

# vonnis

---

## RECHTBANK DEN HAAG

Team handel

zaaknummer / rolnummer: C/09/642185 / HA ZA 23-116

### Vonnis van 29 mei 2024

in de zaak van

**STICHTING PRIVACY FIRST** te Amsterdam,  
eiseres,  
advocaat mr. L.J. Böhmer te Amsterdam,

tegen

**DE STAAT DER NEDERLANDEN (Ministerie van Justitie en Veiligheid)** te Den Haag,  
gedaagde,  
advocaat mr. C.M. Bitter te Den Haag.

Partijen zullen hierna Privacy First en de Staat worden genoemd.

## 1. De procedure

1.1. Dit vonnis is een vervolg op een tussenvonnis van 17 januari 2024. In dit tussenvonnis heeft de rechtbank geoordeeld dat Privacy First ontvankelijk is in de door haar ingestelde collectieve actie. Voorts heeft de rechtbank daarin beslissingen genomen op een aantal formele punten. Na dit tussenvonnis heeft Privacy First nog een “akte overlegging producties” bij de rechtbank ingediend, waarbij vier producties waren gevoegd.

1.2. Op 12 maart 2024 heeft de mondelinge behandeling van de zaak plaatsgevonden. Partijen hebben hun standpunten toegelicht aan de hand van spreek aantekeningen, die zij aan de rechtbank hebben overhandigd. De griffier heeft aantekening gemaakt van wat partijen tijdens de zitting hebben gezegd. Na de mondelinge behandeling is een datum bepaald voor het wijzen van vonnis.

## 2. De feiten

2.1. Op 1 januari 2019 is 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’ in werking getreden (hierna: de Wet ANPR).<sup>1</sup> Op basis van het bij de Wet ANPR ingevoerde artikel 126jj van het Wetboek van Strafvordering (Sv) is het voor opsporingsambtenaren van de politie en Koninklijke Marechaussee mogelijk om door middel van daarvoor aangewezen camera’s via de techniek van *Automatic Number*

<sup>1</sup> Stb. 2017. 462.

---

*Plate Recognition* (ANPR) kentekengegevens van passerende voertuigen vast te leggen voor een periode van vier weken. Artikel 126jj Sv luidt als volgt:

1. Een opsporingsambtenaar als bedoeld in artikel 141, onder b en c, is bevoegd op of aan de openbare weg kentekengegevens van voertuigen als bedoeld in het tweede lid met behulp van een technisch hulpmiddel vast te leggen, teneinde deze gegevens met toepassing van het derde lid te kunnen raadplegen. De aanwezigheid van het technisch hulpmiddel wordt op duidelijke wijze kenbaar gemaakt.
2. Het kenteken, de locatie en het tijdstip van vastlegging, en de foto-opname van het voertuig worden vier weken na de datum van vastlegging vernietigd.
3. De gegevens, bedoeld in het tweede lid, kunnen, bij bevel daartoe van de officier van justitie, door een daartoe door Onze Minister van Veiligheid en Justitie geautoriseerde opsporingsambtenaar worden geraadpleegd uitsluitend:
  - a. in geval van verdenking van een misdrijf als omschreven in artikel 67, eerste lid, ten behoeve van de opsporing van dat misdrijf of
  - b. in geval van een voortvluchtige persoon als bedoeld in artikel 6:1:6 ter aanhouding van deze persoon.

De raadpleging vindt slechts plaats door politiegegevens die voor één van deze doelen worden verwerkt, geautomatiseerd te vergelijken met de gegevens, bedoeld in het tweede lid, teneinde vast te stellen of de gegevens overeenkomen. Als de gegevens overeenkomen kunnen ze voor het desbetreffende doel verder worden verwerkt.

4. 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 anders 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 anders een zo nauwkeurig mogelijke aanduiding van het voertuig waarvan de gegevens worden geraadpleegd.

Bij dringende noodzaak kan het bevel mondeling worden gegeven. De officier van justitie stelt in dat geval het bevel binnen drie dagen op schrift.

5. Paragraaf 2, 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.

- 
6. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de inzet van een technisch hulpmiddel, bedoeld in het eerste lid, de vastlegging van de gegevens en de wijze waarop de gegevens worden geraadpleegd.
  7. De voordracht voor een krachtens het zesde lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

2.2. De Wet ANPR is nader uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur, het ‘Besluit vaststelling nadere regels vastleggen en bewaren kentekengegevens ex artikel 126jj Wetboek van Strafvordering door de politie’<sup>2</sup> (hierna: het Besluit) en een ministeriële regeling, de ‘Regeling technische vereisten ANPR-camera’s en het centrale opslagsysteem’<sup>3</sup> (hierna: de Regeling). Het Besluit en de Regeling zijn op 1 januari 2019 in werking getreden.

2.3. In de Wet ANPR was een zogenoemde horizonbepaling opgenomen, die inhield dat artikel 126jj Sv drie jaar na inwerkingtreding zou vervallen, tenzij bij koninklijk besluit anders zou worden bepaald. Met het oog op besluitvorming over verlenging van de Wet ANPR heeft de minister van Justitie en Veiligheid door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (hierna: WODC) een evaluatie van de wet laten uitvoeren. Het WODC heeft zijn bevindingen gepubliceerd in een rapport getiteld ‘Evaluatie ANPR-wetgeving 126jj Wetboek van Strafvordering’ (hierna: het WODC-rapport).

2.4. Naar aanleiding van het WODC-rapport is een koninklijk besluit vastgesteld met de strekking van verlenging van de Wet ANPR per 1 januari 2022. Een ontwerp van het koninklijk besluit is op 9 november 2021 voorgehangen bij de Eerste en Tweede Kamer en daarover is overleg gevoerd. Daarna heeft de regering besloten tot verlenging van de werking van artikel 126jj Sv. De daarin opgenomen bevoegdheid tot het vastleggen en bewaren van kentekengegevens heeft daarmee een definitief karakter gekregen.

2.5. Op 31 mei 2022 heeft KPMG een audit verricht naar de opzet en werking van de privacybeheersingsmaatregelen van de politie over de periode van 1 januari 2021 tot en met 31 december 2021. KPMG heeft geconcludeerd dat zij niet in staat is om een redelijke mate van zekerheid te verschaffen dat de beheersingsdoelstellingen zijn behaald. Zij heeft daarom een afkeurend oordeel gegeven. Op 20 oktober 2023 is KPMG in een volgende audit nogmaals tot een afkeurend oordeel gekomen.

### 3. Het geschil

3.1. Privacy First vordert – voor zover nu nog van belang – dat de rechtbank (voor zover mogelijk) bij uitvoerbaar bij voorraad verklaard vonnis:

#### Primair:

artikel 126jj Sv en de daarop gebaseerde besluiten en regelingen onverbindend verklaart;

en/of

<sup>2</sup> *Stb.* 2018. 472 (de algemene maatregel van bestuur zoals bedoeld in artikel 126jj lid 6 Sv).

<sup>3</sup> *Stcr.* 2018. 72191 (de ministeriële regeling als bedoeld in artikel 16 van het Besluit).

---

de Staat verbiedt:

na 24 uur na betekening van dit vonnis nog enig gegeven toe te voegen aan het databestand (of databestanden) die zijn gebaseerd op artikel 126jj Sv en de daarop gebaseerde besluiten en regelingen;

en/of

na 24 uur na betekening van het vonnis nog enig gegeven te raadplegen uit het databestand/ de databestanden die zijn gebaseerd op artikel 126jj Sv en de daarop gebaseerde besluiten en regelingen;

#### Subsidiair

de Staat verbiedt om de kentekengegevens als bedoeld in artikel 126jj Sv te verzamelen;

en/of

de Staat verbiedt om de kentekengegevens als bedoeld in artikel 126jj lid 3 Sv en verder te raadplegen, totdat de Staat artikel 126jj Sv zodanig heeft gewijzigd dat het totale systeem, van het maken van de foto, het bewerken van de foto, het opslaan van de foto, het raadplegen van de gegevens, het verstrekken van de gegevens en de vernietiging van de gegevens onderworpen is aan onafhankelijk toezicht;

met veroordeling van de Staat in de kosten van deze procedure, te vermeerderen met wettelijke rente te rekenen vanaf 21 dagen na datum van het vonnis.

3.2. Privacy First legt aan haar vorderingen samengevat het volgende ten grondslag. Artikel 126jj Sv is kennelijk onverbindend wegens strijd met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), de artikelen 16 en 21 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest), omdat een voorafgaande rechterlijke toetsing ontbreekt, geen van de onderdelen van het systeem van artikel 126jj Sv de toets van *'end-to-end safeguards'* doorstaat, nut en noodzaak van het artikel niet zijn bewezen, er minder vergaande alternatieven zijn (opvragen camerabeelden bij derden) en de regeling geen adequate maatregelen tegen misbruik bevat.

3.3. De Staat concludeert tot afwijzing van de vordering van Privacy First.

3.4. Op de stellingen van partijen wordt hierna, voor zover van belang, nader ingegaan.

#### **4. De beoordeling**

4.1. De hiervoor weergegeven regeling van artikel 126jj Sv biedt een grondslag voor het langs de openbare weg verzamelen van kentekengegevens, de opslag daarvan voor een periode van vier weken en het onder bepaalde omstandigheden raadplegen van die informatie door opsporingsinstanties. Deze zaak gaat kort gezegd om de vraag of dat in strijd is met het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zoals dat is vastgelegd in artikel 8 EVRM en de artikel 7 en 8 Handvest.

---

### Artikel 8 EVRM

4.2. Tussen partijen is niet in geschil dat artikel 126jj Sv binnen het bereik valt van artikel 8 EVRM.

4.3. Artikel 8 lid 1 EVRM bevat het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Het artikel luidt als volgt:

1. Een ieder heeft recht op zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.
2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

4.4. Het op grond van artikel 126jj Sv systematisch verzamelen, bewerken, opslaan en in voorkomend geval gebruiken van die kentekengegevens levert een inmenging op in het in artikel 8 EVRM gewaarborgde recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Een *inmenging* in een grondrecht is alleen nog geen *schending* van dat grondrecht. De grondrechten van artikel 8 EVRM zijn namelijk niet absoluut: onder omstandigheden moeten burgers bepaalde vormen van inmenging in hun grondrechten dulden.

4.5. Ten eerste is inmenging alleen toegestaan voor zover die inmenging is voorzien bij de wet. Een inmenging in de persoonlijke levenssfeer is bij wet voorzien indien er sprake is van een basis in het nationale recht die (i) toegankelijk is en (ii) voorzienbaar is, wat betekent dat de regel die de inmenging vormt voldoende precies moet zijn geformuleerd zodat burgers kunnen voorzien in welke situaties in hun persoonlijke levenssfeer wordt ingegrepen.

4.6. Ten tweede moet de inmenging in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Daarvan is sprake als de inmenging beantwoordt aan een dringende maatschappelijke behoefte (*pressing social need*) en proportioneel is om het beoogde doel te bereiken.<sup>4</sup> Lidstaten hebben daarbij een beoordelingsmarge, wat betekent dat de Staat binnen de kaders van het EVRM ruimte heeft om eigen (rechts)politieke keuzes te maken.

4.7. Het besluitvormingsproces dat leidt tot (de regulering van) de inmenging moet eerlijk zijn en moet op passende wijze rekening houden met de belangen van het individu die door artikel 8 EVRM worden beschermd. De bevoegde autoriteiten moeten een afweging maken tussen de concurrerende belangen en daarbij de proportionaliteit van de inbreuk op de door artikel 8 EVRM gegarandeerde rechten meewegen.<sup>5</sup> In het bijzonder

<sup>4</sup> Zie EHRM 25 maart 1983. ECLI:CE:ECHR:1983:0325JUD000594772 (Silver e.a./Verenigd Koninkrijk). § 97 en EHRM 26 maart 1987. ECLI:CE:ECHR:1987:0326JUD000924881 (Leander/Sweden). § 58.

<sup>5</sup> Zie EHRM 6 april 2021. ECLI:CE:ECHR:2021:0406JUD000543417 (Liebscher/Austria). § 64-68.

---

moet daarbij rekening worden gehouden met “*the fair balance that has to be struck between the competing interests of the individual and of the community as a whole, subject in any event to the margin of appreciation enjoyed by the State*”.<sup>6</sup>

4.8. De inmenging die artikel 126jj Sv vormt op artikel 8 EVRM is bij wet voorzien. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de in artikel 126jj Sv opgenomen bevoegdheid het belang van de oplossing van ernstige misdrijven dient. Dat is een legitiem doel als bedoeld in artikel 8 lid 2 EVRM, namelijk het belang van de openbare veiligheid en het voorkomen van strafbare feiten.

4.9. In deze procedure is specifiek de vraag aan de orde of de regeling beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte en of de regeling proportioneel is.

4.10. Privacy First stelt dat er geen noodzaak is voor het invoeren van de regeling van artikel 126jj Sv. Volgens haar is het hooguit “handig” dat op grond van artikel 126jj Sv een verzameling ANPR-gegevens wordt bijgehouden, maar dit vormt onvoldoende grondslag voor de invoering van een dergelijk systeem.

*Voorziet artikel 126jj Sv in een dwingende maatschappelijke behoefte?*

4.11. De rechtbank is van oordeel dat de Staat de noodzaak voor de regeling van artikel 126jj Sv voldoende heeft aangetoond. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat ten grondslag ligt aan de Wet ANPR is overwogen dat de bevoegdheid bijdraagt aan de opsporing van strafbare feiten. Misdrijven kunnen mede met behulp van bewaarde kentekengegevens worden opgelost. Ook kunnen deze gegevens specifieke opsporingsinformatie opleveren en richting geven aan opsporingsonderzoeken. Deze opbrengsten van het bewaren van passagegegevens wegen zwaar in een samenleving waarin veel waarde wordt gehecht aan het verhogen van de veiligheid en de aanpak van ondermijnende en georganiseerde criminaliteit, aldus de memorie van toelichting.<sup>7</sup>

4.12. Uit het WODC-rapport blijkt dat de regeling van artikel 126jj Sv een wezenlijke bijdrage levert aan de opsporing:

Tot slot blijkt uit ons onderzoek dat 126jj in het grootste deel van de zaken wordt gecombineerd met andere BOB-middelen. De inzet van 126jj levert in deze zaken informatie op die in combinatie met andere opsporingsinformatie verder richting kan geven aan het opsporingsonderzoek. In sommige zaken is de bijdrage van 126jj doorslaggevend geweest. Uiteraard geldt hierbij dat niet met zekerheid kan worden vastgesteld hoe een zaak zou zijn verlopen zonder het bestaan van artikel 126jj. Wel heeft de inzet van 126jj er in deze zaken direct toe bijgedragen dat specifieke verdachten in beeld kwamen. Zonder de inzet van 126jj zou het in deze specifieke zaken erg lastig of tijdrovend zijn geweest om de verdachten op andere wijzen te achterhalen. In de bewijsvoering speelt 126jj een beperkte rol. Daarbij moet worden opgemerkt dat nog maar een beperkt aantal zaken tot zitting is

<sup>6</sup> Zie EHRM 9 september 2011. ECLI:CE:ECHR:2011:0912JUD002895506 (Palomo Sánchez e.a./Spanje). § 62; EHRM 5 September 2017. ECLI:CE:ECHR:2017:0905JUD006149608 (Bărbulescu/Roemenië). § 112; EHRM 9 juli 2021. ECLI:CE:ECHR:2021:0709JUD000669718 (M.A./Denemarken). § 148; vrije vertaling: “het eerlijke evenwicht dat moet worden gevonden tussen de concurrerende belangen van het individu en die van de gemeenschap als geheel, in ieder geval onderworpen aan de beoordelingsmarge die de staat geniet.”

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2012/12. 33 542. nr. 3. p. 17.



---

gekomen waarin 126jj is ingezet. De meerwaarde van 126jj lijkt echter – ook op basis van aanvullende gesprekken met officieren van justitie – het grootst gedurende het opsporingsproces.<sup>8</sup>

4.13. De Staat heeft bij conclusie van antwoord een aantal voorbeelden gegeven van zaken waarin de inzet van de 126jj Sv-bevoegdheid een belangrijke meerwaarde heeft gevormd voor de opsporing. Dat is door Privacy First niet weersproken. Zij heeft daartegen ingebracht dat uit de evaluatie niet blijkt dat de bevoegdheid heeft geleid tot meer aanhoudingen of veroordelingen.

4.14. Privacy First heeft in het licht van het voorgaande onvoldoende onderbouwd dat nut en noodzaak van de bevoegdheid van artikel 126jj Sv ontbreken. Uit de wetsgeschiedenis en de evaluatie blijkt dat artikel 126jj Sv met name van belang is bij de opsporing van strafbare feiten. Het vergemakkelijken van het opsporingsonderzoek is een legitiem doel en voldoet aan een dwingende maatschappelijke behoefte. Het belang van de bevoegdheid van artikel 126jj Sv voor de opsporing wordt niet weerlegd door de omstandigheid dat in de evaluaties niet kon worden vastgesteld dat (i) aan de hand van die bevoegdheid (meer) voortvluchtigen zijn opgepakt of (ii) dat artikel 126jj Sv een relevante rol speelt bij de bewijsvoering in strafzaken en dus tot meer veroordelingen leidt.

*Voldoet de regeling van artikel 126jj Sv aan de eisen van proportionaliteit?*

4.15. Dat de regeling van artikel 126jj Sv voorziet in een dwingende maatschappelijke behoefte, betekent nog niet dat die regeling ook een passende oplossing is. De rechtbank zal daarom beoordelen of sprake is van een redelijke verhouding tussen enerzijds het maatschappelijk belang dat wordt gediend met de beperking en anderzijds het belang van het individu, waarbij vooropgesteld wordt dat de Staat bij het maken van die afweging beoordelingsruimte toekomt. Privacy First voert in dit verband kort gezegd aan dat het op dagelijkse basis opslaan van miljoenen foto's van kentekens niet opweegt tegen het geringe nut van de bevoegdheid van artikel 126jj Sv. De Staat heeft dit betwist en betoogt dat het artikel wel voldoet aan de eisen van proportionaliteit. Dat betoog slaagt.

4.16. Voor de beoordeling van de omvang van de beperking op het recht op privéleven is ten eerste van belang dat artikel 126jj Sv voorziet in het vastleggen en bewaren van een beperkte set van gegevens: het kenteken en de foto van het voertuig, en de gegevens over locatie, datum en tijdstip. Uit de door de Staat gegeven toelichting blijkt dat er op de verstrekte foto's geen personen zichtbaar zijn. Indien een opgeslagen foto na een bevel daartoe uit het systeem wordt gehaald, wordt de voorruit van het voertuig automatisch voorzien van een niet-doorschijnend groen vlak, waardoor personen in het voertuig niet zichtbaar zijn. Deze foto wordt daarna gecontroleerd door een opsporingsambtenaar die zo nodig (andere) persoonskenmerken kan bedekken. De naam van de houder van het kenteken blijft onbekend. Die naam wordt pas bekend wanneer in een concrete zaak de tenaamstelling van een bepaald kenteken in het kentekenregister van de RDW wordt nagetrokken, waarvoor een afzonderlijke wettelijke grondslag bestaat. Dit laatste gebeurt pas als bij raadpleging van de bewaarde kentekengegevens de aanwezigheid van een voertuig op bepaalde locaties en tijdstippen is vastgesteld en dit voor het onderzoek van belang is. Aanvullend onderzoek is nodig om te kunnen vaststellen of de houder van het kenteken, of wellicht een ander, op die tijdstippen van het voertuig gebruik maakte. De inbreuk op de

<sup>8</sup> WODC. *Evaluatie ANPR-wetgeving 126jj Wetboek van Strafvordering*, bijlage bij *Kamerstukken I 2021/22*, 33 542, nr. 1, p. 18.

---

persoonlijke levenssfeer die met de inzet van de bevoegdheid van artikel 126jj Sv wordt gemaakt, is aldus een beperkte.

4.17. De inbreuk op de persoonlijke levenssfeer is in de tweede plaats omkleed met wettelijke waarborgen. Artikel 126jj Sv, het Besluit en de Regeling stellen allerlei eisen waaraan moet zijn voldaan voordat de opgeslagen gegevens kunnen worden geraadpleegd. De toegang tot de opgeslagen gegevens wordt in artikel 126jj lid 3 Sv beperkt tot de opsporing van bepaalde (ernstigere) misdrijven waarvoor de toepassing van voorlopige hechtenis openstaat of de aanhouding van een voortvluchtige verdachte of veroordeelde. Dit zijn voldoende zwaarwegende doelen, die in verhouding staan tot de relatief beperkte inmenging in de persoonlijke levenssfeer. De officier van justitie moet op grond van artikel 126jj lid 4 Sv bij ieder verzoek om raadpleging van de kentekengegevens aan de hand van relevante feiten en omstandigheden motiveren waarom een concrete noodzaak bestaat om de kentekengegevens te raadplegen. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat deze waarborg de officier van justitie ertoe dwingt om bij iedere raadpleging een voorafgaande, zorgvuldige afweging te maken van de concrete noodzaak om de gegevens te raadplegen. De officier van justitie geeft zich daarbij rekenschap van de reikwijdte van de zoekvraag en de inbreuk die daarmee wordt gemaakt op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Door de vastlegging in het bevel is het voor de rechter in de daaropvolgende strafzaak mogelijk om toezicht en controle achteraf uit te oefenen.<sup>9</sup>

4.18. Voor de beoordeling van de proportionaliteit is ten derde van belang dat de gegevens enkel geraadpleegd kunnen worden, door gegevens waarover de politie bij een opsporingsonderzoek beschikt, geautomatiseerd te vergelijken met de op grond van artikel 126jj Sv opgeslagen gegevens. Dit houdt in dat alleen op basis van afgebakende zoekvragen in de opgeslagen gegevens kan worden gezocht, dat wil zeggen op basis van een concrete aanleiding (opsporing van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan, aanhouding van een voortvluchtige verdachte of veroordeelde) en aan de hand van reeds bij de politie bekende onderzoeksgegevens. Op deze wijze wordt het gebruik van de opgeslagen gegevens beperkt tot gegevens die in direct verband staan met de opsporing van het misdrijf of de aanhouding van de voortvluchtige persoon.

4.19. De rechtbank acht voor de beoordeling van de proportionaliteit voorts van belang dat artikel 126jj lid 2 Sv de duur van de bewaartermijn beperkt tot vier weken. Privacy First heeft aangevoerd dat deze termijn verder teruggebracht zou moeten worden tot zeven dagen, maar dat heeft zij verder niet onderbouwd. De Staat heeft aangevoerd dat een termijn van vier weken passend is gezien het belang van de opsporing en aansluit bij de termijn in andere wetgeving over het bewaren van camerabeelden. Gelet op die motivering acht de rechtbank een bewaartermijn van vier weken niet buitensporig.

*Voldoet de regeling van artikel 126jj Sv aan de eisen van subsidiariteit?*

4.20. Privacy First betoogt dat het doel dat met de regeling van artikel 126jj Sv wordt beoogd ook op een andere manier kan worden bereikt, die minder ingrijpt in de persoonlijke levenssfeer. Dat doel zou ook kunnen worden bereikt door middel van het opvragen van camerabeelden van particuliere dienstverleners en andere overheden naar aanleiding van concrete incidenten of vermoedens. Ook kan volgens Privacy First worden teruggevallen op het door de Hoge Raad in 2014 gedoogde alternatief van het gebruik en de opslag van

<sup>9</sup> Kamerstukken I 2016/17. 33 542. p. 3.



---

ANPR-gegevens voor de duur van zeven dagen in het kader van een strafrechtelijk onderzoek.<sup>10</sup>

4.21. De rechtbank volgt Privacy First daarin niet en is van oordeel dat de regeling van artikel 126jj Sv voldoet aan de eis van subsidiariteit. De Staat heeft betwist dat er een andere maatregel is waarmee op een vergelijkbare betrekkelijk eenvoudige wijze in zwaarwegende gevallen achteraf de aanwezigheid van een voertuig op een bepaald tijdstip op een bepaalde plaats kan worden vastgesteld. In de wetsgeschiedenis is op dit punt het volgende overwogen:

Er zijn geen andere (lichtere) middelen beschikbaar, waarmee op dezelfde effectieve wijze achteraf voertuigbewegingen kunnen worden nagegaan. Daarbij moet vooropgesteld worden dat het zonder de voorgestelde bevoegdheid de vraag is of deze gegevens überhaupt worden vastgelegd. De politie zal zonder de hier voorgestelde bevoegdheid voor de beschikbaarheid van deze gegevens afhankelijk zijn van de vastlegging door andere instanties. Deze andere instanties leggen de gegevens veelal voor andere doelen vast dan de opsporing van strafbare feiten, waardoor het niet zeker is dat gegevens ook op specifiek voor de opsporing relevante plaatsen worden vastgelegd. Bovendien is bijvoorbeeld het bekijken van beelden van (meerdere) bewakingscamera's, om na te gaan welke voertuigen in de buurt van de plaats van het delict zijn geweest, bewerkelijker en tijdrovender dan aan de hand van een concrete zoekvraag ANPR-gegevens bevragen. Hierdoor gaat, zeker in gevallen waarin het van belang is om snel de verblijfplaats van slachtoffers en/of verdachten te achterhalen, zoals bij terrorisme, ontvoeringen of andere ernstige misdrijven waarbij het gevaar bestaat dat de verdachte zich onvindbaar maakt, kostbare tijd verloren.<sup>11</sup>

4.22. Het opvragen van camerabeelden van particuliere dienstverleners en andere overheden lijkt gelet op de beperkingen die daaraan kleven geen reëel alternatief voor de inzet van de 126jj Sv-bevoegdheid. Datzelfde geldt voor het terugvallen op het door de Hoge Raad in 2014 gedoogde alternatief. Aan die praktijk lag geen wettelijke regeling ten grondslag. De Wet ANPR voorziet nu juist in een wettelijke grondslag voor het vaststellen en bewaren van kentekengegevens.

#### *End-to-end safeguards*

4.23. Privacy First stelt dat de regeling van artikel 126jj Sv niet voldoet aan de eis van 'end-to-end safeguards' uit de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in de zaken *Big Brother Watch e.a. / Verenigd Koninkrijk* en *Centrum för rättsvisa/Zweden*.<sup>12</sup> Deze rechtspraak ziet op bulkinterceptie van telecommunicatie. Daarvan is in deze zaak geen sprake. De vergelijking met bulkinterceptie van telecommunicatie gaat ook niet op, aangezien de inmenging op de persoonlijke levenssfeer in dergelijke gevallen vele malen groter is dan bij het vastleggen en bewaren van kentekengegevens.

#### *Conclusie ten aanzien van artikel 8 EVRM*

4.24. De conclusie uit het voorgaande is dat de regeling van artikel 126jj Sv de toets aan artikel 8 lid 2 EVRM doorstaat. Die regeling houdt een inmenging in de persoonlijke

<sup>10</sup> HR 11 november 2014. ECLI:NL:HR:2014:3142.

<sup>11</sup> *Kamerstukken I* 2016/17. 33 542. F. p. 2.

<sup>12</sup> EHRM 25 mei 2021. ECLI:CE:ECHR:2021:0525JUD005817013 (*Big Brother Watch e.a. / Verenigd Koninkrijk*) en EHRM 25 mei 2021. ECLI:CE:ECHR:2021:0525JUD003525208 (*Centrum för rättsvisa Zweden*).

---

levenssfeer in, maar de noodzaak voor die inmenging staat voldoende vast, de inmenging is proportioneel en er is geen minder ingrijpend alternatief voorhanden.

#### Artikelen 7 en 8 Handvest

4.25. De regeling van artikel 126jj Sv valt tevens onder het bereik van de artikelen 7 en 8 Handvest, omdat de regeling raakt aan het privéleven en (onder meer) betrekking heeft op het verwerken van persoonsgegevens.

4.26. De artikelen 7 en 8 Handvest luiden als volgt:

Artikel 7 – Eerbiediging van het privé-leven en het familie- en gezinsleven  
Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn communicatie.

Artikel 8 – Bescherming van persoonsgegevens

1. Eenieder heeft recht op bescherming van de hem betreffende persoonsgegevens.
2. Deze gegevens moeten eerlijk worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. Eenieder heeft recht op toegang tot de over hem verzamelde gegevens en op rectificatie daarvan.
3. Een onafhankelijke autoriteit ziet toe op de naleving van deze regels.

4.27. Privacy First beroept zich onder meer op arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) over de zogeheten Dataretentierichtlijn<sup>13</sup> en voert aan dat niet is voldaan aan de criteria die daarin zijn verwoord. Het Hof oordeelt in deze arresten dat de door de Dataretentierichtlijn opgelegde bewaarplicht voor telecommunicatieaanbieders, die inhoudt dat alle verkeers- en locatiegegevens van al hun abonnees gedurende een ruime periode (tot twee jaar) moeten worden bewaard ten behoeve van de opsporing en vervolging, een te vergaande inmenging vormt in de door de artikelen 7 en 8 Handvest gewaarborgde rechten. De inmenging voldoet volgens het Hof wel aan een doel van algemeen belang, namelijk de bestrijding van ernstige criminaliteit ter waarborging van de openbare veiligheid. De inmenging is geschikt om dit doel te bereiken. Het Hof is echter van oordeel dat de inmenging niet beperkt is tot het strikt noodzakelijke. Privacy First stelt zich in deze zaak op het standpunt dat de regeling van 126jj Sv in het licht van genoemde rechtspraak in strijd moet worden geacht met de artikelen 7 en 8 Handvest. De Staat meent dat de regeling wel voldoet aan voornoemde artikelen van het Handvest en dat de vergelijking met de Dataretentierichtlijn en de rechtspraak van het Hof daarover niet opgaat.

4.28. De regeling van artikel 126jj Sv vormt een inmenging in de in artikelen 7 en 8 Handvest genoemde rechten. Zoals hiervoor onder 4.8 tot en met 4.13 overwogen, voldoet de inmenging op voornoemde rechten aan een doel van algemeen belang en is het geschikt om dat doel te bereiken. De jurisprudentie over de Dataretentierichtlijn leidt niet tot een ander oordeel over de proportionaliteit van de regeling dan hiervoor is gegeven in het licht van de bepalingen van artikel 8 EVRM, omdat de vergelijking met dataretentie waarover door het Hof werd geoordeeld niet opgaat.

<sup>13</sup> HvJ EU 8 april 2014, zaken C-293/12 en C-594/12, ECLI:EU:C:2014:238 (*Digital Rights Ireland Ltd tegen Minister for Communications, Marine and Natural Resources e.a. en Kärntner Landesregierung e.a.*) en HvJ EU 21 december 2016, C-203/15 en C-698/15, ECLI:EU:C:2016:970 (*Tele2 Sverige AB tegen Post- och telestyrelsen en Secretary of State for the Home Department tegen Tom Watson e.a.*).

---

4.29. De Dataretentierichtlijn was blijkens de uitspraak van het Hof namelijk algemeen van toepassing op alle personen, alle elektronische communicatiemiddelen en alle verkeers- en locatiegegevens. Dat geldt niet voor de regeling van artikel 126jj Sv, waarbij de ernst van de inmenging in de betrokken grondrechten van een andere, geringere omvang is. Met de inzet van de 126jj Sv-bevoegdheid kan niet een vergelijkbaar totaalbeeld van de persoonlijke levenssfeer van eenieder worden verkregen. Daartoe wordt het volgende overwogen.

4.30. De aard van de te bewaren gegevens is bij inzet van de bevoegdheid van artikel 126jj Sv een andere dan die aan de orde was bij de Dataretentierichtlijn. Aan de hand van telecommunicatiegegevens kan iedere gebruiker van een mobiele telefoon 24 uur per dag via de locatie van zijn of haar mobiele telefoon worden gevolgd en kan worden vastgesteld met wie iemand via die telefoon contact heeft. Dat geeft een vrij nauwkeurig beeld van iemands privéleven, zoals de gewoonten van het dagelijks leven, de plaatsen van permanent of tijdelijk verblijf, de dagelijkse verplaatsingen of verplaatsingen van andere aard, de uitgeoefende activiteiten en de sociale relaties.<sup>14</sup> Aan de hand van de op grond van artikel 126jj Sv opgeslagen kentekengegevens, kan worden vastgesteld dat een voertuig met een bepaald kenteken bijvoorbeeld dagelijks op een beperkt aantal locaties, langs een bepaalde plaats komt of een bepaalde route heeft gevolgd. Dat levert een veel beperkter beeld op van iemands privéleven dan het beeld dat daarvan kan worden gevormd aan de hand van telecommunicatiegegevens.

4.31. De uitspraken van het Hof geven naar het oordeel van de rechtbank ook geen aanleiding om te oordelen dat de regeling van 126jj Sv niet met voldoende waarborgen is omkleed.

4.32. Het Hof overwoog ten aanzien van de Dataretentierichtlijn dat die geen beperkingen en objectieve criteria bevatte ter begrenzing van de toegang van de nationale autoriteiten tot de gegevens en het latere gebruik ervan. Volgens het Hof werd in de Dataretentierichtlijn niet precies genoeg gedefinieerd in welk geval van een verdenking van welke strafbare feiten toegang tot de bewaarde gegevens gerechtvaardigd was. Bovendien bevatte de richtlijn geen materiële en procedurele voorwaarden betreffende toegang tot de gegevens. De 126jj Sv-bevoegdheid is wel omgeven door dergelijke waarborgen. Artikel 126jj lid 3 Sv beperkt de toegang tot de opgeslagen gegevens tot in dat lid genoemde situaties (kort gezegd verdenking van misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis openstaat en aanhouding van voortvluchtige personen) en bepaalt dat daartoe een schriftelijke bevel van de officier van justitie noodzakelijk is. Dat bevel moet gemotiveerd zijn en de in artikel 126jj lid 4 Sv genoemde punten adresseren, waaronder een motivering waarom de raadpleging noodzakelijk is. Voorts kunnen de opgeslagen gegevens op grond van artikel 126jj lid 3 Sv enkel worden geraadpleegd door een daartoe door de minister geautoriseerde opsporingsambtenaar.

4.33. De termijn waarin de op grond van artikel 126jj Sv verkregen gegevens worden opgeslagen, verschilt ook wezenlijk van de opslagtermijn die aan de orde was in de rechtspraak over de Dataretentierichtlijn. Uit de uitspraak van het Hof blijkt dat de bewaartermijn onder de Dataretentierichtlijn varieerde van ten minste zes maanden tot ten hoogste vierentwintig maanden, zonder dat werd gepreciseerd dat deze termijn op basis van

<sup>14</sup> *Kamerstukken II 2014/15. 22 542. nr. 16. p. 15.*

---

objectieve criteria moest worden vastgesteld om te waarborgen dat de termijn beperkt is tot wat strikt noodzakelijk is. De in artikel 126jj lid 2 Sv opgenomen bewaartermijn van vier weken blijft ver onder de minimale bewaartermijn van zes maanden die in de uitspraak van het Hof aan de orde was.

4.34. Het Hof overwoog ten aanzien van de Dataretentierichtlijn voorts dat deze onvoldoende garanties bood dat de bewaarde gegevens doeltreffend werden beschermd tegen het risico van misbruik en tegen elke onrechtmatige raadpleging en elk onrechtmatig gebruik ervan. De op grond van artikel 126jj Sv opgeslagen gegevens vallen onder het regime van de Wet politiegegevens en daarvoor gelden de beveiligingseisen die aan politiegegevens worden gesteld. Politiegegevens worden in Nederland opgeslagen en niet samen met andere (persoons)gegevens. Er wordt onafhankelijk toezicht op uitgeoefend door de Autoriteit Persoonsgegevens en de Inspectie Justitie en Veiligheid. De gegevens worden op grond van artikel 126jj lid 4 Sv na vier weken bovendien automatisch verwijderd.

*Geen voorafgaande rechterlijke toetsing vereist*

4.35. Privacy First betoogt voorts dat het ontbreken van rechterlijke toetsing op het gebruik van dataverkeer door overheidsdiensten en opsporingsdiensten volgens vaste rechtspraak van het Hof strijdig is met de artikelen 7, 8 en 11 Handvest. Zij heeft zich daarbij met name beroepen op het arrest van het Hof in de *Prokuratuur*-zaak.<sup>15</sup> De rechtbank volgt Privacy First daarin niet.

4.36. In het *Prokuratuur*-arrest heeft het Hof in het licht van Richtlijn 2022/58/EG (richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie<sup>16</sup>) geoordeeld dat een voorafgaande rechterlijke toetsing of toetsing door een onafhankelijke bestuurlijke entiteit is vereist in de specifieke situatie dat opsporingsinstanties toegang vorderen tot elektronische verkeers- en locatiegegevens die door een communicatiedienst worden bewaard. Voornoemde richtlijn is niet van toepassing op de verzameling van kentekengegevens, omdat dit geen verwerking van persoonsgegevens in de sector elektronische communicatie betreft.<sup>17</sup> De vergelijking met het *Prokuratuur*-arrest gaat ook niet op vanwege het verschil in de aard en gevoeligheid van de gegevens. Zoals hiervoor in 4.29 is overwogen, leveren de in het kader van artikel 126jj Sv verzamelde kentekengegevens geen nauwkeurig beeld op van iemands persoonlijk leven. Het verlenen van toegang tot verzamelde kentekengegevens veroorzaakt daarom niet een ernstige inmenging in het recht op bescherming van het privéleven. Daarom kan niet worden aangenomen dat voorafgaande rechterlijke toetsing of toetsing door een onafhankelijke bestuurlijke entiteit is vereist voor de inzet van de 126jj Sv-bevoegdheid.

*Conclusie ten aanzien van artikelen 7 en 8 Handvest*

4.37. De regeling van artikel 126jj Sv voldoet aan de eisen die de artikelen 7 en 8 Handvest daaraan stellen.

<sup>15</sup> HvJ EU 2 maart 2021, zaak C-746/18, ECLI:EU:C:2021:152 (*H.K., in tegenwoordigheid van Prokuratuur*).

<sup>16</sup> Richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie.

<sup>17</sup> De richtlijn heeft betrekking op informatie die wordt uitgewisseld of overgebracht tussen een eindig aantal partijen door middel van een openbare elektronische-communicatiedienst.

---

*Uitvoeringsgebreken*

4.38. Privacy First stelt dat de regeling van artikel 126jj Sv onvoldoende bescherming biedt tegen het risico van misbruik van de regeling en dat zich daarbij allerlei uitvoeringsgebreken voordoen. Zij voert aan dat:

- de status van de originele digitale foto's [de rechtbank begrijpt: de vraag wat de Staat doet met de originele en onbewerkte digitale foto's en de informatie die daaruit is af te leiden] en de bewerkingen van de foto's voor opslag niet geregeld is en dat de foto veel meer gegevens bevat dan de kenteken- en locatiegegevens;
- er geen enkele controle is op de vernietiging van de opgeslagen data na vier weken;
- het cameraplan op enkele punten niet voldoet aan de eisen van artikel 2 lid 2 van het Besluit;
- er geen onafhankelijke evaluatie van de regeling van artikel 126jj Sv heeft plaatsgevonden.

4.39. De Staat heeft de gestelde uitvoeringsgebreken betwist. Hij heeft aangevoerd dat nadat in 2021 is besloten dat de bevoegdheid van artikel 126jj Sv gehandhaafd zou blijven, verschillende maatregelen zijn genomen om eerder geconstateerde uitvoeringsgebreken op te lossen. Zo worden sinds 2022 de voorruit van op de foto's zichtbare voertuigen door computersoftware automatisch voorzien van een niet doorzichtig groen vlak, waardoor de personen in de voertuigen niet zichtbaar zijn. De foto's worden na deze automatische bewerking bovendien gecontroleerd door een opsporingsambtenaar, die de automatisch aangebrachte blindering kan uitbreiden. Het automatisch aangebrachte groene vlak kan niet worden verwijderd, waardoor het onmogelijk is om 'ongeblurde' foto's te bekijken. Persoonskenmerken zijn dus niet zichtbaar en kunnen evenmin zichtbaar worden gemaakt. De foto's worden in een aparte database opgeslagen en zijn slechts toegankelijk voor daartoe geautoriseerde opsporingsambtenaren. Zij leggen het doel van de raadpleging vast en iedere toegang tot het systeem wordt gelogd. Autorisaties, aanwijzingen en opleidingen worden bijgehouden en gecontroleerd. De opgevraagde bestanden worden via een beveiligde verbinding uitgewisseld. Uitwisseling vindt dus niet langer plaats via het e-mailadres of de persoonlijke opslagruimte van een medewerker, waardoor het risico dat daar gegevens achterblijven is weggenomen. Uit het WODC-rapport volgt dat zich geen beveiligingsincidenten hebben voorgedaan.

4.40. Privacy First heeft zich beroepen op het afkeurend oordeel van KPMG bij de privacy-audits die op 31 mei 2022 en 20 oktober 2023 zijn gepubliceerd. De Staat heeft daartegen ingebracht dat dit analyses betrof over de jaren 2021 en 2022 en dat sinds de 126jj Sv-bevoegdheid een definitief karakter heeft gekregen vergaande verbetermaatregelen zijn uitgevoerd en dat vrijwel alle in de privacy audit voorgestelde maatregelen zijn doorgevoerd. Privacy First heeft gelet daarop onvoldoende toegelicht dat de door KPMG geconstateerde uitvoeringsgebreken zich nog steeds voordoen.

4.41. De Staat heeft betoogd dat de motivering van het cameraplan – mede naar aanleiding van het evaluatierapport van het WODC – verder is verbeterd, evenals de kenbaarheid van het plan. Ook heeft de informatieofficier van justitie een sterke rol bij de totstandkoming van het cameraplan.

4.42. De door Privacy First gestelde uitvoeringsgebreken staan in het licht van de betwisting daarvan door de Staat niet vast. Maar zelfs indien de rechtbank zou kunnen vaststellen dat zich bij de uitvoering van artikel 126jj Sv tekortkomingen of



---

onvolkomenheden hebben voorgedaan of voordoen, dan leidt dat in beginsel nog niet tot het oordeel dat artikel 126jj Sv en de uitvoeringsregelgeving in zijn geheel onverbindend worden verklaard, zoals Privacy First primair vordert. Uitgangspunt is immers dat uitvoeringsgebreken de rechtmatigheid van de wettelijke regeling onverlet laten. In het licht van de betwisting van de Staat heeft Privacy First onvoldoende feiten en omstandigheden gesteld die de conclusie kunnen rechtvaardigen dat de uitvoeringspraktijk van artikel 126jj Sv onrechtmatig is en grondslag zou kunnen vormen voor toewijzing van de overige primaire en subsidiaire vorderingen, die erop neerkomen dat het de Staat wordt verboden om kentekengegevens te verzamelen, raadplegen of toe te voegen aan (een) databestand(en).

### *Conclusie*

4.43. De conclusie is dat de regeling van artikel 126jj Sv niet strijdig is met artikel 8 EVRM of de artikelen 7 en 8 Handvest. De rechtbank komt evenmin tot de conclusie dat de uitvoeringspraktijk van artikel 126jj Sv onrechtmatig is. De vorderingen van Privacy First zullen dan ook worden afgewezen.

### *Proceskosten*

4.44. Privacy First zal als de in het ongelijk gestelde partij in de proceskosten worden veroordeeld. Deze kosten worden voor de Staat begroot op € 676 aan griffierecht, € 1.228 voor het salaris van de advocaat (2 punten tegen tarief II van € 614) en € 178 voor de nakosten (plus de verhoging als vermeld in de beslissing). Dat komt in totaal op € 2.082.

4.45. De over de proceskosten gevorderde wettelijke rente zal worden toegewezen.

## **5. De beslissing**

De rechtbank:

5.1. wijst de vorderingen af;

5.2. veroordeelt Privacy First in de proceskosten, aan de zijde van de Staat tot op heden begroot op € 2.082, te betalen binnen veertien dagen na aanschrijving daartoe. Als Privacy First niet tijdig aan de veroordeling voldoet en het vonnis daarna wordt betekend, dan moet zij € 92 extra betalen, plus de kosten van betekening;

5.3. veroordeelt Privacy First in de wettelijke rente als bedoeld in artikel 6:119 Burgerlijk Wetboek over de proceskosten als deze niet binnen veertien dagen na aanschrijving zijn voldaan;

5.4. verklaart de veroordelingen onder 5.2 en 5.3 uitvoerbaar bij voorraad.

Dit vonnis is gewezen door mr. J.L.M. Luiten, mr. P. Dondorp en mr. A.M. Boogers en in het openbaar uitgesproken op 29 mei 2024.