

Gerechtshof Den Haag

Zaaknummer 200.347.782

Zitting d.d. 9 juli 2026 om 13.30 uur

PLEITNOTA

Inzake:

STICHTING PRIVACY FIRST, gevestigd en
kantoorhoudende te Amsterdam,

appellante in appel

advocaten: mrs. L.J. Böhmer, I. Hajema en B.N.C.
Plieger

tegen

DE STAAT DER NEDERLANDEN, zetelende
te Den Haag,

geëntimeerde in appel

advocaten: mrs. C.M. Bitter, T. Gillhaus en
E.W.V. Stevens

1. INLEIDING

1. Een autorit van het kantoor van CMS in Amsterdam naar het gerechtshof Den Haag toont hoe wijdverbreid ANPR-toezicht is. Binnen 100 meter langs de route bevinden zich ten minste 22 ANPR-camera's.¹ Vermoedelijk zijn dit er meer, aangezien mobiele camera's pas achteraf worden gepubliceerd en daardoor niet direct inzichtelijk zijn. Wanneer vervolgens wordt gekeken naar de ANPR-camera's in de omgeving van het gerechtshof Den Haag, bevinden zich binnen een straal van 5 kilometer maar liefst 57 ANPR-camera's. Binnen een straal van 5 kilometer rondom het kantoor van CMS zijn dit er 89.
2. Deze camera's verzamelen Passagegegevens² en slaan deze op. Aan de hand van deze Passagegegevens kan een totaalbeeld worden verkregen van de bewegingen van onschuldige burgers: waar iemand is, waar iemand heen gaat, hoe vaak een route wordt afgelegd, en wie zich in de auto bevinden.
3. Het aantal foto's dat met ANPR wordt gemaakt blijft toenemen: in 2020 waren 919 camera's, waarmee gemiddeld 5 miljoen passages per dag werden gefotografeerd.³ Uit het cameraplan voor Q2 2026 blijkt dat inmiddels op ten minste 1.176 locaties Passagegegevens worden vastgelegd.
4. Dit is allemaal mogelijk op grond van de wetgeving die vandaag ter discussie staat. Het systeem van artikel 126jj Sv leidt tot een massale inbreuk op het recht op privacy van miljoenen weggebruikers.
5. Tegenover deze grove privacy-inbreuk staat geen concreet resultaat: het blijft volstrekt onduidelijk hoeveel misdrijven met behulp van artikel 126jj Sv zijn opgelost. Dat was al onduidelijk bij de evaluatie in 2021.⁴ Ook nu, jaren later en bij een sterk uitgebreid cameranetwerk, ontbreekt transparantie over de effectiviteit van deze bevoegdheid, terwijl juist de Staat de plicht heeft te bewijzen dat deze inmenging voorziet in een dwingende maatschappelijke behoefte. Op zijn minst rust op de Staat een verzwaarde motiveringsplicht, nu zij als enige weet in hoeverre artikel 126jj Sv een zinvolle bijdrage levert. In het vonnis van de rechtbank wordt consequent miskend dat in ieder stadium van het wetgevingsproces en de uitvoering van artikel 126jj Sv de controle op een proportionele regeling tekortschiet. Legitieme bezwaren over het nut zijn telkens zonder onderbouwing weggewuifd. Het gevolg: een regeling die niet alleen in de kern leidt tot een disproportionele inmenging in grondrechten, maar ook aan onvoldoende waarborgen is onderworpen.
6. Ten slotte schiet de Staat ook tekort in de uitvoering. De verschillende uitvoeringsgebreken tonen aan dat de Staat niet kan worden vertrouwd om de waarborgen die er wel zijn na te leven zonder externe prikkels. Meest toonaangevend is het besluit van de Minister om de motivering voor cameraplaatsing achterwege te laten, terwijl dit nagenoeg de enige maatregel is die de proportionaliteit bewaakt.

¹ Productie PF-010: Onderzoek ANPR-cameradichtheid, tweede kwartaal 2026 (met kaart van ANPR-camera's langs de route Amsterdam - Den Haag).

² Voor de definitie van Passagegegevens wordt verwezen naar MvG rn. 1.

³ WODC-rapport Cahier 2021-19, p. 9.

⁴ WODC-rapport Cahier 2021-19, p. 8.

7. Kennelijk is het in Nederland mogelijk dat de Staat het recht op privacy schendt, zonder dat zij deugdelijk hoeft te onderbouwen wat die schending oplevert en zonder dat zij zich hoeft te houden aan de uit de wet volgende waarborgen. Waar de private sector steeds meer wordt geconfronteerd met verregaande verplichtingen om regelmatig en deugdelijk te overwegen welke persoonsgegevens zij verwerken en waarom, wordt de Staat onder het mom van 'veiligheid' gevrijwaard van iedere betekenisvolle verantwoordingsplicht. Zeker nu het vertrouwen in de overheid met ieder jaar daalt, is dit niet uit te leggen.
 8. Tegen deze achtergrond heeft Privacy First in eerste aanleg het onverbindend verklaren van artikel 126jj Sv gevorderd. Privacy First realiseert zich echter dat hiervoor een bijzonder hoge lat geldt. Die hoge lat mag er echter niet toe leiden dat het handelen van de Staat in verband met artikel 126jj Sv zonder consequenties blijft. Daarom heeft Privacy First in hoger beroep een andere route gekozen: zij verzoekt uw Hof voor recht te verklaren dat de regeling en/of uitvoering daarvan in strijd is met artikel 8 EVRM en/of de artikelen 7 en 8 van het Handvest, en de Staat te verbieden kentekengegevens op grond van artikel 126jj Sv te verzamelen of te raadplegen totdat de gebreken zijn geadresseerd. Dit is, anders dan de Staat meent, geen opmaat naar een vordering tot schadevergoeding. De wijziging dient ertoe dat uw Hof een specifiek oordeel kan vellen over de gebreken, zonder artikel 126jj Sv onverbindend te verklaren, terwijl de Staat gelegenheid krijgt de gebreken te herstellen. Wat deze gebreken zijn, licht Privacy First nader toe, met inachtneming van het oordeel van de rechtbank in eerste aanleg en de verweren van de Staat.
- 2. RECHTER DIENT NIET TERUGHOUDEND TE TOETSEN**
9. Allereerst gaat Privacy First kort in op het pleidooi van de Staat voor terughoudende rechterlijke toetsing.⁵ Privacy First kan deze redenering niet volgen.
 10. Het beroep van de Staat op het Landbouwwliegers-arrest⁶ gaat niet op. Dat arrest formuleert een toetsingskader voor de vraag of lagere regelgeving in strijd is met ongeschreven rechtsbeginselen en hanteert daarvoor een willekeurtoets: de rechter beoordeelt of het regelgevend orgaan "*in redelijkheid niet tot het desbetreffende voorschrift is kunnen komen*". Het verbiedt de rechter de beleidsmatige belangenafweging van de regelgever over te doen.⁷
 11. Daar gaat het hier niet om. Privacy First vraagt geen doelmatigheidstoets van het beleid, maar een rechtmatigheidstoets van de regelgeving: voldoen artikel 126jj Sv, het Besluit en de Regeling aan rechtstreeks werkende bepalingen van het Unierecht en het EVRM? Die toets komt op grond van artikel 94 Grondwet bij uitstek aan de rechter toe en verschilt qua aard wezenlijk van de willekeurtoets uit Landbouwwliegers-arrest.
 12. Dit onderscheid komt ook terug in het SyRI-vonniss.⁸ Daar werd - net als hier - zowel formele wetgeving⁹ als lagere regelgeving¹⁰ aangevochten wegens strijd met artikel 8 EVRM. De

⁵ MvA, ms. 2.1-2.5.

⁶ HR 16 mei 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC9354, *NJ 1987/251*.

⁷ HR 16 mei 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC9354, *NJ 1987/251*, r.o. 6.1.

⁸ Rb. Den Haag 5 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:865.

⁹ Artikel 65 Wet SUWI.

¹⁰ Hoofdstuk 5a Besluit SUWI.

rechtbank stelde eerst de Landbouwwliegers-formule voorop, maar vervolgde dat dit "*niet [betekent] dat de SyRI-wetgeving marginaal dient te worden getoetst*" en toetste "*niet marginaal, maar vol aan artikel 8 lid 2 EVRM*".¹¹

3. NIET NOODZAKELIJK IN EEN DEMOCRATISCHE SAMENLEVING

13. Een inmenging in grondrechten door de Staat dient noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving. Een maatregel die een inmenging oplevert, moet (1) voorzien in een dwingende maatschappelijke behoefte¹² door een meer dan minimale bijdrage aan een legitiem doel, (2) proportioneel zijn aan dit nut¹³ en (3) het doel moet niet met een minder ingrijpende maatregel te behalen zijn (subsidiariteit).¹⁴ De regeling vertoont op al deze vlakken gebreken.

Geen wezenlijke bijdrage

14. Allereerst is de Staat er geenszins in geslaagd om aan te tonen dat de regeling voorziet in een dwingende maatschappelijke behoefte, door meer dan een minimale bijdrage te leveren aan de opsporing. Ter onderbouwing van het vermeende nut van de regeling verwijst de Staat naar de Memorie van Toelichting, het WODC-rapport en enige voorbeelden van zaken waarin artikel 126jj Sv is ingezet.
15. In de Memorie van Toelichting wordt echter enkel *gesteld* dat de regeling nut heeft, zonder verdere onderbouwing. De Staat beroept zich niet op onafhankelijk onderzoek, maar op haar eigen eerdere stellingname omtrent de noodzaak van de regeling. Qua nadere onderbouwing komt de Staat niet verder dan enkele losse voorbeelden en algemeenheden dat artikel 126jj Sv "*in algemene zin*" bijdraagt aan de opsporing.¹⁵
16. De Staat stelt in dat verband dat "*het meten van de bijdrage van ANPR in cijfers niet goed mogelijk [is], omdat deze gegevens niet terug te vinden zijn in de dossiers en in de jurisprudentie*".¹⁶ Dit is onbegrijpelijk, nu de Staat zelf claimt dat uit een uitgevoerde inventarisatie de meerwaarde van ANPR zou volgen.¹⁷ Het ligt in de rede dat uit een dossier zou blijken wanneer artikel 126jj Sv met positief gevolg is ingezet, ook als dit enkel is gebruikt om richting te geven aan het onderzoek.
17. Het is ook onbegrijpelijk dat de rechtbank hierin meegaat, door te stellen dat het belang van de bevoegdheid "*niet wordt weerlegd*" doordat niet kon worden vastgesteld dat (i) meer voortvluchtigen zijn opgepakt of dat (ii) artikel 126jj Sv een relevante rol speelt bij de bewijsvoering.¹⁸ Door te concluderen dat het irrelevant is of artikel 126jj Sv daadwerkelijk iets oplevert, miskent de rechtbank dat een maatregel die een inmenging oplevert een meer dan minimale bijdrage aan een legitiem doel dient te leveren.

¹¹ Rb. Den Haag 5 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:865, r.o. 6.43.

¹² EHRM 7 december 1976, nr. 5493/72 (*Handyside t. Verenigd Koninkrijk*).

¹³ EHRM 4 december 2008, nr. 30562/04 (*S. and Marper t. Verenigd Koninkrijk*), par. 118, HvJ EU 8 april 2014, C-293/12 en C-594/12, ECLI:EU:C:2014:238 (*Digital Rights Ireland*), par. 52.

¹⁴ EHRM 28 januari 2003, nr. 44647/98 (*Peck t. Verenigd Koninkrijk*), par. 79-80.

¹⁵ MvA, m. 3.3.7.

¹⁶ MvA, m. 4.3.4.

¹⁷ MvA, m. 3.3.7.

¹⁸ Vonnis, rov. 4.14.

18. Naast het enkel anekdotische bewijs verwijst de Staat ook herhaaldelijk naar het WODC-onderzoek.¹⁹ Privacy First heeft in de MvG reeds uiteengezet dat het WODC-onderzoek niet de conclusies ondersteunt die de Staat daaruit trekt en daarnaast ernstige kwalitatieve gebreken vertoont.²⁰
19. Zo betoogt de Staat dat uit het WODC-onderzoek volgt dat artikel 126jj Sv een belangrijke bijdrage levert aan de opsporing, omdat de bevoegdheid “*vaak relevante sturingsinformatie*” biedt en “*verder richting aan het onderzoek*” geeft.²¹ Dat informatie “sturing” of “richting geeft” maakt de regeling echter niet meer dan “useful” of “desirable” — hetgeen volgens EHRM-rechtspraak (Handyside t. VK) onvoldoende is om te voldoen aan het vereiste van een dwingende maatschappelijke behoefte.
20. Ten aanzien van de bezwaren van Privacy First over de selectiewijze van de zaken waarop het WODC haar conclusies baseert, stelt de Staat dat niet duidelijk zou zijn “*waarom het feit dat in monitorronde 1 zes van de veertien zaken door de politie zijn aangedragen*” zou leiden tot een onterecht positief beeld van de meerwaarde van artikel 126jj Sv.²² Iedere sturing van de selectie heeft echter invloed op de uitkomsten. Dit geldt te meer nu omstreeks de helft van de zaken niet onafhankelijk is geselecteerd en het WODC zelf benoemt dat één van de voorgedragen zaken een onderzoek betrof waarin 126jj “*van grote meerwaarde is geweest*”.²³ Het spreekt voor zich dat het opnemen van een dergelijke zaak bij een zeer beperkte steekproef van 14 zaken een vertekend beeld geeft.

Tussenconclusie

21. Samenvattend is de Staat er na zeven jaar niet in geslaagd om aan te tonen dat artikel 126jj Sv een meer dan minimale bijdrage levert aan opsporing. De conclusie dat artikel 126jj Sv voorziet in een dwingende maatschappelijke behoefte kan dan ook niet worden getrokken. Dit gebrek is opgenomen in de vordering in de Memorie van Grieven onder I(2).
- ### 3.1 Proportionaliteit
22. Naast dat de regeling in het algemeen onvoldoende nut heeft om de minimumtoets van een dwingende maatschappelijke behoefte te doorstaan, is de regeling ook niet proportioneel.
 23. Allereerst past de rechtbank de proportionaliteitstoets onjuist toe. Zij heeft namelijk in het kader van de proportionaliteit geoordeeld dat sprake zou zijn van “*voldoende zwaarwegende doelen, die in verhouding staan tot de relatief beperkte inmenging op de persoonlijke levenssfeer*.”²⁴ Hiermee heeft de rechtbank miskend dat de inmenging niet moet worden afgewogen tegen de *doelen* die de regeling dient, maar tegen het nut dat de regeling heeft bij het nastreven van deze doelen.
 24. Ten tweede heeft de rechtbank ten onrechte het betoog van de Staat gevolgd, dat de beoordeling van de omvang van de inmenging moet worden beperkt tot een klein deel van de

¹⁹ WODC-onderzoek 2021-19.

²⁰ MvG, m. 56.

²¹ MvA, ms. 4.3.5 – 4.3.7.

²² MvA, m. 4.3.5.

²³ WODC-onderzoek 2021-19, p. 28.

²⁴ Vonnis, rov. 4.17.

regeling, namelijk het moment dat een opsporingsambtenaar de Passagegegevens raadpleegt. De inmenging als gevolg van de ANPR-bevoegdheid bestaat echter uit meerdere fases: (i) de Passagegegevens worden verzameld, (ii) foto's worden vier weken in een database bewaard, (iii) een opsporingsambtenaar raadpleegt de gegevens, en (iv) de opgevraagde gegevens worden verder gebruikt en bewaard.

25. De regeling moet, anders dan de Staat betoogt, in zijn geheel beoordeeld worden, in plaats van dat één enkel element – niet toevallig het minst vergaande element – eruit wordt gepikt.²⁵ Een dergelijke gehele beoordeling leidt tot de conclusie dat sprake is van een zeer omvangrijke inmenging, met name in de fases van verzameling en opslag.
26. Dat de Staat met ANPR een veelomvattend beeld kan verkrijgen van het leven van burgers, onderkennen ook de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en de Raad van State. De AP schrijft dat de verzamelde gegevens *“in samenhang bezien inzicht [kunnen] verschaffen over bepaalde delen van het privéleven van de betrokkene, zoals bijvoorbeeld reisroutes, reisgewoontes, woon- en werklocaties”*.²⁶ De Raad van State overweegt in vergelijkbare zin dat *“het [...] voorzienbaar [is] dat door deze omvangrijke registratie een grote(re) inbreuk kan worden gemaakt op het recht op privéleven, doordat systematischer een bepaald aspect van het privéleven in kaart kan worden gebracht”*.²⁷
27. Het verkrijgen van inzichten over burgers wordt steeds gemakkelijker, nu eenieder sinds de opkomst van kunstmatige intelligentie toegang heeft tot technologie voor patroonherkenning. In dit kader is ook relevant dat de Nederlandse politie sinds 2011 gebruikmaakt van software van Palantir Technologies, een omstreden Amerikaans data-analysebedrijf dat met kunstmatige intelligentie gedetailleerde profielen maakt.²⁸ De politie gebruikt deze software onder meer in de *‘Raffinaderij voor opsporing’*. Uit een besluit op informatieverzoek van de politie volgt dat dit een voorziening is die het mogelijk maakt om snel grote hoeveelheden politiegegevens in samenhang met elkaar te analyseren en visualiseren. ANPR-gegevens worden ook als onderdeel hiervan genoemd.²⁹ Uit de openbaar gemaakte stukken wordt niet duidelijk welke ANPR-gegevens precies worden gebruikt, en of ook rechtstreekse toegang tot Argus mogelijk is. De conclusie van de Volkskrant dat de Raffinaderij *“grote en diverse databestanden van Nederlandse burgers”* voor analyse koppelt,³⁰ stemt weinig hoopvol.
28. De proportionaliteit van de maatregel wordt ook niet gerealiseerd door betekenisvolle waarborgen die de ernst van de inmenging beperken. De Staat noemt het 'blurren' van foto's,

²⁵ EHRM 25 mei 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0525JUD005817013 (*Big Brother Watch e.a. t. Verenigd Koninkrijk*), par. 325, 330.

²⁶ Productie PF-009: Advies van de Autoriteit Persoonsgegevens d.d. 3 maart 2025 inzake het conceptwetsvoorstel voor de Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, p. 32.

²⁷ Raad van State, Afdeling advisering, Advies inzake de Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering (W16.21.0105), advies aan de Koning, 12 november 2025, p. 14.

²⁸ Volkskrant, *“Ook Nederlandse politie gebruikt omstreden software van Palantir”*, 22 augustus 2025, <https://www.volkskrant.nl/tech/ook-nederlandse-politie-gebruikt-omstreden-software-van-palantir~bc93fb06/>. Zie ook Kamerstukken II 2024/25, 2877, Vragen van het lid Van Houwelingen (FvD) aan de Minister van Justitie en Veiligheid over Palantir (ingezonden 11 juli 2025), <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20242025-2877.html#extrainformatie>.

²⁹

Politie, Landelijke Eenheid, Staf Team Juridische Zaken, *Besluit op informatieverzoek*, kenmerk #8256, 17 maart 2021.

³⁰ Volkskrant, *“Ook Nederlandse politie gebruikt omstreden software van Palantir”*, 22 augustus 2025, <https://www.volkskrant.nl/tech/ook-nederlandse-politie-gebruikt-omstreden-software-van-palantir~bc93fb06/>.

maar dit wordt pas toegepast op het moment van raadpleging. De waarborgen bij raadpleging hebben ook niet het geclaimde effect: de Staat stelt dat “*alleen op basis van afgebakende zoekvragen in de bewaarde gegevens kan worden gezocht*” en dat “*er geen bevoegdheid tot datamining*” bestaat. Uit de praktijk volgt echter dat OvJ-bevelen soms zeer ruim zijn geformuleerd, waardoor de facto wél kenmerken van datamining aanwezig zijn.

29. De waarborgen *die* er zijn, worden selectief nageleefd (zie uitgebreider hierna).³¹ Meest relevant in het kader van de proportionaliteit is de keuze om de motivering bij het cameraplan achterwege te laten, ondanks dat dit wordt vereist door artikel 2 lid 3 van het Besluit.³² Juist het opstellen en publiceren van een motivering over waarom de Staat camera's plaatst dwingt de Staat niet alleen om zelf te reflecteren over de daadwerkelijke noodzaak van een te plaatsen camera, maar maakt deze noodzaak ook toetsbaar voor anderen. Het valt niet uit te sluiten dat de keuze van de Staat om deze waarborg naast zich neer te leggen heeft bijgedragen aan de enorme toename van camera's door de jaren heen.
30. Tot slot bewaart de politie de ANPR-gegevens ten minste vier weken. Privacy First meent dat ook deze bewaartermijn niet in verhouding staat tot het beperkte nut van de ANPR-maatregel. Volgens de Staat is deze termijn passend wegens het belang van de opsporing.³³ De ingrijpendheid van de vierwekentermijn staat echter niet in verhouding tot het zeer beperkte nut van de regeling, dat Privacy First al heeft toegelicht.
31. De Staat verwijst daarnaast ter onderbouwing naar artikel 151c Gemeentewet, dat voor beelden van gemeentelijke toezichtcamera's ten behoeve van de handhaving van de openbare orde een bewaartermijn van ten hoogste vier weken kent.³⁴ Waarom de enkele aansluiting bij een bewaartermijn uit de Gemeentewet de opslag van ANPR-gegevens gedurende vier weken proportioneel of noodzakelijk zou maken, blijft voor Privacy First onduidelijk.

Tussenconclusie

32. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat artikel 126jj Sv niet voldoet aan de proportionaliteitstoets: de zeer omvangrijke inmenging verhoudt zich geenszins tot het beperkte nut dat de regeling heeft voor de opsporing. De ernst van de inmenging wordt onvoldoende beperkt door waarborgen. De waarborgen die er zijn, worden daarnaast niet consequent nageleefd, met gevolgen voor de beperking van de inmenging en de controleerbaarheid van de proportionele plaatsing van ANPR-camera's. Deze bezwaren heeft Privacy First opgenomen in vordering I(3) van de Memorie van Grieven.

3.2 Subsidiariteit

33. Ten slotte wordt ook niet voldaan aan het subsidiariteitsvereiste. Niet is gebleken dat de Staat ooit daadwerkelijk heeft overwogen of minder ingrijpende middelen mogelijk zijn, ondanks dat snelle technologische ontwikkelingen nopen tot regelmatige herbeoordeling. De rechtbank

³¹ MvG, ms. 81 e.v.

³² MvG, m. 82.

³³ MvA, m. 4.4.9.

³⁴ MvA, m. 4.7.8.

meent ten onrechte dat de zeer beperkte overwegingen gedurende het wetgevingsproces zouden volstaan om aan deze eis te voldoen.

34. Dat de maatregel niet subsidiair is, blijkt ook uit de reeds besproken excessieve bewaartermijn. De aanvankelijk voorgestelde termijn bedroeg tien dagen, ontleend aan de werkwijze van de toenmalige politieregio IJsselland, en werd door de minister toereikend geacht. Ook de voorganger van de AP achtte een tiendagentermijn afdoende.³⁵ Nu hetzelfde opsporingsresultaat kennelijk met een kortere opslagtermijn kan worden bereikt, en de Staat de noodzaak van vier weken nooit deugdelijk heeft onderbouwd, voldoet de regeling niet aan het subsidiariteitsvereiste. Dit gebrek is opgenomen in de vordering onder I(4) van de Memorie van Griefen.

4. ONVOLDOENDE EN ONUITGEVOERDE WAARBORGEN

4.1 Inleiding

35. Artikel 126jj Sv is niet noodzakelijk in een democratische samenleving. Bovendien ontbreken waarborgen die op grond van EHRM- en HvJ-jurisprudentie vereist zijn. De waarborgen die er zijn, leeft de Staat consequent niet na. Dit heeft tot gevolg dat de inmenging van artikel 126jj Sv niet bij wet is voorzien.

4.2 End-to-end safeguards

36. De aard van de inmenging maakt dat artikel 126jj Sv moet voldoen aan het vereiste van end-to-end safeguards, zoals geformuleerd door het EHRM. Dergelijke waarborgen zijn er momenteel echter niet.
37. In de kern komt artikel 126jj Sv overeen met de gevallen in *Big Brother Watch* en *Centrum för Rättvisa*, waarin het EHRM zich heeft uitgelaten over de toelaatbaarheid van bulkinterceptie. Bulkinterceptie kenmerkt zich niet door het soort gegevens dat wordt verzameld, of de duur waarvoor zij bewaard worden, maar door de aard van de verzameling: in plaats van dat gegevens werden verzameld in het kader van een specifiek onderzoek, worden gegevens *preventief* verzameld en bewaard.³⁶ Deze gegevens zagen op grote aantallen personen, "*of no interest whatsoever*" in het kader van opsporing.³⁷
38. Het EHRM onderscheidt in deze jurisprudentie vier fases van bulkinterceptie: (i) ongerichte verzameling en retentie, (ii) toepassing van selectiecriteria op deze verzamelde gegevens, (iii) het onderzoeken van geselecteerde gegevens en (iv) verder gebruik en retentie van de geselecteerde gegevens.³⁸ Precies deze fasen doen zich ook voor bij de inzet van artikel 126jj Sv.
39. Het EHRM benadrukt dat elke fase met waarborgen omkleed dient te zijn, niet enkel de fase waarin de gegevens worden geraadpleegd. Zo dient bijvoorbeeld al bij de ongerichte verzameling sprake te zijn van onafhankelijk toezicht, zodat het doel en de omvang van de

³⁵ CBP, *Advies wetsvoorstel vastleggen en bewaren kentekengegevens door de politie*, 28 februari 2011, p. 7.

³⁶ EHRM 25 mei 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0525JUD005817013 (*Big Brother Watch e.a. t. Verenigd Koninkrijk*), par. 348.

³⁷ EHRM 25 mei 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0525JUD005817013 (*Big Brother Watch e.a. t. Verenigd Koninkrijk*), par. 326.

³⁸ EHRM 25 mei 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0525JUD005817013 (*Big Brother Watch e.a. t. Verenigd Koninkrijk*), par. 325.

verzameling van gegevens worden gecontroleerd aan de beginselen van noodzakelijkheid en proportionaliteit.³⁹ Ook voor de overige fasen formuleert het EHRM waarborgen.⁴⁰

40. In rn. 130 van de MvG heeft Privacy First uiteengezet welke end-to-end safeguards ten minste dienen te gelden. Privacy First wijst in het bijzonder op de noodzaak van onafhankelijke toetsing bij cameraplaatsing. Uit de wildgroei van camera's volgt dat momenteel geen betekenisvolle controle plaatsvindt op de noodzaak en proportionaliteit van nieuw geplaatste camera's: het gebrek aan onafhankelijke toetsing leidt ertoe dat de Staat zonder weerwoord een steeds verder dekkend cameranetwerk plaatst. Nu al geldt voor veel locaties dat zij niet bereikbaar zijn zonder dat de betrokkene wordt gefotografeerd.
41. De Staat concludeert in dit kader onder meer dat de EHRM-jurisprudentie over end-to-end safeguards uitsluitend van toepassing zou zijn wanneer alle feiten en omstandigheden volledig overeenkomen met de aangehaalde zaken. Die opvatting is onjuist.
42. Allereerst miskent de Staat, door te stellen dat het EHRM geen regels formuleert,⁴¹ dat het EHRM het Europese recht uitlegt. Dat recht is algemeen verbindend. Uitspraken van de Europese rechter hebben een breed toepassingsgebied. De uitleg die het Hof aan het Europese recht geeft, is van toepassing op alle zaken met een vergelijkbaar onderliggend probleem, en niet uitsluitend op zaken die feitelijk volledig overeenstemmen met de aangehaalde jurisprudentie – nog daargelaten dat zaken vrijwel nooit volledig identiek zijn.
43. Vervolgens meent de Staat dat de jurisprudentie niet relevant is, omdat artikel 126jj Sv geen telecommunicatiegegevens betreft. Privacy First heeft reeds uiteengezet dat het niet gaat om de aard van de gegevens, maar om de aard van de maatregel. Het EHRM heeft beoogd duidelijk te maken dat het op grote schaal ongericht preventief verzamelen van gegevens aan waarborgen onderhavig dient te zijn. Het Hof benadrukt dat het verzamelen en geautomatiseerd verwerken van gegevens over het privéleven een inmenging an sich oplevert, waarbij het Hof expliciet verwijst naar jurisprudentie die niet op telecommunicatiegegevens ziet.⁴²
44. De stelling dat de end-to-end safeguards niet van toepassing zijn omdat artikel 126jj Sv een bewaartermijn van vier weken kent, waar in Big Brother Watch twee jaar gold, kan Privacy First niet plaatsen. De bewaartermijn speelt bij de beoordeling door het EHRM van de vraag of sprake moet zijn van end-to-end safeguards namelijk simpelweg geen rol.
45. Ten slotte stelt de Staat dat de jurisprudentie niet van toepassing zou zijn omdat geen sprake is van heimelijk toezicht. Privacy First heeft reeds betoogd dat ten minste ten dele wél sprake is van heimelijk toezicht. Het pas achteraf publiceren van de locaties van mobiele ANPR-

³⁹EHRM 25 mei 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0525JUD005817013 (*Big Brother Watch e.a. t. Verenigd Koninkrijk*), par. 350: "an assessment should be made at each stage of the process of the necessity and proportionality of the measures being taken"; en "bulk interception should be subject to independent authorisation at the outset, when the object and scope of the operation are being defined."

⁴⁰ Het hebben van waarborgen in elke fase van de verwerking van gegevens wordt ook wel end-to-end safeguards genoemd.

⁴¹ MvA, rn. 4.6.2.

⁴² EHRM 25 mei 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0525JUD005817013 (*Big Brother Watch e.a. t. Verenigd Koninkrijk*), par. 330, waarin het EHRM verwijst naar *S. and Marper t. Verenigd Koninkrijk* en *Leander t. Zweden*.

camera's heeft immers tot gevolg dat de burger niet kan voorzien dat hij wordt gefotografeerd. Dat de Staat voorafgaande publicatie "niet wenselijk" acht⁴³, doet daar niet aan af.

46. Voor de toepasselijkheid van end-to-end safeguards is dit echter niet relevant. Het EHRM komt namelijk tot de conclusie dat onafhankelijk toezicht van extra groot belang is bij bulkinterceptie, niet zozeer omdat het toezicht heimelijk is, maar vanwege de *gevolgen* van het heimelijke karakter van het toezicht. Bij heimelijk toezicht hebben de personen die onderwerp zijn van toezicht gedurende dat toezicht immers zelf geen mogelijkheid om bezwaar te maken en rechtmatig gebruik van de toezichtsmaatregel af te dwingen.⁴⁴ Hier is sprake van eenzelfde situatie: ongeacht of het toezicht heimelijk is, is feitelijk iedere burger onderwerp van het toezicht door ANPR-camera's. Deze burgers hebben geen middel om af te dwingen dat de Staat op rechtmatige wijze omgaat met haar bevoegdheid om camera's te plaatsen en foto's van hen te maken en te bewaren. In afwezigheid van enige betekenisvolle mogelijkheid tot controle van de inzet van ANPR-camera's gedurende het toezicht of daaraan achteraf, is – in lijn met EHRM-jurisprudentie – onafhankelijke controle vereist.

Tussenconclusie

47. Samenvattend zou artikel 126jj Sv, gelet op de aard van de inmenging, moeten worden omkleed met end-to-end safeguards. De regeling komt in de kern overeen met de bulkinterceptie die het EHRM in *Big Brother Watch* en *Centrum för Rättvisa* heeft beoordeeld. Dergelijke waarborgen ontbreken echter, wat blijkt uit het gebrek aan onafhankelijke toetsing bij cameraplaatsing en de daaruit voortvloeiende wildgroei. Deze gebreken zijn opgenomen onder I(5), I(6) en I(7).
- 4.3 **Ontbreken onafhankelijke (rechterlijke) toetsing volgens jurisprudentie van het HvJ**
48. Net als uit de EHRM-jurisprudentie, volgt uit de jurisprudentie van het HvJ dat bij ongerichte verzameling onafhankelijke toetsing vereist is. Privacy First baseert zich op *Digital Rights Ireland*,⁴⁵ *Tele2 Sverige & Watson*⁴⁶ en het *Prokuratuur*-arrest.⁴⁷
49. *Digital Rights Ireland* en *Tele2 Sverige & Watson* betroffen de toetsing van een maatregel die telecomproviders verplichtten om verkeers- en locatiegegevens te bewaren. Net als bij artikel 126jj Sv was sprake van het preventief ongericht verzamelen van gegevens van personen zonder verband met ernstige misdaad.⁴⁸
50. Het HvJ concludeerde dat een dergelijke inmenging onderhavig dient te zijn aan waarborgen die de gevallen en omstandigheden waarin de inmenging plaats kan vinden begrenzen,⁴⁹ zeker nu geautomatiseerde verwerking hoge risico's meebrengt.⁵⁰

⁴³ MvA, m. 4.6.7.

⁴⁴ EHRM 25 mei 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0525JUD005817013 (*Big Brother Watch e.a. t. Verenigd Koninkrijk*), par. 336.

⁴⁵ HvJ EU 8 april 2014, C-293/12 en C-594/12, ECLI:EU:C:2014:238 (*Digital Rights Ireland*).

⁴⁶ HvJ EU 21 december 2016, C-203/15 en C-698/15, ECLI:EU:C:2016:970 (*Tele2 Sverige & Watson*).

⁴⁷ HvJ EU 2 maart 2021, C-746/18, ECLI:EU:C:2021:152 (*Prokuratuur*).

⁴⁸ MvG, m. 29.

⁴⁹ HvJ EU 8 april 2014, C-293/12 en C-594/12, ECLI:EU:C:2014:238 (*Digital Rights Ireland*), par. 51-54.

⁵⁰ HvJ EU 8 april 2014, C-293/12 en C-594/12, ECLI:EU:C:2014:238 (*Digital Rights Ireland*), par. 55.

51. Zo overweegt het HvJ in de eerste plaats dat de ongerichte verzameling dient te worden beperkt tot gegevens die ten minste een indirect verband hebben met ernstige misdrijven.⁵¹ Artikel 126jj Sv voldoet niet aan dit criterium: voor cameraplaatsing volstaat al dat een locatie "*wordt gekenmerkt door intensieve verkeersstromen of een specifieke functie*."⁵²
52. In de tweede plaats stelt het HvJ vast dat de toegang tot verzamelde gegevens onderworpen moet worden aan onafhankelijke toetsing. Van dergelijk toezicht is momenteel geen sprake.⁵³ Er vindt enkel controle plaats door een OvJ bij daadwerkelijke raadpleging. Overeenkomstig het Prokuratuur-arrest volstaat controle door een OvJ echter niet, nu deze niet onafhankelijk is.⁵⁴ Ook ontbreekt onafhankelijke toetsing van de cameraplaatsing. De Staat heeft zelfs besloten om, in strijd met het Besluit, de motivering geheel achterwege te laten. Hoewel de Staat had beloofd toetsing van de motivering onderdeel te maken van de jaarlijkse audit,⁵⁵ heeft zij dit nagelaten. Een juiste toepassing van de HvJ-jurisprudentie brengt met zich mee dat, ten eerste, de criteria voor cameraplaatsing worden aangescherpt, zodat enkel camera's worden geplaatst op locaties met enig verband met ernstige misdaad. Ten tweede dient die plaatsing aan rechterlijke controle te worden onderworpen. Op zijn minst dient, ten derde, sprake te zijn van rechterlijke controle bij raadpleging. Deze punten zijn opgenomen in de vordering onder I(5) en (6).
53. De rechtbank heeft, de Staat volgend, ten onrechte geoordeeld dat de jurisprudentie niet van toepassing is. Privacy First heeft dit weersproken in de MvG in rns. 135-140.
54. De AP concludeert in haar advies over de Eerste aanvullingswet voor het nieuwe Wetboek van Strafvordering eveneens dat de genoemde jurisprudentie relevant is: "*het huidige artikel 126jj Sv (...) voorziet in de bevoegdheid om op algemene en ongedifferentieerde wijze op de openbare weg door middel van ANPR-camera's kentekengegevens van alle passerende voertuigen vast te leggen*" voor de opsporing.⁵⁶ De AP stelt vast dat dit leidt tot een vergelijkbare inmenging als die welke in de HvJ-jurisprudentie aan de orde was, nu ook uit deze gegevens "*nauwkeurige conclusies over (onderdelen van) het privéleven van een betrokkene kunnen worden getrokken*".⁵⁷ De AP concludeert: "*De op grond van deze bevoegdheid verzamelde gegevens – die hoofdzakelijk betrekking hebben op onverdachte personen – kunnen immers in samenhang bezien inzicht verschaffen over bepaalde delen van het privéleven van de betrokkene, zoals bijvoorbeeld reisroutes, reisgewoontes, woon- en*

⁵¹ HvJ EU 21 december 2016, C-203/15 en C-698/15, ECLI:EU:C:2016:970 (*Tele2 Sverige & Watson*), par. 110-111.

⁵² Besluit, artikel 3 lid 2 sub b.

⁵³ Artikel 126jj Sv gaat op dit punt zelfs verder dan de maatregel die ter discussie stond in Digital Rights Ireland en Tele2 Sverige & Watson: in die zaken verzamelden overheden de gegevens niet zelf, maar moesten zij deze opvragen bij telecomproviders. De Staat slaat deze stap over: de Staat verzamelt de foto's zelf en heeft daar dus feitelijk vanaf het moment van verzameling toegang toe.

⁵⁴ HvJ EU 2 maart 2021, C-746/18, ECLI:EU:C:2021:152 (*Prokuratuur*), par. 52.

⁵⁵ Kamerstukken I 2022/23, 33 542, O, p. 1.

⁵⁶ Productie PF-009: Autoriteit Persoonsgegevens, *Modernisering Wetboek van Strafvordering – Wetgevingstoets conceptwetsvoorstel Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering*, brief aan de Minister van Justitie en Veiligheid en de Staatssecretaris Rechtsbescherming, 3 maart 2025, p. 31.

⁵⁷ Productie PF-009: Autoriteit Persoonsgegevens, *Modernisering Wetboek van Strafvordering – Wetgevingstoets conceptwetsvoorstel Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering*, brief aan de Minister van Justitie en Veiligheid en de Staatssecretaris Rechtsbescherming, 3 maart 2025, p. 13.

werklocaties."⁵⁸ De AP verbindt daaraan de conclusie dat "een voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris of een onafhankelijke bestuurlijke autoriteit zou moeten worden geïntroduceerd".⁵⁹

55. In verband met het vereiste van onafhankelijke toetsing, verwijst de Staat naar een arrest van de Hoge Raad, waarin wordt geoordeeld dat ook zonder expliciet wettelijk vereiste de HvJ-jurisprudentie toetsing door de rechter-commissaris noodzakelijk kan maken. De Staat stelt dat een oordeel dat onafhankelijke toetsing noodzakelijk is, geen reden is om de Wet ANPR onrechtmatig te achten, nu toetsing alsnog mogelijk is.⁶⁰ Privacy First merkt op dat de inzet van artikel 126jj Sv zonder onafhankelijke toetsing wél onrechtmatig zou zijn en blijven, zolang onafhankelijke toetsing enkel een optie is, in plaats van een verplicht onderdeel. De AP heeft bevestigd dat de enkele vrijblijvende mogelijkheid om een voorafgaande machtiging te vragen niet volstaat: "een vangnetbepaling die de officier van justitie de optie geeft om voor de inzet van een bepaalde bevoegdheid de rechter-commissaris om een machtiging te vragen [...] volstaat dan ook niet als waarborg voor strafvorderlijk handelen in overeenstemming met het Unierecht."⁶¹
56. De Staat betoogt in dit kader nog dat aan de rechtspraak met betrekking tot de Dataretentierichtlijn in de wetsgeschiedenis van de Wet ANPR uitdrukkelijk aandacht is besteed.⁶² Dit betoog kan niet slagen. Dat de wetgever aandacht aan dit arrest heeft besteed, betekent niet dat de wet daarmee in overeenstemming is. De wetgever heeft de bezwaren gesignaleerd, maar onvoldoende geadresseerd.

Tussenconclusie

57. Samenvattend volgt uit de HvJ-jurisprudentie dat bij preventief ongericht verzamelen (i) de verzameling beperkt dient te worden tot gegevens met ten minste een indirect verband met ernstige misdrijven en (ii) sprake dient te zijn van onafhankelijke toetsing. Artikel 126jj Sv voldoet aan geen van beide vereisten. De AP bevestigt dat de jurisprudentie relevant is en dat een voorafgaande machtiging moet worden geïntroduceerd; een facultatieve bepaling volstaat niet. Deze gebreken zijn opgenomen onder I(5), I(6) en I(7) van de vordering.

4.4 Waarborgen die er zijn, worden niet nageleefd

58. Naast dat er onvoldoende waarborgen zijn, worden de bestaande waarborgen niet nageleefd. Deze uitvoeringsgebreken zijn opgenomen onder I(9) tot en met I(14) van de vordering. Van de verschillende gebreken zal Privacy First nader aandacht besteden aan het gebrek aan een

⁵⁸ Productie PF-009: Autoriteit Persoonsgegevens, *Modernisering Wetboek van Strafvordering – Wetgevingstoets conceptwetsvoorstel Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering*, brief aan de Minister van Justitie en Veiligheid en de Staatssecretaris Rechtsbescherming, 3 maart 2025, p. 31.

⁵⁹ Productie PF-009: Autoriteit Persoonsgegevens, *Modernisering Wetboek van Strafvordering – Wetgevingstoets conceptwetsvoorstel Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering*, brief aan de Minister van Justitie en Veiligheid en de Staatssecretaris Rechtsbescherming, 3 maart 2025, p. 13.

⁶⁰ MvA, mrs. 4.7.22–4.7.23.

⁶¹ Productie PF-009: Autoriteit Persoonsgegevens, *Modernisering Wetboek van Strafvordering – Wetgevingstoets conceptwetsvoorstel Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering*, brief aan de Minister van Justitie en Veiligheid en de Staatssecretaris Rechtsbescherming, 3 maart 2025, p. 31.

⁶² MvA, m. 4.7.3.

privacyaudit overeenkomstig artikel 15 van het Besluit, en aan het gebrek aan controle op logging, in strijd met artikel 9 lid 4 van het Besluit.

Privacyaudit

59. Artikel 15 van het Besluit vereist dat jaarlijks een privacyaudit wordt uitgevoerd om de uitvoering van *“alle bij of krachtens artikel 126jj van de wet gegeven regels”* te controleren. Een dergelijke audit vindt feitelijk niet plaats. Bij de jaarlijkse KPMG-audits wordt niet de uitvoering van alle regels gecontroleerd: in plaats daarvan wordt gecontroleerd op grond van het 'Privacy Control Framework 126jj',⁶³ waarin een aanzienlijk deel van de regels die volgen uit het Besluit en de Regeling ontbreken. Specifiek ontbreekt controle van de volgende regels:
- (a) Camera's worden alleen overeenkomstig het cameraplan geplaatst en ingezet volgens de in artikel 3 lid 2 van het Besluit bedoelde criteria,⁶⁴ waarna bij de beslissing tot plaatsing wordt benoemd welke van deze criteria van toepassing is;⁶⁵
 - (b) Het cameraplan bevat een motivering, waarbij de criteria uit artikel 3 lid 2 van het Besluit worden betrokken;⁶⁶
 - (c) Bij de beslissing tot plaatsing en inzet van één of meerdere camera's wordt het verdere netwerk van camera's betrokken;⁶⁷
 - (d) Er wordt uitsluitend gebruikgemaakt van camera's die minimaal 90% van de kentekens van passerende voertuigen omzetten in het correcte kenteken;⁶⁸
 - (e) Camera's worden zo gericht en afgesteld dat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat niet-openbare plaatsen of personen herkenbaar op de foto-opname voorkomen;⁶⁹
 - (f) De 126jj-gegevens worden centraal verwerkt;⁷⁰
 - (g) In het centrale opslagsysteem worden uitsluitend 126jj-gegevens opgenomen;⁷¹
 - (h) Doorgifte van 126jj-gegevens vindt slechts plaats na schriftelijke toestemming van de officier van justitie;⁷²
 - (i) ANPR-camera's leggen per voertuigregistratie één registratie vast in het centrale opslagsysteem met de in artikel 2 van de Regeling benoemde gegevens.⁷³
60. Op al deze waarborgen, vastgesteld om de inmenging op grond van artikel 126jj Sv te beperken en om burgers te beschermen, wordt in strijd met artikel 15 van het Besluit geen controle uitgevoerd. Dit is des te kwalijker, nu de Minister de toetsing van de motivering tijdens de

⁶³ MvG, m. 146.

⁶⁴ Artikel 3 lid 2 Besluit.

⁶⁵ Artikel 3 lid 4 Besluit.

⁶⁶ Artikel 2 lid 3 Besluit.

⁶⁷ Artikel 3 lid 3 Besluit.

⁶⁸ Artikel 4 lid 1 Besluit.

⁶⁹ Artikel 5 lid 3 Besluit.

⁷⁰ Artikel 9 lid 2 Besluit.

⁷¹ Artikel 9 lid 3 Besluit.

⁷² Artikel 13 lid 2 Besluit.

⁷³ Artikel 2 Regeling.

audit aandroeg als verzachting van zijn keuze om de verplichte publicatie van de motivering achterwege te laten.⁷⁴

Logging

61. Uit de meest recente audit blijkt dat KPMG *weer* geen positief oordeel heeft kunnen afgeven.⁷⁵ Ook gedurende 2025 vond geen actieve monitoring van de logging op Argus plaats. KPMG concludeert dat "ongeautoriseerde (poging tot) toegang (...) mogelijk niet worden gedetecteerd en/of dat geen tijdige interventie plaatsvindt."⁷⁶ Met andere woorden: een ongeautoriseerd iemand kan zich toegang verschaffen tot Argus, zonder dat de politie dit opmerkt.
62. Dit door KPMG vastgestelde gebrek kent een lange voorgeschiedenis: in de KPMG-rapporten over 2021, 2022 en 2023 stelde KPMG al vast dat actieve monitoring ontbrak.⁷⁷ In de begeleidende brief bij het rapport over 2022 gaf de politie al aan dat de vereiste technische oplossing gepland stond.⁷⁸ In een brief aan de Eerste Kamer van 3 april 2023 stelde de minister naar aanleiding van het rapport dat *"met ingang van het tweede kwartaal van dit jaar (...) de uitvoering van de bevoegdheid conform de wettelijke bepalingen"* zou plaatsvinden.⁷⁹ In de CvA, gedateerd op 19 juli 2023, stelde de Staat dat *"Alle handelingen binnen de politiesystemen worden gelogd en dit wordt gemonitord."*⁸⁰
63. Gelet hierop zou men verwachten dat halverwege 2023 de nodige maatregelen zouden zijn genomen om actieve monitoring van de logging op Argus te verzekeren. Dit blijkt echter niet het geval te zijn. Over 2023, 2024 en 2025 heeft KPMG wederom een afkeurend oordeel gegeven. De Staat heeft in de CvA dus ten onrechte de rechtbank geïnformeerd dat monitoring plaatsvond op de logging met betrekking tot 126jj-gegevens. Ook in de MvA van 7 april 2025 stelt de Staat, ten onrechte, dat onder meer het gebrek met betrekking tot de logging, door Privacy First in haar MvG aangekaart, *"inmiddels opgelost"* zou zijn.⁸¹
64. De Staat lijkt het logging-probleem niet in de hand te hebben of niet serieus te nemen. Uit de begeleidende brief bij het rapport over 2024 blijkt dat de politie zelf werd overvallen door de bevindingen. De politie dacht dat het probleem verholpen was, maar gaf aan het nu echt op te gaan lossen. Het is voor Privacy First dan ook onbegrijpelijk hoe het kan dat in het rapport over 2025 weer door KPMG is vastgesteld dat er geen actieve monitoring heeft plaatsgevonden. Volgens de politie wordt (wederom) op korte termijn aangesloten op geautomatiseerde signalering.⁸²
65. Wat "korte termijn" inhoudt, is onduidelijk. Privacy First hoopt ten zeerste dat deze aansluiting nu daadwerkelijk plaatsvindt, in tegenstelling tot de vorige keren dat de Staat onterecht stelde

⁷⁴ Kamerstukken I 2022/23, 33 542, O, p. 10.

⁷⁵ Productie 4 van de Staat in hoger beroep: KPMG-rapport 2025.

⁷⁶ Productie 4 van de Staat in hoger beroep: Begeleidende brief bij KPMG-rapport 2025, p. 2.

⁷⁷ Productie 2 van de Staat in eerste aanleg: KPMG-rapport 2021; Productie PF-001: KPMG-rapport 2022, p. 7 van het rapport.

⁷⁸ Productie PF-001, KPMG-rapport 2022, p. 2 van de begeleidende brief.

⁷⁹ Brief Minister van Justitie en Veiligheid d.d. 3 april 2023, kenmerk 4542210, p. 3.

⁸⁰ CvA, m. 3.6.4.

⁸¹ MvA, m. 3.8.3.

⁸² Productie 4 van de Staat in hoger beroep: KPMG-rapport 2025, p. 2 van de begeleidende brief.

dat sprake was van actieve monitoring. Gelet op de eerdere onjuiste claims mag van de Staat worden verwacht dat zij dit onomstotelijk aantoonst.

66. Ook dan zullen de zorgen echter niet zijn weggenomen. Het is bijzonder kwalijk dat de Staat er niet alleen jaar na jaar niet in slaagt een standaard beveiligingsmaatregel door te voeren, maar ook niet doorheeft dat dit niet gelukt is. Gezien de gevoeligheid van Argus is dit onacceptabel. Dat is des te meer reden om de Staat niet langer gegevens te laten verzamelen voordat zij de uitvoeringsgebreken aantoonbaar heeft hersteld.

Tussenconclusie

67. Deze uitvoeringsgebreken illustreren hoe de Staat omgaat met de waarborgen. De jaarlijkse audit ziet niet op alle wettelijke waarborgen die het Besluit voorschrijft. Bovendien blijkt de Staat zelfs binnen het beperkte Framework waaraan wél wordt getoetst, keer op keer niet aan de vereisten te voldoen. Dit handelen geeft aanleiding tot ingrijpen. Deze gebreken zijn opgenomen onder I(12) (logging) en I(13) (privacyaudit) van de vordering.

4.5 Niet bij wet voorzien

68. Privacy First heeft toegelicht dat (i) er onvoldoende waarborgen zijn, gelet op de jurisprudentie van het EHRM en het HvJ, en (ii) dat de waarborgen die er zijn niet worden nageleefd. Dit maakt dat de regeling, anders dan de rechtbank oordeelde,⁸³ niet bij wet is voorzien. Dit levert een schending op van het legaliteitsvereiste en het voorzienbaarheidsvereiste.
69. Privacy First baseert zich op EHRM-jurisprudentie, waaruit volgt dat een wettelijke regeling voldoende precies moet zijn om personen tegen willekeur te beschermen.⁸⁴ Het EHRM acht het essentieel dat de regeling gedetailleerde waarborgen bevat met betrekking tot de duur, opslag, gebruik, toegang van derden, procedures voor integriteit en vertrouwelijkheid, en procedures voor vernietiging.⁸⁵
70. Hierin schiet de Staat tekort, nu nagenoeg alleen waarborgen zijn getroffen voor de raadplegingsfase. De fase van opslag in een centrale database is onvoldoende met waarborgen omkleed. Burgers worden onvoldoende beschermd tegen willekeur en misbruik, terwijl maatregelen zoals meteen blinderen bij het maken van een foto de risico's aanzienlijk zouden verkleinen.
71. Daarnaast wordt niet voldaan aan het legaliteitsvereiste, omdat de Staat zelf niet voldoet aan de wettelijke regeling.⁸⁶ De feitelijke inmenging is daardoor groter dan de inmenging waarin de regeling heeft voorzien. De burger wordt blootgesteld aan een hoog risico op misbruik. Wat betekenen de waarborgen als de Staat eenzijdig kan besluiten dat zij er niet toe doen?⁸⁷ De opmerking van de Staat dat "*de wetgever (...) uitgebreide waarborgen [heeft] getroffen om de*

⁸³ Vonnis, rov. 4.8.

⁸⁴ EHRM 4 december 2008, nr. 30562/04 (*S. and Marper t. Verenigd Koninkrijk*), par. 95.

⁸⁵ EHRM 4 december 2008, nr. 30562/04 (*S. and Marper t. Verenigd Koninkrijk*), par. 99.

⁸⁶ Zie voor de uitvoeringsgebreken en de selectieve naleving door de Staat MvG, ms. 81 – 84.

⁸⁷ MvG, ms. 3 en 84.

risico's op misbruik en willekeur te voorkomen door de reikwijdte van de bevoegdheid af te bakenen",⁸⁸ kan Privacy First mede daarom niet plaatsen.

72. De keuze om de waarborgen consequent niet na te leven, maakt de inmenging ook niet voorzienbaar: de burger zou, zonder de middelen waar Privacy First toegang toe heeft, een uitgebreid onderzoek moeten doen naar ministeriële uitspraken en auditrapporten om een waarheidsgetrouw beeld te krijgen. Het lezen van de wettelijke regeling volstaat niet, wat strijdig is met het legaliteitsbeginsel.

Tussenconclusie

73. Dit maakt dat de wijze waarop de Staat uitvoering geeft aan artikel 126jj Sv niet bij wet is voorzien, en dus strijdig is met artikel 8 EVRM en de artikelen 7 en 8 van het Handvest. Dit gebrek is opgenomen onder I(1) van de vordering.

5. CONCLUSIES EN VORDERINGEN

74. De kern van het betoog van Privacy First laat zich als volgt samenvatten. De Staat heeft een dicht ANPR-netwerk uitgerold dat elk jaar nauwer sluit. Dagelijks worden circa 10 miljoen foto's gemaakt; maandelijks worden circa 280 miljoen foto's van onschuldige burgers een maand opgeslagen. Dit resulteert in een ongekennde inbreuk op het privéleven van miljoenen mensen.
75. Een rechtmatige inmenging vereist een balans tussen de ernst van de inmenging en het nut van de maatregel.
76. Het ANPR-netwerk heeft een alomvattend en nietsontziend karakter. De inmenging strekt zich uit over meerdere fasen – van verzameling en opslag tot raadpleging en verder gebruik. De burger kan zich aan deze massasurveillance niet onttrekken, nu op alle grote wegen camera's staan en veel locaties niet bereikbaar zijn zonder gefotografeerd te worden.⁸⁹ Deze ernstige inmenging wordt onvoldoende beperkt door waarborgen. De op grond van jurisprudentie van het EHRM vereiste end-to-end safeguards ontbreken.
77. De waarborgen die er wél zijn, worden niet nageleefd. Jaarlijks blijkt bijvoorbeeld dat de Staat niet voldoet aan het beperkte privacy framework. Daarnaast laat de Staat de verplichte motivering bij het cameraplan achterwege, in strijd met artikel 2 lid 3 van het Besluit, wat heeft bijgedragen aan de wildgroei van ANPR-camera's. Deze structurele niet-naleving maakt dat de feitelijke inmenging groter is dan de wettelijke regeling voorziet, waardoor de regeling niet bij wet voorzien is in de zin van artikel 8 lid 2 EVRM.
78. Het nut van de maatregel rechtvaardigt deze vergaande inmenging niet: de regeling voorziet niet voldoende in een dwingende maatschappelijke behoefte. De politie is er na zeven jaar niet in geslaagd de meerwaarde aan te tonen en komt niet verder dan anekdotische voorbeelden. Voor zover artikel 126jj Sv al nut heeft, betreft dit het geven van "richting" aan onderzoeken – wat niet meer is dan useful of desirable, en dus onvoldoende in het licht van jurisprudentie van het EHRM en het HvJ. De maatregel is niet proportioneel en voldoet daarnaast niet aan

⁸⁸ MvA, m. 4.2.4.

⁸⁹ Wij noemen het kantoor van CMS als voorbeeld.

het vereiste van subsidiariteit, nu de aanvankelijk voorgestelde bewaartermijn van tien dagen in het verleden ook toereikend bleek.

79. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat artikel 126jj Sv, de daarop gebaseerde regelgeving en de uitvoering daarvan in strijd zijn met artikel 8 EVRM en de artikelen 7 en 8 van het Handvest.
80. Privacy First handhaaft haar vorderingen zoals zij die in de memorie van grieven heeft geformuleerd. Zij vordert, kort samengevat, dat uw Hof het vonnis van de rechtbank vernietigt en, opnieuw rechtdoende, voor recht verklaart dat artikel 126jj Sv, de daarop gebaseerde regelgeving en de uitvoering daarvan in strijd zijn met artikel 8 EVRM en de artikelen 7 en 8 van het Handvest, en dat aan de geconstateerde gebreken een einde wordt gemaakt, met veroordeling van de Staat in de kosten.