

Vergaderjaar 2016–2017

33 542

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de regeling van het vastleggen en bewaren van kentekengegevens door de politie

E

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE¹

Vastgesteld 5 september 2017

De memorie van antwoord heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **D66**-fractie hebben kennisgenomen van de antwoorden van de regering in reactie op het voorlopig verslag van deze Kamer ter zake het wetsvoorstel dat beoogt kentekengegevens vast te leggen en te bewaren. Zij danken de regering voor haar antwoorden en stellen graag enkele vervolgvragen.

De leden van de fractie van de **SP** hebben met belangstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord. Naar aanleiding hiervan hebben zij nog een aantal vragen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de beantwoording van de vragen over het wetsvoorstel in verband met de regeling van het vastleggen en bewaren van kentekengegevens door de politie. Zij onderkennen het belang van het vinden van een balans tussen enerzijds het belang van opsporing van ernstig strafbare feiten en het aanhouden van voortvluchtigen, en anderzijds het recht van burgers op bescherming van hun persoonlijke levenssfeer. De leden hebben naar aanleiding van de beantwoording en de informatie verkregen tijdens de deskundigenbijeenkomst van 20 juni 2017², nog enkele vragen.

¹ Samenstelling: Engels (D66), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), (vicevoorzitter), Duthler (VVD), (voorzitter), Ten Hoeve (OSF), Koffeman (PvdD), Strik (GL), Knip (VVD), Backer (D66), Barth (PvdA), Beuving (PvdA), Hoekstra (CDA), Schouwenaar (VVD), vacature (PvdA), Van Strien (PVV), Kok (PVV), Gerkens (SP), Bredenoord (D66), Dercksen (PVV), D.J.H. van Dijk (SGP), Van Rij (CDA), Rombouts (CDA), Van de Ven (VVD), Wezel (SP), Bikker (CU) en Baay-Timmerman (50PLUS).

² Kamerstukken I 2016/17, 33 542/34 372, E.

De leden van de **GroenLinks**-fractie danken de regering voor de beantwoording van hun vragen. Zij hebben nog enkele verhelderende en aanvullende vragen.

2. Doelstelling en noodzaak

De **D66**-fractieleiden vragen de regering nogmaals om wat uitvoeriger in te gaan op een aantal voorbeelden die de noodzaak van de onderhavige wetgeving aantonen. Zij zijn op de hoogte van de reeds geschetste voorbeelden. Deze geven in hun ogen zeker blijk van enig nut, maar dit nut is volgens hen toch iets anders dan strikte noodzakelijkheid, zoals ook vereist door het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM).

Wat verwacht de regering aan gespecificeerde resultaten met dit wetsvoorstel te halen? Graag een reactie. De **SP**-fractieleiden vragen dit om te kunnen onderzoeken of de kosten van de investering en blijvende privacyinbreuk van de Nederlandse burger wel opwegen tegen de investering.

Deelt de regering de opvatting van de **GroenLinks**-fractieleiden dat bij een werkelijk proportionele inzet van cameratoezicht, de informatie meestal niet bruikbaar zal zijn voor opsporingsdoeleinden, omdat het gedrag van weggebruikers maar heel gefragmenteerd zal worden geregistreerd? En is zij het met hen eens dat alleen een volledig dekkend cameratoezicht zal voldoen aan de behoefte om iemands gedrag volledig na te trekken? Dit zou tot gevolg hebben dat een zinvolle inzet en gebruik van cameratoezicht nooit binnen de kaders van de privacywetgeving zou kunnen plaatsvinden. Graag een reactie.

3. Waarborging privacy

Een belangrijk punt in het schriftelijk overleg en de voornoemde deskundigenbijeenkomst is de spanning tussen het algemeen, massaal en ongedifferentieerd vastleggen van telecommunicatiegegevens (hits en no hits) en de grondrechten van burgers. Kan de regering uitleggen op welke wijze de in de wet opgenomen waarborgen vanuit Europees en nationaal-rechtelijk perspectief grondrecht vast zijn, mede in het licht van recente Europese jurisprudentie hierover van zowel het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) als het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJ EU)? Op welke wijze wordt voldaan aan de plicht dat de aanwezigheid van ANPR³-camera's en soortgelijke technische hulpmiddelen te allen tijde op duidelijke wijze kenbaar moet zijn voor de burger, zo vragen de **PvdA**-fractieleiden.

De **GroenLinks**-fractieleiden zijn het eens met de regering dat redeneringen van het HvJ EU over de grenzen van artikel 7 en 8 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie ook relevant zijn voor de toets aan artikel 8 van het EVRM. Op de vragen van voornoemde leden over de verhouding van het wetsvoorstel tot de jurisprudentie van het EHRM, met name het arrest *S & Marper*⁴, antwoordde de regering dat er een groot onderscheid is tussen de opslag en het bewaren van DNA-gegevens omdat die direct herleidbaar zijn tot bepaalde personen op een bepaalde locatie en kentekengegevens, waar veel minder persoonsgegevens uit zijn af te leiden. De voornoemde leden wijzen op het arrest *Digital Rights*⁵, waarin het HvJ EU binnen de EU-context

³ Automatic Number Plate Recognition.

⁴ EHRM 4 december 2008, ECHR 1581 (*S & Marper/Verenigd Koninkrijk*).

⁵ HvJ EU 8 april 2014, C-293/12 en C-594/12 ECLI:EU:C:2014:238.

overwoog, zoals ook bevestigd door de regering, dat «uit [dergelijke] gegevens, in hun geheel beschouwd, zeer precieze conclusies [kunnen] worden getrokken over het privéleven van de personen van wie de gegevens zijn bewaard, zoals hun dagelijkse gewoonten, hun permanente of tijdelijke verblijfplaats, hun dagelijkse of andere verplaatsingen, de activiteiten die zij uitoefenen, hun sociale relaties en de sociale kringen waarin zij verkeren.»⁶ Het arrest betrof een zaak over telefoon- en internetgegevens, maar de uitspraak geldt evenzeer voor kentekengegevens. In beide kwesties gaat het om locatiedata die, indien met elkaar in verband gebracht, veel informatie prijsgeven over de persoon. Kan de regering hierop reageren?

Het opslaan en bewaren van de kentekengegevens, en de mogelijkheid om daarmee belangrijke onderdelen van het gedrag van de betrokkene in kaart te brengen, kan invloed hebben op de wijze waarop gebruikers hun vervoermiddel gebruiken. Deelt de regering deze inschatting van de GroenLinks-fractieleden?

Gelet op het bovenstaande, kan worden geconcludeerd dat de opslag en het bewaren van de kentekengegevens als een inmenging in het recht op privéleven kan worden beschouwd, waarvan zal moeten worden aangetoond wat de rechtvaardiging is. Het HvJ EU eist, om te oordelen dat een inmenging noodzakelijk en proportioneel is, dat het middel geschikt is en dat de inmenging is beperkt tot het strikt noodzakelijke. Massale opslag van gegevens van onschuldige burgers lijkt praktisch uitgesloten, gelet op het Tele2-arrest van het HvJ EU⁷ en het arrest M.K tegen Frankrijk van het EHRM⁸. De GroenLinks-fractieleden vragen de regering of zij hierop kan reageren. Wat acht zij nog proportioneel in het licht van de jurisprudentie en wat niet meer?

Wat betreft de kenbaarheid van de opslag van ANPR-gegevens, wijzen de fractieleden van GroenLinks erop dat gebruikers van een vervoermiddel geen andere keuze hebben dan gebruikmaking van de openbare weg. Zou keuzevrijheid niet een onderscheidend criterium dienen te zijn, zodat mensen bewust kunnen kiezen om zich al dan niet bloot te stellen aan het gevolgd worden via de camera? En wanneer meent de regering dat er is voldaan aan het kenbaarheidsvereiste? Zou het niet noodzakelijk zijn om gebruikers van de weg aan de weg zelf te informeren over het gebruik van de ANPR-gegevens? En deelt de regering de opvatting van voornoemde leden dat juist het bij elkaar brengen van de informatie veel meer zegt over de persoon en zijn gedrag dan het enkele voorkomen op een bepaald moment op de weg, en dat dit daarom veel eerder leidt tot een inbreuk op de privacy? Zou mede daarom deze wijze van verwerking van de gegevens niet moeten worden vermeld aan weggebruikers, als onderdeel van het kenbaarheidsvereiste? Zou in dit kader de in de Verenigde Staten ontwikkelde mozaïektheorie als toetsingskader niet veel meer recht doen aan de mate van inbreuk op de privacy bij de beoordeling van de opslag en het gebruik van ANPR-gegevens?

4. Registratie kentekenplaten

De **D66**-fractieleden hebben enkele vragen ten aanzien van de schaal van de kentekenplatenregistratie. Volgens het concept van de ontwerp-AMvB bij het onderhavige wetsvoorstel⁹ kunnen onder de voorwaarden van dit

⁶ HvJ EU 8 april 2014, C-293/12 en C-594/12 ECLI:EU:C:2014:238, r.o. 27.

⁷ HvJ EU 21 december 2016, C-203/15 en C-698/15 ECLI:EU:C:2016:970.

⁸ EHRM 18 april 2013, 19522/09 (*M.K./Frankrijk*).

⁹ Kamerstukken I 2016/17, 33 542, C, bijlage Besluit inzake het vastleggen en bewaren van kentekengegevens door de politie.

wetsvoorstel dus met vier weken opslag van de gegevens van iedereen die er langsrijdt camera's van andere instanties worden gebruikt. De voornoemde leden kunnen niet duidelijk opmaken uit de ontwerp-AMvB of de toelichting daarop, welke instanties dat zijn, en om hoeveel camera's het dan zou gaan. In de ontwerp-AMvB worden suggesties gedaan voor locaties die aangewezen zouden kunnen worden voor het gebruik van die ANPR-camera's, zoals plekken waar veel criminaliteit wordt verwacht, maar ook locaties met intensieve verkeersstromen. De leden van de D66-fractie betogen dat dit erg veel locaties in Nederland kunnen zijn vanwege de dichtbevolktheid en daarmee gepaard gaande drukte. Dat is in hun ogen dus niet een echte begrenzing. Kan de regering reflecteren op de schaal van het ANPR-registratiesysteem, mede in het licht van het feit dat apparatuur in algemene zin steeds goedkoper wordt, en het daardoor gemakkelijker zal worden om op termijn meer camera's in te zetten? De voornoemde leden achten inzage in de schaal van deze wetgeving van groot belang bij de toetsing van de uitvoerbaarheid en proportionaliteit van het wetsvoorstel.

Indien een gesignaleerd voertuig wordt gesignaleerd door een ANPR-camera, wordt er dan direct capaciteit voor vrijgemaakt om de auto veilig te stellen, zo vragen de leden van de **SP**-fractie. Of is de camera alleen bedoeld voor het achteraf terugkijken?

Voorts vragen voornoemde leden hoeveel ANPR-camera's er nu al staan. Met welk doel staan de ANPR camera's er nu? En hoeveel camera's wil de regering gaan bijplaatsen?

Gemeld wordt dat het doel van het wetsvoorstel niet het vastleggen van de gezichten van bestuurders en passagiers is.¹⁰ Betekent dit dat binnen het kader van dit wetsvoorstel de aanhouding van voortvluchtigen voornamelijk of uitsluitend gebeurt via analyse van kentekengegevens en niet via de methode van gezichtsherkenning? Onder welke omstandigheden en voorwaarden kunnen Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten een succesvol beroep op toegang tot APNR-gegevens doen en welke termijnen gelden daarbij, zo vragen de **PvdA**-fractieleiden.

De **GroenLinks**-fractieleiden geven toe dat er sprake is van een geografische beperking, maar achten de drie criteria die de regering noemt inzake de locatiekeuze betreffende het plaatsen van camera's¹¹, vrij ruim omschreven. Kan zij deze wat nader toelichten, bijvoorbeeld wat het risico betreft, wanneer sprake is van een intensieve verkeersstroom of een bepaalde functie? Het gebruik zal worden omschreven in een cameraplan. Ligt er momenteel een concept-cameraplan, en zo ja, kan de regering de inhoud daarvan met de Kamer delen? Hoe verloopt de procedure van een cameraplan, wie toetst in hoeverre het cameraplan voldoet aan de drie criteria en aan de criteria van de Europese jurisprudentie? Wie kan er bezwaar maken tegen het cameraplan? In het concept van de ontwerp-AMvB bij het onderhavige wetsvoorstel staat vermeld dat ook camera's van andere instanties worden gebruikt. Om welke instanties gaat het, en wat is de omvang daarvan?

5. Bewaartermijn

Zou de regering de **SP**-fractieleiden kunnen toelichten waarom ervoor is gekozen om de gegevens slechts vier weken te bewaren? Met uitzondering van de onderzoeken door een Team Grootchalig Onderzoek (TGO) en andere prioritaire onderzoeken, moeten de meeste onderzoeken wachten totdat ze kunnen worden opgepakt wanneer hier capaciteit voor

¹⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 542, nr. 6, p. 35.

¹¹ Kamerstukken I 2016/17, 33 542, C, p. 9.

beschikbaar is. Zodra de andere onderzoeken worden opgestart, zijn de eerste vier weken al ruimschoots voorbij. Daarnaast kunnen onderzoeken soms maanden tot jaren duren. Graag de reactie van de regering. Voorts vragen voornoemde leden hoe lang de ANPR-informatie nu wordt bewaard.

6. Vernietigingsplicht

De **D66**-fractieleden en de leden van de **SP**-fractie merken op dat de regering spreekt van het feit dat er geautomatiseerd wordt vernietigd. Zij wijzen erop dat de vertegenwoordiger van de Nederlandse Vereniging van Strafrechtadvocaten (NVSA) tijdens de deskundigenbijeenkomst van 20 juni 2017 naar voren heeft gebracht dat de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) in een brief van 17 maart 2017 aan de Minister heeft opgemerkt, dat geautomatiseerd vernietigen niet hetzelfde is als automatisch vernietigen. Voorts kwam uit deze bijeenkomst naar voren dat de overheid zich niet altijd een betrouwbare partner toont als het gaat om het naleven van wetgeving als het bijvoorbeeld gaat om DNA-opslag of ANPR-gegevens. Zo werd ingebracht dat DNA moet worden vernietigd als een verdachte wordt vrijgesproken of niet wordt vervolgd, maar dat de overheid dat veelal niet doet om vervolgens het DNA later weer te gebruiken in andere strafzaken. ANPR-gegevens liggen bij de Belastingdienst. Op dit moment liggen ongeveer 7 miljard foto's van kentekens bij de Belastingdienst; 7 miljard foto's die voor een deel ten onrechte niet door de Belastingdienst zijn vernietigd ondanks de wettelijke plicht daartoe, en die ook worden gebruikt in belastingzaken.¹²

De **D66**-fractieleden merken daarbij op dat bij het op 11 juli 2017 plenair besproken wetsvoorstel Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 20..¹³ dezelfde problematiek speelt: de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) die door de toezichthouder, de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD), wordt bekritiseerd vanwege het niet vernietigen van gegevens, waar die plicht daar wel geldt. De voornoemde leden maken zich zorgen dat gecodificeerde bewaartermijnen door deze praktijk tot dode letter verworden. Kan de regering deze zorgen wegnemen?

De **SP**-fractieleden merken op bij hetgeen bij de deskundigenbijeenkomst van 20 juni 2017 naar voren is gekomen en dat hiervoor is aangehaald, dat de Hoge Raad op 24 februari 2017 in een aantal zaken heeft geoordeeld dat vanwege het ontbreken van een wettelijke grondslag om de ANPR-gegevens te verzamelen, de gegevens niet mogen worden gebruikt in fiscale zaken. De Hoge Raad heeft gezegd dat het van het bewijs moet worden uitgesloten.¹⁴ Het gaat erom dat het noodzakelijk is dat de vernietigingsplicht die bestaat, wordt nageleefd. Immers, de overheid heeft laten zien dat het niet gebeurt. De burger zal zo ook het vertrouwen in de onderhavige wetgeving verliezen. Graag de reactie van de regering.

7. Wetssystematiek

De leden van de **D66**-fractie vragen waarom niet is gekozen voor een techniekneutrale benadering bij onderhavige wetgeving. Bij de Grondwetsherziening van het brief-, telefoon-, en telegraafgeheim¹⁵ werd door de regering wel gekozen voor deze techniekneutrale benadering. Het gaat bij het onderhavige wetsvoorstel om de visuele waarneming van auto's en

¹² Kamerstukken I 2016/17, 33 542/34 372, E, p. 3–4.

¹³ Kamerstukken 34 588.

¹⁴ HR 24 februari 2017, ECLI:NL:HR:2017:286; HR 24 februari 2017, ECLI:NL:HR:2017:287; HR 24 februari 2017, ECLI:NL:HR:2017:288.

¹⁵ Kamerstukken 33 989.

het registreren van voertuigen. Met de opkomst van zelfrijdende auto's en ontwikkelingen rond *connected cars*, die op allerlei manieren met hun omgeving communiceren, valt te verwachten dat deze wetgeving in de nabije toekomst wellicht achterhaald is. Wordt in dat geval teruggevallen op andere wetgeving, zoals de Wet op inlichtingen- en veiligheidsdiensten of komt de regering dan opnieuw met een *lex specialis* voor de specifieke bevoegdheid van het registreren van dergelijke gegevens?

De **SP**-fractieleden vragen wat de overweging was voor de regering om de ANPR wettelijk apart te regelen. Het had bijvoorbeeld ook meegenomen kunnen worden in het nieuwe Wetboek van Strafvordering onder systematische toezicht met onlinesurveillance, peilbakens en andere technische hulpmiddelen die de politie inzet.

8. Overige

De **SP**-fractieleden vragen hoeveel aangiften er in de afgelopen vijf jaren jaarlijks zijn gedaan van autodiefstal en andere voertuigdiefstallen (gespecificeerd naar voertuigen) en hoeveel van die aangiften er jaarlijks zijn uitgerechercheerd. Graag de reactie van de regering. In hoeverre zal ANPR gebruikt worden om voertuigcriminaliteit te onderzoeken of is het daar niet voor bedoeld?

Wat zijn de gespecificeerde kosten voor de Nederlandse samenleving die gemoeid gaan met het onderhavige wetsvoorstel? Wat kost het volledige systeem jaarlijks, zo vragen de leden van de SP-fractie. Graag de reactie van de regering.

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie zien de reactie van de regering bij voorkeur uiterlijk 8 september 2017 met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Duthler

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Van Dooren