



Advies Raad van State inzake het ontwerpbesluit houdende bestendiging van de toepasselijkheid op vluchten binnen de Europese Unie van de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven

Nader Rapport

30 mei 2022

Nr. 4025249

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, houdende bestendiging van de toepasselijkheid op vluchten binnen de Europese Unie van de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 11 april 2022, nr. 2022000842, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 18 mei 2022, nr. W16.22.00043/II, bied ik U hierbij aan.

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

De opmerking in de redactionele bijlage bij het advies is overgenomen.

Ik moge U hierbij het ontwerpbesluit en de nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

D. Yeşilgöz-Zegerius.



Advies Raad van State

No. W16.22.00043/II

's-Gravenhage, 18 mei 2022

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 11 april 2022, no.2022000842, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende bestendiging van de toepasselijkheid op vluchten binnen de Europese Unie van de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven, met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen inhoudelijke opmerkingen over het ontwerpbesluit.

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling adviseert het besluit te nemen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



**Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State
betreffende no.W16.22.00043/II**

- In de aanhef artikel 25a PNR-wet schrappen (zie Aanwijzing 4.10, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving).



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit houdende bestendiging van de toepasselijkheid op vluchten binnen de Europese Unie van de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Justitie en Veiligheid van 8 april 2022, Directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. 3936420;

Gelet op de artikelen 25a en 26, tweede lid, van de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van (datum en nummer));

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Justitie en Veiligheid van (datum nader rapport), Directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. (kenmerk nader rapport)

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

Artikel 25 a van de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven vervalt.

Artikel 2

Dit besluit treedt in werking met ingang van [... juni] 2022.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

NOTA VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Op 18 juni 2019 is de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven (hierna: de PNR-wet) in werking getreden.¹ De PNR-wet strekt tot implementatie van Richtlijn (EU) 2016/681/EU van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit (hierna: PNR-richtlijn).²

Op grond van artikel 3 van de PNR-wet is de wet van toepassing op zowel vluchten naar of vanuit derde landen (hierna: extra-EU vluchten) als op vluchten binnen de Europese Unie (hierna: intra-EU vluchten) en de passagiersgegevens (hierna: passagiersgegevens dan wel PNR-gegevens³) van deze vluchten. Een intra-EU vlucht is een vlucht door een luchtvaartmaatschappij die vanuit een andere lidstaat, zonder tussenlandingen op het grondgebied van een derde land, volgens plan zal aankomen op het grondgebied van Nederland, of die zal vertrekken vanaf het grondgebied van Nederland en, zonder tussenlandingen op het grondgebied van een derde land, volgens plan zal aankomen op het grondgebied van een of meer andere lidstaten.⁴ Ingevolge artikel 25a juncto artikel 26, tweede lid, van de PNR-wet vervalt op 18 juni 2022 de toepassing van de PNR-wet op de intra-EU vluchten tenzij voordien bij algemene maatregel van bestuur is bepaald dat artikel 25a vervalt. Met dit besluit wordt de toepasselijkheid van de PNR-Wet op de intra-EU vluchten gehandhaafd.

Op 24 juli 2020 is de evaluatie van de PNR-richtlijn door de Europese Commissie (hierna: Commissie) verschenen, waarin onder andere wordt geconcludeerd dat de tot nu toe behaalde resultaten de toegevoegde waarde van het gebruik van PNR-gegevens, zowel op intra-EU vluchten als vluchten van en naar derde landen, duidelijk illustreren. In de kabinetsreactie die bij brief van 15 oktober 2020 aan de Tweede Kamer is aangeboden wordt geconstateerd dat de conclusie van de Commissie over de toegevoegde waarde van het gebruik van PNR-gegevens overeenkomt met de eerste ervaringen van de Passagiersinformatie Eenheid Nederland (hierna: Pi-NL).⁵ Ondanks de korte tijd dat de Pi-NL actief is, zijn PNR-gegevens, waaronder die van intra-EU vluchten, ook in Nederland van belang gebleken en wordt het nut, de noodzaak en evenredigheid van de PNR-richtlijn onderschreven.⁶ Daarnaast is op 28 september 2021 het door artikel 25 van de PNR-wet voorziene verslag (hierna: evaluatie) ontvangen. In deze evaluatie wordt afzonderlijk aandacht besteed aan de verwerking van passagiersgegevens van intra-EU vluchten. De evaluatie toont een positief beeld van de effecten en de bijdrage die de PNR-wet levert aan het voorkomen, onderzoeken, opsporen en vervolgen van terroristische misdrijven en zware criminaliteit zoals door de wet is beoogd. Bij brief van 12 november 2021 is de evaluatie aan de Eerste en Tweede Kamer aangeboden, tezamen met een reactie van de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Defensie.⁷ Ook hierin worden het nut en de noodzaak van de PNR-gegevens, waaronder die van intra-EU vluchten, benadrukt en wordt er gewezen op het belang van het onderhavige besluit. Op de uitkomsten van beide evaluaties wordt verder ingegaan in paragraaf 2.3.

2. Hoofdlijnen

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de horizonbepaling van artikel 25a juncto artikel 26, tweede lid, van de PNR-wet, de doelstelling van de PNR-richtlijn en -wet en de noodzaak van de toepassing van de PNR-wet op intra-EU vluchten. Vervolgens wordt aan de hand van de evaluaties van de PNR-Richtlijn en de PNR-wet, alsmede statistische gegevens, casuïstiek en de ervaringen in andere lidstaten, de noodzaak van voortzetting van de regeling inzake intra-EU vluchten nader onderbouwd.

¹ Wet van 5 juni 2019, houdende regels ter implementatie van richtlijn (EU) 2016/681 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit (PbEU 2016, L 119) (Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven), Stb. 2019, 206.

² PbEU 2016, L 119/132. De PNR-richtlijn bevat een gemeenschappelijk rechtskader voor de EU-lidstaten voor het verwerken van persoonsgegevens van vliegtuigpassagiers ten behoeve van het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristisch misdrijven en ernstige criminaliteit. Zij heeft tot doel een effectievere samenwerking tussen de EU-lidstaten op het gebied van terrorismebestrijding.

³ PNR (Passenger Name Record) gegevens zijn gegevens waarover luchtvaartmaatschappijen ten behoeve van hun eigen bedrijfsvoering beschikken. In bijlage I van de PNR-richtlijn is een (limitatieve) lijst opgenomen waarin de PNR-gegevens worden opgesomd. Zie artikel 1 (definitie passagiersgegevens).

⁴ Artikel 1 PNR-wet (definitie van 'vlucht binnen de Europese Unie').

⁵ Zie artikel 1 PNR-wet (definitie van 'passagiersinformatie-eenheid') en artikel 5 (taken van de passagiersinformatie-eenheid).

⁶ Kamerstukken II, 2020/21, 34 861, nr. 25.

⁷ Kamerstukken II, 2021/22, 34 861, nr. 29.

2.1. Horizonbepaling

De horizonbepaling voor het verzamelen, verwerken en analyseren van PNR-gegevens van intra-EU vluchten is toegevoegd als gevolg van een amendement van het lid Groothuizen.⁸ Reden hiervoor was de behoefte aan meer duidelijkheid over de toegevoegde waarde van deze regeling, in combinatie met het feit dat de PNR-richtlijn de mogelijkheid geeft om intra-EU vluchten onder het bereik van de PNR-wet te brengen maar daar niet toe verplicht. Ingevolge een in de JBZ-Raad van 3 en 4 december 2015 aangenomen verklaring hebben de EU-lidstaten er echter unaniem mee ingestemd om gebruik te maken van deze mogelijkheid en het PNR-systeem ten volle toe te passen op intra-EU vluchten zoals in artikel 2, eerste en tweede lid, PNR-richtlijn bepaald.⁹ In het verlengde van voornoemd amendement is bij amendement van hetzelfde lid Groothuizen in de evaluatiebepaling van artikel 25 van de PNR-wet opgenomen dat de effectiviteit van de verwerking van passagiersgegevens van vluchten binnen de Europese Unie in de evaluatie expliciet aan de orde komt.¹⁰ Indien uit de evaluatie van de wet na twee jaar blijkt dat voortzetting van deze regeling wenselijk is, zo voorzagt de initiatiefnemer, dan heeft de minister nog één jaar om bij algemene maatregel van bestuur de voortzetting daarvan te garanderen. Zoals bij brief van 16 juni 2021 aan de Tweede Kamer is meegedeeld, is de evaluatie vertraagd.¹¹ Desalniettemin zijn de resultaten van de evaluatie betrokken bij het onderhavige besluit.

2.2. Doelstelling PNR-richtlijn en -wet en noodzaak toepassing PNR-wet op intra-EU vluchten

Doelstelling PNR-richtlijn en -wet

De PNR-richtlijn en -wet hebben tot doel de interne veiligheid binnen de Europese Unie te waarborgen en het leven en de veiligheid van personen te beschermen, door het verzamelen en verwerken van PNR-gegevens van luchtvaartpassagiers door daartoe aangewezen bevoegde instanties ten behoeve van het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit.¹² Het verzamelen en analyseren van PNR-gegevens van luchtvaartpassagiers biedt de opsporingsinstanties een effectief instrument om terroristische en criminele netwerken in kaart te brengen en terrorisme en zware criminaliteit te bestrijden en zodoende de veiligheid te waarborgen. Daarbij is nodig dat de verzamelde PNR-gegevens betrekking hebben op zowel vluchten naar of vanuit derde landen als op vluchten binnen de Europese Unie.

Nut en noodzaak toepassing PNR-wet op intra-EU vluchten

Zoals bij de totstandkoming van de PNR-wet reeds is uiteengezet, is het belang van het kunnen gebruiken van passagiersgegevens van vluchten binnen de Europese Unie naar of vanaf Nederland, groot. Dit is na ruim twee jaar toepassing van de PNR-wet onverminderd het geval.

Ernstige criminaliteit vindt steeds meer plaats over de landsgrenzen heen, zowel de binnen- als de buitengrenzen van de Europese Unie. Vanwege het vrij verkeer van personen binnen de Europese Unie kunnen terroristen en zware criminelen zich door de hele Unie bewegen zonder duidelijk kenbare sporen van reisbewegingen achter te laten. Kennis en ervaring verkregen uit rechercheonderzoeken naar terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit bevestigen het beeld dat er met name binnen de Europese Unie veel wordt gereisd.¹³ Passagiers verlaten ook niet altijd het grondgebied van de Unie, bijvoorbeeld omdat zij woonachtig zijn binnen de Unie. Door afwezigheid van grenscontroles binnen het Schengengebied kunnen opsporingsdiensten voorts geen volledig beeld van reispatronen krijgen. Aan de hand van (bewaarde) passagiersgegevens van intra-EU vluchten wordt het wel mogelijk reisbewegingen en modus operandi van verdachten (retrospectief) inzichtelijk te maken. In deze patronen kunnen bijvoorbeeld ook medereizigers worden onderkend waardoor een netwerk (vollediger) in kaart kan worden gebracht. Dit versterkt de bewijsmogelijkheden van het bestaan van een georganiseerd verband bij het voorbereiden of plegen van deze misdrijven aanzienlijk. Het raadplegen van PNR-gegevens van intra-EU vluchten kan ook bijdragen aan het sneller opsporen van een verdachte na een aanslag of een ander zwaar misdrijf in Europa.

⁸ Kamerstukken II, 2018/19, 34 861, nr. 15.

⁹ Zie hierover o.a. Kamerstukken II, 2015/16, 32 317, nr. 375 en Kamerstukken II, 2018/19, 34 861, nr. 21.

¹⁰ Kamerstukken II, 2018/19, 34 861, nr. 14.

¹¹ Kamerstukken II, 2020/21, 34 861, nr. 27.

¹² Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II, 2017/18, 34 861, nr. 3, p. 5: 'De overeenkomstig het wetsvoorstel verzamelde gegevens mogen door de Pi-NL en de aangewezen bevoegde instanties, zijnde het openbaar ministerie, politie, Koninklijke marechaussee, bijzondere opsporingsdiensten en Rijksrecherche uitsluitend worden verwerkt om terroristische misdrijven en bepaalde vormen van ernstige criminaliteit te voorkomen, op te sporen, te onderzoeken of te vervolgen'.

¹³ Uit de Europese dreigingsanalyse over zware en georganiseerde criminaliteit (SOCTA) uit april 2021 blijkt dat van de Europese criminele samenwerkingsverbanden, 38% betrokken is bij de drugshandel en dat van deze verbanden, 65% uit meerdere nationaliteiten bestaat en 70% actief is in meer dan drie landen.

PNR-gegevens van intra-EU vluchten zijn voorts van essentieel belang om inzicht te krijgen in een zogenaamde 'broken travel'. Dit is een vlucht waarbij personen van buiten de Europese Unie in een andere lidstaat aankomen en vervolgens via een nieuwe, aparte vlucht binnen de Europese Unie doorreizen naar Nederland of een andere lidstaat. 'Broken travels' zijn een bekend fenomeen waarmee criminelen hun reisgedrag bewust proberen te verhullen. Detectie daarvan vergt inzicht in de reisbewegingen die juist binnen de Europese Unie plaatsvinden.

In de paragrafen 2.4 en 2.5 zijn een aantal recente voorbeelden uit de praktijk van opsporingsdiensten in Nederland en andere Europese lidstaten opgenomen. Deze voorbeelden laten zien dat gegevens over reisbewegingen binnen de Europese Unie een belangrijke bijdrage leveren aan het succesvol opsporen van verdachten in onder meer mensenhandel- en mensensmokkelzaken, fraude-, witwas-, liquidatie- en drugszaken alsook aan het in kaart brengen van een terroristische organisatie of complexe internationale criminele netwerken.

Toepassing van de PNR-wet op intra-EU vluchten is ook van belang gelet op het relatief grote aantal intra-EU vluchten ten opzichte van extra-EU vluchten. Het aantal passagiers dat gebruik maakt van een Nederlandse luchthaven op intra-EU vluchten bedroeg in 2020 ca. 63,5% van alle passagiers die jaarlijks via Nederlandse luchthavens reizen. Vóór 2020 bedroeg het aantal intra-EU passagiers circa 70% van alle passagiers. Mogelijk is de COVID 19 uitbraak en de gevolgen daarvan voor de luchtvaart van invloed geweest op de lichte daling in 2020. Er is geen aanleiding om te verwachten dat deze verdeling tussen intra-EU en extra-EU vluchten verandert.

Deze verhouding wordt ook gereflecteerd in het aantal verstrekkingen aan de daartoe aangewezen bevoegde (opsporings-)instanties. Intra-EU-verkeer is, na twee jaar toepassing van de PNR-wet, (nog steeds) veruit de grootste bron van verstrekkingen van passagiersgegevens door de Pi-NL. In 2020 hebben er in totaal 13.069 verstrekkingen aan bevoegde instanties plaatsgevonden.¹⁴ Van deze verstrekkingen had 70%, oftewel ca. 9.136, betrekking op intra-EU vluchten. Het grote aantal verstrekkingen van passagiersgegevens door de Pi-NL dat betrekking heeft op intra-EU vluchten is ook een bevestiging dat criminelen en terroristen grensoverschrijdend opereren, met name binnen de Europese Unie. Passagiersgegevens van intra-EU vluchten zijn dan ook van cruciaal belang voor onze opsporingsdiensten en dragen rechtstreeks bij aan onze nationale veiligheid en die van Europa.

Meer in het algemeen biedt de toepassing van het PNR systeem mogelijkheden die andere instrumenten, zoals de API-richtlijn, niet bieden.¹⁵ Op grond van de API-richtlijn, die op het tegengaan van illegale migratie en versterking van de grenscontroles ziet, en daarmee een ander doel heeft dan de PNR-richtlijn, worden in Nederland uitsluitend passagiersgegevens verwerkt van binnenkomende extra-EU (en extra-Schengen) vluchten. De PNR-richtlijn en -wet zien echter op de verwerking van passagiersgegevens van zowel intra- als extra EU vluchten alsmede van zowel inkomende als uitgaande vluchten. Daarnaast geven de PNR-datavelden, waarin ook relevante API-gegevens¹⁶ zijn opgenomen, een vollediger informatiebeeld wat van toegevoegde waarde is in een opsporingsonderzoek. Bovendien mogen passagiersgegevens volgens de PNR-wet in drie 'pushes' verzameld worden, te weten 48 uur vóór vertrek, 24 uur vóór vertrek en op het moment van vertrek. Dit in tegenstelling tot de API-richtlijn waarbij passagiersgegevens enkel op het moment van vertrek worden verzameld en aan de nationale autoriteiten worden verstrekt. Deze drie 'pushes' verbeteren en vergroten het handelingsperspectief van opsporingsinstanties die hierdoor 48 uur de tijd hebben om te handelen. Er is geen ander instrument dat het verzamelen van een vergelijkbare gegevens-set binnen een dergelijk tijdvak mogelijk maakt.¹⁷ Volgens nationale autoriteiten van de lidstaten is de PNR-gegevens-set, zoals opgenomen in bijlage I van de PNR-richtlijn, ook strikt noodzakelijk om de doelstellingen van de PNR-richtlijn te verwezenlijken.¹⁸

Bij de vraag of intra-EU vluchten onder het bereik van de PNR-wet moeten blijven, dient ook aandacht

¹⁴ Dit aantal betreft alle verstrekkingen, oftewel de verstrekkingen aan Nederlandse en Europese bevoegde instanties, andere PIU's, bevoegde autoriteiten in derde landen en Europol.

¹⁵ Richtlijn (EG) 2004/82/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven (PbEU 2004, L 261, blz. 24). Ten behoeve van grenscontroles en het tegengaan van illegale migratie zijn luchtvaartmaatschappijen verplicht om bepaalde gegevens van alle passagiers en bemanningsleden die van buiten het Schengengebied en van buiten de Europese Unie naar Nederland vliegen, te verstrekken aan de autoriteiten die belast zijn met grenscontrole. Het gaat om gegevens uit het reisdocument die worden aangevuld met enkele gegevens over de vlucht en de boeking. Deze verplichting heeft zijn basis in de Vreemdelingenwet.

¹⁶ Onder Advance Passenger Information (API) wordt verstaan een set van maximaal 39 gegevens, die betrekking hebben op de vlucht, de individuele passagier en zijn bagage; API-gegevens betreffen onder meer de gegevens uit het reisdocument (zoals naam, geboortedatum en nationaliteit), gegevens over de vlucht (zoals het vluchtnummer en tijdstip van vertrek) en gegevens over de reisroute. Zie hierover 'Guidelines on Advance Passenger Information', WCO/IATA/ICAO, 2014.

¹⁷ Zie ook antwoorden op de vragen van de GL-fracties, Verslag van een schriftelijk overleg over de Voorhang ontwerpbesluit houdende bestendiging van de toepasselijkheid op vluchten binnen de Europese Unie van de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven, Kamerstukken I, 2021/22, 34 861, N.

¹⁸ Zie hierna onder 2.3 Evaluatie van de PNR-richtlijn door de Europese Commissie.

te worden besteed aan de situatie die zou zijn ontstaan wanneer Nederland geen passagiersgegevens van intra-EU vluchten meer zou verwerken.

Daarbij moet worden bedacht dat Nederland in dat geval een uitzondering binnen de Europese Unie zou zijn (zie hierover ook paragraaf 2.5) waardoor het risico ontstaat dat terroristen en criminelen juist Nederland zullen kiezen als transferplek omdat hun vervolgroute (deels) ongedetecteerd blijft. Daarmee zou Nederland een zwakke schakel in de Europese veiligheidsketen worden, terwijl Schiphol een van de belangrijkste luchthavens van Europa is en een knooppunt van intercontinentale en intra-EU-vluchten vormt. Dit vormt niet alleen een risico voor de eigen nationale veiligheid maar ook voor de veiligheid van Europa als geheel.

Ook zou het niet meer toepassen van de PNR-richtlijn op intra-EU vluchten nadelige gevolgen hebben voor de informatiepositie van Nederlandse opsporingsinstanties en daarmee ook voor de bestrijding van ernstige criminaliteit en terrorisme. Nederland zou dan niet meer beschikken over PNR-gegevens van uit Nederland vertrekkende vluchten naar, en in Nederland aankomende vluchten vanuit andere EU-lidstaten terwijl de lidstaten van aankomst respectievelijk vertrek wel over die informatie beschikken. Voorts zou Nederland niet langer binnen de kaders van de PNR-richtlijn door andere lidstaten bevraagd (kunnen) worden op passagiersgegevens van reizigers die van en naar een andere EU-lidstaat reizen. Hierdoor zou Nederland minder zicht hebben op eventuele aandacht van opsporingsinstanties van andere lidstaten voor (Nederlandse) passagiers op deze vluchten die het wel heeft als Nederland bevraagd kan worden op passagiersgegevens van reizigers op intra-EU vluchten; als gevolg waarvan bescherming van belangen van Nederlandse onderdanen of van lopende opsporingsonderzoeken waarin reizigers op intra-EU vluchten voorkomen, moeilijker kan worden gewaarborgd. Bovendien zou Nederland voor het onderzoeken van onze eigen subjecten of verdachten afhankelijk worden van andere lidstaten: bevoegde instanties moeten (en kunnen) immers informatie over reizigers op intra-EU vluchten van en naar Nederland (alleen) opvragen in andere EU-lidstaten. Kortom, het te beschermen belang – de nationale en Europese veiligheid – wordt met deze situatie niet gediend.

Het niet meer verwerken van gegevens van intra-EU vluchten heeft ook gevolgen voor het verzamelen van PNR-gegevens van extra-EU vluchten. Een belangrijk deel van de extra-EU vluchten wordt namelijk gemist indien er een transfer in de Europese Unie plaatsvindt voordat er naar een bestemming in een derde land wordt gevlogen danwel nadat vanuit een derde land naar een andere bestemming in de Europese Unie wordt gevlogen. Dit geldt met name voor transfervluchten waarbij Nederland zelf het land van aankomst of vertrek is en het transferland binnen de Europese Unie ligt (Amsterdam-Parijs-derde land/ derde land-Parijs-Amsterdam). Doordat luchtvaartmaatschappijen dit registreren als twee afzonderlijke vluchten wordt de gehele vlucht, en dus ook de extra-EU vlucht, gemist. Voor transfervluchten waarbij Nederland het transferland is met een land van aankomst of vertrek binnen de Europese Unie (Parijs – Amsterdam – derde land/ derde land – Amsterdam – Parijs) wordt steeds een deel van de vlucht gemist waardoor de analysemogelijkheden van de uit de extra-EU vlucht verkregen gegevens worden beperkt. Bij verwerking van intra-EU vluchten wordt daarentegen steeds informatie over het gehele traject verkregen. Met andere woorden, wanneer PNR-gegevens van intra-EU vluchten niet meer zouden worden verwerkt, dan worden de PNR-gegevens van de daaraan gekoppelde extra-EU vlucht ook gemist of beperkt bruikbaar.¹⁹

Verder zou het besluit om niet langer PNR-gegevens van intra-EU vluchten te verzamelen Nederland, in Europees en internationaal verband, ook in politieke zin kunnen worden aangerekend. Zoals gezegd zou Nederland hierdoor een zwakke schakel zijn geworden bij de uitwisseling van PNR-gegevens. Een meer kwetsbare nationale veiligheid die daarvan het gevolg is, raakt ook de veiligheid van de andere lidstaten en derde landen. Onze nationale veiligheid is immers direct verbonden met de nationale veiligheid van andere EU-lidstaten.

In dit verband is nog van belang dat met de implementatie van de PNR-richtlijn en het van toepassing verklaren van het PNR-systeem op intra-EU vluchten, tevens voldaan wordt aan de VN Veiligheidsraad Resolutie 2396 (2017). Deze op 21 december 2017 unaniem aangenomen resolutie verplicht alle leden van de VN tot het ontwikkelen van het vermogen om passagiersgegevens te verzamelen, verwerken en analyseren. Dit in het kader van de bestrijding van terrorisme (later is georganiseerde criminaliteit hieraan toegevoegd).²⁰ Er wordt daarbij geen onderscheid gemaakt tussen bepaalde vluchten. Deze resolutie van de VN-Veiligheidsraad is aangenomen onder Hoofdstuk VII van het VN-Handvest, dat wil

¹⁹ Dit geldt uitsluitend voor vluchten waarbij sprake is van één boeking van twee (of meerdere) vluchten waarvoor dezelfde reserveringsgegevens gelden.

Zie hierover ook antwoorden op de vragen van de VVD- en D66-fracties, Verslag van een schriftelijk overleg over de Voorhang ontwerpbesluit houdende bestendiging van de toepasselijkheid op vluchten binnen de Europese Unie van de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven, Kamerstukken II, 2021/22, 34 861, nr. 31.

²⁰ Dit gebeurde bij Resolutie 2482 (2019) die op 19 juli 2019 is aangenomen.

zeggen dat de resolutie juridisch bindend is voor elke VN-lidstaat. Wanneer zou zijn afgezien van het verwerken van gegevens van intra-EU vluchten dan zou Nederland ook niet meer voldoen aan deze internationaalrechtelijke verplichting.

Waarborgen gegevensbescherming en evenredigheid

Naast een effectief informatie-uitwisselingsstelsel schept de PNR-richtlijn, en in het verlengde daarvan de PNR-wet, ook een rechtskader met uitgebreide waarborgen voor de bescherming van de persoonsgegevens van passagiers bij het verzamelen en het verwerken van deze gegevens door de Passagiersinformatie Eenheden (hierna: PIU's) en de bevoegde instanties.²¹ Met het oog op de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit is daarbij gestreefd naar een zo beperkt mogelijk inperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Het gegevensbeschermingsregime van de PNR-richtlijn en -wet is van toepassing op alle verwerkingen van passagiersgegevens en derhalve onverkort van toepassing op intra-EU-vluchten.

Op het gegevensbeschermingsregime van de PNR-richtlijn en -wet is bij de totstandkoming van de PNR-wet uitvoerig ingegaan.²² Hierna worden de belangrijkste waarborgen kort samengevat. De lijst van passagiersgegevens die kunnen worden verzameld en verwerkt bevat uitsluitend details over de reserveringen en de reisroutes van de passagiers, die de bevoegde instanties in staat stellen te bepalen welke passagiers een risico voor de interne veiligheid binnen de Europese Unie (kunnen) vormen. De met de passagiersgegevens verstrekte informatie ziet dus slechts op een beperkt deel van het privéleven van een passagier, namelijk diens vliegbeveiliging. Het verwerken van bijzondere categorieën van persoonsgegevens is niet toegestaan. De passagiersgegevens mogen alleen op Europees grondgebied worden opgeslagen en mogen door de Pi-NL niet langer dan vijf jaar worden bewaard, waarna zij moeten worden gewist. Bovendien moeten de persoonsgegevens na zes maanden worden afgeschermd en zijn deze gegevens daarna uitsluitend toegankelijk ter uitvoering van een vordering op grond van het Wetboek van strafvordering of van de Wet op de economische delicten (WED). Voor de verstrekking van de persoonsgegevens na zes maanden is ook de toestemming van de officier van justitie nodig.

Om een hoog niveau van gegevensbescherming te waarborgen, is voorts, naast het toezicht door de Autoriteit Persoonsgegevens, een functionaris voor gegevensbescherming specifiek belast met het toezicht op de wijze van verwerking van passagiersgegevens door de Pi-NL. Iedere verwerking van passagiersgegevens dient te worden geregistreerd en gedocumenteerd. Ook dienen de passagiers duidelijk en nauwkeurig te worden geïnformeerd over het verzamelen van PNR-gegevens, het doel ervan en over hun rechten, hetgeen in de praktijk gebeurt via zowel de luchtvaartmaatschappijen als de Rijksoverheid.²³ De passagiersgegevens worden alleen vergeleken met de in artikel 7 van de PNR-wet bedoelde risicocriteria en de op grond van artikel 6, tweede lid, onderdeel a, van de PNR-wet specifiek aangewezen databanken²⁴, zoals de internationale databank SIS (hierna: SIS-databank).²⁵ Bij de vergelijking vindt vervolgens nog een doelbindingtoets plaats om te waarborgen dat gegevens uitsluitend gebruikt worden om terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit te voorkomen, op te sporen, te onderzoeken en te vervolgen. Bij een positieve overeenkomst ('match') zal de Pi-NL beoordelen of de passagiersgegevens of het verwerkingsresultaat ervan aan een bevoegde instantie, Europol of een PIU van een andere lidstaat kunnen worden doorgegeven. Als voorwaarde geldt dat deze beoordeling op niet-geautomatiseerde wijze en door menselijke tussenkomst dient plaats te vinden en dat bij validatie ('hit'), gegevens steeds per geval worden doorgegeven.²⁶ Dit betekent dat passagiers nooit enkel op basis van een automatische match kunnen worden aangehouden of de toegang tot een vlucht kunnen worden geweigerd. De Pi-NL neemt zelf geen beslissing over, bijvoorbeeld, het controleren of aanhouden van een passagier. Het is aan de bevoegde instantie om te bepalen of en hoe zij aan een verstrekking opvolging geeft. Verdere verwerking van de verstrekte passagiersgegevens of het verwerkingsresultaat door de bevoegde instanties is ook gebonden aan de doelen van de PNR-richtlijn en vindt plaats op grond van de toepasselijke nationaalrechtelijke

²¹ Ook voor de inwerkingtreding van de PNR-richtlijn en wet konden opsporingsambtenaren van de bevoegde instanties gebruik maken van hun bevoegdheid op grond van het Wetboek van Strafvordering of de Wet op de economische delicten om in het belang van een opsporingsonderzoek, passagiersgegevens te vorderen bij luchtvaartmaatschappijen. Deze vorderingen worden thans bij de Pi-NL gedaan.

²² Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II, 2018/19, 34 861, nr. 3, p. 23 ev.

²³ Zie bijvoorbeeld <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/luchtvaart/reisgegevens-luchtvaart>.

²⁴ Aangewezen databanken betreffen databanken die gegevens bevatten met betrekking personen die ten behoeve van het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van terroristische of ernstige misdrijven worden gezocht en daarom 'gesignaleerd' staan.

²⁵ Verordening (EG) nr. 1987/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II), PbEU 2006, L381, 4. Zie ook Besluit 2007/533/JBZ van de Raad van 12 juni 2007 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II), PbEU 2007, L205, 63 (SIS II-Besluit).

²⁶ Artikel 8, PNR-wet.

voorwaarden.²⁷ Als blijkt dat in vervolg op een doorgifte door de Pi-NL een bevoegde instantie ondanks voornoemde waarborgen ten onrechte actie heeft ondernomen kan deze passagier worden toegevoegd aan een zogenaamde 'white-list' om herhaling te voorkomen. Er zijn echter nog geen gevallen bij Pi-NL gemeld waarin dit nodig is gebleken. In het kader van de handmatige beoordeling van positieve overeenkomsten zal de Pi-NL ook altijd controleren of de passagier niet voorkomt op de 'white-list', oftewel de 'false-positives', die wordt bijgehouden op grond van artikel 20, vierde lid, van de PNR-wet. Tot slot zijn specifieke bepalingen van de Wet politiegegevens van overeenkomstige toepassing verklaard op de gegevensverwerkingen door de Pi-NL (zie artikel 17 van de PNR-wet).

Zoals uit het bovenstaande blijkt, is het verwerkingsproces in alle stadia, te weten de doorgifte door luchtvaartmaatschappijen, de verwerking en bewaring van passagiersgegevens en de verstrekking aan bevoegde instanties, met solide waarborgen omkleed, welke zoals gezegd onverkort van toepassing zijn bij intra-EU vluchten. Zoals blijkt uit de rapportage van de functionaris gegevensbescherming (hierna: FG) over 2020 worden deze waarborgen en de voorwaarden uit de PNR-wet in de praktijk ook goed nageleefd.²⁸ Tot op heden [PM: het moment van inwerkingtreding van dit besluit] zijn er ook geen rectificatie- of vernietigingsverzoeken ingediend.²⁹ Dankzij deze waarborgen is voorts de impact op bonafide passagiers en hun rechten op persoonlijke levenssfeer en gegevensbescherming tot een minimum beperkt, hetgeen uit zowel Nederlandse als Europese statistieken volgt. Mede om die reden concludeert de Commissie in haar evaluatie dat de verwerking van passagiersgegevens, inclusief die van intra-EU vluchten, aan het evenredigheidsbeginsel voldoet, een conclusie die ook voor de Nederlandse situatie opgaat en door de regering wordt gedeeld. Zie hierover paragrafen 2.3 en 2.4. Meer in het algemeen geldt dat er geen aanwijzingen zijn dat de toepassing van de PNR-wet op intra-EU vluchten een 'chilling' of afschrikkend effect heeft gehad op reizigers, nu er zoals gezegd weinig verzoeken van passagiers worden ontvangen en – afgezien van de COVID-19 periode – er een constante toename van het luchtverkeer binnen de Europese Unie sinds de invoering van het PNR-systeem te constateren valt.³⁰ Volgens de regering is de toepassing van de PNR-wet op vluchten binnen (en buiten) de EU dan ook verenigbaar met het recht op privacy en gegevensbescherming en gerechtvaardigd.

Onderscheid met grenscontroles

Tot slot wenst de regering te benadrukken dat, zoals ook is verduidelijkt in overweging 10 van de PNR-richtlijn, de toepassing van het PNR-systeem op intra-EU vluchten, geen herinvoering van de interne grenscontroles impliceert. Met het PNR-systeem wordt niet beoogd na te gaan of voldaan wordt aan toegangsvoorwaarden voor binnenkomst in de Schengenruimte. De PIU's, waaronder de Pi-NL, zijn ook niet belast met grenstoezicht in de zin van artikel 2, punt 10 van de Schengengrenscore en verzamelde API-gegevens mogen op grond van de PNR-richtlijn enkel worden verwerkt omwille van de doelstelling van de PNR-richtlijn. Integendeel, een aantal onderzoeken in de afgelopen jaren hebben laten zien dat de mogelijkheid om reisbewegingen binnen het Schengengebied te detecteren onverminderd van belang is, juist om de veiligheid binnen het Schengengebied te borgen zonder de noodzaak interne grenscontroles hernieuwd in te voeren. Zie hierna paragrafen 2.4 en 2.5.

2.3. Uitkomsten van de evaluaties van de PNR-richtlijn en de PNR-wet

2.3.1. Evaluatie van de PNR-richtlijn

Op grond van artikel 19 van de PNR-richtlijn is de PNR-richtlijn door de Commissie geëvalueerd. Op 24 juli 2020 heeft de Commissie verslag uitgebracht aan het Europees Parlement en de Raad van haar evaluatie.³¹ Bij brief van 15 oktober 2020 is het verslag aan de Tweede Kamer aangeboden, tezamen met een reactie van de minister van Justitie en Veiligheid.³² De evaluatie ziet op de toepassing van de PNR-Richtlijn over een periode van twee jaar vanaf de inwerkingtreding van de PNR-richtlijn (25 mei 2018) en gaat, conform artikel 19 van de PNR-richtlijn, in op alle onderdelen van de PNR-richtlijn. Ook wordt in de evaluatie ingegaan op de vraag of het nodig is om het verzamelen van passagiersgege-

²⁷ Zie voorts artikel 6 en 13 PNR-wet over de taken en bevoegdheden van de Pi-NL.

²⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/06/30/tk-rapportage-art-18-pnr-wet-2020-vdef>.

²⁹ Kamerstukken II, 2020/21, 34 861, nr. 28. Volgens het Jaarverslag Pi-NL 2020 is het aantal verzoeken van passagiers om hun rechten uit te oefenen beperkt. In 2020 zijn er 17 inzageverzoeken ingediend. Tot op heden zijn er geen rectificatie- of vernietigingsverzoeken ingediend.

³⁰ Zie cijfers van Eurostat, Statistics I Eurostat (europa.eu).

³¹ COM(2020)305 'Report from the Commission to the European Parliament and the Council On the Review of Directive 2016/681 on the use of passenger name record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime' (Evaluatie Commissie)

SWD(2020) 128 final, 'Commission staff working document accompanying the Report from the Commission to the European Parliament and the Council On the Review of Directive 2016/681 on the use of passenger name record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime'.

³² Kamerstukken II, 2020/21, 34 861, nr. 25.

vens van intra-EU vluchten verplicht te stellen. Hiertoe bevat de evaluatie een preliminaire analyse van de noodzaak, proportionaliteit en effectiviteit van de toepassing van de PNR-richtlijn op intra-EU vluchten. Omdat lidstaten passagiersgegevens van intra-EU vluchten reeds effectief verzamelen acht de Commissie het op dit moment niet essentieel om de toepassing op intra-EU vluchten verplicht te stellen.³³ Met andere woorden, niet een twijfel over, of gebrek aan noodzaak, proportionaliteit of effectiviteit van het gebruik van passagiersgegevens van intra-EU vluchten, maar juist het feit dat het PNR-systeem hier reeds effectief op wordt toegepast, maakt het volgens de Commissie niet essentieel om deze toepassing in dit stadium verplicht te stellen. Dit is ook de reden dat de evaluatie bij de beoordeling van de toepassing van de PNR-richtlijn verder geen onderscheid maakt tussen intra-EU en extra-EU vluchten. In het hiernavolgende wordt desalniettemin, waar mogelijk, de nadruk gelegd op de conclusies en constatering uit de evaluatie die specifiek of mede zien op het gebruik van passagiersgegevens van intra-EU vluchten.

Zoals in eerdergenoemde kamerbrief aangegeven, is de evaluatie over het algemeen positief over de toepassing van de PNR-richtlijn. Er wordt geconstateerd dat een goed werkend PNR-systeem is opgebouwd en dat in de korte tijd waarin zij operationeel zijn, de PIU's en de informatie-uitwisseling die het PNR-systeem mogelijk maakt, een actieve bijdrage hebben geleverd aan de bestrijding van terrorisme en ernstige criminaliteit zoals beoogd door de PNR-Richtlijn. Volgens informatie van de lidstaten is de vergelijking van passagiersgegevens met databanken en vooraf bepaalde risicocriteria bijzonder effectief gebleken bij de identificatie en aanhouding van potentiële terroristen of personen die betrokken zijn bij andere ernstige criminele activiteiten, zoals drugssmokkel, cybercriminaliteit, mensenhandel, seksueel misbruik van kinderen, fraude en deelname aan georganiseerde criminele groeperingen. Ook zijn er door het gebruik van passagiersgegevens misdrijven voorkomen.³⁴

Ten aanzien van de noodzakelijkheid en evenredigheid van het verzamelen en verwerken van passagiersgegevens constateert de Commissie dat de tot nu toe behaalde resultaten de toegevoegde waarde van het gebruik van passagiersgegevens duidelijk illustreren, zowel op vluchten binnen de EU als vluchten van en naar derde landen.³⁵ Volgens nationale autoriteiten zijn passagiersgegevens van intra-EU vluchten, in het bijzonder intra-Schengen vluchten, een belangrijk instrument om de reisbewegingen van verdachten inzichtelijk te maken alsook om verdachte reispatronen van personen die mogelijk betrokken kunnen zijn bij criminele of terroristische activiteiten maar nog niet bekend zijn bij opsporingsinstanties, in kaart te brengen. Ook meldt de Commissie dat, gebaseerd op de operationele ervaring van een aantal lidstaten, de verwerking van passagiersgegevens van intra-EU vluchten tot een aanzienlijk aantal matches heeft geleid, soms ook meer dan de gegevens van extra-EU vluchten.³⁶ In de in de evaluatie aangehaalde casussen waren deze passagiersgegevens ook bepalend voor het aanhouden van verdachten van betrokkenheid bij een terroristische organisatie.³⁷ Volgens de meeste lidstaten heeft ook de vergelijking met de signaleringen in de SIS-databank, met name ten aanzien van passagiersgegevens van intra-EU vluchten, meerwaarde voor de rechtshandavingsautoriteiten.³⁸ Verder wordt de PNR-gegevens-set, zoals opgenomen in bijlage I van de PNR-richtlijn, door nationale autoriteiten strikt noodzakelijk geacht om de doelstellingen van de PNR-richtlijn te verwezenlijken.³⁹

Volgens de Commissie volgt uit de evaluatie dat de brede toepassing van de PNR-richtlijn op luchtvaartpassagiers van intra-EU en extra-EU vluchten nodig is om de door de PNR-richtlijn beoogde doelstellingen te realiseren.⁴⁰ Deze conclusie van de Commissie komt ook overeen met de eerste ervaringen van de Pi-NL en de bevoegde instanties en wordt dan ook gedeeld. Zie hierover ook paragraaf 2.4.

Ten aanzien van de bescherming van persoonsgegevens concludeert de Commissie dat de meeste lidstaten de waarborgen uit de PNR-richtlijn juist hebben geïmplementeerd. Ook constateert de Commissie dat dankzij deze waarborgen en, zoals de statistieken die door lidstaten zijn aangeleverd laten zien, slechts een zeer beperkt aandeel (0,59%) van de passagiers wordt geïdentificeerd voor

³³ Zie pagina 10 van de Evaluatie Commissie en paragraaf 5.5 van het 'Commission staff working document'.

³⁴ Zie pagina 6–7 van de Evaluatie Commissie en p. 12 en paragrafen 5.1 en 5.2 van het Commission staff working document.

³⁵ Zie ook Kamerbrief van 15 oktober 2020, Kamerstukken II, 2020–2021, 34 861, nr. 25, blz. 2.

³⁶ Er zij in dit verband gewezen op de verwijzing in het Commission staff working document, pagina 25, opgenomen verwijzing naar Overweging 187 van het Advies 1/15 van het EU-Hof van Justitie (ECLI:EU:C:2017:592) waarin het EU-hof van Justitie benadrukt dat voor het realiseren van de doelstellingen van de PNR-Overeenkomst het van belang is dat er geen categorieën van personen en gebieden van herkomst worden uitgesloten: 'The Court in Opinion 1/15 acknowledged that 'the exclusion of certain categories of persons, or areas of origin, would be such as to hinder the achievement of the objective of automated processing of PNR data', that is to say, the prior identification of persons who may represent a risk to public security 'among all air passengers'.

³⁷ Een match is een geautomatiseerde overeenkomst tussen PNR-gegevens en gegevens uit een databank, een vordering (toekomstige gegevens) of een set van risicocriteria.

³⁸ Zie p. 37–38 (paragraaf 5.5) van het Commission staff working document.

³⁹ Zie Commission staff working document, p. 46.

⁴⁰ Zie Evaluatie Commissie p. 7 en Commission staff working document, p. 26–27.

⁴⁰ Zie Evaluatie Commissie, p. 7 en Commission staff working document, p. 25–26.

verdere opvolging en dat van een nog kleiner aandeel (0,11%), persoonsgegevens worden doorgegeven aan de bevoegde instanties. Volgens de Commissie toont dit aan dat de toepassing van het PNR-systeem gerichte resultaten oplevert waardoor de impact op bonafide passagiers en hun rechten op persoonlijke levenssfeer en gegevensbescherming, tot een minimum wordt beperkt. Daarbij is volgens de Commissie tevens relevant dat de met de passagiersgegevens verstrekte informatie slechts ziet op een beperkt deel van het privéleven van een passagier, namelijk diens vliegbeweging, dat de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens strikt verboden is en dat er geen individuele profilering van passagiers plaatsvindt. Volgens de Commissie garanderen de waarborgen uit de PNR-richtlijn dat de verwerking van passagiersgegevens op een wijze plaatsvindt die aan het evenredigheidsbeginsel voldoet.⁴¹ Ook deze conclusies van de Commissie worden gedeeld.

2.3.2. Evaluatie van de PNR-wet

Op 28 september 2021 is de evaluatie van de PNR-wet aangeboden. Deze evaluatie, die uit artikel 25 van de PNR-wet volgt, onderzoekt het gebruik, de doeltreffendheid en het effect van de PNR-wet en gaat daarbij ook in op de verwerking van passagiersgegevens van intra-EU vluchten. De Eerste en Tweede Kamer zijn over de evaluatie en de wens om de toepasselijkheid van de PNR-wet op intra-EU vluchten voor te zetten geïnformeerd bij brief van 12 november 2021.⁴²

Een kanttekening bij de evaluatie betreft de beperkte periode waar het onderzoek betrekking op heeft, te weten van 18 juni 2019 tot 5 juli 2021, en het feit dat deze periode voor een groot deel de COVID-19 pandemie omvatte. Zoals door de onderzoekers benadrukt is dit, voor een wetsevaluatie, een betrekkelijk korte onderzoeksperiode. Daarnaast is de grote impact die de COVID-19 pandemie heeft gehad op de luchtvaartsector ook van invloed geweest op de toepassing van de PNR-wet. Mede om die reden kunnen een aantal onderzoeksvragen slechts gedeeltelijk worden beantwoord.

Niettemin laat de evaluatie een positief beeld zien van het gebruik dat wordt gemaakt van de PNR-wet en van de doeltreffendheid van de wet. Het delen van passagiersgegevens van intra- en extra-EU vluchten met verschillende bevoegde instanties heeft een bijdrage geleverd aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de wet. Ook de bevoegde instanties onderschrijven het nut en toegevoegde waarde van de passagiersgegevens voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische en ernstige misdrijven. De in het onderzoek beschreven voorbeelden uit de opsporingspraktijk bevestigen het belang van passagiersgegevens, waaronder die van intra-EU vluchten, voor het inzichtelijk maken van reisbewegingen, het in kaart brengen van criminele netwerken, het onderkennen van in de SIS-databank gesignaleerde personen alsook personen die anderszins onbekend waren bij de rechtshandhavingsautoriteiten en die anders niet waren gecontroleerd, of het maken van tactische keuzes. Zoals door de onderzoekers geconstateerd, behoort het vorderen van passagiersgegevens bij de Pi-NL inmiddels tot een van de instrumenten voor digitale opsporing.⁴³ Over de mate van doeltreffendheid en de precieze bijdrage aan strafrechtelijke onderzoeken kunnen echter geen conclusies worden getrokken. Dit gelet op de korte onderzoeksperiode, de beperkte hoeveelheid opsporingsonderzoeken die tot nu toe voorhanden is en het gebrek aan adequate registratie van het gebruik van passagiersgegevens in de keten. Wat dat laatste betreft volgt uit de eerdergenoemde kabinetsbrief dat de regering de noodzaak van goede monitoringsinstrumenten onderschrijft. Zoals in de kabinetsbrief is aangegeven, wordt het monitoringsinstrumentarium van de Pi-NL – een organisatie die nog volop in ontwikkeling is – steeds verder uitgebreid en verbeterd.⁴⁴ Daarbij dient echter voor ogen gehouden te worden dat passagiersgegevens van zowel extra-EU als intra-EU vluchten vaak gebruikt worden als aanvulling of versterking van bewijsmateriaal of ter verbetering van de informatiepositie in een lopend strafrechtelijk onderzoek. Zoals in de evaluatie van de Commissie ook is benadrukt, betekent dit dat de precieze bijdrage van deze gegevens aan een onderzoek veelal moeilijk te concretiseren of kwantificeren is.⁴⁵ Tot op zekere hoogte zal dat, ook na verdere verbetering van de monitoring- en registratiesystemen, het geval blijven. Daarbij kan overigens worden vermeld dat er in de eerste vier maanden van 2020, 30 overleveringszaken plaatsvonden die rechtstreeks te herleiden zijn naar *alerts* afkomstig van de Pi-NL en er in de laatste vier maanden van 2020, 30 rechtszaken plaatsvonden waarbij passagiersgegevens onderdeel waren van het procesdossier.⁴⁶ Bij gebruik van passagiersgegevens voor het voorkomen van terroristische en ernstige misdrijven zijn de concrete,

⁴¹ Zie Evaluatie Commissie, p. 6–7 en Commission staff working document, p. 28.

⁴² Kamerstukken II, 2021/22, 34 861, nr. 29.

⁴³ K. Irion en R. van ES, Universiteit van Amsterdam en K. van der Meeren en D. Dijkman, it's public, Evaluatie PNR-Wet – September 2021, in opdracht van het WODC, p. 95–96 (Evaluatie WODC).

⁴⁴ Zie Kamerbrief van 12 november 2021, in het bijzonder de op p. 2 vermelde initiatieven en trajecten op dit punt.

⁴⁵ Zie Evaluatie Commissie p. 9–10

⁴⁶ Zie op dit punt Kamerbrief van 12 november 2021, p. 3. Zoals in de kabinetsreactie is aangegeven kon het gebruik van PNR-gegevens in deze 30 rechtszaken worden vastgesteld dankzij een in 2021 opgestart traject dat beoogt meer inzicht te krijgen in het gebruik van passagiersgegevens in de keten. Vanwege de latere start van dit traject zijn deze zaken niet meegenomen in de evaluatie van het WODC.

gunstige effecten nog moeilijker aan te tonen. Dit leidt vaak ook niet tot concrete strafzaken. Zoals geconstateerd in de evaluatie: misdrijven en criminaliteit die voorkomen konden worden, worden niet waargenomen.⁴⁷

Ook het effect van de PNR-wet op het werk van de opsporingsdiensten wordt als positief beoordeeld. De Pi-NL als één aanspreekpunt heeft het vorderen van passagiersgegevens efficiënter gemaakt. Door de PNR-wet zijn er voorts nieuwe mogelijkheden voor onderzoek en opsporing gecreëerd, zoals de mogelijkheid om vooraf te beoordelen welke passagiers bij aankomst in of vertrek uit Nederland aan nader onderzoek moeten worden onderworpen. Op EU-niveau leidt het PNR-rechtskader tot betere samenwerking en uitwisseling van passagiersgegevens.

Specifiek ten aanzien van de passagiersgegevens van intra-EU vluchten, laat de evaluatie eveneens zien dat de verhouding tussen het aantal verstrekte intra- en extra-EU-gegevens (69%-31%) ongeveer gelijk staat aan de verhouding tussen het aantal passagiers dat intra-EU en extra-EU (64%-36%) vliegt.⁴⁸ Zie hierover paragraaf 2.2. Dat er, zoals door de onderzoekers opgemerkt, verhoudingsgewijs niet meer matches van passagiersgegevens van intra-EU vluchten (met de SIS-databank) voorkomen dan met de extra-EU-passagiersgegevens⁴⁹, laat onverlet dat passagiersgegevens van intra-EU vluchten van groot belang zijn gelet op het relatieve grote aantal intra-EU vluchten ten opzichte van extra-EU vluchten en het feit dat er van deze vluchten geen API-gegevens worden verzameld waardoor zij bij stopzetting van deze regeling een blinde vlek worden voor opsporingsdiensten. Bovendien is, zoals hierboven reeds opgemerkt, het feit dat het aantal passagiersgegevens van intra-EU vluchten waarvan gegevens zijn doorgegeven in verhouding staat tot (en zelfs iets hoger ligt dan) het aantal passagiers op deze vluchten, ook een bevestiging dat criminelen grensoverschrijdend opereren, juist binnen de Europese Unie.

Wat betreft de evenredigheid en noodzakelijkheid van de toepassing van de PNR-wet op intra-EU vluchten, komt ook uit deze evaluatie naar voren dat de bonafide intra-EU-passagiers zo goed als geen last ondervinden aangezien de gegevens van slechts 0,027% van deze passagiers aan bevoegde instanties zijn verstrekt.⁵⁰ Wel wordt erop gewezen dat de persoonsgegevens van een grote groep personen waarop het vizier niet is gericht worden verwerkt, hetgeen het bewijs van de evenredigheid lastig maakt. Volgens de onderzoekers zijn de kwantitatieve en kwalitatieve bevindingen niet goed geschikt om een antwoord te geven op de vraag of het algemeen verzamelen en verwerken van alle passagiers van intra-EU vluchten als evenredig en noodzakelijk kan worden beschouwd. Tot op zekere hoogte blijft het antwoord op deze vraag, aldus de onderzoekers, een normatieve beoordeling.

Zoals in de kabinetsreactie is aangegeven, zijn in de PNR-richtlijn en -wet twee zwaarwegende belangen, veiligheid en privacy, zorgvuldig tegen elkaar afgewogen en is de juiste balans in de (richtlijn en de) wet gewaarborgd. Deze balans wordt bij de uitvoering van de PNR-wet nauwlettend in de gaten gehouden. Volgens de regering laten de evaluaties en de ervaringen van de bevoegde instanties, waaronder de hierna genoemde praktijkvoorbeelden, afdoende zien dat de passagiersgegevens van intra-EU vluchten een significante bijdrage leveren aan de doelstellingen van de PNR-wet en niet gemist kunnen worden. Daarnaast, en zoals in paragrafen 2.2, 2.3.1 en 2.4 is aangegeven, deelt de regering de conclusie van de Commissie dat het PNR-systeem en de vele waarborgen waarin het voorziet garanderen dat de impact op bonafide passagiers en hun rechten op persoonlijke levenssfeer en gegevensbescherming tot een minimum beperkt blijft en dat de verwerking van deze gegevens in lijn is met het evenredigheidsbeginsel. In dit verband, en in aanvulling op hetgeen op dit punt in de hiervoor genoemde paragrafen is vermeld, wordt hierbij nog gewezen op het Advies 1/15 van het EU-Hof van Justitie (hierna: EU-Hof) over de Overeenkomst PNR EU-Canada. Ten aanzien van de mate van inbreuk op het recht op eerbiediging van het privéleven constateert het EU-Hof dat de aard van de informatie die PNR-gegevens over iemand onthullen beperkt is tot bepaalde aspecten van iemands privéleven die verband houden met een specifieke luchtreis en geen afbreuk doet aan de wezenlijke inhoud van dit recht.⁵¹ Daarnaast oordeelt het EU-Hof dat de uitsluiting van bepaalde categorieën van personen of gebieden van herkomst in de weg zou staan aan de verwezenlijking van de doelstelling van de geautomatiseerde verwerking van de PNR-gegevens – te weten door middel van een verificatie van deze gegevens die luchtreizigers identificeren die een risico zouden kunnen opleveren voor de openbare veiligheid – en het mogelijk zou maken om aan deze verificatie te ontsnappen.⁵² Tot slot en zoals in de evaluatie wordt geconstateerd, zijn de PNR-richtlijn en -wet in lijn met de waarborgen die volgens het Advies van het EU-hof vereist zijn voor het analyseren van PNR-gegevens op basis van

⁴⁷ Zie Evaluatie WODC, p. 73.

⁴⁸ Zie Evaluatie WODC, p. 64–65.

⁴⁹ Het aantal verstrekkingen van intra-EU-gegevens op basis van vorderingen ligt verhoudingsgewijs wel iets hoger dan voor extra-EU vluchten. Verstrekkingen van extra-EU-gegevens op basis van risicocriteria-sets zijn er nog niet geweest. Zie p. 65.

⁵⁰ Zie Evaluatie WODC, o.a. p.7.

⁵¹ Advies 1/15 van het EU-Hof van Justitie, ECLI:EU:C:2017:592, Overwegingen 150–151.

⁵² Advies 1/15 van het EU-Hof van Justitie, ECLI:EU:C:2017:592, Overweging 187.

vooraf vastgestelde criteria en vergelijkingen met databanken.⁵³

2.4 Resultaten toepassing afgelopen twee jaar

Ondanks de korte tijd dat de Pi-NL actief is, hebben passagiersgegevens een significante bijdrage geleverd aan het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit. Het gebruik van PNR-gegevens, waaronder gegevens van intra-EU vluchten, heeft onder meer tot een aantal aanhoudingen geleid.⁵⁴ Vaker nog volgt er niet direct een aanhouding, maar worden de passagiersgegevens onderdeel van een breder dossier van een lopend strafrechtelijk onderzoek.

In 2020 hebben er in totaal 13.069 verstrekkingen aan bevoegde instanties plaatsgevonden.⁵⁵ Deze verstrekkingen vonden plaats naar aanleiding van vergelijking met risicocriteria, de SIS-databank en vorderingen van bevoegde instanties. Zoals hiervoor reeds aangegeven, had 70% van deze verstrekkingen betrekking op intra-EU vluchten, hetgeen reeds het grote belang van deze gegevens voor de bevoegde instanties laat zien.

Vanuit de bevoegde instanties is er daarnaast een duidelijke operationele informatiebehoefte aan het gebruik van risicocriteria op intra-EU vluchten. Risicocriteria richten zich op het in kaart brengen van criminaliteit en dreigingen door personen die nog niet bekend zijn bij de bevoegde instanties en maken het mogelijk een geautomatiseerde risicobeoordeling van passagiers uit te voeren (zie artikel 6, tweede lid, van de PNR-wet). De criteria worden op voorhand vastgesteld door de Pi-NL in overeenstemming met de bevoegde instanties, inclusief het openbaar ministerie. Ook de FG wordt betrokken. De criteria worden opgesteld op basis van analyse van gedepersonaliseerde⁵⁶ passagiersgegevens, criminaliteitsanalyses en andere relevante operationele opsporingsinformatie, en worden vooraf getest op hun nauwkeurigheid en juridische en privacyaspecten.⁵⁷ Voorbeelden van dergelijke risicocriteria zijn het feit dat de passagiers hun tickets hebben geboekt bij reisbureaus waarvan bekend is dat ze door mensenhandelaars worden gebruikt of reisroutes hebben gekozen die zowel langer als duurder zijn dan de routes die een persoon voor zakelijke of toeristische doeleinden zou hebben gekozen.⁵⁸ In 2020 zijn twee sets van risicocriteria gebruikt. Eén set, die van 17 februari tot 8 maart 2020 in gebruik was, heeft tot 173 verstrekkingen heeft geleid en de andere set, die van 5 oktober tot 11 november 2020 operationeel was, tot 100 verstrekkingen. Beide sets van risicocriteria waren specifiek gericht op de aanpak van mensensmokkel en hadden alleen betrekking op intra-EU vluchten. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de operationele informatiebehoefte de noodzaak bevestigen voor de verwerking van PNR-gegevens van intra-EU vluchten. Zonder weliswaar specifiek onderscheid te maken tussen intra-EU en extra-EU vluchten, benadrukt de Commissie in haar evaluatie eveneens het grote belang en effectiviteit van het gebruik van risico-criteria.⁵⁹

De volgende voorbeelden uit de praktijk tonen aan hoe het gebruik van PNR-gegevens van intra-EU vluchten effectief bijdraagt aan de bestrijding van zware criminaliteit en terrorisme. De voorbeelden illustreren hoe PNR-gegevens van intra-EU vluchten tot aanhoudingen hebben geleid, aanvullend bewijsmateriaal in lopende onderzoeken hebben geleverd en verrijking van de informatiepositie van opsporingsdiensten mogelijk maakten. Ook laten de voorbeelden het belang van vergelijking van PNR-gegevens uit intra-EU vluchten met de SIS-databank en vorderingen van bevoegde instanties zien.⁶⁰

a. Aanhoudingen en overleveringen

- i. Een persoon stond op grond van artikel 26 van het SIS II-Besluit⁶¹ gesignaleerd nadat een EU-lidstaat tegen deze persoon een Europees Arrestatiebevel had uitgevaardigd ten behoeve van

⁵³ Zie Evaluatie WODC, pagina 140.

⁵⁴ In het eerste halfjaar dat de Pi-NL actief was, vanaf juni 2019, was het monitoringsinstrument nog niet geheel ingericht waardoor volledige cijfers over dat jaar ontbreken. Hetzelfde geldt voor het jaar 2021 waarover nog niet alle cijfers beschikbaar zijn. Er wordt hier dan ook alleen verwezen naar cijfers uit het jaar 2020.

⁵⁵ Zoals gezegd, betreft dit getal het totaal van alle verstrekkingen aan de Nederlandse en Europese bevoegde instanties, PIU's van andere lidstaten, bevoegde autoriteiten in derde landen, en Europol.

⁵⁶ In artikel 20, derde lid, van de PNR-wet is bepaald dat de passagiersgegevens zes maanden na ontvangst ervan door de Pi-NL, worden gedepersonaliseerd door afscherming van de persoonsgegevens. De persoonsgegevens zijn nadien niet meer beschikbaar voor het opstellen of bijstellen van de risico-criteria.

⁵⁷ Zie hierover ook de antwoorden op de vragen van de leden van de D66-fractie, Verslag van een schriftelijk overleg over de Voorhang ontwerpbesluit houdende bestendiging van de toepasselijkheid op vluchten binnen de Europese Unie van de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven, Kamerstukken II, 2021/22, 34 861, nr. 31.

⁵⁸ Zie voor meer voorbeelden van risicocriteria: Commission staff working document, p. 24.

⁵⁹ Zie evaluatie, paragraaf 5.1.

⁶⁰ Enkele voorbeelden komen ook naar voren in de WODC Evaluatie.

⁶¹ Zie voetnoot 25.

overlevering vanwege verdenking van illegale handel in verdovende middelen en psychotrope stoffen. De persoon in kwestie bleek onder verschillende aliases in de SIS-databank geregistreerd te staan. Op een zeker moment vloog de gesignaleerde binnen het Schengengebied naar een Nederlandse luchthaven waardoor de Pi-NL een match op één van de aliases ontving. Na doorgifte van passagiersgegevens aan operationele eenheden van de bevoegde instantie is de persoon aangehouden en kon deze vervolgens worden overgeleverd aan de EU-lidstaat. Bij de aanhouding zijn meerdere paspoorten gekoppeld aan de gesignaleerde aliases. Zonder de intra-EU PNR-gegevens had deze persoon niet kunnen worden onderkend aangezien deze binnen het Schengengebied reisde.

- ii. Een paar uur vóór aankomst ontving de Pi-NL het bericht dat een op grond van artikel 26 van het SIS II-Besluit gesignaleerde persoon ging vliegen vanaf een EU-lidstaat naar Nederland. De persoon werd gezocht voor fraude in een andere EU-lidstaat en had vlak vóór vertrek geboekt. Bij aankomst op Schiphol kon de Koninklijke Marechaussee, op basis van de door de Pi-NL verstrekte informatie, betrokkene bij de gate herkennen en aldaar aanhouden. Hierdoor was de last voor de overige passagiers minimaal. Ook in deze situatie had deze persoon zonder de intra-EU PNR-gegevens niet kunnen worden onderkend.
- iii. Een persoon met een niet-Europese nationaliteit was gesignaleerd door de autoriteiten van een EU-lidstaat voor handel in verdovende middelen. De persoon reisde op een identiteitskaart van deze lidstaat en was daardoor niet visumplichtig voor het Schengengebied en kon vrij reizen. De persoon werd in het voorjaar van 2021 op een Nederlandse luchthaven aangehouden en kon worden overgeleverd aan de EU-lidstaat.

b. Aanvullend bewijsmateriaal in lopende onderzoeken

- iv. Uit PNR-gegevens kon worden afgeleid dat een verdachte van kinderhandel en kindersmokkel regelmatig reisde van een bepaalde EU-lidstaat naar een Nederlandse luchthaven. Doordat er van de betrokken kinderen geen PNR-gegevens op de terugreizen waren geregistreerd, kon worden vastgesteld dat de verdachte met kinderen heen reisde en zonder kinderen terugreisde. Dit patroon herhaalde zich bij een volgende reis van dezelfde EU-lidstaat naar een Nederlandse luchthaven. Opsporingsdiensten konden hiermee aantonen dat de verdachte de kinderen naar Nederland smokkelde en dat hij dezelfde paspoorten voor andere kinderen gebruikte.
- v. Bij een regionale eenheid van de Nationale Politie liep geruime tijd een onderzoek naar internationale drugshandel, meer precies maritieme smokkel. De verdachten binnen dit onderzoek reisden echter met grote frequentie via luchtverkeer binnen de Europese Unie. Op basis van de verstrekkingen van PNR-gegevens van diverse verdachten uit het onderzoek kon een duidelijk beeld worden gegeven van het netwerk, de reisfrequentie (die vaak vooraf gaat aan een drugstransport) en de verdachten zelf. Hiermee kon aanvullend bewijsmateriaal worden geleverd dat heeft bijgedragen aan het in kaart brengen van het crimineel netwerk.

c. Verrijking informatiepositie en verbetering handelingsperspectief

- vi. Een persoon stond gesignaleerd met het oog op opvallende controle (artikel 36 van het SIS II-Besluit) en was bij de Koninklijke Marechaussee bekend binnen de info-cel Contra Terrorisme Extremisme en Radicalisering (CTER). Volgens de PNR-gegevens vloog de persoon van Nederland naar een andere EU-lidstaat. Bij verwerking van de PNR-gegevens door de bevoegde instanties na verstrekking door de Pi-NL werd geconstateerd dat er een Meld Misdaad Anoniem (MMA)-melding aan die persoon was gekoppeld. De melding waarschuwde voor een vliegtuigkaping door deze persoon die hiermee een terroristische aanslag wilde plegen. Na validatie, veredeling van de informatie en verstrekking van de PNR-gegevens aan de bevoegde instantie werd op basis van deze informatie door de officier van justitie besloten om de signalering om te zetten naar een gerichte controle. Bij een daaropvolgende gerichte controle door de Koninklijke Marechaussee werd vastgesteld dat de persoon in kwestie geen middelen had om een vliegtuig te kapen en werd de risico-inschatting bijgesteld. Hiermee heeft de verzameling van PNR-gegevens op deze intra-EU vlucht bijgedragen aan het vergroten van de informatiepositie waarmee het handelingsperspectief ten behoeve van de veiligheid van personen is verbeterd.
- vii. Op grond van artikel 36 van het SIS II-Besluit stond een persoon gesignaleerd met het oog op opvallende controle in verband met de staatsveiligheid en terrorisme. Uit de verwerking van PNR-gegevens bleek dat deze persoon vanuit Nederland via een intra-EU vlucht naar een bestemming buiten de Europese Unie zou gaan vliegen. Naar aanleiding van de controle die daarop volgde kon de gesignaleerde door de Koninklijke Marechaussee worden geduid als CTER-subject. Hiermee droeg het gebruik van PNR-gegevens bij aan de verrijking van de informatiepositie, en daarmee aan de verbetering van het handelingsperspectief, van de opsporingsdiensten.

Tot slot bevestigen de statistische gegevens die door de Pi-NL worden bijgehouden over het aantal passagiers van wie PNR-gegevens zijn verzameld en verstrekt, dat slechts een zeer klein aandeel van

de passagiers wordt geïdentificeerd voor verdere opvolging, en dat van een nog kleiner aandeel (0,029%) persoonsgegevens worden doorgegeven aan bevoegde instanties.

In 2020 waren er in totaal 24.788.140 passagiers waarvan passagiersgegevens zijn verwerkt door Pi-NL.⁶² Na vergelijking hebben deze gegevens tot 76.743 automatische matches geleid, oftewel 0,31% van het aantal passagiers waarvan passagiersgegevens zijn verwerkt.⁶³ Hiervan zijn er, na handmatige controle, van 7.157 passagiers passagiersgegevens verstrekt aan bevoegde instanties voor verdere opvolging, oftewel 0,029% van het aantal passagiers waarvan passagiersgegevens zijn verwerkt.⁶⁴ Dit betekent dat het PNR-systeem, conform de doelstelling daarvan, succesvol bijdraagt aan het identificeren van hoog risico passagiers terwijl de impact op bonafide passagiers tot een minimum beperkt blijft. Met andere woorden, voornoemde conclusie van de Commissie inzake de evenredigheid van het gebruik van passagiersgegevens, gaat ook op voor de Nederlandse situatie.

2.5. Toepassing PNR-systeem op intra-EU vluchten in andere EU-lidstaten

Behalve Ierland en Oostenrijk passen op dit moment alle lidstaten het PNR-systeem toe op intra-EU vluchten en worden deze gegevens door de lidstaten ook effectief verzameld. Er zijn geen aanwijzingen dat lidstaten hun regelgeving op dit punt zouden willen aanpassen en het verzamelen van deze gegevens niet meer verplicht zouden willen stellen. Zoals in paragraaf 2.3.1 is vermeld is dit ook de reden waarom de Commissie het op dit moment niet essentieel acht om het verzamelen van PNR-gegevens van vluchten binnen de Europese Unie in dit stadium verplicht te stellen.

Het toenemende aantal vorderingen vanuit bevoegde instanties in andere lidstaten laat voorts zien dat opsporingsdiensten in Europa steeds beter gebruik maken van passagiersgegevens in hun onderzoek. De mogelijkheid om gegevens op te vragen bij een andere PIU wordt als nuttig en praktisch beschouwd. De lidstaten hebben ook bepaalde praktische instrumenten aangenomen die de uitwisseling van passagiersgegevens tussen de PIU's vergemakkelijken. Al met al functioneert de uitwisseling van gegevens tussen de lidstaten op basis van verzoeken op doeltreffende wijze.⁶⁵

Wanneer Nederland zou zijn gestopt met het verzamelen van intra EU-vluchtgegevens dan zou dit, zoals uiteengezet in paragraaf 2.2, niet alleen invloed hebben gehad op de nationale veiligheid maar ook op de Europese samenwerking en de veiligheid van Europa als geheel. Het risico had dan bestaan dat malafide personen Nederland zouden kiezen als transferplek om hun vervolgroute te verbergen. Hierdoor, en door de beperktere informatiepositie van de Nederlandse bevoegde instanties, zou Nederland een zwakke schakel in de keten zijn geworden, met alle gevolgen van dien.

Hierna wordt kort ingegaan op de ervaringen van een aantal EU-lidstaten met het gebruik van PNR-gegevens van intra-EU vluchten.⁶⁶ Deze laten zien dat in de korte tijd sinds de PNR-wet in werking is getreden, PNR-gegevens van intra-EU vluchten een effectieve bijdrage hebben geleverd aan opsporingsonderzoeken en tot verrijking van de informatiepositie van de opsporingsinstanties van deze landen hebben geleid.

a. België

Ook in België zijn ca. twee derde van de 'hits' in het PNR-systeem afkomstig van intra-EU vluchten. In 2020 zijn er, ondanks het relatief beperkt aantal passagiers vanwege de covid-maatregelen, 98 aanhoudingen geweest voor terrorisme, deelname aan criminele organisatie en ontvoering van minderjarigen. Deze hadden volgens de Belgische PIU niet plaats kunnen vinden zonder de PNR-gegevens van intra-EU vluchten. De Belgische praktijkvoorbeelden illustreren ook het belang van vergelijking van PNR-gegevens van intra-EU vluchten met de SIS II-databank en met sets van risicocriteria. Het gebruik van risicocriteria maakte het bijvoorbeeld mogelijk om leden van een criminele organisatie aan elkaar te koppelen. Door de Belgische PIU wordt er voorts op gewezen dat, zonder de toepassing van de PNR-wet op intra-EU vluchten, er een gat in de veiligheid bestaat waarvan voorheen door criminelen en terroristen ook gebruik werd gemaakt.

⁶² Dit betreft uitsluitend de passagiers van aangesloten luchtvaartmaatschappijen. Begin 2022 zijn 83% van alle luchtvaartmaatschappijen aangesloten. Deze aangesloten luchtvaartmaatschappijen vertegenwoordigen 94% van het totale aantal uitgevoerde vluchten vanuit en naar Nederland.

⁶³ Zie voor de definitie van match, voetnoot 34.

⁶⁴ Het eerdergenoemde totaal van 13.069 verstrekkingen heeft betrekking op 7.157 passagiers in 2020. Dit betreft het totaal aantal passagiers waarvan PNR-gegevens zijn verstrekt, inclusief informatieverzoeken van andere PIU's, autoriteiten in derde landen, Nederlandse en Europese bevoegde instanties, en Europol. Het betreft passagiers waarvan PNR-gegevens zijn verstrekt op basis van vorderingen, vergelijking met de SIS-databank (exclusief medereizigers), en op basis van risicocriteria-sets (inclusief eventuele medereizigers). Doordat luchtvaartmaatschappijen PNR-gegevens op drie pushmomenten sturen naar de Pi-NL, kunnen er meerdere matches op één persoon van toepassing zijn, welke tot meerdere verstrekkingen kunnen leiden.

⁶⁵ Zie Evaluatie Commissie, p. 5 en 'Commission staff working document', paragraaf 5.3.

⁶⁶ De informatie en praktijkvoorbeelden zijn geleverd door de PIU's van de desbetreffende lidstaten.

b. Zweden

Volgens informatie van de Zweedse PIU heeft het gebruik van PNR-gegevens van intra-EU vluchten bijgedragen aan het succesvol aanhouden van verdachten in onder meer moord-, mensenhandel-, zware mishandeling-, kindermishandeling- en drugszaken. De aanhoudingen vonden plaats zowel bij aankomst als bij vertrek vanuit Zweedse luchthavens. Er zijn geen concrete cijfers gegeven, wel benadrukt de Zweedse PIU dat deze aanhoudingen niet hadden kunnen worden verricht zonder de PNR-gegevens van intra-EU vluchten. Naast aanhoudingen dragen passagiersgegevens ook bij aan het verbeteren van de informatiepositie van de bevoegde instanties.

c. Frankrijk

Frankrijk houdt geen statistieken bij die differentiëren tussen de resultaten van het gebruik van PNR-gegevens van intra-EU en extra-EU vluchten. Wel geeft Frankrijk aan dat sinds 2020 ca. 70% van de verwerkte PNR-gegevens betrekking hebben op intra-EU vluchten.

d. Duitsland

Duitsland geeft aan dat PNR-gegevens van intra-EU vluchten van bijzonder belang zijn in het vergroten van de veiligheid, aangezien er zonder deze gegevens geen manier bestond, en bestaat, om deze vluchten te monitoren. Maandelijks worden specifiek bij intra-EU vluchten zo'n 50 arrestaties verricht door het gebruik van PNR-gegevens. Ook de mogelijkheid om door het gebruik van sets van risicocriteria onbekende verdachten op te sporen is van grote toegevoegde waarde, zowel voor intra- als extra-EU vluchten.

e. Luxemburg

De Luxemburgse PIU geeft aan dat de bevoegde autoriteiten in Luxemburg steeds meer gebruikmaken van PNR-gegevens voor zowel de opsporing en vervolging, als het voorkomen van terrorisme en zware misdrijven. Naast het vergroten van de beschikbaarheid van gegevens van specifieke verdachten, dragen PNR-gegevens ook bij aan het inzichtelijk maken van reispatronen en netwerken van verdachten. Vanuit Luxemburg vormen intra-EU vluchten het overgrote deel van de uitgevoerde vluchten (95%).

Voor meer informatie en casussen uit de praktijk van de lidstaten die het gebruik van PNR-gegevens van intra-EU vluchten onderschrijven, wordt tot slot verder verwezen naar de evaluatie van de Commissie en de daarin beschreven praktijkvoorbeelden.⁶⁷

3. Advies en Consultatie

Op grond van artikel 36, vierde lid, van de Algemene Verordening Gegevensbescherming is de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) bij brief van 12 november 2021 om advies verzocht over dit besluit. De AP heeft bij brief van 3 januari 2022, no z2021-17181, haar advies uitgebracht.

Besluit is prematuur

Volgens de AP kan een definitieve afweging over het ontwerpbesluit pas worden gemaakt als de aankomende uitspraak van het EU-Hof in de door het Belgische Grondwettelijk Hof aanhangig gemaakte zaak over de PNR-Richtlijn daarin wordt betrokken en als meer evaluatiegegevens over de uitvoering van de PNR-wet beschikbaar zijn. De AP adviseert de procedure niet voort te zetten, maar zo nodig op een later moment een nieuwe grondige afweging te maken in het kader van een wijziging van de wet.

Zoals uiteengezet in de antwoorden op de vragen die door de Tweede Kamer zijn gesteld in het kader van de voorhangprocedure, wordt de uitspraak van het EU-Hof in de door het Belgisch Grondwettelijk Hof aanhangig gemaakte zaak, op z'n vroegst eind april 2022 en mogelijk pas rond de zomer verwacht.⁶⁸ Hierop wachten betekent dat er niet voldoende tijd is om het besluit vóór 18 juni 2022 in werking te laten treden. Het niet voorzetten van de procedure houdt dan ook het risico in zich dat wanneer de uitspraak van het EU-Hof geen (wezenlijke) gevolgen heeft voor de PNR-richtlijn en -wet, daaronder begrepen de toepasselijkheid van de PNR-wet op intra-EU vluchten, er vanaf 18 juni 2022

⁶⁷ Zie Commission staff working document, p. 33, 37–38.

⁶⁸ Zie antwoorden op de vragen van de leden van de D66-fractie, Verslag van een schriftelijk overleg over de Voorhang ontwerpbesluit houdende besteding van de toepasselijkheid op vluchten binnen de Europese Unie van de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven, Kamerstukken II, 2021/22, 34 861, nr. 31.

voor langere tijd geen passagiersgegevens van deze vluchten kunnen worden verzameld. Zoals uitvoerig beschreven in paragraaf 2.2. onder *Nut en noodzaak toepassing PNR-wet op intra-EU vluchten*, kan dit aanzienlijke gevolgen hebben voor de bestrijding van terrorisme en ernstige misdrijven. Voorts, en zoals de AP zelf aangeeft, zijn er verschillende scenario's mogelijk voor wat betreft de uitkomst van de uitspraak, namelijk (a) het stelsel van de PNR richtlijn komt te vervallen, zodat ook de PNR-wet vervalt en er geen grond is voor het voorliggende besluit, of (b) het EU-Hof aanvaardt zonder meer het huidige stelsel, of (c) er blijken beperkte aanpassingen van de Richtlijn en daarmee van de PNR-wet nodig, of (d) ondanks de uitspraak resteren er vraagpunten over de juiste uitleg en gevolgen daarvan. Alleen het scenario onder (a) waarin de uitspraak van het EU-Hof ertoe leidt dat het stelsel van de PNR-richtlijn komt te vervallen, heeft met zekerheid tot gevolg dat de regeling inzake intra-EU vluchten niet kan worden voortgezet. De scenario's onder (b), (c) en (d), laten daarentegen (mogelijk) ruimte voor een voortzetting van deze regeling. Reeds om die reden wordt het niet aangewezen geacht om de uitspraak van het EU-Hof af te wachten en de procedure niet voort te zetten.

Daartegenover geldt dat, in het geval de uitspraak van het EU-Hof (wezenlijke) gevolgen zou hebben voor de PNR-richtlijn en in het verlengde daarvan de PNR-wet en de toepasselijkheid van deze wet op intra-EU vluchten, er op dat moment vanzelfsprekend gevolg aan zal worden gegeven. Met andere woorden, en anders dan de AP suggereert, worden er met het onderhavige besluit geen definitieve of onomkeerbare stappen gezet. Het omgekeerde is juist het geval: het volgen van het advies van de AP zou leiden tot het verlopen van de in de horizonbepaling gestelde termijn met alle gevolgen van dien voor de bestrijding van terrorisme en ernstige criminaliteit.

Belang politieke verplichting

De AP wijst erop dat Nederland ervoor gekozen heeft de PNR-wet tevens van toepassing te verklaren op intra-EU vluchten terwijl er vanuit Europees recht hiertoe geen verplichting bestaat, hetgeen ook geldt voor een eventuele continuering van deze regeling. Ter nuancering wordt hier in herinnering dat er weliswaar geen juridische verplichting is om de intra-EU vluchten onder het bereik van de PNR-wet te brengen, maar wel een politieke. Zoals opgenomen in de JBZ-Raad van 3 en 4 december 2015 aangenomen verklaring, hebben de EU-lidstaten er immers unaniem mee ingestemd om gebruik te maken van de mogelijkheid het PNR-systeem ten volle toe te passen op intra-EU vluchten.⁶⁹ Dit hebben alle lidstaten behalve Oostenrijk en Ierland ook gedaan.⁷⁰ Overigens wordt er voor wat betreft Ierland op dit moment gewerkt aan regelgeving die toepasselijkheid van het PNR-systeem op intra-EU vluchten alsnog mogelijk zal maken. Deze politieke verplichting wordt met andere woorden zeer serieus nageleefd door de lidstaten en deze is dan ook van groot belang. De reeds bestaande brede en effectieve toepassing van het PNR-systeem op intra-EU vluchten door de lidstaten was ook reden voor de Commissie om in haar evaluatie van de PNR-richtlijn te concluderen dat het in dit stadium niet essentieel is om de toepassing op intra-EU vluchten verplicht te stellen.⁷¹ In deze context, en zoals hierboven aangegeven, kan het besluit om per 18 juni 2022 niet langer PNR-gegevens van intra-EU vluchten ten behoeve van de bestrijding van terrorisme en ernstige misdrijven te verzamelen, Nederland, in Europees en internationaal verband, ook in politieke zin worden aangerekend.⁷²

Advies EU-Hof inzake PNR-Overeenkomst EU-Canada

De AP wijst voorts op het Advies 1/15 van het EU-Hof van Justitie over de Overeenkomst PNR EU-Canada en mogelijke knelpunten in dat verband in de PNR-richtlijn. Volgens de AP is het bijvoorbeeld de vraag of de nationale implementatiewetgeving voldoet aan de vereiste duidelijkheid en nauwkeurigheid, indien bijlage II bij de PNR-richtlijn is overgenomen (waarbij wordt gesproken van bijvoorbeeld 'vervalsing van administratieve documenten') zonder dat de delicten precies zijn vermeld in het nationale strafrecht. Wat hier ook van moge zijn, het ontwerpbesluit strekt slechts tot continuering van de toepasselijkheid van de PNR-wet op intra-EU vluchten. Of en in hoeverre bijlage II bij de PNR-richtlijn en -wet voldoende duidelijk en nauwkeurig is, kan in het kader hiervan dan ook niet ter discussie staan. Dat laat overigens onverlet dat, zou het EU-Hof in het kader van de thans aanhangige prejudiciële zaken tot het oordeel komen dat bijlage II van de PNR-richtlijn aangepast dient te worden dan wel dat lidstaten niet kunnen volstaan met het overnemen van deze bijlage maar de desbetreffende delicten nauwkeurig moeten omschrijven, vanzelfsprekend de PNR-wet op dit punt zal worden aangepast. Er zij in dit verband nog op gewezen dat in zijn op 27 januari 2022 uitgebrachte conclusie in de door het Belgisch Grondwettelijk Hof aanhangig gemaakte prejudiciële zaak, de advocaat-generaal bij het EU-Hof tot het oordeel komt dat bijlage II van de PNR-richtlijn aan de vereiste

⁶⁹ Zie hierover ook paragraaf 2.1.

⁷⁰ Zie hierover ook paragraaf 2.5.

⁷¹ Zie paragraaf 3.2.1.

⁷² Zie hierover paragraaf 2.2, onder *Nut en noodzaak toepassing PNR-wet op intra-EU vluchten*.

duidelijkheid en nauwkeurigheid voldoet en niet verder gaat dan het strikt noodzakelijke.⁷³

Evenredigheid PNR-stelsel

Als ander punt van zorg noemt de AP de evenredigheid van het PNR-stelsel waarbij persoonsgegevens van een zeer grote groep personen waarop het vizier niet is gericht worden verwerkt. Volgens de AP kan nader onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende doelen: voorkoming en opsporing van terrorisme enerzijds en voorkoming en opsporing van andere, niet grensoverschrijdende, ernstige misdrijven anderzijds. Ten aanzien van deze laatste doelen klemmt de vraag naar evenredigheid temeer, aldus de AP.

Allereerst is hierbij van belang dat de doelen van het PNR-stelsel door de PNR-richtlijn zijn vastgesteld en dat Nederland hier niet van kan afwijken. Daarnaast en zoals gezegd is de vraag van de evenredigheid van het PNR-stelsel en -richtlijn, een vraag die op Europees niveau, door het EU-Hof, dient te worden geadresseerd. Nogmaals, zou het EU-Hof tot het oordeel komen dat de PNR-richtlijn op dit punt niet voldoet aan het EU-handvest waardoor de PNR-richtlijn dient te worden aangepast, dan zal daar op dat moment gevolg aan worden gegeven, inclusief de implicaties daarvan voor de regeling inzake intra-EU vluchten. In dit verband wordt nog het volgende benadrukt.

Het vooraf beperken van de passagiers, of van de vluchten waarvan passagiersgegevens worden verzameld, zal niet effectief bijdragen aan het voorkomen van ernstige criminaliteit en terrorisme. Ernstige criminaliteit en terrorisme komen overal en in alle lagen van de bevolking voor en beperken zich ook niet tot bepaalde routes of landen. Doordat juist niet wordt gedifferentieerd naar bijvoorbeeld een bepaalde kring van personen of een bepaald geografisch gebied wordt bovendien stigmatisering voorkomen. Dit maakt dat de doorgifte en verwerking van de PNR-gegevens van iedere passagier, ook passagiers waarop het vizier (nog) niet is gericht, noodzakelijk is om de doelstelling van de PNR-richtlijn te realiseren.

Voorts, de inperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en gegevensbescherming die het doorzenden en verwerken van de PNR-gegevens met zich mee brengen, blijft naar het oordeel van de regering binnen de grenzen van het strikt noodzakelijke. Dit gelet op het gegevensbeschermingskader en de vele waarborgen die de PNR-richtlijn voorstaat op het gebied van zowel de doorgifte van PNR-gegevens, als de verwerking, beoordeling en beveiliging van deze gegevens. Hierbij is steeds gestreefd naar een zo beperkt mogelijk impact op bonafide passagiers. Voor een uitgebreide toelichting hierop, verwijs ik naar paragraaf 2.2. onder *Waarborgen gegevensbescherming en evenredigheid*.⁷⁴ Ook aan de andere voorwaarden waaraan voor rechtvaardiging van inbreuken op de privacy moet zijn voldaan, zoals de legaliteit van het doel van de maatregel, zijnde hier het beschermen van de openbare veiligheid en het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, wordt voldaan.

Tot slot, eenzelfde mening is ook de advocaat-generaal (A-G) bij het EU-Hof toegedaan die in voornoemde conclusie oordeelt dat de doorgifte en de algemene, ongedifferentieerde geautomatiseerde verwerking van PNR-gegevens van zowel extra-EU als intra-EU-gegevens, proportioneel en verenigbaar is met de grondrechten op privacy en bescherming van persoonsgegevens. Volgens de A-G gaat de inbreuk op deze grondrechten niet verder dan strikt noodzakelijk.

Evaluatiegegevens

Verder merkt de AP op dat de recente evaluatie van de PNR-wet door het WODC, gelet op het beperkte aantal praktijkvoorbeelden, nog niet volstaat voor een voldoende afgewogen en onderbouwde beoordeling van de evenredigheid van de PNR-wet wat betreft de toepassing op intra-EU vluchten. Overigens, en zoals de AP constateert, zijn uitsluitend empirische gegevens voor de beoordeling van de evenredigheid van deze vorm van grootschalige verwerking niet doorslaggevend, omdat het uiteindelijk om een normatieve afweging gaat.

Zoals uiteengezet in paragrafen 2.3.1 en 2.4 en de beleidsreactie op de evaluatie van de PNR-wet, laten de reeds behaalde resultaten de meerwaarde van het gebruik van PNR-gegevens van intra-EU vluchten afdoende zien. In dit verband wordt hier nogmaals op gewezen dat in de eerste vier maanden

⁷³ Conclusie A-G Pitruzzella, 27 januari 2022, zaak C-817/19.

⁷⁴ Zie ook antwoorden op de vragen van de leden van de Volt-fractie, Verslag van een schriftelijk overleg over de Voorhang ontwerp-besluit houdende bestendiging van de toepasselijkheid op vluchten binnen de Europese Unie van de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven, Kamerstukken II, 2021/22, 34 861, nr. 31. Zie ook de jaarlijkse verslagen van de Functionaris Gegevensbescherming van de Pi-NL. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/12/14/tk-bijlage-rapportage-art-18-pnr-wet-2019> en <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/06/30/tk-rapportage-art-18-pnr-wet-2020-vdef>.

van 2020 er 30 overleveringszaken plaatsvonden die rechtstreeks te herleiden zijn naar *alerts* afkomstig van de Pi-NL en dat alleen al in de laatste vier maanden van 2020, door de Pi-NL aangeleverde PNR-gegevens, een rol hebben gespeeld in 30 procesdossiers. In een mensensmokkelzaak waarin zeer recent, op 29 december 2021, uitspraak is gedaan en waarin een persoon met 34 paspoorten op zak werd aangehouden, kon mede op basis van historische PNR-gegevens van zijn reizen binnen de Europese Unie worden aangetoond dat er sprake was van voorbereidingshandelingen voor mensensmokkel.⁷⁵

PNR-gegevens van intra-EU vluchten dragen op verschillende manieren effectief bij aan de bestrijding van terrorisme en ernstige criminaliteit. Naast het bijdragen aan aanhoudingen en overleveringen, leveren deze gegevens aanvullend bewijsmateriaal in lopende opsporingsonderzoeken – en niet onbelangrijk – soms ook ontlastend bewijsmateriaal. Ook leiden de gegevens tot verrijking van de informatiepositie en verbetering van het handelingsperspectief van de bevoegde instanties; een en ander zoals de in paragraaf 2.4 beschreven praktijkvoorbeelden laten zien. Naarmate de Pi-NL en de PIU's in de Europese Unie langer actief zijn, zal de effectieve bijdrage van PNR-gegevens in strafzaken steeds zichtbaarder worden. Het duurt immers vaak enkele jaren voordat een opsporingsonderzoek tot een strafzaak, en vervolgens tot een uitspraak leidt.

Meer in het algemeen is het van groot belang om te realiseren dat in Nederland twee derde van het totale aantal luchtvaartpassagiers zich op een intra-EU vlucht bevindt en dat van het totale aantal verstrekkingen aan opsporingsinstanties eveneens twee derde betrekking heeft op intra-EU vluchten. Opsporingsinstanties zouden een zeer belangrijke bron van informatie missen, indien zij niet de beschikking zouden hebben over de PNR-gegevens van intra-EU vluchten. Er zou enkel zicht zijn op reisbewegingen van en naar de Europese Unie, terwijl het merendeel van de gezochte reisbewegingen tussen lidstaten plaatsvindt en er op deze bewegingen geen zicht is vanwege het vrij verkeer van personen binnen de Europese Unie. Van deze vluchten worden bovendien ook geen API-gegevens verzameld.

Tot slot, Europese lidstaten hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de veiligheid binnen de Europese Unie en in het bijzonder het Schengengebied waarbinnen geen grenscontroles plaatsvinden. Vanwege de belangrijke 'hub-functie' van Schiphol in het internationale luchtverkeer is het extra belangrijk voor Nederland om het veiligheidsniveau hoog te houden en malafide reisbewegingen zo goed mogelijk te kunnen detecteren. Hiervoor is nodig dat intra-EU vluchten onder de toepassing blijven van de PNR-wet, zoals het onderhavige besluit beoogt te realiseren. Alles samengenomen, is de regering van oordeel dat de procedure voortgezet dient te worden. Zie hierover ook paragrafen 2.2. *Nut en noodzaak toepassing PNR-wet op intra-EU vluchten* en 2.4.

4. Financiële gevolgen en regeldruk

Omdat met dit besluit wordt bewerkstelligd dat de huidige praktijk zal worden voortgezet zal er geen sprake zijn van financiële gevolgen of een toename van regeldruk.

5. Parlementaire voorhang

Krachtens artikel 26, derde lid, van de PNR-wet geldt voor dit besluit, de verplichting om het ontwerp van het besluit gedurende vier weken aan de beide Kamers van de Staten-Generaal voor te hangen. In verband hiermee is een ontwerp van dit besluit op 12 november 2021 toegezonden aan de beide Kamers der Staten-Generaal.

Bij brief van 9 december 2021 heeft de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer, de minister van Justitie en Veiligheid verzocht om geen onomkeerbare stappen te zetten totdat over het besluit van gedachten is gewisseld met de Tweede Kamer.⁷⁶ Op verzoek van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft op 8 december 2021 een technische briefing over het besluit plaatsgevonden.⁷⁷ Ten behoeve van een schriftelijk overleg zijn er op 16 december 2021 door de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid vragen gesteld, welke bij brief van 25 januari 2022 van de minister van Justitie en Veiligheid zijn beantwoord.⁷⁸ Tijdens het tweeminutendebat terrorisme en extremisme van 8 februari 2022⁷⁹ zijn door de leden Van Nispen en Van Ginneken⁸⁰ en door het lid

⁷⁵ ECLI:NL:RBOBR:2021:6825. Zie ook: <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Oost-Brabant/Nieuws/Paginas/30-maanden-cel-voor-voorbereiding-mensensmokkel-man-had-34-reisdocumenten-op-zak.aspx>.

⁷⁶ Kamerstukken II, 2021/22, 2021D48818.

⁷⁷ Zie Technische briefing: 'De toepasselijkheid op vluchten binnen de Europese Unie van de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven' | Tweede Kamer der Staten-Generaal

⁷⁸ Kamerstukken II, 2021/22, 34 861, nr. 31, Verslag van een schriftelijk overleg over de Voorhang ontwerpbesluit houdende besteding van de toepasselijkheid op vluchten binnen de Europese Unie van de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven.

⁷⁹ Handelingen II 2021/22, nr. 47, Tweeminutendebat Terrorisme/extremisme.



Koekkoek⁸¹ moties ingediend waarbij de regering werd verzocht nog geen besluit te nemen over het verlengen van het verwerken van PNR-gegevens op intra-EU vluchten en hiermee te wachten tot na de uitspraak van het EU-Hof over het PNR-systeem respectievelijk, voor zover hier relevant, de verlenging van de PNR-richtlijn stop te zetten zodat het herziene Europese PNR-voorstel geïmplementeerd kan worden. Bij brief van 15 februari 2022 is door de minister van Justitie en Veiligheid op de motie van het lid Koekkoek gereageerd.⁸² Beide moties zijn bij stemming van 15 februari 2022 verworpen.

Bij brief van 26 november 2021 heeft de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Eerste Kamer, de minister van Justitie en Veiligheid verzocht om geen onomkeerbare stappen te zetten totdat een eventueel schriftelijk overleg met de Eerste Kamer tot een afronding is gekomen.⁸³ Bij brief van 22 maart 2022 van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zijn er ten behoeve van een schriftelijk overleg, enkele vragen gesteld door de leden van de GroenLinks-fractie.⁸⁴ Deze zijn bij brief van 30 maart 2022 van de Minister van Veiligheid en Justitie beantwoord.⁸⁵

5. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Dit artikel betreft artikel 25a van de PNR-wet, dat luidt als volgt: 'In artikel 1 vervalt de definitie van 'vlucht binnen de Europese Unie', in artikel 3 vervalt de zinsnede ', alsmede op vluchten binnen de Europese Unie, ' en in artikel 25 vervalt de laatste volzin.' Met deze bepaling wordt dus geregeld dat de PNR-wet niet meer van toepassing is op intra-EU vluchten.

Op grond van artikel 26, eerste en tweede lid, van de PNR-wet is artikel 25a niet in 1werking getreden maar treedt het pas in werking drie jaren na het tijdstip van inwerkingtreding van de wet, te weten op 18 juni 2022, tenzij voordien bij algemene maatregel van bestuur is bepaald dat artikel 25a vervalt.

Met artikel 1 van het onderhavige besluit wordt geregeld dat artikel 25a vervalt.

Artikel 2

De uiterste datum van inwerkingtreding is 17 juni 2022. Artikel 25a van de PNR-wet treedt immers met ingang van 18 juni 2022 in werking. Om de toepasselijkheid van de PNR-Wet op de intra-EU vluchten te handhaven is spoedige inwerkingtreding van dit besluit dan ook van groot belang. Er wordt daarom afgeweken van de vaste verandermomenten.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

⁸⁰ Kamerstukken II, 29 754, nr. 632

⁸¹ Kamerstukken II, 29 754, nr. 633.

⁸² Kamerstukken II, 2021/22, 34 861, nr. 32.

⁸³ Kamerstukken I, 2021/22, 34.861, L.

⁸⁴ Kamerstukken I, 2021/22, 34 861, N.

⁸⁵ Kamerstukken I, 2021/22, 34 861, N, Verslag van een schriftelijk overleg over de Voorhang ontwerpbesluit houdende bestendiging van de toepasselijkheid op vluchten binnen de Europese Unie van de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven.