van dit advies aan de orde komt, is de AP van oordeel dat artikel 3 van de Politiewet 2012 niet de bevoegdheid verschaft voor het raadplegen van foto's van inzittenden van passerende voertuigen in het kader van ANPR omdat, kort samengevat, de regeling in artikel 3 van de Politiewet 2012 niet voldoende specifiek is voor die inbreuk op de bescherming van privacy en persoonsgegevens.

Het Politieverdrag biedt een zelfstandige rechtsbasis voor de vormen van samenwerking voorzien in het Verdrag, maar de samenwerking tussen de landen geschiedt met inachtneming van het respectieve nationale recht, voor zover de uitvoeringsmodaliteiten van de in het Verdrag voorziene samenwerkingsvormen niet in of krachtens het Verdrag bepaald zijn.¹⁹

Wat betreft de verwerkingen van persoonsgegevens kan in het kader van het concept worden onderscheiden tussen in elk geval: (1) het verstrekken van referentiegegevens door de verzoekende bevoegde dienst; (2) het bewaren daarvan door de ontvangende dienst ten behoeve van de geautomatiseerde vergelijking;²⁰ (3) het automatisch vergelijken van de passagegegevens met de referentiegegevens door de ontvangende bevoegde dienst; (4) het verstrekken van de hits aan de verzoekende partij; (5) de verdere verwerking van de hits door de bevoegde dienst van de verzoekende partij, waaronder (6) de doorgifte aan andere diensten.

¹⁶ Evaluatie ANPR-wetgeving 126jj Wetboek van Strafvordering, De wet 'vastleggen en bewaren van kentekengegevens door de politie' geëvalueerd, WODC, 2021. Een hoofdpunt uit de evaluatie was dat de regeling een meerwaarde heeft voor opsporingsonderzoek. Uit de evaluatie kamen voorts een aantal probleempunten naar voren, waarvan het kabinet heeft toegezegd deze te zullen adresseren.

¹⁷ Brief van 9 december 2021 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer en Besluit van 21 december 2021, houdende toepassing van artikel II, tweede lid, van de Wet van 22 november 2017 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de regeling van het vastleggen en bewaren van kentekengegevens door de politie (Stb. 2017, 462) met het oog op het van kracht blijven van artikel 126jj van het Wetboek van Strafvordering.

¹⁸ Vgl. het advies van het Wetenschappelijk Bureau van het OM, ANPR- foto's en het daarvan gebruik maken in de opsporing en bewijsvoering, van 16 augustus 2021.

¹⁹ Artikel 3, tweede lid, van het Politieverdrag. Daarbij dienen vanzelfsprekend ook andere toepasselijke internationale verplichtingen en het EU-recht in acht genomen te worden.

²⁰ Artikel 13, derde lid, van het Verdrag bepaalt dat de bevoegde dienst die de referentiegegevens heeft ontvangen, deze enkel gebruikt voor een geautomatiseerde vergelijking, als bedoeld in het eerste lid, en verstrekt de positieve resultaten van deze vergelijking (hits) aan de bevoegde dienst die de referentiegegevens heeft verstrekt.



Datum
10 november 2022

Ons kenmerk
z2022-03999

Ziet de AP het goed, dan bieden het Politieverdrag en het concept grondslagen voor 1, 4 en 6, maar dient de vergelijking van de kentekengegevens plaats te vinden op basis van het nationaal recht.²¹ Een en ander betekent naar het oordeel van de AP dat de regeling in artikel 13 van het Politieverdrag en het concept niet ziet op (2) het vastleggen, (bewaren) en (3) geautomatiseerd vergelijken van kentekengegevens in de zin van artikel 126jj Sv - omdat dat volgens artikel 3, tweede lid, geen onderwerp uitmaakt van de overeenkomst - maar dat de geautomatiseerde (real-time) vergelijking met referentiegegevens doorgaans plaatsvindt op basis van het algemene artikel 3 van de Politiewet 2012.²²

2. Proportionaliteit en evenredigheid: (a) ANPR voor opsporing alle strafbare feiten

De artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie geven een ieder het recht op eerbieding van zijn privéleven en bescherming van zijn persoonsgegevens.²³ Het karakter van grondrecht brengt mee dat een beperking noodzakelijk moet zijn en moet voldoen aan het proportionaliteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.²⁴ Het beginsel van proportionaliteit brengt onder meer mee dat het doel dat gediend wordt met de maatregel in *een redelijke verhouding* staat tot de mate van beperking van de persoonlijke levenssfeer.²⁵ Het evenredigheidsbeginsel eist volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie EU onder meer dat beperkingen niet verder gaan dan strikt nodig en met voldoende waarborgen zijn omgeven.²⁶ In verband daarmee heeft de AP vier opmerkingen:

Volgens artikel 7 van het concept kunnen de referentiegegevens worden verstrekt en ingezet voor het doel van de voorkoming, het onderzoek of de *opsporing van strafbare feiten* of de handhaving van de openbare orde en veiligheid.

²¹ Artikel 13, eerste lid, van het verdrag luidt: Indien de bevoegde diensten van een Verdragsluitende Partij op grond van het nationale recht beschikken over persoonsgegevens en informatie die worden gebruikt als referentie ten behoeve van geautomatiseerde vergelijking met gegevens die zijn verzameld door op of aan de openbare weg kentekengegevens van voertuigen vast te leggen, *kunnen zij deze referentiegegevens onder de voorwaarden genoemd in het tweede lid van dit artikel verstrekken aan een bevoegde dienst van een andere Verdragsluitende Partij.*

²² Volgens artikel 3, tweede lid, van het concept maakt de 'post factum' bevraging van passagegegevens, namelijk het verzoek door een bevoegde dienst van een Verdragsluitende Partij aan een bevoegde dienst van de andere Partij om 'passagegegevens' te ontvangen die in het verleden werden gegenereerd door ANPR-camera's maar geen hit hebben opgeleverd op door een bevoegde dienst van de verzoekende Partij verstrekte referentiegegevens, *niet* het voorwerp uit van de Uitvoeringsovereenkomst.

²³ Artikel 52 bepaalt voorts: 1. Beperkingen op de uitoefening van de in dit handvest erkende rechten en vrijheden moeten bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen alleen beperkingen worden *gesteld indien zij noodzakelijk zijn* en daadwerkelijk aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen beantwoorden.

²⁴ Artikel 52 Handvest EU.

²⁵ Vgl. bijv. het recente arrest van het Hof van Justitie EU van 21 juni 2022 in de PNR-zaak, C-817/19. Het Hof constateert dat de PNR-richtlijn inmengingen van een zekere ernst in de grondrechten van de artikelen 7 en 8 van het Handvest met zich brengt, vooral omdat zij een systeem van permanente, niet-gerichte en systematische controle beoogt in te voeren waarbij de persoonsgegevens van iedereen die luchtvervoerdiensten gebruikt automatisch worden beoordeeld. Het Hof wijst erop dat voor de vraag of de lidstaten een dergelijke inmenging kunnen rechtvaardigen, moet worden nagegaan wat de ernst van de inmenging is en of de nagestreefde doelstelling van algemeen belang in verhouding staat tot die ernst.

²⁶ Vgl. bijvoorbeeld het advies van het Hof van Justitie EU over de overeenkomst tussen de EU en Canada over PNR-gegevens, overweging 141.



Datum
10 november 2022

Ons kenmerk
z2022-03999

ANPR op grond van het algemene taakstellende artikel 3 van de Politiewet 2012 wordt *grosso modo* voor dezelfde doelen ingezet, namelijk de politietaken (zij het met enkele markante verschillen, zie nader punt 3 van dit advies).²⁷ De recente specifieke regeling in het Wetboek van Strafvordering inzake het raadplegen van bewaarde passagegegevens is echter beperkt tot de opsporing van een *misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten* (artikel 126jj, tweede lid Sv).²⁸ Dat zijn misdrijven waarop - als hoofdregel - naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van vier jaren of meer is gesteld, zoals bijv. autodiefstal, opzettelijk witwassen, en veel misdrijven uit de Opiumwet.

Dit is een aanzienlijk kleinere groep delicten dan alle strafbare feiten, dat immers ook alle overtredingen in Boek II van het Wetboek van Strafrecht en bijzondere wetgeving omvat. In dit verband wijst de AP ook op de toelichting bij de tweede nota van wijziging bij het wetsvoorstel vastleggen en bewaren van kentekengegevens waarin het kabinet ingaat op de betekenis van de Digital Rights uitspraak van het Hof van Justitie EU voor dat voorstel. Het Hof achtte de dataretentie-richtlijn in strijd met het evenredigheidsbeginsel. Het evenredigheidsbeginsel vereist volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie EU dat handelingen van de instellingen van de Unie *geschikt* zijn om de door de betrokken regeling nagestreefde legitieme doelstellingen te verwezenlijken en *niet verder gaan dan wat daarvoor geschikt en noodzakelijk* is.²⁹

“Het Hof van Justitie hecht waarde aan een objectief criterium voor de toegang tot gegevens en noemt als voorbeeld misdrijven van een bepaalde ernst. In onderhavig wetsvoorstel is sprake van een dergelijk objectief criterium. De gegevens mogen specifiek voor twee in dit wetsvoorstel opgenomen doelen worden geraadpleegd: de opsporing van misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten en de aanhouding van een voortvluchtige. Door aan te sluiten bij het criterium of voor een bepaald misdrijf voorlopige hechtenis is toegelaten, is sprake van een objectief criterium aan de hand waarvan kan worden bepaald of sprake is van een voldoende zwaarwegend misdrijf.³⁰”

Gelet op het bovenstaande acht de AP ‘opsporing van ‘strafbare feiten’ niet zonder meer een ‘voldoende zwaarwegend misdrijf’. Sterker nog: er hoeft niet eens sprake te zijn van een verdenking van een misdrijf; elke verdenking van elke overtreding valt er immers onder.

Evenmin is een relatie vereist tussen de aard van het delict dat wordt opgespoord en toepassing van ANPR op basis van het Verdrag. Zo is bijv. denkbaar dat het middel op basis van het concept zo nodig wordt

²⁷ Vanuit het idee dat een niet meer dan geringe inbreuk op de privacy kan worden gebaseerd op dit algemene artikel. Vgl. bijv. [ECLI:NL:HR:2014:3142](#) alsmede Kamerstukken II 2012/13, 33 542, nr. 3 blz. 5: “Artikel 3 van de Politiewet 2012 biedt dus een basis voor het vastleggen en vergelijken van kentekens van personen die ingevolge de uitvoering van de politietaak aandacht behoeven.” Artikel 3 Politiewet 2012 bepaalt dat de politie tot taak heeft (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. De daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde heeft zowel betrekking op de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, de taken ten dienste van justitie en de handhaving van de openbare orde.

²⁸ Alsmede het achterhalen van voortvluchtige veroordeelden en verdachten. Kamerstukken II 2012/13, 33 542, nr. 3, blz. 13.

²⁹ Vgl. de arresten *Afton Chemical*, C 343/09, EU:C:2010:419, punt 45; *Volker und Markus Schecke en Eifert*, EU:C:2010:662, punt 74; *Nelson e.a.*, C 581/10 en C 629/10, EU:C:2012:657, punt 71; *Sky Österreich*, C 283/11, EU:C:2013:28, punt 50, en *Schaible*, C 101/12, EU:C:2013:661, punt 29). Vgl. ook *Schwarz*, C 291/12, punt 54 en 55.

³⁰ Kamerstukken 33542, nr. 20.



Datum
10 november 2022

Ons kenmerk
z2022-03999

ingezet voor de opsporing van delicten waarbij mobiliteit een belangrijk aspect vormt, zoals invoer van drugs en mobiele internationale roversbendes.

Bovendien is bij artikel 126jj Sv sprake van een strikte doelbinding, terwijl dat niet geldt voor het gebruik van ANPR op grond van het concept. Dat kan immers worden ingezet voor alle doelen op grond van artikel 2.³¹

Tenslotte is onduidelijk of en in hoeverre de voorgestelde regeling van uitwisseling van ANPR-gegevens daadwerkelijk beantwoordt aan de gestelde doelen. Daarbij merkt de AP op dat kwantitatieve en kwalitatieve bevindingen alleen niet toereikend zijn om een adequaat antwoord te geven op de vraag of het algemeen verwerken van alle kentekens voor welbepaalde doelen als evenredig en noodzakelijk kan worden beschouwd, maar dat de vraag ook een normatieve beoordeling vereist.³² In dat verband wijst de AP erop dat uit de recente wetsevaluatie niet duidelijk naar voren komt dat dat veelvuldig wordt verstrekt aan het buitenland.³³

In het licht van het voorgaande geeft de AP in overweging om de proportionaliteit van ANPR in het concept beter te waarborgen door nauwer aan te sluiten bij de recente strafvorderlijke regeling met betrekking tot de verhouding tussen enerzijds het -ruime- doel van opsporing van strafbare feiten en anderzijds de mate van inbreuk op het recht op bescherming van persoonsgegevens en privacy van mogelijk zeer grote aantallen burgers (artikel 10, eerste lid, Verdrag).

(b) Structurele dagelijkse verstrekking van referentiegegevens

Volgens het concept kan de verstrekking van 'referentiegegevens' gebeuren op structurele basis, met een frequentie van minstens eenmaal per werkdag, tenzij onderling anders overeengekomen door de betrokken bevoegde diensten, of op ad hoc-basis voor gebruik in het raam van een specifieke actie.

Referentiegegevens zijn in het concept omschreven als persoonsgegevens en informatie die wordt gebruikt als referentie ten behoeve van geautomatiseerde vergelijking met passagegegevens. Dit betreffen in elk geval de nummerplaat, landcode; reden van opname; gevraagde opvolgingshandeling en de verantwoordelijke eenheid. Daarnaast mogen zij nog een aantal andere (persoons)gegevens omvatten, zoals de gevaarsindicatie van het voertuig of de daaraan verbonden persoon of personen.

³¹ Artikel 2 van het Politieverdrag luidt: Dit Verdrag heeft tot doel de grensoverschrijdende politieële samenwerking te intensiveren op het grondgebied van de Verdragsluitende Partijen in het kader van: a. de voorkoming, het onderzoek en de opsporing van strafbare feiten en b. de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Dit doel omvat mede de bescherming en begeleiding van personen en goederen.

³² "Tot op zekere hoogte vergt het antwoord op deze vraag, ook volgens de onderzoekers van het WODC, een normatieve beoordeling", aldus de reactie van het kabinet op de Nadere vragen over het ontwerpbesluit van de PNR-wet – kenmerk 170274.02U (Bijlage bij de brief van 30 maart 2022 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer over bestendiging van de toepasselijkheid op vluchten binnen de Europese Unie van de PNR-wet), alsmede het advies van de AP over bestendiging van het PNR-besluit.

³³ Evaluatie WODC, blz. 66.



Datum
10 november 2022

Ons kenmerk
z2022-03999

De AP wijst erop dat artikel 13 van het ANPR besluit bepaalt dat verstrekking van ANPR-gegevens aan het buitenland slechts kan plaatsvinden na toestemming van de officier van justitie. De officier van justitie toetst of het verzoek voldoet aan de voorwaarden, genoemd in artikel 126jj, vierde lid, van de wet.³⁴ Een en ander past niet bij de hoofdregel van structurele verstrekking van referentiegegevens van minstens een keer per werkdag volgens artikel 4 van het concept. Weliswaar gaat het in het concept niet om de bulk van 'passagegegevens'³⁵ uit het ANPR-besluit, maar om de vermoedelijk minder grote categorieën van referentiegegevens. Dit neemt niet weg dat het nog steeds kan gaan om veel en gevoelige politiegegevens, zoals het gevaar dat van een voertuig of persoon uitgaat en de reden van de opname. Een hoofdregel van structurele verstrekking van minstens een keer per dag door het landelijk politiekorps of de Koninklijke Marechaussee is moeilijk te rijmen met de eis van toestemming van de officier van justitie in het ANPR-besluit, waarbij de officier van justitie steeds in concrete gevallen uitdrukkelijk de noodzaak van raadpleging van de gegevens heeft te beoordelen.

Voor wat betreft de verwerking van telecomdata eist het Hof van Justitie EU toetsing door een onafhankelijke bestuurlijke autoriteit.³⁶ De Hoge Raad heeft onlangs bevestigd dat een machtiging van een rechter-commissaris is vereist voor het vorderen van verkeers- en locatiegegevens, ook al staat dit niet in de wet. Verwerkingen met telecomdata hoeven naar het oordeel van de AP wat betreft de ernst van de inbreuk op de privacy niet per definitie zwaarder te zijn dan de inbreuk die ANPR meebrengt. Verkeers- en locatiegegevens van 'automatic number plate recognition' (ANPR)-camera's en 'bluetooth trackers' die verbinding maken met apparaten in auto's en mobiele telefoons kunnen in voorkomende gevallen namelijk belangrijke informatie verschaffen over de positie en verplaatsingen van de auto die een rol speelt als sturingsinformatie en bewijs in strafzaken en kan in zoverre ook als 'ernstig' worden beschouwd.³⁷

In het licht van het evenredigheidsbeginsel en de regeling in het ANPR-besluit over verstrekking van ANPR-gegevens op de voet van artikel 126jj Sv aan het buitenland, adviseert de AP om de voorgestelde hoofdregel van structurele verstrekking van referentiegegevens door de bevoegde politiediensten van minstens een keer per werkdag te schrappen en uit te gaan van verstrekking in incidentele gevallen na toestemming van een onafhankelijke autoriteit.

³⁴ Artikel 126jj, vierde lid, Sv bepaalt: Het bevel is schriftelijk en vermeldt:

- a. het doel waarvoor de gegevens worden geraadpleegd;
- b. in het kader van welk opsporingsonderzoek dan wel ten behoeve van welke voortvluchtige de raadpleging plaatsvindt;
- c. het misdrijf en indien bekend de naam of anderszins een zo nauwkeurig mogelijke aanduiding van de verdachte dan wel de voortvluchtige;
- d. de feiten of omstandigheden waaruit blijkt dat de raadpleging noodzakelijk is voor het doel, bedoeld in het derde lid, onder a dan wel b;
- e. het tijdstip, de locatie en, voor zover bekend, het kenteken of anderszins een zo nauwkeurig mogelijke aanduiding van het voertuig waarvan de gegevens worden geraadpleegd.

³⁵ Passagegegevens zijn in het concept omschreven als op of aan de openbare weg door ANPR-camera's verzamelde gegevens over voertuigen (ook "reads" genoemd).

³⁶ Hoge Raad 5 april 2022, Computerrecht 2022/186.

³⁷ Vgl. A. Berlee en J.J. Oerlemans, noot bij HR 5 april 2022, Computerrecht 2022/186.



Datum
10 november 2022

Ons kenmerk
z2022-03999

(c) Foto's van inzittenden

In artikel 17 is bepaald welke gegevens verplicht en welke gegevens optioneel worden verstrekt aan de bevoegde dienst in geval van een 'hit', zowel als de gevraagde opsporingshandeling wel (eerste lid) of niet (tweede lid) kon worden uitgevoerd. Het gaat bij de optionele verstrekking onder meer om 'de foto waarop de hit gebaseerd is'.

Daarbij is niet uitdrukkelijk uitgesloten dat inzittenden niet herkenbaar in beeld mogen komen. Toch is dit naar het oordeel van de AP niet toegestaan omdat de regeling is bedoeld om kentekens -en geen inzittenden- vast te leggen. Foto's van inzittenden waarbij personen met behulp van bepaalde technieken worden geïdentificeerd, kunnen worden aangemerkt als bijzondere biometrische gegevens die op het grond van het recht op gegevensbescherming een bijzondere bescherming genieten.³⁸ Voor foto's van inzittenden via ANPR wordt zodoende een specifieke wettelijke grondslag vereist zodat ook het algemene artikel 3 van de Politiewet 2012 daarvoor een ontoereikende grondslag vormt.³⁹

Een en ander betekent dat inzittenden in het kader van ANPR niet herkenbaar in beeld mogen komen. In lijn hiermee is in artikel 5, tweede lid, van het ANPR-besluit (dat betrekking heeft op ANPR op grond van de nieuwe strafvorderlijke regeling van artikel 126jj Sv) uitdrukkelijk bepaald dat zodanige maatregelen of voorzieningen worden getroffen dat geen afbeeldingen van inzittenden van passerende voertuigen en andere personen geraadpleegd kunnen worden.

In het licht hiervan adviseert de AP in de regeling uitdrukkelijk op te nemen dat inzittenden in het kader van ANPR niet herkenbaar in beeld komen en beelden van inzittenden in het kader van ANPR niet worden geraadpleegd.

(d) Verdere verstrekking

Voor het verstrekken van ANPR-gegevens aan het buitenland in het kader van artikel 126jj Sv zijn een aantal voorwaarden geformuleerd in artikel 13, derde lid, van het ANPR-Besluit. De gegevens mogen alleen worden gebruikt voor de doeleinden waarvoor ze worden verstrekt. Als deze doeleinden zijn bereikt, dienen de gegevens te worden vernietigd. Ten slotte mogen de gegevens niet worden doorgegeven aan derden.

In dit verband valt op dat het Verdrag en het concept ruimer zijn in de zin dat doorverstrekking aan derden door de ontvangende bevoegde dienst mogelijk is na voorafgaande schriftelijke toestemming van de bevoegde dienst die de gegevens heeft verstrekt aan de ontvangende bevoegde dienst (artikel 9, eerste lid

³⁸ De verwerking van foto's mag niet systematisch worden beschouwd als verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens, aangezien foto's alleen onder de definitie van biometrische gegevens vallen wanneer zij worden verwerkt met behulp van bepaalde technische middelen die de unieke identificatie of authenticatie van een natuurlijke persoon mogelijk maken (Vgl. overweging 51 AVG en artikel 10 van de Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging).

³⁹ Vgl. Politie gaat voorruiten op ANPR-foto's voortaan automatisch 'blurren', Security.nl, maandag 24 oktober 2022.



Datum
10 november 2022

Ons kenmerk
z2022-03999

Verdrag). Daarnaast kunnen de door de ontvangende bevoegde dienst ontvangen gegevens worden verwerkt voor elk doel in de zin van artikel 2 (tenzij de verstrekende dienst dit heeft beperkt tot welbepaalde doelen) (artikel 10, eerste lid Verdrag).

De AP adviseert gelet op het voorgaande met betrekking tot de doorverstrekking van gegevens op basis van het concept aan te sluiten bij de regeling in artikel 126jj Sv.

(e) Conclusie proportionaliteit en evenredigheid

Hoewel de mate van inbreuk op de privacy en de bescherming van persoonsgegevens niet hetzelfde hoeven zijn bij de diverse vormen van ANPR, biedt de recente strafvorderlijke wettelijke regeling voor ANPR op grond van het concept mogelijk een aantal relevante waarborgen.

De AP adviseert het concept aan te passen in lijn met relevante waarborgen uit de regeling van artikel 126jj Sv en het concept vervolgens aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal voor te leggen voor uitdrukkelijke goedkeuring, dan wel relevante waarborgen in de wet te verankeren.⁴⁰ In het verlengde daarvan adviseert de AP tevens om passende waarborgen uit artikel 126jj Sv en het ANPR-besluit op te nemen voor ANPR voor zover dat plaatsheeft op basis van artikel 3 van de Politiewet 2012 buiten het kader van deze internationale politiesamenwerking. Hoewel afbeeldingen van inzittenden naar het oordeel van de AP ook nu al zijn uitgesloten, geldt dit in het bijzonder het uitdrukkelijke gebod om maatregelen te treffen dat beelden van inzittenden niet kunnen worden geraadpleegd op grond van ANPR.

3. Tenuitvoerlegging van straffen

Volgens artikel 1 van het Benelux-politieverdrag heeft het Verdrag tot doel de grensoverschrijdende politieke samenwerking te intensiveren. Volgens de gemeenschappelijke toelichting bij het Verdrag zijn de doelen gelijk aan de doeleinden uit de Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging⁴¹, met uitzondering van de doelen 'vervolgning van strafbare feiten' en 'tenuitvoerlegging van straffen', 'omdat deze opdrachten in geen van de drie landen aan de politiediensten toekomen'.

⁴⁰ Artikel 7, eerste lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen: Tenzij een verdrag bepalingen bevat welke afwijken van de Grondwet of tot zodanig afwijken noodzakelijk is, is de goedkeuring niet vereist: a. indien het een verdrag betreft, waarvoor dit bij wet is bepaald; b. indien het verdrag uitsluitend betreft de uitvoering van een goedgekeurd verdrag, behoudens het bepaalde in artikel 8, tweede lid. Artikel 8 bepaalt: Wanneer de regering het voornemen heeft om over te gaan tot de sluiting van een verdrag uitsluitend betreffende de uitvoering van een goedgekeurd verdrag, deelt zij dit voornemen schriftelijk mee aan de Staten-Generaal en, indien het uitvoeringsverdrag voor Aruba, Curaçao of Sint Maarten zal gelden, aan de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. 2. Indien binnen dertig dagen na de in het eerste lid bedoelde mededeling door of namens een van de kamers of door tenminste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een van de kamers, of door de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk van Aruba, de wens te kennen wordt gegeven dat het uitvoeringsverdrag aan de goedkeuring van de Staten-Generaal zal worden onderworpen, is in afwijking van het bepaalde in artikel 7, onderdeel b, de goedkeuring van de Staten-Generaal vereist. Nota bene: artikel 8, tweede lid, is abusievelijk niet aangepast aan de staatkundige vernieuwing van het Koninkrijk der Nederlanden per 10 oktober 2010.

⁴¹ Volgens artikel 1, eerste lid, van die richtlijn worden regels vastgesteld betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de



Datum
10 november 2022

Ons kenmerk
z2022-03999

De AP wijst erop dat in artikel 126jj Sv als doel van die ANPR-regeling is neergelegd: de aanhouding van een voortvluchtige persoon als bedoeld in artikel 6:1:6 Sv. Daarbij kan het onder meer gaan om het bevel dat een eerder onder voorwaarden niet ten uitvoer gelegde straf of een gedeelte daarvan alsnog zal worden ten uitvoer gelegd (art. 6:6:21, eerste lid, Sv).⁴² Bij de Wet herziening tenuitvoerlegging rechterlijke beslissingen is de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van straffen verschoven van het OM naar de Minister van Justitie en Veiligheid.

Bovendien valt onder de politietaken in artikel 3 van de Politiewet 2012 (Pw 2012) onder meer de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Dit omvat de daadwerkelijke voorkoming, opsporing, de beëindiging, de vervolging en berechting van strafbare feiten, alsmede de tenuitvoerlegging van beslissingen van de rechter of het openbaar ministerie in strafzaken.⁴³ Met andere woorden: ANPR op grond van artikel 126jj Sv of op grond van artikel 3 Pw 2012 kan in voorkomende gevallen tevens worden gebruikt ten behoeve van de tenuitvoerlegging van straffen.

De AP adviseert in te gaan op de tenuitvoerlegging van straffen als mogelijk doel van ANPR.

4. Referentiegegevens

Artikel 14 van het concept geeft aan welke categorieën van referentiegegevens⁴⁴ 'per voertuig' worden verstrekt. Om te bepalen welke referentiegegevens de bevoegde diensten van de Partijen aan elkaar verstrekken op basis van artikel 13 van het Verdrag, is het leidende principe steeds dat er een opvolgingshandeling wordt gevraagd die kan worden uitgevoerd door de ontvangende bevoegde dienst op basis van diens nationale wetgeving of een internationale signalering.⁴⁵

Onduidelijk daarbij is de herkomst van de gegevens die Belgische bevoegde diensten als referentiegegevens verstrekken. Daarnaast kunnen volgens artikel 14, derde lid, onderdeel e, van het concept de te verstrekken referentiegegevens de (rest) categorie 'opmerkingen' omvatten. Onduidelijk is of en zo ja welke persoonsgegevens hiermee zoal worden bedoeld.

De AP adviseert op beide punten in te gaan en de categorie 'opmerkingen' zo mogelijk te specificeren.

opsporing of de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid.

⁴² Tekst en commentaar artikel 6:1:6 Sv.

⁴³ Kamerstukken II 1991/92, 22562, nr. 3, p. 8.

⁴⁴ Referentiegegevens zijn in het concept omschreven als *persoonsgegevens* en informatie die worden gebruikt als referentie ten behoeve van geautomatiseerde vergelijking met passagegegevens.

⁴⁵ Artikel 19, eerste lid, van het concept.



Datum
10 november 2022

Ons kenmerk
z2022-03999

5. Opvolgingshandeling in bijlage

In het formulier als bijlage⁴⁶ bij het concept ontbreekt de regel dat de verzoekende partij aangeeft welke opvolgingshandeling de ontvangende partij wordt verzocht. Dit terwijl die opvolgingshandeling juist cruciaal is voor een adequate uitvoering en artikel 8, eerste lid, en artikel 14 dit ook uitdrukkelijk voorschrijft.

De AP adviseert in de bijlage op te nemen welke opvolgingshandeling gevraagd wordt.

Openbaarmaking

De AP is voornemens dit advies binnen twee weken na vaststelling openbaar te maken op de website www.autoriteitpersoonsgegevens.nl.⁴⁷ Tevens zal het advies vanwege met name de bijzondere stilzwijgende goedkeuringsprocedure worden gezonden aan de Voorzitters van de beide Kamers der Staten-Generaal.

Hoogachtend,

Aleid Wolfsen
Voorzitter

⁴⁶ Bijlage Verstreking van referentiegegevens ten behoeve van de geautomatiseerde vergelijking van kentekengegevens (blz. 11 van het concept).

⁴⁷ Mede gelet op het belang van het onderwerp, de stilzwijgende goedkeuringsprocedure en Hoofdstuk 3 (Actieve openbaarmaking) van de Wet open overheid, voor zover in werking getreden.