

Fiche 1: Prüm II-verordening

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on automated data exchange for police cooperation ("Prüm II"), amending Council Decisions 2008/615/JHA and 2008/616/JHA and Regulations (EU) 2018/1726, 2019/817 and 2019/818 of the European Parliament and of the Council

b) Datum ontvangst Commissiedocument

8 december 2021

c) Nr. Commissiedocument

COM(2021) 784

d) EUR-Lex

[EUR-Lex - 52021PC0784 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

SWD(2021) 378

f) Behandelingstraject Raad

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Justitie en Veiligheid

h) Rechtsbasis

Artikel 16 lid 2, artikel 87 lid 2 onder a en artikel 88 lid 2 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Op 8 december jl. publiceerde de Commissie een voorstel voor een Prüm-verordening met als doel om de bestaande Prüm-besluiten uit 2008¹ te moderniseren. Het deel van de huidige Prüm-besluiten die dit Commissievoorstel beoogt te vervangen ziet toe op de uitwisseling van DNA-profielen, vingerafdrukken en voertuigregistratiegegevens, waarbij lidstaten deze gegevens kunnen vergelijken met de aanwezige gegevens in de nationale databanken van één of meer andere lidstaten. Het systeem geeft een antwoord met alleen referentiegegevens, als er overeenkomende gegevenssets ("hits") zijn gevonden. Nadat een hit is geverifieerd door een forensisch deskundige, moet een verzoek om persoons- en zaakgerelateerde gegevens aan de betrokken lidstaat worden verzonden via een regulier rechtshulpverzoek. In het geval van voertuigregistratiegegevens worden de aanvullende gegevens direct verstrekt na een hit. Het voorstel is gepresenteerd naast een voorstel voor een Raadsaanbeveling over operationele grensoverschrijdende politiesamenwerking, een voorstel voor een Richtlijn inzake informatie-uitwisseling en een herziening van de Schengengrenscore.² Samen moeten deze voorstellen bijdragen aan een volledig functionerend en weerbaar Schengen en de lidstaten ondersteunen in de strijd tegen ernstige en georganiseerde criminaliteit en terrorisme.

Met deze verordening stelt de Commissie vier grote wijzigingen voor aan het bestaande Prüm-kader. Ten eerste stelt de Commissie voor om de gegevens uit nationale databanken die kunnen worden vergeleken uit te breiden met de categorieën gezichtsbeelden en politiebestanden. Bij gezichtsbeelden gaat het om digitale afbeeldingen van veroordeelden en verdachten aanwezig in nationale databanken die zijn opgericht voor het voorkomen, opsporen en onderzoeken van strafbare feiten. De vragende lidstaat ontvangt een lijst die bestaat uit waarschijnlijke kandidaten. Alleen na menselijke bevestiging van een hit door de vragende lidstaat kunnen de persoons- en zaakgerelateerde gegevens worden opgevraagd. Door middel van een uitvoeringshandeling van de Commissie zal een minimumkwaliteitsnorm worden vastgesteld om gezichtsbeelden te kunnen zoeken en vergelijken. Het voorstel biedt daarnaast de mogelijkheid aan lidstaten om deel te nemen aan de uitwisseling van politiebestanden. Het gaat daarbij om een beperkte dataset uit politiebestanden, bestaande uit naam, alias(sen), geboortedatum en -plaats, nationaliteit en geslacht. Deze gegevens worden, met uitzondering van de geboortedatum en het geslacht, gepseudonimiseerd.³ Ten aanzien van alle gegevenscategorieën wordt tot slot expliciet voorzien in de vergelijking van gegevens van vermiste personen en ongeïdentificeerde menselijke resten.

Ten tweede wordt met de nieuwe verordening voorzien in een aantal technische aanpassingen om de informatie-uitwisseling in het kader van Prüm te verbeteren. Het bestaande Prüm-kader bestaat

¹ Besluit 2008/615/JBZ van de Raad inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit en Besluit 2008/616/JBZ van de Raad betreffende de uitvoering van Besluit 2008/615/JBZ. De Raadsbesluiten zijn gebaseerd op het Verdrag van Prüm uit 2005.

² Uw Kamer wordt separaat over deze voorstellen geïnformeerd middels BNC-fiches.

³ Met pseudonimiseren worden persoonsgegevens getransformeerd in een dataset die niet meer direct herleidbaar is tot een persoon.

uit een gedecentraliseerd netwerk van bilaterale verbindingen tussen de nationale databanken van lidstaten. De Commissie stelt nu voor om dit systeem te vervangen door een centrale router. Deze zal worden beheerd door het EU-agentschap voor grootschalige IT-systemen (eu-LISA) en ziet op een centraal verbindingspunt tussen de nationale databanken, niet op de centrale opslag van de gegevens. De Commissie voorziet tevens dat de router zal worden aangesloten op het interoperabiliteitskader. Daarmee kan de router tegelijkertijd ook het centrale gegevensbestand Common Identity Repository (CIR) bevragen, indien aan de desbetreffende voorwaarden van het Unierecht is voldaan en in overeenstemming met de toepasselijke toegangsrechten. De router zal gebruikt worden voor de geautomatiseerde vergelijking van DNA-profielen, vingerafdrukken en gezichtsbeelden. De vergelijking van voertuigregistratiegegevens blijft, zoals dat nu ook het geval is, verlopen via het European Vehicle and Driving Licence Information System (Eucaris). De vergelijking van politiebestanden zal verlopen via het European Police Records Index System (EPRIS).

Ten derde wil de Commissie ervoor zorgen dat lidstaten sneller toegang krijgen tot persoons- en zaakgerelateerde gegevens, zodra er sprake is van een bevestigde hit. Bij biometrische gegevens moet in de huidige praktijk een verzoek om persoons- en zaakgerelateerde gegevens aan de betrokken lidstaat worden verzonden via een regulier rechtshulpverzoek. De Commissie stelt nu voor dat na verificatie van een hit op een DNA-profiel, vingerafdruk of gezichtsbeeld door de vragende lidstaat, bevraagde lidstaten binnen 24 uur een set van kerngegevens moeten verstrekken. Deze kerngegevens bestaan uit, indien beschikbaar, de naam, nationaliteit, geboortedatum en –plaats en geslacht. De Commissie stelt daarnaast voor dat alle uitwisseling in het kader van Prüm, tenzij anders gespecificeerd, uitsluitend via Europol's communicatiekanaal SIENA zal verlopen.

Ten vierde stelt de Commissie voor om Europol aan te sluiten op Prüm, waardoor ook vergelijking mogelijk zal zijn met biometrische gegevens die Europol heeft ontvangen van derde landen. Daarbij wordt het zowel mogelijk gemaakt dat lidstaten een zoekopdracht kunnen uitvoeren in de biometrische databanken van Europol, als dat Europol zoekopdrachten kan uitvoeren in de nationale databanken van de lidstaten. Wanneer een zoekopdracht door Europol een hit oplevert op een DNA-profiel, vingerafdruk of gezichtsbeeld zal de menselijke bevestiging van die hit worden uitgevoerd door Europol.

Het voorstel bevat tot slot bepalingen die ervoor zorgen dat gegevens in het kader van deze verordening rechtmatig en naar behoren worden verwerkt, in overeenstemming met de bepalingen van Richtlijn 2016/680.⁴ Het beschrijft onder andere wie de gegevensverwerker zal zijn voor de verwerking van gegevens op grond van deze verordening en de maatregelen die eu-LISA en de autoriteiten van de lidstaten moeten nemen om de beveiliging van de gegevensverwerking, de

⁴ Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad

passende behandeling van beveiligingsincidenten en het toezicht op de naleving van de maatregelen in deze verordening te waarborgen.

b) Impact assessment Commissie

Het impact assessment van de Commissie benoemt de vier problemen met het bestaande Prüm-kader die hebben geleid tot de vier voorgestelde wijzigingen die hierboven zijn beschreven. Met het voorstel voor de Prüm II-verordening wil de Commissie de volgende doelen bereiken: zorgen voor een technische oplossing voor efficiënte geautomatiseerde informatie-uitwisseling; zorgen dat meer relevante datacategorieën kunnen worden uitgewisseld; zorgen dat relevante data van Europol beschikbaar komt voor uitwisseling; en zorgen voor efficiënte toegang tot de persoons- en zaakgerelateerde gegevens na de vaststelling van een hit. De Commissie beschrijft in het impact assessment ook enkele andere opties dan de bovengenoemde voorstellen die zij heeft overwogen, maar uiteindelijk niet heeft opgenomen in het voorstel. Zo zijn bijvoorbeeld de centrale opslag van Prüm-gegevens, een verdergaande rol voor Europol in het Prüm-kader en de automatische verzending van persoons- en zaakgerelateerde informatie bij een hit verworpen in het licht van bezwaren van de lidstaten. Ook zijn voorstellen om de gegevenscategorieën die kunnen worden uitgewisseld uit te breiden met vuurwapens, ballistische gegevens en rijbewijzen niet opgenomen, omdat de proportionaliteit daarvan volgens de Commissie onvoldoende kon worden aangetoond. De Commissie concludeert dat de voorstellen die wel zijn opgenomen in de Prüm II-verordening voldoen aan de voorwaarden van een positieve impact op burgers, nationale overheden en fundamentele rechten, dat deze (financieel) haalbaar zijn en proportioneel om de beoogde doelen te bereiken.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet hecht groot belang aan de uitwisseling van informatie in Europees verband ter bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit. Nederland was in 2005 een van de oorspronkelijke ondertekenaars van het Verdrag van Prüm, samen met België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Oostenrijk en Spanje. Het kabinet heeft de integratie van het Verdrag van Prüm in EU-wetgeving in 2008 verwelkomd. De toegevoegde waarde lag daarbij voor Nederland vooral in de toename van het aantal landen waarmee informatie over DNA-profielen, vingerafdrukken en voertuigregistratiegegevens uitgewisseld kon worden.⁵ Het kabinet vindt het tevens belangrijk dat de EU informatie-uitwisselingsprocessen effectief en efficiënt zijn waardoor eindgebruikers zoals politieambtenaren, sneller en vollediger informatie beschikbaar hebben om hun taken te kunnen uitoefenen. Tegelijkertijd is het kabinetsbeleid erop gericht om enerzijds de veiligheid te waarborgen en anderzijds de grondrechten van het individu te beschermen.⁶ Het kabinet ziet een goede kwaliteit van informatie als essentiële voorwaarde voor het gebruik van systemen en het uitwisselen van informatie. Dat vereist ook aandacht voor de menselijk factor in de verwerking van gegevens.

⁵ Kamerstuk 23 490, nr. 502

⁶ Kamerstuk 22 112, nr. 2479

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het voorstel van de Commissie voor modernisering van de Prüm-besluiten en onderschrijft in grote lijnen de tekortkomingen in het bestaande Prüm-kader die de Commissie heeft geïdentificeerd waar het voorstel voor deze Verordening een oplossing voor moet bieden.

Ten aanzien van de gegevens die kunnen worden uitgewisseld, staat het kabinet in beginsel positief tegenover het uitbreiden van Prüm naar andere gegevenscategorieën die nationaal beschikbaar zijn voor het voorkomen, opsporen en onderzoeken van strafbare feiten. Het kabinet ziet de meerwaarde van de vergelijking van gezichtsbeelden als de (mogelijke) identiteit van de persoon op een beelddrager een wezenlijke bijdrage levert aan het voorkomen, opsporen of vervolgen van strafbare feiten. De Nederlandse politie beschikt over een nationale databank met gezichtsbeelden. Het systeem Centrale Automatische TeChnologie voor Herkenning van personen (CATCH) vergelijkt gelaatskenmerken van personen uit de databank met de gelaatsafbeelding van de persoon op een ingevoerde beelddrager. Met een aansluiting op de Prüm centrale router kan zo'n gelaatsafbeelding niet alleen met de nationale databank worden vergeleken, maar ook met de aanwezige gezichtsbeelden van verdachten en veroordeelde criminelen in de nationale databanken van andere lidstaten. Het systeem creëert daarbij, net als in de huidige nationale werkwijze, een lijst van kandidaten die volgens het systeem technisch het meest gelijkend zijn. Mogelijke hits moeten altijd worden bevestigd door een mens. Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat voldoende waarborgen worden ingebouwd met het oog op de technische en juridische aspecten zoals beeldkwaliteit en privacy. Het zorgvuldig omgaan met de vergeleken gegevens evenals met de resultaten die uit de vergelijkingen komen is daarbij essentieel om zogenoemde valse positieve en valse negatieve resultaten en daarop gebaseerde verkeerde conclusies en vervolgstappen te voorkomen. Het kabinet is daarom voorstander van het hanteren van een minimumnorm met betrekking tot de beeldkwaliteit, maar kan uit het voorstel nog onvoldoende opmaken wat deze norm zal inhouden en zal hierover verduidelijking aan de Commissie vragen. Het kabinet zal daarbij pleiten voor een hoge beeldkwaliteit en bijpassende normen als voorwaarde voor opname van deze gegevenscategorie in het Prüm-kader. Het kabinet kan zich vinden in de waarborg die de Commissie voorstelt met het alleen verstrekken van persoons- en zaakgerelateerde informatie na bevestiging van een hit en zal zich ervoor inzetten dat wordt verduidelijkt dat deze bevestiging altijd wordt uitgevoerd door een forensisch deskundige op basis van een vergelijkend morfologisch onderzoek.⁷ Het kabinet is daarbij voorstander van een bevestiging door meerdere deskundigen om de objectiviteit te optimaliseren en de foutkans te minimaliseren. Het kabinet benadrukt daarbij dat de uitkomst wordt gezien als een indicatie voor de opsporing, waarbij altijd nader onderzoek nodig is.

De uitwisseling van politiebesteden is reeds onderdeel van het zogenoemde ADEP/EPRIS pilot project tussen een aantal lidstaten. Het kabinet heeft zich terughoudend opgesteld ten aanzien van deze pilot, omdat het van mening was dat lidstaten beter zorg kunnen dragen voor de invoering

⁷ Morfologische kenmerken hebben betrekking op de vorm en structuur van een gelaat. Het gelaat wordt onder andere vergeleken op basis van de vorm van de neus, lippen, oren en oogkassen. Ook specifieke details zoals rimpels, huidverkleuringen en verstoringen worden hierin meegewogen.

van biografische gegevens uit politiebesteden in het Europol Informatiesysteem (EIS). Sinds 2021 neemt Nederland als waarnemer deel aan het project om te onderzoeken of deze meerwaarde kan hebben. Het initiatief biedt in ieder geval het voordeel van bestaende nationale registers vergelijken boven het invullen daarvan in een nieuw systeem, wat in de praktijk door weinig lidstaten wordt gedaan. Het kabinet onderstreept daarbij dat het alleen gaat om gegevens uit politiebesteden met betrekking tot verdachten en veroordeelden en niet van slachtoffers of getuigen. Met dit initiatief kan worden achterhaald of een persoon die wordt onderzocht in relatie tot een strafbaar feit mogelijk voorkomt in het politieregister van een andere lidstaat. Het kabinet staat dan ook in beginsel positief tegenover het incorporeren van de pilot in het Prüm-kader. Daarbij tekent het kabinet aan dat deelname van lidstaten optioneel blijft. Het kabinet zal afhankelijk van de nadere ervaringen met het pilot project bezien of Nederland zal deelnemen aan deze uitwisseling. Dat laat onverlet dat het kabinet ook zal blijven bepleiten dat lidstaten meer informatie met het EIS delen zodat Europol ook beschikt over een meer structurele informatiestroom uit de politieregisters en daarmee verbanden ten behoeve van onderzoeken van de lidstaten naar zware en georganiseerde criminaliteit en terrorisme kan leggen.

Het kabinet staat positief tegenover het expliciet uitbreiden van de reikwijdte van het Prüm-kader naar de vergelijking van biometrische gegevens van vermiste personen en ongeïdentificeerde menselijke resten. Dit biedt meer kansen om vermiste personen en ongeïdentificeerde overleden personen of delen daarvan beter en sneller te identificeren ten behoeve van de bescherming van deze personen en de zorgplicht richting hun naasten. De mogelijkheden om hier gevolg aan te geven zijn afhankelijk van nationale wetgeving, omdat het bij deze personen niet altijd duidelijk is of er sprake is van een strafbaar feit. Het kabinet stelt vast dat het voorstel complementair is aan het gebruik van de reeds aangenomen wetgeving voor de inzet van het Schengen informatiesysteem (SIS), waarmee het mogelijk is signaleringen op te nemen ten behoeve van het identificeren van vermiste personen bij controles en het identificeren van onbekende personen die gezocht worden en waar met een zeer hoge mate van waarschijnlijkheid kan worden vastgesteld dat de in het SIS ingevoerde gegevens van een dader van een strafbaar feit zijn. Zo is het Prüm-kader als opsporingsinstrument niet afhankelijk van het aantreffen van een persoon bij een controle, waar dat voor SIS wel geldt.

Wat betreft de technische aanpassingen die de Commissie voorstelt, onderschrijft het kabinet dat het huidige systeem van bilaterale verbindingen veel vraagt van de lidstaten op technisch, financieel en personeel gebied. Hoewel dit voor Nederland geen beperking is geweest, erkent het kabinet dat dit voor een deel van de lidstaten wel speelt en daardoor in de praktijk niet alle mogelijke verbindingen tussen lidstaten tot stand zijn gekomen. Dit kan ertoe leiden dat sommige zoekopdrachten minder effectief zijn, omdat zij niet kunnen worden vergeleken met de gegevens in nationale databanken van alle lidstaten. Daardoor wordt de kans vergroot dat sommige criminelen niet worden geïdentificeerd of dat sommige grensoverschrijdende verbanden tussen misdrijven niet worden ontdekt. Het kabinet staat daarom positief tegenover het voorstel van de Commissie voor een centrale router. Nederland heeft zich in de aanloop naar dit voorstel met andere lidstaten uitgesproken tegen de centrale opslag van Prüm-gegevens en is dan ook tevreden

dat het decentrale karakter van Prüm met de door de Commissie voorgestelde router wordt behouden. Het kabinet zal aandacht vragen voor de randvoorwaarden die nodig zijn bij het gebruik van de router, zoals de beschikbaarheid en kwaliteit van de verbinding en een back-up bij technische storingen. Uit het voorstel wordt nog onvoldoende duidelijk hoe de uitwisseling in die gevallen gegarandeerd kan worden.

Het kabinet ziet tevens de voordelen van een verbinding tussen de centrale router en het centrale gegevensbestand CIR als onderdeel van het EU-interoperabiliteitskader. Het CIR bevat een individueel bestand voor elke identiteit die wordt geregistreerd via de centrale EU informatiesystemen en werkt, net als Prüm, op hit/no hit basis. Een tweede stap is nodig om toegang te krijgen tot de gegevens in het onderliggende informatiesysteem, in overeenstemming met de regels die voor dat systeem gelden. Voor het kabinet is van belang dat hiermee de bestaande toegangsrechten tot systemen niet worden verruimd. Hier zal nog nadere verduidelijking aan de Commissie over worden gevraagd. Het kabinet tekent aan dat de implementatie van de reeds aangenomen verordeningen in het kader van interoperabiliteit een complex traject is met veel onderlinge afhankelijkheden. Dit traject moet zijn afgerond voordat verdere uitbreiding van het interoperabiliteitskader, zoals met Prüm, aan de orde is. Dat geldt voor zowel de lidstaten als voor EU-LISA.

Met betrekking tot de opvolging van hits, herkent het kabinet het beeld dat een verzoek om persoons- en zaaksgelateerde informatie via een regulier rechtshulpverzoek soms tot vertraging kan leiden. In de aanloop naar dit voorstel heeft Nederland bij de Commissie aangegeven geen voorstander te zijn van het (semi)automatisch versturen van persoonsgegevens bij een hit op biometrische gegevens. Voor het verstrekken daarvan kan plaatsvinden is de bevestiging van een hit door een forensisch deskundige altijd noodzakelijk. Het kabinet is daarom tevreden dat de Commissie hier vanaf heeft gezien in het voorstel en is positief over het voorgestelde alternatief, het verder vereenvoudigen en versnellen van de opvolging door het vastleggen van minimumstandaarden voor datasets en tijdslimieten. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met de mogelijkheden en consequenties voor de operationele praktijk. In dat kader heeft het kabinet zorgen bij de haalbaarheid van de voorgestelde termijn van 24 uur voor het verstrekken van een set van kerngegevens. Er moet altijd ruimte zijn voor een toets op de rechtmatigheid van het verzoek en voor uitzonderingsgronden zoals de bescherming van het individu of het niet schaden van een lopend strafrechtelijk onderzoek. Het kabinet heeft ook nog twijfels bij het voorstel om tenzij anders gespecificeerd uitsluitend gebruik te maken van SIENA voor de uitwisseling in het Prüm-kader. Nederland steunt het gebruik van SIENA, maar het is van belang dat andere kanalen niet worden uitgesloten. De keuze voor het gebruik van het desbetreffende kanaal moet uiteindelijk bij de lidstaten liggen.

Het kabinet ziet de voordelen van de aansluiting van Europol op het Prüm-kader waar deze een deel van de bilaterale informatiedeling met derde landen kan ondervangen, maar heeft evenwel nog vragen bij de voorwaarden op basis waarvan deze uitwisseling kan plaatsvinden. Deze vragen zien onder andere op de juistheid, kwaliteit en betrouwbaarheid van de gegevens die Europol heeft

ontvangen van derde landen en wat dit betekent voor de waarborgen van de betrokken datasubjecten. Gedeelde informatie heeft alleen toegevoegde waarde indien deze relevant en van voldoende kwaliteit is. Verder behoeft verduidelijking onder wiens verantwoordelijkheid de door Europol aangeboden gegevens vallen. Het kabinet acht het daarnaast van belang dat indien een zoekopdracht van Europol een hit oplevert, niet Europol verantwoordelijk is voor de bevestiging van de hit door een forensisch deskundige maar de betrokken lidstaat. Daarnaast zou Europol alleen de betrokken lidstaat moeten informeren over een hit en niet zonder toestemming van die lidstaat het derde land waarvan de gegevens afkomstig zijn. Het kabinet ziet ook graag verduidelijkt dat Europol alleen de nationale databanken van lidstaten kan bevragen met gegevens die Europol heeft ontvangen van derde landen, en niet van andere lidstaten, om duplicatie te voorkomen.

Het kabinet verwelkomt tot slot dat de regels die betrekking hebben op het Prüm-kader in lijn worden gebracht met Richtlijn 2016/680 aangaande de verwerking van politie- en justitiegegevens. Het kabinet hecht tevens aan de uitgangspunten van het voorstel dat bevraging van gegevens uitsluitend in individuele gevallen en in overeenstemming met nationale wetgeving plaatsheeft. Het kabinet onderstreept daarbij dat het voorstel bepaalt dat de grondslag en de rechtvaardiging van verzoeken worden geregistreerd en dat bevragingen en verstrekkingen in een logboek worden opgenomen, mede met als doel de rechtmatigheid van de bevragingen en verstrekkingen te kunnen toetsen. Daarnaast vereist het voorstel dat ontvangen gegevens verwijderd moeten worden na vergelijking, tenzij deze nog nodig zijn voor het voorkomen en opsporen van strafbare feiten. Het kabinet ziet de in het voorstel opgenomen vereisten ten aanzien van de juistheid van de gegevens en de bewijslast bij discriminatie ook als belangrijke voorwaarden voor de uitwisseling.

In dat kader is het kabinet voorstander van het voorstel dat de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming in samenwerking met de nationale gegevensautoriteiten toeziet op de rechtmatigheid van uitwisselingen in het kader van Prüm II. Het kabinet kan zich vinden in de voorziene rapporten van het Europees Comité voor gegevensbescherming en zal aandacht vragen voor de wenselijkheid van jaarlijkse, in plaats van tweejaarlijkse, rapportages. Tot slot hecht het kabinet eraan te benadrukken dat de bevestigde hits op zichzelf eigenstandig onvoldoende zijn om te concluderen dat een persoon een strafbaar feit heeft gepleegd of daaraan heeft bijgedragen en dit alleen in samenhang met andere informatie en bewijs kan worden vastgesteld.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Er is brede steun onder de lidstaten voor het moderniseren en versterken van de informatie-uitwisseling in het kader van Prüm, dat volgt op een oproep van de Raad daartoe middels Raadsconclusies in 2018.⁸ Het voorstel van de Commissie is mede tot stand gekomen naar aanleiding van een publieke consultatie en verschillende focusgroepen en workshops met experts van de lidstaten en andere partijen. Zoals beschreven in het impact assessment van de Commissie

⁸ Council Conclusions on the implementation of the "Prüm Decisions" ten years after their adoption <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11227-2018-INIT/en/pdf>

heeft zij daarna ook enkele andere opties voor aanpassingen aan het Prüm-kader verworpen in het licht van bezwaren van de lidstaten. Ten aanzien van de opties die zijn verworpen omdat deze volgens de Commissie niet proportioneel zijn, kon het uitbreiden met de gegevenscategorie rijbewijzen in een eerder stadium wel op steun van de lidstaten rekenen. Naar verwachting zal hier nog nader over gesproken worden. Gelet op de expertbijeenkomsten is er voldoende draagvlak voor de voorstellen van de Commissie met betrekking tot de technische architectuur van Prüm en voor de uitbreiding van gegevenscategorieën. Aangaande de precieze invulling daarvan, alsook de rol van Europol en de opvolging van hits, is het krachtenveld nog minder duidelijk. De positie van het Europees Parlement specifiek ten aanzien van dit voorstel is nog niet bekend. Wel is bekend dat het Europees Parlement veel waarde hecht aan het recht op privacy. Het ligt daarom voor de hand dat het Parlement dit voorstel in dat licht zal bezien.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op de artikelen 16, lid 2, artikel 87, lid 2, onder a en artikel 88, lid 2 VWEU. Artikel 16, lid 2 VWEU geeft de EU de bevoegdheid tot het vaststellen van voorschriften betreffende de bescherming van natuurlijke personen ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens door instellingen, organen en instanties van de EU, alsook door de lidstaten, bij de uitoefening van activiteiten die binnen het toepassingsgebied van het EU-recht vallen, alsmede de voorschriften betreffende het vrij verkeer van die gegevens. Artikel 87, lid 2, onder a, VWEU geeft de EU de bevoegdheid tot het vaststellen van maatregelen voor de verzameling, opslag, verwerking, analyse en uitwisseling van relevante informatie. Artikel 88, lid 2, VWEU geeft de EU de bevoegdheid tot het vaststellen van de structuur, de werking, het werkterrein en de taken van Europol. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslagen. Op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (zie artikel 4, lid 2, onder j, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De verordening heeft tot doel de informatie-uitwisseling ter bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit te verbeteren. Gezien de grensoverschrijdende aard van deze fenomenen kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Daarom is een EU-aanpak nodig. Met het voorstel wordt tevens beoogd de grensoverschrijdende informatie-uitwisseling te verbeteren. Dergelijke harmonisatie kan ook het beste plaatsvinden op EU-niveau. Een wijziging van bestaande EU-regelgeving kan bovendien slechts op EU-niveau plaatsvinden. Om deze redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De verordening heeft tot doel de informatie-uitwisseling ter bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit te verbeteren. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken. Zo wordt met het uitbreiden van gegevenscategorieën de kans vergroot dat criminelen kunnen

worden geïdentificeerd en dat grensoverschrijdende verbanden tussen misdrijven worden ontdekt. Dit wordt ook bereikt door de centrale router waarmee eenvoudiger vergelijking met alle lidstaten tot stand kan worden gebracht. Bovendien gaat het voorstel niet verder dan noodzakelijk om het doel van het optreden te bereiken. De uitwisseling van aanvullende datacategorieën leidt niet tot opslag of verzameling van nieuwe gegevens, omdat het gaat om reeds bestaande nationale databanken. Het voorstel is beperkt tot hetgeen noodzakelijk is om de uitwisseling van deze categorieën tot stand te brengen. Het creëren van een centrale router faciliteert de uitwisseling tussen lidstaten, zonder dat dit leidt tot centrale opslag van gegevens of nieuwe toegangsrechten. Het instellen van minimumstandaarden en tijdslimieten gaat ook niet verder dan noodzakelijk om de opvolging van hits te versnellen. Daarbij is wel van belang dat de termijnen in de operationele praktijk haalbaar zijn. De aansluiting van Europol gaat ook niet verder dan noodzakelijk, mits deze binnen eerdergenoemde voorwaarden voor de juistheid, kwaliteit en betrouwbaarheid van de gegevens kan worden ingericht. Lidstaten hebben op basis van de Europol-verordening al toegang tot de informatie in de databanken van Europol. Met dit voorstel wordt het slechts mogelijk gemaakt om deze geautomatiseerd te vergelijken met de gegevens in nationale databanken.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Dit wetgevingsinitiatief zou gevolgen hebben voor de begroting en de personeelsbehoeften van eu-LISA en Europol. Voor eu-LISA is naar schatting een extra budget van ongeveer EUR 16 miljoen en circa 10 extra FTE nodig voor de MFK periode 2021-2027. De Commissie geeft aan dat het aan eu-LISA toegewezen budget wordt verrekend met het *Border Management and Visa Instrument* (BMVI). Voor Europol is naar schatting een extra budget van ongeveer EUR 7 miljoen en circa 5 extra FTE nodig voor de MFK periode 2021-2027. De Commissie geeft aan dat het aan Europol toegewezen budget wordt verrekend met het *Internal Security Fund* (ISF). Het kabinet is van mening dat de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn moet zijn met de conclusies van de Europese Raad van juli 2020 over het MFK-akkoord.

Het voorstel voorziet daarnaast dat lidstaten voor hun nationale kosten verbonden aan de implementatie van dit voorstel een beroep kunnen doen op het ISF. Dit wordt geschat op een bedrag van ongeveer EUR 94 mln. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

De voorstellen met betrekking tot de centrale router en de aansluiting op het interoperabiliteitskader alsook de aansluiting van Europol zien op acties op EU-niveau en zullen primair via de EU-begroting moeten worden bekostigd. Dat laat onverlet dat de aansluiting op deze voorzieningen door lidstaten bijvoorbeeld ICT-matige (hardware en software) en personeelsmatige gevolgen zal hebben en dat naar verwachting werkprocessen zullen moeten

worden aangepast. Dit geldt ook voor het aansluiten op de nieuwe gegevenscategorieën gezichtsbeelden en politiebestanden en het daarna dagelijks uitvoeren van zoekopdrachten ten behoeve van de opsporing. Dat zal ook leiden tot kosten voor Nederland, die nog nader in kaart moeten worden gebracht en ook moeten worden afgewogen tegen de mogelijk op termijn kostenbesparende werking van bijvoorbeeld de centrale router. Budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Er zijn geen financiële consequenties of gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Er zijn geen gevolgen voor de concurrentiekracht. Ten aanzien van geopolitieke aspecten beoogt dit voorstel de informatie-uitwisseling tussen de lidstaten te verbeteren, alsook tussen de EU en derde landen middels een aansluiting van Europol op Prüm. Dit stelt de EU beter in staat als mondiale speler in de strijd tegen grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme haar belangen te borgen en weerbaar te zijn in een onderling verbonden wereld.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Een verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten. Daarom heeft een verordening als regel geen implementatiewetgeving. Naar het zich laat aanzien zullen in ieder geval een aantal (technische) aanpassingen van nationale wet- en regelgeving nodig zijn, bijvoorbeeld waar nog wordt verwezen naar de huidige Prüm-besluiten.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel kent de Commissie in artikel 10, lid 3, artikel 11, lid 3, artikel 15, lid 1 en 4, artikel 16, lid 2, artikel 19, lid 2, artikel 22, lid 3, artikel 30, artikel 31, artikel 37, lid 6, en artikel 44, lid 7 de bevoegdheid toe om uitvoeringshandelingen vast te stellen overeenkomstig artikel 291 VWEU en Verordening (EU) nr. 182/2011. Het gaat hierbij om de technische standaarden en forensische specificaties voor de uitwisseling, waaronder de minimumnormen voor de kwaliteit van DNA-profielen en gezichtsbeelden die kunnen worden uitgewisseld en de technische procedures omtrent de centrale router. Het betreft de vaststelling van niet-essentiële onderdelen van de basishandeling, waardoor toekenning van deze bevoegdheden mogelijk is. Omdat het gaat om de vaststelling van eenvormige voorwaarden, ligt de keuze voor uitvoeringshandelingen (i.p.v. gedelegeerde handelingen) voor de hand. Het kabinet verwelkomt tevens dat de technische standaarden op deze manier eenvoudiger zullen kunnen worden aangepast. In het verleden is gebleken dat opname van de technische standaarden in bijlage van de Prüm-besluiten vanwege het moeten doorlopen van de gewone wetgevingsprocedure voor wijzigingen ertoe leidde dat deze ondanks veroudering niet aangepast werden. Op deze uitvoeringshandelingen zal de onderzoeksprocedure van toepassing zijn, zoals bedoeld in artikel 5 van Verordening (EU) nr.

192/2011. Op basis van artikel 76, lid 2 van het voorstel neemt de Commissie de ontwerpuitvoeringshandeling niet aan, indien het comité van lidstaten geen advies heeft uitgebracht. Het kabinet kan zich vinden in de keuze voor de onderzoeksprocedure, omdat het gaat om uitvoeringshandelingen met betrekking tot de bescherming van de veiligheid van mensen (artikel 2(2)(b)(iii) comitologieverordening).

Het voorstel kent daarnaast de Commissie in artikel 74, lid 1 tot en met 4 de bevoegdheid toe om de data voor het in gebruik nemen van de centrale router en EPRIS, alsook de datum waarop Europol klaar is voor start van de uitwisseling, vast te stellen middels uitvoeringshandelingen. Ook hier betreft het de vaststelling van niet-essentiële onderdelen van de basishandeling, waardoor toekenning van deze bevoegdheden mogelijk is. Omdat het gaat om de vaststelling van eenvormige voorwaarden voor de uitvoering van de verordening, ligt de keuze voor uitvoeringshandelingen (i.p.v. gedelegeerde handelingen) voor de hand. Op deze uitvoeringshandelingen is bovengenoemd artikel 76, lid 2 niet van toepassing, waardoor sprake is van zelfstandige uitvoeringsbevoegdheden van de Commissie. Gezien de feitelijke aard en mate van detail van deze uitvoeringshandelingen kan het kabinet zich vinden in deze werkwijze. Slechts bij uitstel van de startdatum van het gebruik van de router is artikel 76, lid 2 van toepassing. Het kabinet kan zich vinden in het gebruik van de onderzoeksprocedure in dit geval.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum

inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De voorgestelde datum van inwerkingtreding van de Verordening ligt op de twintigste dag volgend op publicatie in het Publicatieblad van de EU. De toepassing van de verordening zal afhankelijk zijn van de data die de Commissie vaststelt waarop de centrale router en EPRIS in gebruik kunnen worden genomen, alsook de datum waarop Europol klaar is voor de uitwisseling. Deze data zullen door middel van uitvoeringshandelingen vastgesteld worden. Het kabinet zal zich er in de onderhandelingen sterk voor maken dat ook de lidstaten een redelijke termijn krijgen om nationale voorbereidingen op tijd te kunnen voltooien. De huidige tekst van het voorstel geeft geen verdere duidelijkheid over de data van toepassing van de verordening doordat deze door middel van uitvoeringshandelingen worden vastgesteld. Daarmee is de haalbaarheid momenteel niet in te schatten.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Commissie voorziet drie jaar na de startdatum van uitwisseling via de centrale router en EPRIS, en elke vier jaar daarna, een brede evaluatie van de Prüm II Verordening. Daarin zal worden stilgestaan bij de toepassing van de Verordening, de resultaten in vergelijking tot de beoogde doelen en de impact op grondrechten, de uitwerking, effectiviteit en efficiëntie van Prüm II en een beoordeling van de veiligheid. Het evaluatierapport zal worden gedeeld met de Raad, het Europees Parlement, de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming en het Europees Bureau voor de grondrechten. Het kabinet is voorstander van deze brede en regelmatige evaluaties. In het voorstel is geen horizonbepaling opgenomen.

e) Constitutionele toets

Het voorstel is in overeenstemming met de Europese Verdragen en het Grondrechtenhandvest, alsook de Nederlandse grondwet. Het voorstel heeft op onderdelen mogelijk impact op de bescherming van grondrechten, met name de bescherming van persoonsgegevens. Het kabinet hecht daarom zwaar aan het oordeel van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming over de verenigbaarheid van het voorstel met vigerende EU-wetgeving. Tegelijkertijd is het voorstel erop gericht om de veiligheid te waarborgen.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De uitvoeringsgevolgen zullen nader in kaart moeten worden gebracht. De voorstellen borduren op de bestaande situatie voort maar zullen naar verwachting ook wijzigingen van de nationale IT-architectuur en werkprocessen inhouden en extra capaciteit vergen van de betrokken diensten. Inzake handhaafbaarheid borduren de voorstellen op de bestaande situatie voort.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen implicaties voor ontwikkelingslanden.