

34961 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)

Nr. Verslag van een schriftelijk overleg

Vastgesteld

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de minister van Justitie en Veiligheid over de brief van 12 november 2021 inzake 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 (Kamerstuk 34961, nr. 30).

Bij brief van ... heeft de minister van Justitie en Veiligheid deze vragen en gemaakte opmerkingen beantwoord. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Van Meenen

Adjunct-griffier van de commissie,
Verouden

Inhoudsopgave

- I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties**
 - 1. Vragen en opmerkingen vanuit de VVD-fractie**
 - 2. Vragen en opmerkingen vanuit de D66-fractie**
 - 3. Vragen en opmerkingen vanuit de SP-fractie**
 - 4. Vragen en opmerkingen vanuit de Volt-fractie**
 - 5. Vragen en opmerkingen vanuit de SGP-fractie**

II. Reactie van de minister van Justitie en Veiligheid

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

1. Vragen en opmerkingen vanuit de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van 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 (hierna: de PNR-wet en hierna: het ontwerpbesluit). Zij onderschrijven het grote belang van deze mogelijkheid en hebben hierover nog enkele vragen.

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

De PNR (Passenger Name Record)-wet draagt bij aan het inzichtelijk maken van reisbewegingen en modus operandi van verdachten en hun netwerk. Kan de minister nader toelichten hoe dit van toepassing is op de zogeheten 'broken travels', waarbij criminelen hun reisgedrag bewust proberen te verhullen? Slagen we er met PNR-gegevens in om ook bij dit soort reizen inzicht te krijgen in bewegingen en patronen, ondanks het feit dat het hierbij niet om een reiziger uit een EU-lidstaat gaat?

Bij 'broken travels'¹ trachten criminelen hun reisroute te verhullen door losse tickets aan te schaffen voor de verschillende delen van hun reis. Zonder de beschikking te hebben over PNR-gegevens van intra-EU vluchten zullen de Nederlandse opsporingsdiensten bij routes zoals Mumbai-Parijs-Amsterdam of New York-Amsterdam-Parijs geen zicht hebben op de reisroute binnen de Europese Unie (hierna: EU) en de eindbestemming van de persoon in kwestie. Daarbij is voor vluchten van buiten de EU, via een andere lidstaat naar Nederland, zoals Mumbai-Parijs-Amsterdam, zelfs de gehele reis, en dus ook de extra-EU vlucht, onzichtbaar voor de Nederlandse bevoegde instanties omdat het om twee losse vluchten gaat (Mumbai-Parijs en Parijs-Amsterdam) waarover Nederland geen informatie ontvangt.² Zie hierover ook mijn antwoord op vragen van de leden van de D66-fractie over de toegevoegde waarde van PNR-gegevens van intra-EU vluchten.

Door middel van gebruik van PNR-gegevens van intra-EU vluchten is het mogelijk om ook bij 'broken travel' inzicht te krijgen in reisbewegingen en patronen. Doordat de bevoegde Nederlandse opsporingsdiensten de beschikking hebben over deze gegevens kunnen zij door een combinatie van reisroute, betaalgegevens, en andere boekingsinformatie, patronen in kaart brengen, en verdachten aanhouden. Het is daarbij niet van belang of het een reiziger uit een EU-lidstaat of een niet-EU-lidstaat betreft.

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

De leden van de VVD-fractie constateren met de minister dat de WODC-evaluatie een positief beeld toont van de effecten en doeltreffendheid van de PNR-wet en van de bijdrage die de PNR-wet levert aan het voorkomen, onderzoeken, opsporen en vervolgen van terroristische misdrijven en zware criminaliteit.

2.3.1. Evaluatie van de PNR-richtlijn

Wat zijn de criteria om de werking van deze richtlijn, in het bijzonder de gegevensverwerking van de intra-EU vluchten, als een succes te bestempelen?

In haar evaluatie van de PNR-richtlijn³ is de Europese Commissie (hierna: Commissie) over het algemeen positief over de eerste twee toepassingsjaren van de PNR-richtlijn.⁴ De belangrijkste conclusie uit de evaluatie is dat de PNR-richtlijn een positieve bijdrage levert aan haar voornaamste doelstelling, namelijk het gebruik van PNR-gegevens in de lidstaten als instrument voor de bestrijding van terrorisme en ernstige misdrijven. Zo concludeert de Commissie dat de tot nu toe behaalde resultaten de toegevoegde waarde van het gebruik van PNR-gegevens duidelijk illustreren, zowel op vluchten binnen de EU als vluchten van en naar derde landen. Door gebruik van PNR-gegevens hebben er niet alleen arrestaties ná een strafbaar feit plaatsgevonden, maar ook misdrijven zijn door gebruik van PNR-gegevens voorkomen. In een aantal gevallen ging het om arrestaties van personen die niet eerder bekend waren bij de opsporingsdiensten. Deze resultaten hadden niet kunnen worden bereikt enkel door het gebruik van reeds bestaande instrumenten, zoals 'Advance Passenger Information' (API). Verder oordeelt de Commissie ten aanzien van de bescherming van persoonsgegevens dat de meeste

¹ 'Broken travels' zijn vluchten waarbij personen van buiten de EU in een lidstaat aankomen en vervolgens via een nieuwe, aparte vlucht binnen de EU doorreizen naar Nederland of een andere lidstaat (bijvoorbeeld: derde land-Amsterdam-Parijs). Andersom kan het ook gaan om de situatie waarbij er eerst een transfer in de Europese Unie plaatsvindt voordat er naar een bestemming in een derde land wordt gevlogen (Bijvoorbeeld: Parijs-Amsterdam-derde land).

² Zie hierover ook ontwerpbesluit, blz.7.

³ Richtlijn 2016/681/EU van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit, Pb EU 2016, L 119/132.

⁴ 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'.

lidstaten de waarborgen uit de PNR-richtlijn juist hebben geïmplementeerd, hetgeen essentieel is voor het rechtmatig verzamelen, verwerken en delen van PNR-gegevens.

De Commissie heeft in haar beoordeling naar alle onderdelen van de PNR-richtlijn gekeken, met een specifieke focus op de volgende criteria: het voldoen aan de waarborgen voor de bescherming van persoonsgegevens, de noodzakelijkheid en evenredigheid van het verwerken van PNR-gegevens, de duur van de bewaartermijnen en de effectiviteit van de informatie-uitwisseling tussen lidstaten.

Verder heeft de Commissie een voorlopige analyse uitgevoerd van het verzamelen van PNR-gegevens van intra-EU vluchten, gebaseerd op de criteria van noodzakelijkheid, proportionaliteit en effectiviteit. Aangezien lidstaten al op doeltreffende wijze PNR-gegevens over vluchten binnen de EU verzamelen, acht de Commissie het niet noodzakelijk de verzameling van PNR-gegevens van deze vluchten te verplichten. Tevens wordt geconcludeerd dat lidstaten toegevoegde waarde ondervinden van het gebruik van PNR-gegevens op deze vluchten. Ik deel deze conclusie. Voor nadere toelichting verwijs ik ook naar de kabinetsreactie op de evaluatie die Uw Kamer eerder ontvangen heeft.⁵

2.4 Resultaten toepassing afgelopen twee jaar

Kan de minister uitgebreider ingaan op de meerwaarde die passagiersgegevens via Passagiersinformatie Eenheid Nederland (Pi-NL) naast diverse aanhoudingen en nieuwe inzichten in lopende zaken heeft geboden bij inzichten in bredere criminele netwerken? Helpt deze bevoegdheid om de internationale netwerken beter in kaart te brengen en samen met andere landen deze criminaliteit aan te pakken? En zou uitbreiding van deze bevoegdheden tot trein, bus en auto mogelijk, en van toegevoegde waarde zijn? Deze leden ontvangen graag een toelichting.

Met behulp van de PNR-gegevens hebben bevoegde instanties belast met de uitvoering van opsporingsonderzoeken gerelateerd aan ernstige misdrijven, zoals opgenomen in bijlage II van de PNR-wet, scherpe analyses kunnen maken waardoor bijvoorbeeld reisroutes, verblijfplaatsen, ontmoetingen of gebruikte communicatiemiddelen naar voren kwamen. Daarnaast kan het gebruik van passagiersgegevens bijdragen aan het inzichtelijk krijgen van een breder crimineel netwerk.

Bij een regionale eenheid van de Nationale Politie liep bijvoorbeeld 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 EU. Op basis van de verstrekkingen van intra-EU 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.

De vergelijking van passagiersgegevens kan ook zorgen voor ontlastend bewijsmateriaal waarmee kan worden aangetoond dat de reiziger niet betrokken is geweest bij een misdrijf.

De bevoegdheid van de Pi-NL om PNR-gegevens te verwerken helpt, zoals bovenstaand voorbeeld illustreert, om internationale netwerken beter in kaart te brengen. Informatie die hierbij naar voren komt kan worden gedeeld met andere PIU's of bevoegde instanties binnen de EU en vice versa. Bevoegde instanties geven aan dat PNR-gegevens van intra-EU vluchten in het bijzonder relevante informatie opleveren. Ook blijkt uit de statistieken over de resultaten van de Pi-NL dat ca. twee derde van de hits plaatsvindt op intra-EU vluchten. Verder zorgt de mogelijkheid om tussen PIU's bevragingen te doen voor een vergroting van de slagkracht en kan een rechercheteam snel over de benodigde informatie beschikken. Daarmee draagt internationale informatie-uitwisseling bij aan het in kaart brengen van internationale netwerken.

Het is aannemelijk dat uitbreiding naar andere vervoersmodaliteiten van toegevoegde waarde is. De PNR-richtlijn biedt de mogelijkheid voor lidstaten om ook PNR-gegevens te

⁵ Kamerstukken II 2020/21,34861, nr. 25.

gebruiken van andere vervoersmodaliteiten mits dit in overeenstemming is met nationaal- en Unierecht. In een aantal lidstaten wordt al gebruik gemaakt van de verzameling van PNR-gegevens van andere vervoersmodaliteiten. Een voorbeeld hiervan is Finland, waar het PNR-instrument ook in de maritieme sector wordt toegepast. Gebruik aldaar laat zien dat veel gesignaleerde verdachten van (georganiseerde) grensoverschrijdende ernstige misdrijven op deze manier het land binnenkomen. Dankzij het gebruik van PNR-gegevens konden observaties en arrestaties van dergelijke verdachten worden verricht. Ook is in algemene zin bekend dat er op dit moment door criminelen en terroristen al gebruik wordt gemaakt van andere vervoersmodaliteiten dan het vliegtuig. Bijvoorbeeld voor mensenhandel, zoals recent nog is aangetoond in een rapport van de inspectie JenV⁶. Nederland voert op dit moment geen actief beleid voor uitbreiding naar andere vervoersmodaliteiten.

Daarnaast geldt er binnen de EU het vrij verkeer van personen en goederen en vinden er binnen de Schengenzone geen grenscontroles plaats waardoor terroristen en zware criminelen zich kunnen bewegen zonder zichtbare sporen van reisbewegingen achter te laten. Het verzamelen en verwerken van PNR-gegevens van intra-EU vluchten biedt de mogelijkheid om de veiligheid binnen de EU te vergroten zonder aan deze verworvenheden iets af te doen. Het is daarbij wel van belang, nu ernstige misdrijven steeds meer over de landsgrenzen heen plaatsvinden, om hierbij gezamenlijk op te trekken binnen de EU en dat Nederland deze gegevens kan blijven toepassen.

Wat is de conclusie van de functionaris gegevensbescherming?

De Functionaris Gegevensbescherming van de Pi-NL (hierna: FG Pi-NL) is belast met de controle op de verwerking van de passagiersgegevens door de Pi-NL en de uitvoering van de privacy waarborgen in de PNR-wet. De FG Pi-NL stelt hierover jaarlijks een verslag op dat de afgelopen twee jaar ook aan uw Kamer is gestuurd⁷. Beide jaren heeft de FG Pi-NL geconcludeerd dat de gecontroleerde wettelijke waarborgen voor het beschermen van persoonsgegevens bij de Pi-NL aanwezig zijn en functioneren. Bij de totstandkoming van de PNR-wet en bij het inrichten van de Pi-NL is dan ook veel aandacht besteed aan de bescherming van persoonsgegevens. Alle betrokken partijen zijn doordrongen van het belang van de waarborgen voor de gegevensbescherming en van een zorgvuldige en rechtmatige omgang met de persoonsgegevens die de Pi-NL beheert. In 2020 is naast de FG Pi-NL een *privacy officer* aangesteld bij de Pi-NL, alsook een juridisch adviseur die beiden een belangrijke bijdrage leveren aan het zorgvuldig uitvoering geven aan de gegevensbescherming. Constateringen van de FG Pi-NL worden in samenwerking opgepakt om tot verbeterde processen te komen. Dit heeft onverminderd de aandacht.

2. Vragen en opmerkingen vanuit de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het ontwerpbesluit. Er blijft een groot aantal vragen over het nut, doelbinding, proportionaliteit en proces van het voorstel over. De voorlegging geschiedt in het kader van de wettelijk voorgeschreven voorhangprocedure (artikel 26, derde lid, van de PNR-wet), op basis van het amendement van het lid Groothuizen. Dit amendement beoogde een zogenaamde horizonbepaling toe te voegen aan de wet voor intra-EU vluchten. Deze horizonbepaling houdt in dat de verplichting om ook data over intra-EU vluchten te verzamelen na drie jaren vervalt, tenzij de toepassing op intra-EU tijdig bij algemene maatregel van bestuur wordt verlengd. Dit besluit wordt middels een voorhangprocedure aan de beide Kamers voorgelegd.

De leden van de D66-fractie hebben vernomen in de geannoteerde ministerraad besluitenlijst van 12 november 2021⁸ dat de minister het besluit om advies zal voorleggen aan de Autoriteit

⁶ Rapport Inspectie JenV Rapport grenstoezicht en opsporing - De aanpak van mensensmokkel nader bekeken <https://www.inspectie-jenv.nl/binaries/inspectie-venj/documenten/rapporten/2021/08/31/rapport-grenstoezicht-en-opsporing/Rapport+Grenstoezicht+en+opsporing.pdf>

⁷ <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>

⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/vergaderstukken/2021/11/12/geannoteerde-besluitenlijst-ministerraad-12-november-2021>

Persoonsgegevens (AP). De aan het woord zijnde leden hechten grote waarde aan de adviezen van de AP. Wanneer wordt dit advies gedeeld met de Kamer? Waarom is dit advies niet tijdig toegezonden aan de Kamer zodat dit mee kan worden genomen in het overleg met de minister en de Kamer een goede afweging kan maken mede op basis van het advies?

Het ontwerpbesluit is op 12 november 2021, gelijktijdig met de start van de voorhangprocedures bij beide Kamers der Staten-Generaal, aan de AP voorgelegd. Het advies van de AP heb ik op 3 januari 2022 ontvangen en kon ik derhalve niet daarvoor aan uw Kamer toesturen. Het advies van de AP, dat ik volledigheidshalve van een appreciatie heb willen voorzien, wordt bij deze aan uw Kamer aangeboden (zie bijlage bij deze brief). Hiermee wordt het advies van de AP vóór afloop van de gebruikelijke vier weken termijn die de AP hanteert voor openbaarmaking van haar adviezen, openbaar, dit in overleg met de AP. Voorts merk ik op dat eerdere toezending van het ontwerpbesluit aan de AP niet mogelijk was vanwege de vertraging die in de uitvoering van de evaluatie van de PNR-wet door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum is opgelopen en waarvan de resultaten bij het besluit moesten worden betrokken. Mede om die reden en gelet op de horizonbepaling en het grote belang voor de bestrijding van terrorisme en georganiseerde criminaliteit dat met het onderhavige besluit is verbonden, is voor gelijktijdige voorlegging gekozen. Hiermee kon ook uw Kamer voldoende tijd worden gegeven voor het overleg dat wij nu voeren.

De aan het woord zijnde leden lezen in het WODC-rapport dat delicten die het vaakst vorderingen voorkomen - illegale handel in verdovende middelen en psychotrope stoffen, witwassen van opbrengsten van criminaliteit en valsemunterij, en deelneming aan een criminele organisatie - vooral gaan om criminaliteit en niet om (de bestrijding van) terrorisme. Klopt dit beeld? Zo ja, hoe apprecieert de minister de balans tussen de inzet op het gebied van terrorisme en op het gebied van criminaliteit? Zijn er concrete cijfers over hoe vaak terrorisme voorkomt in de vorderingen? Zijn er andere lidstaten waar deze cijfers zijn opgenomen? Zo ja, welke lidstaten en om welke aantallen gaat het hier?

In 2020 zijn er 2.489 Nederlandse vorderingen en buitenlandse verzoeken gedaan. Deze hadden betrekking op 2.928 strafbare feiten uit de PNR-wet. Het aantal strafbare feiten ligt hoger dan het aantal vorderingen/verzoeken. Dit komt omdat er meerdere strafbare feiten in een vordering/verzoek kunnen zijn opgenomen. Van deze 2.928 strafbare feiten had 98,2% betrekking op ernstige misdrijven en 1,8%, dat zijn 52 strafbare feiten, direct betrekking op terroristische misdrijven. De meest actuele cijfers laten zien dat in 2021 er 2.833 Nederlandse vorderingen en buitenlandse verzoeken zijn gedaan. Deze hadden betrekking op 3.404 strafbare feiten. Van deze 3.404 strafbare feiten had 98,1% betrekking op ernstige misdrijven en 1,9%, dat zijn 66 strafbare feiten, betrekking op terroristische misdrijven.

Ingevolge de PNR-richtlijn en -wet mogen persoonsgegevens van vliegtuigpassagiers (uitsluitend) worden verzameld en verwerkt met het oog op de bestrijding van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit. Onder terroristische misdrijven worden de misdrijven omschreven in de artikelen 1 tot en met 4 van het Kaderbesluit 2002/475/JBZ⁹ begrepen. In Nederland zijn deze misdrijven benoemd in de artikelen 83 en 83b van het Wetboek van Strafrecht. De (categorieën van) ernstige misdrijven, waar de PNR-richtlijn betrekking op heeft, zijn opgenomen in bijlage II bij de PNR-richtlijn en -wet. Hierbij gaat het om bepaalde ernstige misdrijven waarop een gevangenisstrafstraf van 3 jaar of meer is gesteld, zoals moord, mensenhandel of ontvoering. Deze misdrijven zijn naar hun aard ernstig en kunnen al dan niet een terroristisch oogmerk hebben. De inzet van het PNR-instrument is bij de aanpak van deze misdrijven van grote waarde aangezien deze misdrijven vaak grensoverschrijdend plaatsvinden. Een voorbeeld hiervan is een zaak waarin uit intra-EU 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

⁹ Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten, PB 2002, L 190, blz1.

luchthaven. Opsporingsdiensten konden hiermee aantonen dat de verdachte de kinderen naar Nederland smokkelde en dat hij dezelfde paspoorten voor andere kinderen gebruikte.

Zowel de vorderingen van bevoegde instanties bij de Pi-NL als de verstrekkingen aan bevoegde instanties door de Pi-NL geven aan dat het merendeel van de misdrijven binnen de doelbinding van de PNR-wet betrekking heeft op de bestrijding van ernstige criminaliteit. Desalniettemin is het PNR-instrument ook in de bestrijding van terrorisme van belang, waarbij niet alleen aanhoudingen en bewijsmateriaal, maar ook verbetering van de informatiepositie van opsporingsdiensten onderdeel zijn van de behaalde resultaten.

Diverse EU-lidstaten hebben laten weten op dit moment zelf geen uitsplitsing naar type delict te kunnen maken en/of dit bij te houden. Wel verzamelt de Commissie ieder jaar statistische data bij alle lidstaten die de PNR-richtlijn hebben geïmplementeerd. De uitvraag door de Commissie voor de jaarlijkse statistieken is eind december 2021 verstuurd, en dient uiterlijk 1 maart 2022 aangeleverd te worden bij de Commissie. In dit verzoek is voor de eerste keer een onderverdeling gemaakt naar type delict per vordering. De cijfers van andere lidstaten zullen zodoende vanaf begin maart 2022 bekend zijn bij de Commissie. In Nederland is, zoals te lezen in de evaluatie van de PNR-wet deze uitsplitsing in de vorderingen en de verstrekkingen naar type delict wel mogelijk. Nederland loopt op dat punt vooruit op andere lidstaten. Wel geeft België aan dat ca. 10% van alle vorderingen betrekking heeft op terrorisme, en heeft Europol aangegeven dat in 2021 10% van de informatie-uitwisseling tussen Europol en lidstaten of derde landen betrekking had op terrorisme.

De leden van de D66-fractie lezen tevens dat er uit kwantitatief oogpunt geen uitspraak kan worden gedaan over de bijdrage van passagiersgegevens aan het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit. Ook stelt de minister dat er geen uitspraak bekend is van een strafrechter waar passagiersgegevens op grond van de PNR-wet als bewijs zijn gebruikt. Kan de minister aangegeven in welke mate PNR-data in het algemeen en intra-EU data in het bijzonder in andere lidstaten geleid hebben tot bruikbaar bewijs? Zo ja, om welke lidstaten gaat het en kan deze informatie worden uitgesplitst tussen deze twee vormen van dataverzameling? Hoe apprecieert de minister het feit dat passagiersgegevens op grond van de PNR-wet niet als bewijs zijn gebruikt in het kader van de proportionaliteit van het voorzetten van deze grootschalige dataverzameling?

Het gebruik van PNR-data in rechtszaken is geen onderdeel van de statistieken die door de Commissie worden verzameld conform artikel 20 van de PNR-richtlijn. Hierover worden binnen de EU dus niet op een uniforme wijze statistieken bijgehouden. Uit een rondvraag bij de passagiersinformatie-eenheden van diverse lidstaten blijkt dat zij de toegevoegde waarde van PNR-gegevens voor onderzoek, opsporing en ook vervolging van terroristische en ernstige misdrijven, onderschrijven. Volgens de Belgische PIU hebben PNR-gegevens sinds de start daarvan in 2018 in al meer dan 1000 gevallen een (belangrijke) rol gespeeld in strafrechtelijke onderzoeken.

In Nederland is in 2021 een monitoringstraject gestart met als doel het inzicht in het gebruik van PNR-gegevens in de strafrechtketen verder te verbeteren. De rol die PNR-gegevens spelen in strafrechtelijke onderzoeken, wordt geïllustreerd door de uitkomsten van dit monitoringstraject. Deze laten onder meer zien dat in de laatste vier maanden van 2020, door de Pi-NL aangeleverde PNR-gegevens een rol hebben gespeeld in 30 procesdossiers. In 6 van deze gevallen is al uitspraak gedaan. Recent, op 29 december 2021, is ook uitspraak gedaan in een mensensmokkelzaak, waarbij een man werd aangehouden die 34 paspoorten bij zich had. Mede op basis van historische reisgegevens van zijn reizen binnen de EU kon worden aangetoond dat er sprake was van voorbereidingshandelingen voor mensensmokkel¹⁰. In algemene zin kan opgemerkt worden dat het in strafzaken altijd gaat om een combinatie van beschikbare

¹⁰ 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>.

bewijsmiddelen en dat het aan de rechterlijke macht is om een afweging te maken hoe essentieel bepaalde bewijsmiddelen zijn voor vervolging en (mogelijke) veroordeling. De doeltreffendheid van het PNR-instrument komt echter op verschillende manieren tot uiting. Zo kan de verwerking van PNR-gegevens van belang zijn voor het aanvullen van zowel belastend als ontlastend bewijsmateriaal, of het aantonen van een georganiseerd verband. Daarmee kan het direct bijdragen aan strafrechtelijke vervolging en aan sturingsinformatie voor een breder handelingsperspectief van de bevoegde instanties, bijvoorbeeld tijdens het strafrechtelijk onderzoek. De verwachting is dat het gebruik van PNR-gegevens in rechtszaken zal toenemen naarmate het PNR-instrument ook vaker zal worden ingezet als onderdeel van de opsporing. Daarnaast zal het gebruik naar verwachting steeds zichtbaarder worden naarmate de Pi-NL langer actief is, aangezien het vaak enkele jaren duurt voordat een opsporingsonderzoek tot een zaak bij de strafrechter leidt. Hierbij gaat het in alle gevallen om zwaarwegende zaken waarin sprake is van ernstige of zelfs terroristische misdrijven. Zodoende acht ik het voortzetten van het gebruik van PNR-gegevens proportioneel.

De leden van de D66-fractie lezen dat er sprake is van een grote hoeveelheid vals positieven uit de algoritmische selectie, die door de Passagiersinformatie Eenheid (PIU) medewerker gefilterd wordt voor doorname. Daarvan wordt maar een heel klein deel (0,025%) daadwerkelijk verstrekt. Er blijkt op het gebied van inter-EU een hoog percentage vals positieven. Van de 24.788.140 passagiers van wie gegevens verzameld zijn, zijn er 76.743 geautomatiseerde matches, waarvan uiteindelijk 6216 zijn doorgegeven aan bevoegde instanties in Nederland. Dat betekent dus dat slechts 8% van de geautomatiseerde matches door een medewerker PIU als waardevol is beschouwd. Wat is daarbinnen de toegevoegde waarde van intra-EU data ten opzichte van de inter-EU-data, in termen van opsporing? Acht de minister deze maatregelen proportioneel gezien de geringe opbrengst in vergelijking met een grote inbreuk van een zeer omvangrijke groep mensen en hun persoonsgegevens? Zo ja, kan de minister dit dan nader onderbouwen hoe dit in verhouding als proportioneel moet worden beschouwd? Acht de Autoriteit Persoonsgegevens dit ook proportioneel? Er wordt ongericht data verzameld en vijf jaar bewaard. Hoe verhoudt deze ongerichtheid en bewaartermijn zich tot bijvoorbeeld de bevoegdheden van inlichtingendiensten, die kortere bewaartermijnen kennen? Hoe legitimeert de minister dat voor PNR langere termijnen gelden en er dus een langduriger inbreuk gedaan wordt? Kunt u de percentages genoemd voor Frankrijk, België en Zweden kwantitatief onderbouwen? Om welke aantallen gaat het hier?

Binnen het validatieproces van passagiersgegevens dat binnen de Pi-NL en de front-office plaatsvindt, zijn controles ingericht om valse overeenkomsten er van tevoren uit te filteren, de zogeheten no-hits. Pas indien er passagiersgegevens, ná het uitvoeren van de menselijke toets en ná verstrekking door de Pi-NL aan bevoegde instanties, onterecht 'positief' blijken, is er sprake van een 'false positive'. Teneinde te voorkomen dat personen die een onterecht positieve overeenkomst hebben, herhaaldelijk worden gecontroleerd, kan de Pi-NL de betreffende persoonsgegevens opnemen in de zogenaamde white-list, die wordt bijgehouden op grond van artikel 20, vierde lid, van de PNR-wet. De Pi-NL heeft tot dusverre geen informatie ontvangen van bevoegde instanties dat verstrekkingen tot een 'false positive' zouden hebben geleid.

Wat betreft de meerwaarde van intra-EU vluchten ten opzichte van extra-EU vluchten (ervan uitgaande dat met de term 'inter-EU' de vluchten worden bedoeld van en naar landen buiten de Europese Unie) merk ik het volgende op. De cijfers laten zien dat ongeveer twee derde van het totale aantal luchtvaartpassagiers zich op een intra-EU vlucht bevindt. De cijfers laten tevens zien dat van het totale aantal verstrekkingen aan opsporingsinstanties eveneens ongeveer twee derde betrekking heeft op intra-EU vluchten. De opsporing zou een zeer grote bron van informatie missen, indien zij niet de beschikking zou hebben over de PNR-gegevens van intra-EU vluchten. Er zou dan enkel zicht zijn op reisbewegingen van en naar de EU, terwijl het merendeel van de gezochte reisbewegingen tussen lidstaten plaatsvindt. Tevens zou het zicht op 'broken travels' wegvallen, een bekend fenomeen waarmee criminelen hun reisgedrag bewust proberen te verhullen. Ter illustratie: wanneer een internationaal gesignaleerd persoon vanuit Mumbai via Parijs naar Amsterdam vliegt, kan deze persoon niet onderkend worden in Amsterdam, met als gevolg dat Nederland volledig afhankelijk is van tijdige signalering

en proactieve informatie-uitwisseling door andere landen of lidstaten¹¹. Voor een uitgebreidere toelichting verwijs ik naar de beleidsreactie op de WODC-evaluatie van de PNR-wet en de toelichting in het ontwerpbesluit. Zie ook mijn antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie over de evaluaties van de PNR-richtlijn en de PNR-wet en het nut van intra-EU gegevens bij 'broken travels'.

Ik acht het gebruik van PNR-gegevens proportioneel. De PNR-wet reguleert het gebruik van PNR-data voor een strikt omschreven en zwaarwegende doelstelling, namelijk het bestrijden van terrorisme en ernstige misdrijven. Tegelijkertijd zijn in de PNR-wet afdoende waarborgen voor gegevensbescherming ingebouwd, om de impact op bonafide passagiers te minimaliseren. In 2020 waren er in totaal 24.788.140 passagiers waarvan passagiersgegevens zijn verwerkt door de Pi-NL. Na vergelijking hebben deze gegevens tot 76.743 automatische matches geleid, oftewel 0,31% van het aantal passagiers waarvan passagiersgegevens zijn verwerkt. Hiervan zijn er van 6.216 passagiers passagiersgegevens aan Nederlandse bevoegde instanties verstrekt. In totaal zijn er, na het validatieproces en daarbij behorende menselijke toets, van 7.157 passagiers, passagiersgegevens verstrekt (via 13.069 verstrekkingen) aan bevoegde instanties voor verdere opvolging. Dit aantal betreft alle verstrekkingen aan Nederlandse en Europese bevoegde instanties, andere PIU's, bevoegde autoriteiten en Europol. Dit betekent dat van slechts 0,029% van het aantal passagiers, daadwerkelijk passagiersgegevens zijn verstrekt. Tegelijkertijd is de verstrekking van gegevens over 6.216 passagiers ook significant. De genoemde verstrekkingen leveren een belangrijke bijdrage aan het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische en ernstige misdrijven door deze instanties. De verstrekkingen hebben geleid tot directe aanhoudingen en maken onderdeel uit van lopende strafrechtelijk onderzoeken. De bevoegde instanties kunnen sneller direct optreden en worden beter in staat gesteld reisbewegingen, modus operandi en netwerken van verdachten in kaart te brengen. Zie ook hieronder, mijn antwoorden op een soortgelijke vragen van de D66-fractie.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie of de Autoriteit Persoonsgegevens dit ook proportioneel acht, verwijs ik naar het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens en mijn reactie daarop, die tezamen met deze antwoorden aan uw Kamer zijn gezonden.

De PNR-richtlijn schrijft een bewaartermijn van vijf jaar voor en geeft lidstaten geen ruimte om hiervan af te wijken. De PNR-wet betreft de implementatie van de PNR-richtlijn en heeft deze bewaartermijn dan ook overgenomen. Een bewaartermijn van vijf jaar is noodzakelijk om de doelstellingen van de PNR-richtlijn en de PNR-wet te bereiken, te weten: het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit. Dit is een andere doelstelling dan die van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv 2017). Dat betekent dat er bij de keuze van de bewaartermijn(en) ook andere afwegingen zijn gemaakt.

Zoals ook uiteen is gezet in de evaluatie van de PNR-richtlijn door de Commissie, is een bewaartermijn van vijf jaar ten eerste noodzakelijk omdat de PNR-gegevens niet alleen gebruikt worden om bekende bedreigingen te identificeren, maar ook om onbekende risico's aan het licht te brengen. PNR-gegevens worden geanalyseerd om specifieke gedragspatronen te identificeren en verbanden te leggen tussen bekende en onbekende personen. Om dergelijke analyses uit te voeren, moet de Pi-NL gedurende een relatief lang tijdsbestek over gegevens beschikken.

Ten tweede is de bewaartermijn van vijf jaar noodzakelijk om terroristische misdrijven en ernstige misdrijven doeltreffend te kunnen onderzoeken en te vervolgen. Dit proces kost vaak jaren. PNR-gegevens dienen daarom lang genoeg bewaard te worden om deze bij strafrechtelijke onderzoeken te kunnen gebruiken.

Overigens worden PNR-gegevens waaruit rechtstreeks de identiteit van personen kan worden afgeleid na 6 maanden gedepersonaliseerd, waarna deze alleen toegankelijk zijn

¹¹ Zie hierover ook ontwerpbesluit, blz.7.

na toestemming van een officier van justitie en voor het informeren van de FG Pi-NL. Tot slot, de percentages over het gebruik van PNR door Frankrijk, België en Zweden zoals benoemd in de toelichting bij het ontwerpbesluit zijn niet nader te kwantificeren. Uit rondvraag bij de betreffende lidstaten komt naar voren dat, zoals reeds aangegeven, er geen specifieke statistieken worden bijgehouden.

De aan het woord zijnde leden lezen dat PNR nu gaat over 81% van het totaal aantal passagiers van/naar NL, omdat niet alle luchtvaartmaatschappijen aangesloten zijn. Is er sprake van een waterbed-effect van criminelen die via andere kanalen reizen gezien niet alle lidstaten zijn aangesloten? Hoeveel criminelen kijken uit naar andere vervoersmodaliteiten, zoals de trein? Heeft de minister hier cijfers over?

Ervan uitgaande dat de vraagstelling betrekking heeft op 'niet aangesloten luchtvaartmaatschappijen' geef ik allereerst graag inzicht in de meest actuele cijfers van het percentage aangesloten luchtvaartmaatschappijen. Momenteel levert 83% van de luchtvaartmaatschappijen PNR-gegevens aan bij de Pi-NL. Dit percentage wordt onder andere verklaard door nieuwe luchtvaartmaatschappijen die nog niet lang operationeel zijn en nog niet direct passagiersgegevens volgens de vereiste protocollen kunnen aanleveren. De reeds aangesloten luchtvaartmaatschappijen vertegenwoordigen echter gemiddeld 94% van het totale aantal uitgevoerde vluchten. De Pi-NL werkt aan het aansluiten van de laatste luchtvaartmaatschappijen.

Aangezien de verzameling van passagiersgegevens door Nederland momenteel enkel plaatsvindt ten aanzien van het luchtverkeer én bij aangesloten luchtvaartmaatschappijen, is er geen zicht op malafide reisbewegingen via níet aangesloten luchtvaartmaatschappijen en via andere vervoersmodaliteiten, zoals treinen en bussen. Hiervan worden immers geen passagiersgegevens verzameld. Zodoende is het niet mogelijk om een potentieel waterbedeffect te kwantificeren of aan te tonen. Zoals hierboven aangegeven is wel bekend dat criminelen gebruikmaken van andere vervoersmodaliteiten. Zie ook mijn antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie of uitbreiding naar andere vervoersmodaliteiten van toegevoegde waarde zou zijn.

België verzamelt wel passagiersgegevens op treinen en bussen. Bij steekproeven onder busverkeer tussen België en Nederland uitgevoerd in 2019 door de Belgische politie zijn er 47 strafbare feiten geconstateerd op een populatie van 171 passagiers. Zij merken daarnaast regelmatig op dat vermeende criminelen en/of terroristen hun reis naar een derde land of andere lidstaat op de luchthaven Brussel-Nationaal starten en vandaar weer terugvliegen naar bijvoorbeeld Parijs-Charles de Gaulle waarna ze met de bus of de trein terugkeren naar België. Het vermoeden is dat dit gebeurt om de controle in Brussel-Nationaal te ontlopen. Een concreet voorbeeld uit 2020 laat zien dat een gesignaleerde persoon (na controle) met het vliegtuig uit België vertrok naar Kroatië, en dat deze persoon een week later niet bij zijn geboekte terugvlucht verscheen ('no show'). Verder onderzoek wees uit dat de persoon iemand anders begeleidde op zijn terugweg naar België en de controle wilde ontlopen. De gesignaleerde persoon bleek samen met zijn medereiziger via drie treinen en twee bussen te zijn teruggereisd naar België.

De leden van de D66-fractie vernemen dat de risicocriteria-sets nog in de opstartfase staan. Welke criteria staan er precies op de verboden lijst?

De Pi-NL is op grond van de PNR-wet bevoegd passagiers te beoordelen op basis van vooraf vastgestelde criteria. Deze beoordeling wordt verricht op een niet-discriminerende wijze, zodanig dat geen onderscheid wordt gemaakt naar iemands godsdienst of levensovertuiging, ras of etnische afkomst, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven of geaardheid of lidmaatschap van een vakvereniging (artikel 6, derde lid, en artikel 7, PNR-wet). Aangezien de Pi-NL geen bijzondere persoonsgegevens mag verwerken, kunnen bijzondere persoonsgegevens ook nooit onderdeel uitmaken van een risicocriteria-set. Bovendien, wordt bij de ontwikkeling van

de risico-criteria tevens geborgd dat een combinatie van bepaalde gegevens niet kan leiden tot een onderscheid op basis van bijzondere persoonsgegevens.¹²

De leden van de D66-fractie vragen een reactie op het WODC-rapport waarin gesteld wordt dat noch de kwantitatieve benadering, noch de kwalitatieve argumenten geschikt zijn om een antwoord te geven op vraag naar de evenredigheid en noodzakelijkheid van het verzamelen en gebruiken van passagiersgegevens voor alle intra-EU-vliegtuigpassagiers. Het blijft tot op zekere hoogte een normatieve beoordeling of het ongedifferentieerd verzamelen, opslaan en gebruiken van de passagiersgegevens van alle passagiers die per vliegtuig reizen, ongeacht of zij de buitengrenzen van de EU overschrijden, als evenredig en noodzakelijk kan worden beschouwd. Kan de minister zich hierin vinden? Zo nee, hoe rijmt de minister dan het gebrek aan kwantitatieve benadering om de inbreuk van privacy als een evenredige en proportionele te bestempelen? Op basis van welke onderbouwing en cijfers is de in het voorstel genoemde 'significante bijdrage' aan de bestrijding van criminaliteit terug te zien?

Zoals toegelicht in de beleidsreactie op de WODC-evaluatie van de PNR-wet en hierboven ook aangegeven, zie ik het gebruik van PNR-gegevens in de bestrijding van ernstige misdrijven en terrorisme als evenredig en noodzakelijk. Voor het gebruik van PNR-gegevens ter bestrijding van terrorisme en ernstige misdrijven spelen twee zwaarwegende belangen een rol: veiligheid en privacy. Vanuit het oogpunt van veiligheid is de verwerking van PNR-gegevens van belang voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische en ernstige misdrijven en leveren deze gegevens zoals gezegd een rechtstreekse bijdrage aan zowel het bewijs in strafzaken als aan sturingsinformatie voor een breder handelingsperspectief van de bevoegde instanties. Daarnaast staat het borgen van de privacy van passagiers centraal. In de PNR-wet is gestreefd naar een zo beperkt mogelijke inperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. In zijn algemeenheid wordt voldaan aan de normen en verplichtingen ten aanzien van de bescherming van de privacy uit de PNR-wet. Dit wordt onderschreven door de WODC-onderzoekers en de FG Pi-NL. Bovendien en zoals hierboven reeds uiteengezet, is de impact op op bonafide passagiers tot een minimum beperkt.

Zoals de WODC-onderzoekers opmerkten, is proportionaliteit niet aan te tonen via kwantitatieve data. Dit blijft tot op zekere hoogte een normatieve afweging tussen verschillende belangen. Gelet op de juiste balans die in de PNR-wet is gewaarborgd tussen het veiligheidsbelang en het privacybelang ben ik van oordeel dat het gebruik van PNR-gegevens voldoet aan het proportionaliteitsbeginsel.

De Pi-NL heeft sinds haar oprichting in 2019 een belangrijke rol gespeeld in het faciliteren van het voorkomen, onderzoeken, opsporen en vervolgen van ernstige en terroristische misdrijven door de verwerking en doorgifte van PNR-data. Deze resultaten zijn onder andere toegelicht in de beleidsreactie op de WODC-evaluatie, en in de beantwoording van de vragen van de leden van de VVD-fractie en van de leden van de D66-fractie over de toegevoegde waarde van gegevens van intra-EU vluchten.

Verschiedende lidstaten hebben ervoor gekozen om niet mee te doen met de intra-EU-uitwisseling, waaronder Oostenrijk, Ierland, Denemarken en Slovenië. Zijn er nog meer lidstaten die niet mee doen of van plan zijn om niet meer mee te doen? Kan uiteengezet worden per lidstaat wat de hoofdargumenten zijn om niet mee te doen? Waarom wijkt de minister af van het inzicht van deze lidstaten? Welke risico voor een waterbed effect ziet de minister?

De PNR-richtlijn wordt door alle EU-lidstaten, behalve Oostenrijk en Ierland, op intra-EU vluchten toegepast. Slovenië heeft de PNR-richtlijn als geheel recent geïmplementeerd, en past deze zowel op intra- als extra-EU vluchten toe. Denemarken heeft een uitzonderingspositie ten aanzien van Europese regelgeving op het gebied van Justitie en Veiligheid en is daardoor niet gebonden aan de Europese PNR-richtlijn. Desondanks heeft Denemarken in haar nationale wetgeving een PNR-systeem opgezet dat vrijwel

¹² Zie de toelichting bij artikel 7 PNR: Bij de ontwikkeling van de criteria zal specifiek aandacht worden geschonken aan het feit dat ook uit een combinatie van bepaalde gegevens, bijvoorbeeld land van geboorte en nationaliteit, ras en etniciteit kunnen worden afgeleid. Dit dient voorkomen te worden.

overeenkomt met het systeem van de PNR Richtlijn. Hierbij worden zowel gegevens van extra-EU vluchten als gegevens van intra-EU vluchten verwerkt. Dit houdt in dat alleen Ierland en Oostenrijk de PNR-richtlijn momenteel niet toepassen op intra-EU vluchten. In Ierland wordt thans middels onderliggende wetgeving gewerkt aan de mogelijkheid om hun PNR-wet ook op intra-EU vluchten toe te passen. In Oostenrijk loopt nog een interne discussie over de toepassing op intra-EU vluchten. Hierin is het belangrijkste discussiepunt dat de toepassing op intra-EU vluchten verder gaat dan hetgeen verplicht gesteld is door de PNR-richtlijn. Er zijn geen aanwijzingen dat andere lidstaten hun regelgeving op dit punt zouden willen aanpassen en het verzamelen van deze intra-EU gegevens niet meer verplicht zouden willen stellen.

De verzameling van intra-EU gegevens is van essentieel belang. Zoals in mijn eerdere antwoorden uiteengezet, blijkt uit de statistieken en de cijfers uit de WODC-evaluatie dat ongeveer twee derde van het totale aantal luchtvaartpassagiers zich op een intra-EU vlucht bevindt en dat eveneens twee derde van de verstrekkingen betrekking heeft op intra-EU vluchten. Wanneer Nederland de gegevens van deze vluchten niet meer zou verwerken, zouden opsporingsinstanties alleen nog zicht hebben op reisbewegingen van en naar de EU terwijl het merendeel van de gezochte reisbewegingen tussen lidstaten plaatsvindt.

We hebben als Europese lidstaten een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de veiligheid binnen de EU, en in het bijzonder het Schengengebied, waarbinnen geen grenscontroles plaatsvinden. Vrijwel alle lidstaten delen deze opvatting en passen de PNR-richtlijn toe op zowel vluchten buiten als vluchten binnen de EU. 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. De PNR-gegevens van intra-EU vluchten wordt bovendien in de meeste gevallen alsnog verwerkt door andere lidstaten; echter hebben de Nederlandse opsporingsinstanties hier geen toegang meer toe. Dit plaatst de Nederlandse opsporingsinstanties in een nadelige positie ten opzichte van hun Europese collega's.

Of er in de praktijk sprake is van een waterbedeffect of toename in 'broken travels' in de lidstaten die PNR-gegevens van intra-EU vluchten niet verwerken is niet te zeggen. Het waterbedeffect is echter een bekend fenomeen dat recent bijvoorbeeld nog is aangehaald in een rapport over het dreigingsbeeld van milieucriminaliteit^{13 14}. Criminelen die naar een land binnen de EU vliegen kunnen zich van daaruit vrij bewegen. Het is daarom ook lastig om een waterbedeffect in een specifieke lidstaat aan te tonen op basis van de vluchten naar dat land. Het is echter zeer onwenselijk dat criminelen Nederlandse luchthavens om die reden gebruiken, dit ook gelet op de reeds genoemde hub-functie van Schiphol binnen Europa. Juist vanwege het vrije verkeer en de afwezigheid van grenscontroles binnen Schengen is het des te belangrijker binnen de EU gezamenlijk op te trekken, en daarom moet Nederland zich ook houden aan de afspraak die hierover in JBZ-verband tussen de EU-lidstaten is gemaakt.

De aan het woord zijnde leden wijzen erop dat in 2017 de Raad van State en AP kritisch waren over de PNR-richtlijn en het Europees Hof van Justitie oordeelde dat de PNR-overeenkomst met Canada (die gebaseerd was op de PNR-richtlijn) niet in overeenstemming waren met het EU-handvest. Zijn de destijds gerapporteerde bezwaren (grondrechten op eerbiediging van het privéleven en bescherming van persoonsgegevens) onderdeel geweest van de onderzoeksopdracht aan het WODC? Hoe weegt de minister de onverenigbaarheid en welke mogelijkheden ziet de minister om de uitwisseling eventueel verder af te bakenen om een grotere verenigbaarheid te krijgen? Ook heeft een aantal nationale rechtbanken (België, Duitsland en Oostenrijk) het Hof van Justitie verzocht om te beoordelen of de PNR-richtlijn in zijn geheel of gedeeltelijk onverenigbaar is met het EU-handvest, specifiek op de bescherming van privéleven, persoonsgegevens en noodzaak/proportionaliteit. De positie van de Advocaat-Generaal (AG) wordt binnenkort verwacht. Heeft de minister deze verenigbaarheid zelf onderzocht en wat waren de conclusies? Op welke

¹³ Strafbbaar feit nr. 10 onder de PNR-richtlijn en -wet.

¹⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2021/09/14/tk-bijlage-dreigingsbeeld-milieucriminaliteit-2021/tk-bijlage-dreigingsbeeld-milieucriminaliteit-2021.pdf>

punten is die verenigbaarheid minder evident? Is de minister bereid om te wachten tot het verslag van de AG, die vaak leidend is voor het Hof? Zo nee, waarom is er zo veel haast met het voorstel als de rechtmatigheid van het voorstel mogelijk door het Hof wordt betwist kort na behandeling van het voorstel? Wanneer verwacht de minister de uitspraak van het Hof?

De evaluatie van de PNR-wet door het WODC volgt uit artikel 25 van de PNR-wet. Ingevolge deze bepaling dient de evaluatie de doeltreffendheid en de effecten van de PNR-wet in de praktijk te onderzoeken en daarbij ook aandacht te besteden aan de verwerking van passagiersgegevens van intra-EU vluchten. Aspecten inzake gegevensbescherming maken volgens artikel 25 PNR-wet geen onderdeel uit van de evaluatie. Echter, omdat bij het opstellen van de PNR-wet en het inrichten van de Pi-NL bijzondere aandacht is besteed aan deze aspecten, is het WODC verzocht eveneens de werking van de privacy-waARBorgen te onderzoeken. In de evaluatie is ook aandacht besteed aan het advies van het Hof van Justitie van de Europese Unie (EU-Hof) over de PNR-overeenkomst tussen de EU en Canada.

Wat betreft de vragen van de leden van de D66-fractie met betrekking tot de mogelijke onverenigbaarheid van de PNR-richtlijn met het EU-Handvest, stel ik voorop dat er op dit moment geen rechterlijke uitspraak is gedaan, ook niet door het EU-Hof, waaruit de onverenigbaarheid van de PNR-richtlijn met het handvest zou volgen. Het advies van het EU-Hof over de PNR-overeenkomst met Canada heeft geen betrekking op de PNR-richtlijn en heeft in die zin ook geen implicaties voor de PNR-richtlijn en/of -wet. In de prejudiciële procedures¹⁵ die vanuit het Belgisch Grondwettelijk Hof, de Administratieve Rechtbank van Wiesbaden en het Districtsgerechtshof van Keulen naar het EU-hof zijn doorverwezen, is nog geen uitspraak gedaan. Net als onder andere België, Frankrijk, Spanje, Tsjechië, Ierland, Finland, Letland en de Europese Commissie heeft ook Nederland in de Belgische zaak, die als eerste in behandeling is genomen, geïntervenieerd, en zich net als de andere lidstaten en de Commissie op het standpunt gesteld dat de PNR-richtlijn verenigbaar is met het EU-Handvest.

Over de datum van de uitspraak van het EU-Hof in de door het Belgisch Grondwettelijk Hof aanhangig gemaakte zaak, kan geen harde uitspraak worden gedaan. Het Reglement voor de procesvoering van het EU-Hof bevat hier ook geen regels over. Doorgaans volgen de arresten van het EU-Hof ongeveer drie maanden na de conclusie van de AG, hetgeen zou betekenen - nu de conclusie van de AG thans gepland staat voor 27 januari 2022 - dat een uitspraak op z'n vroegst eind april 2022 kan worden verwacht. Vanwege het grote belang en principiële karakter van deze zaak en het feit dat over de PNR-Richtlijn nog geen uitspraken zijn gedaan, is het echter eerder de verwachting dat het EU-Hof pas rond deze zomer uitspraak zal doen. Hierop wachten betekent hoe dan ook dat er niet voldoende tijd is om vóór 18 juni 2022 het ontwerpbesluit in werking te laten treden. Daarmee zal de beslissing omtrent het (al dan niet) voortzetten van de regeling inzake intra-EU vluchten in feite door de klok worden genomen. In dit verband moet worden benadrukt dat na afronding van de voorhang en de consultatiefase de Afdeling wetgevingsadvisering van de Raad van State een redelijke termijn moet worden geboden om advies uit te brengen over het ontwerpbesluit. Gelet op het grote belang van het voortzetten van deze regeling voor de bestrijding van terrorisme en ernstige misdrijven en het feit dat op dit moment niet te voorspellen is of de uitspraak hiervoor gevolgen zal hebben, acht ik het van groot belang om de totstandkomingsprocedure van het ontwerpbesluit voort te zetten zonder de uitspraak van het EU-Hof af te wachten. Hetzelfde geldt voor de conclusie van de AG, waarbij voor mij relevant is dat de conclusie van de AG een advies aan het EU-Hof is en geen zekerheid geeft over de uiteindelijke uitspraak.

Voor deze afweging is tot slot relevant dat, in het geval de uitspraak van het EU-Hof gevolgen zou hebben voor de PNR-richtlijn, en in het verlengde daarvan de PNR-wet en mogelijk (de voortzetting van) de regeling inzake intra-EU vluchten, er op dat moment

¹⁵ De zaken betreffen één Belgische zaak en vier Duitse zaken. De Duitse zaken zijn tot twee zaken gevoegd en zijn stilgelegd in afwachting van de uitspraak in de Belgische zaak. Voor zover bekend zijn er geen zaken naar het EU-hof doorverwezen door Oostenrijkse rechters.

uiteraard gevolg aan zal worden gegeven door de PNR-wet dienovereenkomstig aan te passen en zo nodig de toepassing daarvan op de intra-EU vluchten stop te zetten. In dat geval zal naar verwachting eerst moeten worden gewacht totdat het Europese traject betreffende (de aanpassing van) de PNR-richtlijn afgerond is alvorens een wetstraject te starten om de PNR-wet aan te passen. Zou de uitspraak van het EU-Hof ertoe leiden dat het stelsel van de PNR-richtlijn in zijn geheel komt te vervallen, bijvoorbeeld omdat het EU-Hof de PNR-richtlijn ongeldig verklaart, waardoor ook het verwerken van intra-EU gegevens komt te vervallen, dan zal daar op dat moment eveneens gevolg aan worden gegeven en zal deze regeling worden stopgezet. Zie hierover ook mijn appreciatie van het advies van de AP.

De verenigbaarheid van de PNR-richtlijn met het EU-Handvest is een belangrijk punt van aandacht. In navolging van de motie van het Lid Groothuizen¹⁶ is daarom reeds eerder door Nederland bij de Europese Commissie, aandacht gevraagd voor de jurisprudentie van het EU-Hof en de mogelijke gevolgen daarvan voor de PNR-richtlijn. Dit geldt uiteraard ook voor de toekomstige uitspraken van het EU-Hof op dit terrein. Zou er naar aanleiding van de uitspraken van het EU-Hof blijken dat deze verenigbaarheid zodanig in het geding is dat dit gevolgen heeft voor de PNR-richtlijn dan zal de Europese besluitvorming nauwlettend worden gevolgd. Wanneer deze leidt tot aanpassing van de PNR-Richtlijn, dan zal, zoals gezegd, hieraan gevolg worden gegeven.

3. Vragen en opmerkingen vanuit de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het voornemen van de minister om het verwerken van passagiersgegevens op intra-EU vluchten te continueren. Deze leden roepen in herinnering dat zij kritisch waren op de invoering van deze maatregel die de PNR-richtlijn aan lidstaten bood. Zij maken dan ook gebruik van de mogelijkheid om ook nu een aantal kritische vragen te stellen aan de minister.

De leden van de SP-fractie wijzen erop dat het doel van de PNR-richtlijn is om zware criminaliteit en terrorisme te voorkomen. De onderzoekers van het WODC hebben niet vast kunnen stellen of dat doel ook echt bereikt wordt met het verwerken van passagiersgegevens op intra-EU vluchten. Ook hebben de onderzoekers de precieze rol en het belang van passagiersgegevens in strafrechtelijke onderzoeken niet kunnen vaststellen. Op basis van welke objectieve, wetenschappelijke gegevens baseert de minister dan toch dat deze PNR-gegevens een meerwaarde zijn in de strijd tegen zware criminaliteit en terrorisme?

Voor de beantwoording van de eerste vraag van de leden van de SP-fractie over de meerwaarde van PNR-gegevens van intra-EU vluchten, verwijs ik naar mijn antwoord op de vragen van de leden van de VVD- en de D66-fracties over de toegevoegde waarde van deze gegevens.

De leden van de SP-fractie zijn niet tegen het doelgericht verzamelen van gegevens als daarmee criminelen en terroristen worden opgespoord. Deze leden zien echter niets in zo veel mogelijk gegevens verzamelen van zo veel mogelijk mensen. In dat kader hebben deze leden bij de behandeling van de PNR-wet ook een voorstel ingediend om in ieder geval geen 'Advanced Passengers Information' (API-gegevens) te verzamelen en te verwerken. Dit voorstel heeft het helaas niet gehaald, waardoor de afgelopen tijd dus ook API-gegevens van burgers zijn verzameld en verwerkt. Deze leden vragen of verduidelijkt kan worden wat de meerwaarde van specifiek het verzamelen en verwerken van deze gegevens is geweest in de strijd tegen zware criminaliteit en terrorisme. Zo nee, waarom niet? Is de minister bereid het standpunt ten aanzien van het verzamelen en verwerken van API-gegevens te herzien en hier dus mee te stoppen?

API-gegevens worden, conform de doelbinding van de API-richtlijn en de Vreemdelingenwet 2000, verzameld en verwerkt voor de bestrijding van illegale immigratie en ten behoeve van verbetering van grenscontroles. Indien een luchtvaartmaatschappij API-gegevens verzamelt, dient zij deze - op basis van de PNR-wet - tezamen met de PNR-gegevens door te sturen naar de passagiersinformatie-eenheid, ten behoeve van de bestrijding van terrorisme en ernstige misdrijven. In tegenstelling tot PNR-gegevens (die de passagier in de regel zelf invult) worden API-

¹⁶ Kamerstukken II, 2019/20, nr. 34861, nr. 23

gegevens, die afkomstig zijn uit de vertrekcontrole- en check-in-systemen van luchtvaartmaatschappijen, gecontroleerd op onder andere het moment van inchecken door vergelijking van de passagiersgegevens met het reisdocument van een passagier. Het gecombineerde gebruik van PNR- en API-gegevens biedt meerwaarde doordat dit helpt bij het correct identificeren van personen. Hierdoor zijn de gegevens van meer nut in opsporingsonderzoeken en wordt het risico beperkt dat onschuldige personen onderdeel uitmaken van een controle of onderzoek.

Bovendien volgt uit artikel 8, tweede lid, van de PNR-richtlijn, artikel 1 PNR-wet en bijlage I, onder 18, van de PNR-richtlijn en –wet dat API-gegevens onderdeel uitmaken van de te verwerken gegevens.

Ik zie dan ook geen aanleiding om te stoppen met het verzamelen en verwerken van API-gegevens.

De leden van de SP-fractie wijzen er verder op dat binnen het EU/Schengengebied op dit moment niet door vliegmaatschappijen gecontroleerd wordt of het ticket wel bij de reiziger hoort. Zou een dergelijke verplichting niet veel nuttiger zijn om ongewenste passagiers eruit te filteren dan het aanleggen van een register van alle passagiers, zoals nu het geval is met de PNR-richtlijn? Is de regering bereid te pleiten in EU-verband voor een dergelijke verplichte controle?

De PNR-Richtlijn strekt ertoe, op basis van boekingsgegevens van passagiers, ernstige criminaliteit en terroristische misdrijven te voorkomen, te onderzoeken, op te sporen en te vervolgen. Dit gebeurt door de vergelijking van deze gegevens met (internationale) signaleringslijsten, vorderingen en risicocriteria-sets, waarna na een menselijke controle PNR-gegevens kunnen worden verstrekt aan bevoegde instanties. Hoewel ik de toegevoegde waarde erken van het controleren of ticket en reiziger bij elkaar horen (de zogenaamde 'conformiteitscheck') kan een dergelijke controle het gebruik van PNR-gegevens niet vervangen. Door mijn ambtsvoorganger is in 2018 reeds in JBZ-verband gepleit voor het onderzoeken van de mogelijkheden van het verplichten van een conformiteitscheck. Hierbij moeten meerdere factoren worden afgewogen, waaronder de impact van een dergelijke check op de operationele processen binnen de luchtvaartsector. Ik ben bereid bij de Commissie de laatste stand van zaken na te gaan ten aanzien van dit onderzoek. Dit zal echter in samenhang moeten worden gezien met het voorstel tot herziening van de API-richtlijn dat dit najaar wordt verwacht. Zie ook beantwoording van de vragen van de leden van de Volt-fractie over dit onderwerp.

Ten tijde van het wetgevingsoverleg over de PNR-richtlijn bestond er een personeelstekort bij het Landelijk Internationaal Rechtshulp Centrum. Hoe staat het daar nu mee? Is dat inmiddels opgelost? Kunnen zij alle rechtshulpverzoeken inmiddels in behandeling nemen?

Zoals mijn ambtsvoorganger aan uw Kamer heeft gemeld in het Halfjaarbericht politie van 2 december 2021¹⁷, is er inmiddels een goede verhouding tussen de capaciteit en het werkaanbod bij het LIRC. De achterstanden zijn weggewerkt. De rechtshulpverzoeken worden binnen de daarvoor geldende termijnen in behandeling genomen. Om de toenemende stroom van rechtshulpverzoeken beheersbaar te houden wordt ook gewerkt aan geautomatiseerde ondersteuning van het proces.

De leden van de SP-fractie wijzen erop dat ook de discussie nog loopt of de informatiedeling van PNR-gegevens überhaupt wel mag volgens EU-recht. Waarschijnlijk begin volgend jaar volgt hierover een uitspraak bij het EU Hof van Justitie. Zou het niet goed zijn om die uitspraak eerst af te wachten, voordat überhaupt wordt besloten of het delen van PNR-gegevens van intra-EU vluchten wordt voortgezet? Zo nee, waarom niet?

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op de vragen van de leden van de D66-fractie over de aankomende uitspraak van het EU-Hof.

5. Vragen en opmerkingen vanuit de Volt-fractie

¹⁷ Kamerstukken II, 2020/21, nr. 29628, nr. 1053

De leden van de Volt-fractie hebben kennisgenomen van het ontwerpbesluit. Ten aanzien van het ontwerpbesluit hebben deze leden nog enkele vragen.

Effectiviteit

In de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit en de WODC-evaluatie wordt uiteengezet dat de PNR-richtlijn en de PNR-wet, en daarmee de mogelijkheid voor het gebruik van PNR-gegevens op intra-EU vluchten, van toegevoegde waarde zijn voor het bestrijden van terroristische en ernstige misdrijven.

De minister stelt in de nota van toelichting dat passagiersgegevens van intra-EU vluchten van *cruciaal* belang zijn voor onze opsporingsdiensten en dat zij *rechtstreeks* bijdragen aan onze nationale veiligheid en die van Europa. Op basis waarvan concludeert de minister dat de gegevens van cruciaal belang zijn? Zouden de opsporingsdiensten zonder deze gegevens hun werk niet kunnen doen? En hoe dragen zij rechtstreeks bij aan onze veiligheid? Hebben zij rechtstreeks terroristische en/of zware criminele misdrijven voorkomen?

Het gebruik van PNR-gegevens verbetert het handelingsperspectief van bevoegde instanties en geeft hen een belangrijk middel in de bestrijding van terrorisme en ernstige misdrijven. De voorbeelden genoemd in de evaluatie van de PNR-wet door het WODC en de resultaten van de Pi-NL zoals onder andere toegelicht in de beleidsreactie op deze evaluatie en het antwoord op de vragen van de leden van de D-66 fractie over de proportionaliteit en toegevoegde waarde van PNR-gegevens (van intra-EU vluchten) illustreren dit nader. Het PNR-instrument heeft daarbij een aantal unieke toepassingen, die niet door andere instrumenten ondervangen zouden kunnen worden, zoals de combinatie van beschikbare datavelden en de gegevens van vluchten binnen de EU.

Een specifiek voorbeeld waaruit deze unieke toepassing blijkt, betreft een persoon die op grond van artikel 26 van het SIS II-Besluit gesignaleerd stond vanwege verdenking van illegale handel in verdovende middelen en psychotrope stoffen. De persoon in kwestie bleek onder verschillende aliaassen 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 aliaassen 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. Zonder de intra-EU PNR-gegevens had deze persoon niet kunnen worden onderkend aangezien deze binnen het Schengengebied reisde.

Wanneer PNR-gegevens van intra-EU vluchten niet meer vallen onder het bereik van de PNR-wet, zouden opsporingsdiensten daar nog steeds gebruik van kunnen maken, maar zouden deze gegevens direct gevorderd moeten worden bij de luchtvaartmaatschappijen. Het proces van direct vorderen bij luchtvaartmaatschappijen zorgde vóór de invoering van de PNR-wet voor een grote administratieve last bij luchtvaartmaatschappijen en versplinterde informatievoorziening bij de opsporingsdiensten (bijvoorbeeld doordat criminelen steeds met andere luchtvaartmaatschappijen vliegen). Zoals onder meer uit de evaluatie van de PNR-wet door het WODC is gebleken, biedt het huidige proces via de Pi-NL, opsporingsinstanties juist een actueel informatiebeeld dat hen helpt om tijdig hun handelingsperspectief aan te passen. Daarnaast en zoals hierboven reeds aangegeven (zie het antwoord op de vragen van de leden van de D-66 fractie over lidstaten die intra-EU gegevens niet verzamelen) zullen deze gegevens binnen de EU in de meeste gevallen alsnog verwerkt worden, maar de Nederlandse opsporingsinstanties hebben hier geen toegang meer toe. Dit plaatst hen in een nadelige positie ten opzichte van hun Europese collega's en kan nadelig zijn voor de samenwerking met andere lidstaten.

Voor de beantwoording van de vraag van de leden van de Volt-fractie over de bijdrage van intra-EU gegevens aan de veiligheid in de EU, verwijs ik naar mijn antwoorden op vragen van de leden van de D66-fractie waarin ik ingegaan ben op de toegevoegde waarde en belang van deze gegevens, de situatie in andere lidstaten waaronder lidstaten die deze gegevens niet toepassen en mijn reflectie daarop.

Voor wat betreft de bijdrage van intra-EU gegevens aan strafrechtelijke onderzoeken en het voorkomen van terroristische en/of zware criminele misdrijven, verwijs ik naar mijn antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie met betrekking tot het gebruik van PNR-gegevens als bewijs en mijn appreciatie hiervan en merk ik nogmaals op dat het in strafzaken altijd gaat om een combinatie van bewijsmiddelen. Bij gebruik van passagiersgegevens voor het voorkomen van terroristische en ernstige misdrijven geldt bovendien dat de concrete, gunstige effecten nog moeilijker aan te tonen zijn. Dit leidt vaak ook niet tot concrete strafzaken.¹⁸

In de nota stelt de minister ook dat Nederland een zwakke schakel in de keten zou kunnen worden op het moment dat Nederland een uitzondering binnen de Europese Unie zou zijn wat betreft het delen van intra-EU PNR-gegevens. Terroristen en criminelen zouden dan Nederland kunnen kiezen als transferplek. Kan de minister aangeven of hier ook feitelijk onderbouwing voor is? En zo ja, welke onderbouwing is dat? De leden van de Volt-fractie begrijpen dat Ierland en Oostenrijk op dit moment geen PNR-systeem toepassen op intra-EU vluchten. Kan de minister aangeven wat de overwegingen zijn voor deze landen om het systeem niet toe te passen? Kan de minister tevens aangeven of deze landen een zwakke schakel in de keten zijn en worden gebruikt als transferplek? Heeft het impact op de nationale veiligheid van die landen? Zo nee, zou hij dit willen onderzoeken en met de Kamer willen delen?

Ter onderbouwing van mijn eerdere constatering dat, bij het niet meer verwerken van PNR-gegevens van intra-EU vluchten, terroristen en criminelen Nederland als transferland zouden kunnen kiezen, verwijs ik graag naar de WODC-evaluatie waaruit blijkt dat ongeveer twee derde van alle vluchten en passagiers via Nederland, intra-EU bestemmingen betreft. Bovendien betreft ongeveer twee derde van alle hits van de Pi-NL intra-EU vluchten. Dit laat zien dat er zonder de toepassing op intra-EU vluchten géén zicht zou zijn op een groot deel van de reisbewegingen. Bij gebrek aan grenscontroles binnen de Schengenruimte en gelet op het vrij verkeer van personen binnen de EU zouden al deze personen die voorkomen op (inter)nationale signaleringslijsten, niet gedetecteerd kunnen worden door Nederland zonder PNR-systeem voor intra-EU vluchten. Dit leidt niet alleen tot veel minder zicht op gesignaleerde personen, maar zal naar verwachting ook leiden tot meer gebruik van deze intra-EU (niet detecteerbare) reisroutes van, naar of via Nederland door malafide passagiers. Zie ook mijn antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de D66 fractie over een mogelijk waterbedeffect in lidstaten die PNR-gegevens van intra-EU vluchten niet verwerken.

Daarnaast is het vanwege de belangrijke hub-functie van Schiphol in het internationale luchtverkeer, extra belangrijk voor Nederland om het veiligheidsniveau hoog te houden

Voor het antwoord op de vragen van de Volt-fractie over de situatie in Ierland en Oostenrijk, verwijs ik naar mijn antwoorden op de vragen van de leden van de D66-fractie over de situatie in andere lidstaten waaronder lidstaten die deze gegevens niet toepassen en mijn reflectie daarop. Daarbij merk ik op dat uit navraag bij Oostenrijk blijkt dat er zorgen zijn over de routes die onder meer mensenhandelaars en drugssmokkelaars gebruiken binnen de EU, en dat de kans op detectie verkleind is door het ontbreken van intra-EU vluchten. Daarmee raakt het besluit om geen PNR-gegevens van intra-EU vluchten te verzamelen niet alleen de nationale, maar ook de Europese veiligheid. Tot slot, de nationale veiligheid is een binnenlandse aangelegenheid van de betreffende landen. Er zijn op dit moment geen signalen van Oostenrijk of Ierland bekend dat dit wordt onderzocht.

Waarom is er gekozen voor de implementatie middels een richtlijn in plaats van een verordening? Welke effecten heeft dit op de interoperabiliteit wat betreft het delen van intra-EU PNR-gegevens? Zal Nederland in de herziening van de huidige PNR-richtlijn op EU-niveau opnieuw pleiten voor een richtlijn?

Ervan uitgaande dat met de term 'implementatie' bedoeld wordt dat gekozen is voor een Europese regeling voor PNR in de vorm van een richtlijn, in plaats van een verordening, wil ik opmerken dat het aan de Europese wetgever is om, op basis van een voorstel van

¹⁸ Zie in die zin, Evaluatie WODC, p. 73.

de Europese Commissie, te kiezen voor een bepaalde wetgevingshandeling. Blijkens het oorspronkelijke Commissievoorstel is destijds gekozen voor een richtlijn omdat de voorgestelde maatregel de onderlinge aanpassing van de wetgeving van de lidstaten ten doel had, waardoor andere maatregelen dan een richtlijn niet geschikt zijn.¹⁹ Een richtlijn heeft namelijk voornamelijk tot doel uiteenlopende wetgeving op elkaar af te stemmen. Conform de gebruikelijke procedure is de richtlijn vervolgens in nationale wetgeving omgezet door de lidstaten, oftewel geïmplementeerd.

Er is geen reden om aan te nemen dat bovenstaande afwegingen niet toepasselijk zouden zijn bij een eventuele herziening van de PNR-richtlijn.

De keuze voor een richtlijn heeft geen effect gehad op de interoperabiliteit voor wat betreft het delen van intra-EU PNR-gegevens. Zoals door de PNR-richtlijn is voorgeschreven, is er namelijk zoveel mogelijk gebruik gemaakt van reeds gebruikte werkwijzen en kanalen voor samenwerking.²⁰ Dit licht ik graag toe aan de hand van twee aspecten die ten grondslag liggen aan de interoperabiliteit:

a. Standaardisatie door luchtvaartmaatschappijen: Na de totstandkoming van de PNR-richtlijn (2016) is een Uitvoeringsbesluit (2017) opgesteld, waarin de wijze voor uitwisseling van PNR-gegevens tussen luchtvaartmaatschappijen en overheden is vastgelegd. De luchtvaartsector beschikte reeds over een uniforme, gestandaardiseerde werkwijze voor het vastleggen en verstrekken van passagiersgegevens, waarmee in het Uitvoeringsbesluit rekening is gehouden. Luchtvaartmaatschappijen kunnen op deze wijze gemakkelijk de PNR-gegevens delen met de PIU's van de lidstaten.

b. Communicatiekanaal: Binnen de EU werd er reeds gebruik gemaakt van het Europol netwerk, SIENA (Secure Information Exchange Network Application), een applicatie voor veilige informatie-uitwisseling SIENA, die in de PNR-richtlijn is voorgeschreven als communicatiekanaal voor de uitwisseling van PNR-gegevens onder de PIUs van de lidstaten.²¹

Proportionaliteit

De minister geeft aan dat de belangen van Nederlandse onderdanen en van lopende opsporingsonderzoeken waarin reizigers op intra-EU vluchten voorkomen moeilijker gewaarborgd kunnen worden op het moment dat PNR-gegevens van intra-EU vluchten niet meer gebruikt kunnen worden. Is de minister het met de leden van de Volt-fractie eens dat het belang om niet gevolgd te worden of je vrij te kunnen bewegen binnen de EU, zonder enige verdenking, ook een belang is van Nederlandse onderdanen? Hoe wordt dit belang in deze wet volgens de minister geborgd?

Ik ben het met de leden van de Volt-fractie eens dat het voor Nederlandse onderdanen van belang is dat ze zich vrij kunnen bewegen binnen de Europese Unie en dat hun privacy wordt gewaarborgd. Nederlandse onderdanen hebben er echter ook belang bij hebben dat hun veiligheid wordt beschermd. Beide belangen, veiligheid en privacy, zijn aan de orde in de PNR-richtlijn en -wet, waarin een goede afweging is gemaakt tussen het waarborgen van de veiligheid en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de passagiers. De PNR-richtlijn en -wet bevatten een kader met uitgebreide waarborgen voor de bescherming van het privéleven van de passagiers. Met het oog op de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit is daarbij gestreefd naar een zo beperkt mogelijk impact op bonafide passagiers en hun rechten op persoonlijke levenssfeer en gegevensbescherming. Ter illustratie ga ik in het hiernavolgende op enkele van deze waarborgen in.

De lijst van passagiersgegevens die kunnen worden verzameld en verwerkt bevat uitsluitend details over de reserveringen en de reisroutes van de passagiers en ziet dus slechts op een beperkt deel van het privéleven van een passagier, namelijk diens vliegbeweging. De passagiersgegevens moeten na zes maanden worden

¹⁹ Commissievoorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het gebruik van persoonsgegevens van passagiers voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en zware criminaliteit, 2 februari 2011, COM (2011) p.14.

²⁰ Zie PNR-richtlijn, overwegingen 13 en 24

²¹ Zie PNR-richtlijn, Overweging 24.

gedepersonaliseerd, waarna deze gegevens uitsluitend toegankelijk zijn ter uitvoering van een vordering op grond van het Wetboek van strafvordering of van de Wet op de economische delicten (WED). De passagiersgegevens mogen voorts niet langer dan vijf jaar worden bewaard en moeten daarna worden gewist. Het verwerken van bijzondere categorieën van persoonsgegevens is niet toegestaan. Verder zijn er mede met het oog op de proportionaliteit diverse controlemechanismen aanwezig. Er vindt bijvoorbeeld altijd menselijke tussenkomst plaats alvorens een positieve overeenkomst bij een verwerking door de Pi-NL aan een bevoegde instantie wordt doorgegeven. Voor de verstrekking van de persoonsgegevens na zes maanden is voorts toestemming van de officier van justitie en mededeling aan de functionaris voor gegevensbescherming van de Pi-NL vereist. Iedere verwerking van de PNR-gegevens wordt gelogd en gedocumenteerd, zodat de rechtmatigheid van de verwerking kan worden gecontroleerd, interne controle kan worden uitgeoefend en de integriteit van de gegevens en een beveiligde bewerking kunnen worden gewaarborgd.

Een andere belangrijke waarborg voor de rechten van bonafide passagiers betreft de 'white list' waarop passagiers kunnen worden toegevoegd als blijkt dat er in vervolg op een doorgifte door de Pi-NL ten onrechte actie is ondernomen. Zie hierover, de beantwoording op de vragen van de leden van de D66-fractie over 'false positives'. Tot slot zijn specifieke bepalingen van de Wet politiegegevens van overeenkomstige toepassing op de gegevensverwerkingen door de Pi-NL (zie artikel 17 van de PNR-wet). Voor een meer uitvoerige beschrijving van de waarborgen verwijs ik ook naar de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit²² en de parlementaire stukken bij het PNR-wetsvoorstel.

Zoals in het ontwerpbesluit en in de evaluatie van de Commissie ook is benadrukt, laat het geringe aantal passagiers van wie de PNR-gegevens aan bevoegde instanties worden verstrekt voor nader onderzoek ten opzichte van het totale aantal passagiers (0,027% op intra-EU vluchten) zien dat de impact op bonafide passagiers succesvol wordt geminimaliseerd. Deze bevinding wordt versterkt, doordat er tot op heden geen enkel rectificatie- of vernietigingsverzoek is ingediend door passagiers. Dit ondersteunt het beeld dat bonafide passagiers geen last ondervinden van de verwerking van PNR-gegevens.

De minister geeft aan dat er geen *chilling* of afschrikkend effect is geweest op reizigers door de toepassing van de PNR-wet. De vraag of er aanwijzingen zijn dat de groep passagiers waarop deze wet zich richt, (vermeende) terroristen en criminelen, in grotere mate vliegverkeer mijden nu zij weten dat ze mogelijk gevolgd worden? Zijn er aanwijzingen dat het zicht op deze groep personen verminderd?

Er is geen zicht op de mogelijke vermindering van vliegverkeer door (vermeende) terroristen en criminelen, evenals de verplaatsing van malafide reisbewegingen via andere vervoersmodaliteiten, zoals treinen en bussen. De verzameling van passagiersgegevens door Nederland vindt momenteel immers enkel plaats in het luchtverkeer én bij aangesloten luchtvaartmaatschappijen.

Zoals hierboven aangegeven, is bekend dat criminelen gebruikmaken van andere vervoersmodaliteiten. Zie mijn antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie of uitbreiding naar andere vervoersmodaliteiten van toegevoegde waarde zou zijn en op de vragen van de leden van de D66-fractie over hoeveel criminelen naar andere vervoersmodaliteiten uitwijken. Het ontbreken/niet verzamelen van passagiersgegevens op andere vervoersmodaliteiten betekent per definitie dat er minder zicht is op de reisbewegingen van de groep personen waarop de PNR-wet zich richt.

Voorts de vraag hoe de minister oordeelt over de impact die het verwerken van PNR-gegevens heeft op het vrij verkeer van personen. Zijn er aanwijzingen dat mensen zich minder vrij voelen om te reizen? Is dit gemeten?

²² Zie paragraaf 2.2., onder *Waarborgen gegevensbescherming en evenredigheid*.

Er zijn geen aanwijzingen dat de toepassing van de PNR-wet op intra-EU vluchten een 'chilling effect' (afschrikkend effect) heeft gehad op passagiers en impact zou hebben gehad op de uitoefening van het recht op vrij verkeer van personen. Zoals uiteengezet in de toelichting op het ontwerpbesluit en de beleidsreactie op de evaluatie van de PNR-wet door het WODC, zijn er tot op heden ook geen rectificatie-of vernietigingsverzoeken ingediend bij de functionaris gegevensbescherming van de Pi-NL, hetgeen het beeld dat (bonafide) passagiers zo goed als geen last ondervinden, bevestigt. Bovendien is er - afgezien van de COVID-19 periode - een constante toename van het luchtverkeer binnen de EU sinds de invoering van het PNR systeem te constateren.²³

De minister geeft aan dat in patronen ook medereizigers worden onderkend waardoor een netwerk (vollediger) in kaart kan worden gebracht. Kan de minister een inschatting geven van de gevallen waarin hiervan gebruik is gemaakt? Hoe vaak werden daardoor effectief mensen uit een netwerk opgespoord? En hoe oordeelt de minister over deze praktijk in het kader van het recht op beschermen van privéleven en het vrij verkeer van personen? Met name in het geval gegevens worden verwerkt van mensen die nergens bij betrokken zijn.

Een goed voorbeeld van een succesvolle netwerkanalyse in de internationale criminaliteits- en terrorismebestrijding betreft een geval waarin een fraudenetwerk (telecomfraude) van meer dan 275 personen aan het licht is gekomen door gebruikmaking van PNR-gegevens van meerdere lidstaten. Een deel van dit aantal personen is naar voren gekomen na onderzoek van medereizigers. Het onderzoeken van medereizigers is slechts één van de manieren waarop de verschillende bevoegde instanties gebruik kunnen maken van PNR-data tijdens een strafrechtelijk onderzoek. Mede in verband met lopende onderzoeken kunnen er op dit moment geen uitspraken worden gedaan over concrete aantallen en specifieke casuïstiek. Bevoegde instanties benadrukken dat de verstrekkingen van PNR-gegevens door de Pi-NL in meerdere onderzoeken, relevant zijn en meerdere goede resultaten hebben opgeleverd. Ook vanuit Europol wordt aangegeven dat er regelmatig tot dan toe onbekende mogelijke netwerkleden geïdentificeerd worden aan de hand van PNR-gegevens. Dit gebeurt meestal op basis van gezamenlijke boekingen of op basis van het gebruik van dezelfde contactgegevens.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de Volt-fractie over de verhouding met het recht op bescherming van het privéleven verwijs ik naar mijn uitgebreide antwoord op vergelijkbare vragen van de leden van de D66-fractie. Wat betreft het recht op vrij verkeer, de PNR-richtlijn en -wet bevatten geen maatregelen die dit recht inperken. De inbreuk betreft alleen het recht op eerbiediging van het persoonlijke levenssfeer. Zoals in voormelde antwoorden toegelicht, bevat de PNR-wet echter voldoende waarborgen die garanderen dat de impact van het gebruik van PNR-gegevens op bonafide passagiers tot een minimum beperkt blijft.

Uit de WODC-evaluatie blijkt dat sinds de inwerkingtreding van de PNR-wet op 18 juni 2019 tot en met 31 december 2020 van ruim 61 miljoen passagiers gegevens ontvangen zijn. Van slechts 0,025% van de passagiers waarvan gegevens zijn ontvangen, zijn gegevens ook daadwerkelijk aan de relevante instanties verstrekt. Van veel mensen worden dus persoonsgegevens verwerkt zonder dat zij (direct) bijdragen aan het doel van de wet. Daarnaast geeft de minister aan in zijn brief over de evaluatie van de wet dat in een meer recentere periode een significante stijging is geweest van het gebruik van de wet. Hoe verklaart de minister deze stijging? Kan de minister aangeven van hoeveel procent van de passagiers gegevens zijn ontvangen in deze periode? Hoe oordeelt de minister in dit kader over de doelmatigheid, evenredigheid en rechtmatigheid van de verwerking van de passagiersgegevens, in het bijzonder in het licht van de algemene beginselen uit (artikel 5 van) de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en het recht op beschermen van persoonsgegevens uit artikel 8 van het EU Handvest?

De resultaten laten een stijging van het gebruik van passagiersgegevens zien. Zo zijn aan de input kant met name de internationale informatieverzoeken aan de Pi-NL gestegen. Te weten van 38 verzoeken tussen 18 juni 2019 en 31 december 2019 naar

²³ Zie cijfers van Eurostat via <https://ec.europa.eu/eurostat/web/transport/data/database>.

397 verzoeken in 2020 en 734 verzoeken in 2021. Deze grote stijging kan worden verklaard doordat de bekendheid van het PNR-instrument in de lidstaten steeds groter wordt. Aan de output kant is het aantal verstrekkingen ook toegenomen: van 7.646 tussen 18 juni 2019 en 31 december 2019, naar 13.069 in 2020, naar 15.600 in 2021. Deze stijging van verstrekkingen heeft meerdere verklaringen. Een daarvan zijn de toegenomen vliegbewegingen in 2021 ten opzichte van 2020 in verband met de COVID-19 pandemie. Dit leidt logischerwijs tot meer verstrekkingen. Daarnaast beschikt de Pi-NL over meer gegevens ten opzichte van 2019, waardoor vorderingen van historische passagiersgegevens kunnen leiden tot meer verstrekkingen.

Zoals in het WODC-rapport aangegeven vlogen er sinds de inwerkingtreding van de PNR-wet op 18 juni 2019 tot 1 januari 2021, in totaal 65,840,551 passagiers (gemeten vanaf 1 juli 2019). De Pi-NL heeft in deze periode PNR-gegevens ontvangen van 61.431.852 passagiers, dat is circa. 93,3% van het totaal aantal passagiers. Dat het geen 100% is, komt omdat nog niet alle luchtvaartmaatschappijen op dat moment leverden aan de Pi-NL.²⁴

Voorts, dat van een gering aantal passagiers (0,027% op intra-EU vluchten) de PNR-gegevens aan de bevoegde instanties worden verstrekt voor nader onderzoek betekent naar mijn oordeel dat het PNR-systeem juist gerichte resultaten oplevert en succesvol bijdraagt aan het identificeren van hoog risico passagiers. In die zin is het PNR-systeem ook doelmatig.

Voor wat betreft de proportionaliteit en rechtmatigheid van de verwerking, verwijs ik naar mijn antwoord op de eerste twee vragen van de leden van de Volt-fractie over proportionaliteit, waarin is uiteengezet dat bij de opzet van het rechtskader en waarborgen voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van passagiers gestreefd is naar een zo beperkt mogelijke inperking van dat recht. Naar mijn oordeel garanderen het PNR-systeem en de waarborgen waarin het voorziet dat de impact op bonafide passagiers tot een minimum beperkt blijft, hetgeen voornoemde percentage ook laat zien. Eenzelfde conclusie geldt voor andere algemene beginselen van gegevensverwerking, zoals het beginsel van doelbinding, opslagbeperking, beveiliging en vertrouwelijkheid, waarbij ik opmerk dat, voor wat betreft de verwerkingen door de Pi-NL, niet artikel 5 van de AVG relevant is, maar de toepasselijke bepalingen van de PNR-wet zelf in combinatie met de (door artikel 17 van de PNR-wet van overeenkomstige toepassing verklaarde) artikelen uit de Wet politiegegevens.²⁵

In het verlengde hiervan vragen de leden van de Volt-fractie om specifiek in te gaan op: (i) de omvang van de verwerkte PNR-gegevens; (ii) de evenredigheid van de bewaartermijn van vijf jaar; (iii) of er wordt voldaan aan de informatieverplichtingen uit de AVG; en (iv) de doorgifte van PNR-gegevens naar derde landen. De Volt-fractie benadrukt hierbij dat het verwerken van de PNR-gegevens inbreuk maakt op het recht op bescherming van privéleven en het recht op bescherming van persoonsgegevens. Dit is alleen toelaatbaar als dat een legitiem doel dient, dit evenredig is en noodzakelijk in een democratische samenleving. Het is zeer de vraag of het verwerken van gegevens van miljoenen reizigers zonder enige verdenking noodzakelijk en toelaatbaar is.

De PNR-gegevens die mogen worden verwerkt zijn opgesomd in de limitatieve lijst opgenomen in bijlage I van de PNR-richtlijn en -wet. Er mogen niet meer of andere gegevens worden verzameld en verwerkt. Zoals hierboven toegelicht, bevat de lijst van passagiersgegevens uitsluitend details over de reserveringen en de reisroutes van de passagiers en ziet deze in die zin slechts op een beperkt deel van het privéleven van een passagier, namelijk diens vliegbeweging. Er gelden voorts strikte regels voor de verwerking van gegevens door de Pi-NL. Zo zijn de verwerkingsdoeleinden en de wijze

²⁴ Zie WODC-rapport, p. 9.

²⁵ Deels vormen deze artikelen uit de Wet politiegegevens de implementatie van artikel 4 (Beginselen inzake verwerking van persoonsgegevens) van de Richtlijn 2016/680 inzake de bescherming van persoonsgegevens in het politie- en justiedomein (Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 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 (PbEU 2016, L119/89).

waarop de gegevens voor deze doelen door de Pi-NL mogen worden verwerkt limitatief bepaald.

Voor wat betreft de vraag over de evenredigheid van de bewaartermijn, verwijs ik naar mijn antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de D66-fractie waarin is toegelicht waarom een bewaartermijn van vijf jaar noodzakelijk is.

Over de naleving van de informatieverplichtingen uit de AVG, merk ik het volgende op. Volgens artikel 5 en 12 van de AVG dienen de passagiers duidelijk en nauwkeurig te worden geïnformeerd over het verzamelen van PNR-gegevens, het doel ervan en over hun rechten. In de praktijk vindt deze informatievoorziening plaats via zowel de luchtvaartmaatschappijen als via de Rijksoverheid.

Informatievoorziening door de overheid gebeurt via de website van de Rijksoverheid.²⁶

Daarop is een toelichting opgenomen over:

- Welke gegevens worden verzameld.
- Wat de wettelijke grondslag hiervoor is.
- Hoe de passagiersgegevens worden gebruikt door o.a. de Pi-NL en bevoegde instanties zoals de politie.
- Wat de toegepaste bewaartermijnen zijn.
- Hoe passagiers hun gegevens kunnen inzien, laten wijzigen of verwijderen.

Ook wordt momenteel, overeenkomstig de aanbeveling van het WODC en de FG Pi-NL, een veilig communicatiekanaal ingericht voor de uitwisseling van PNR-gegevens met passagiers in het kader van de uitoefening van het recht op inzage.

De doorgifte van PNR-gegevens naar derde landen wordt geregeld door artikel 13 van de PNR-wet en is aan strikte voorwaarden verbonden. In aanvulling op de concrete voorwaarden die in deze bepaling worden gesteld, moet er ook zijn voldaan aan de voorwaarden die voor deze doorgiften en de verdere verwerking van deze gegevens door de autoriteiten van derde landen, bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) worden gesteld. Een dergelijke AMvB is op dit moment nog niet tot stand gekomen. Dit betekent dat doorgiften van PNR-gegevens aan derde landen op dit moment niet op basis van artikel 13 van de PNR-wet kunnen plaatsvinden maar enkel per geval middels een rechtshulpverzoek. De verstrekkingen gaan in dat geval via de bestaande rechtshulpkanalen en –instrumentarium. Een uitzondering hierop betreft het Verenigd Koninkrijk, waarmee op basis van de Handel- en Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie enerzijds en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland anderzijds, PNR-gegevens kunnen worden uitgewisseld.²⁷

Concluderend, constateren de leden van de Volt-fractie terecht dat met het PNR-systeem een omvangrijke gegevensverwerking plaatsvindt en dat deze verwerking mede ziet op de gegevens van veel bonafide reizigers. Zoals in het bovenstaande uiteen is gezet vinden deze verwerkingen met inachtneming van de nodige waarborgen plaats, welke garanderen dat de inbreuk op de privacy van bonafide passagiers tot een minimum beperkt blijft. Zoals in de kabinetsreactie op de evaluatie van de PNR-wet is aangegeven, is de naleving en adequate uitvoering van de waarborgen een essentiële randvoorwaarde voor de Pi-NL in de uitvoering van haar taken en is het een vast onderdeel van haar werkprocessen. Bij de verbetering daarvan wordt hier doorlopend op gemonitord. Dit alles maakt dat de verwerking van passagiersgegevens op een wijze plaatsvindt die in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel.

Herziening EU API-richtlijn

De minister schrijft dat onze nationale veiligheid direct verbonden is met de nationale veiligheid van andere EU-lidstaten. De leden van de Volt-fractie durven daaraan toe te voegen dat Europese veiligheid tevens direct verbonden is aan onze nationale veiligheid en vice versa. In dat licht vragen de leden van de Volt-fractie hoe het verlengen van de mogelijkheid om intra-EU gegevens

²⁶ Zie bijvoorbeeld <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/luchtvaart/reisgegevens-luchtvaart>.

²⁷ PbEU 2020, L 444 en PbEU 2021, L 149.

te verwerken zich verhoudt tot de prejudiciële vragen die zijn gesteld door een Duitse rechter aan het Hof van Justitie EU ten aanzien van het verwerken van persoonsgegevens onder de PNR-richtlijn.²⁸

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de D66-fractie waarin is ingegaan op de prejudiciële zaken die thans aanhangig zijn voor het EU-Hof en waarom niet wenselijk wordt geacht om de aankomende uitspraak in de door het Belgische Grondwettelijk Hof aanhangig gemaakte zaak af te wachten. Hetzelfde geldt voor de Duitse prejudiciële zaken, waarbij ik nog opmerk dat deze zaken op dit moment zijn aangehouden in afwachting van de uitspraak in de Belgische zaak. Zie ook mijn reactie op het advies van de AP, die tezamen met deze antwoorden, aan uw Kamer is gestuurd.

Verder gaf de minister aan in zijn brief dat Nederland input heeft aangeleverd voor de herziening van de PNR-richtlijn. Kan de minister een uiteenzetting geven van de Nederlandse inzet? Tevens gaf de Europese Commissie aan bij de evaluatie in 2020 dat er op dit moment geen amendementen nodig geacht worden. Kan de minister aangeven op welk moment een tweede evaluatie verwacht wordt? Verwacht de minister dat de Nederlandse inzet daarin meegenomen wordt? Is de minister van mening dat er wel amendementen nodig zijn om de Nederlandse bevindingen te kunnen verwerken in de PNR-wetgeving?

De Commissie heeft in juli 2020 verslag uitgebracht aan het Europees Parlement en de Raad van haar evaluatie van de PNR-richtlijn. Het betreft hier nadrukkelijk een evaluatie en geen (voorstel tot) herziening van de PNR-richtlijn. Nederland heeft bijgedragen aan de evaluatie door middel van het aanleveren van statistieken en informatie over het functioneren van de Pi-NL, het deelnemen aan consultatiebijeenkomsten en het faciliteren van een werkbezoek van de Commissie aan de Pi-NL. Zie hierover ook de kabinetsreactie op de evaluatie.²⁹

De Commissie heeft naar aanleiding van de evaluatie geen wijzigingen in de PNR-richtlijn voorgesteld. De verdere ontwikkeling van de PNR-richtlijn is ook afhankelijk van een aantal externe ontwikkelingen, zoals de nog lopende rechtszaken bij het EU Hof. De Commissie heeft hierover aangegeven de uitspraak van het EU Hof te zullen afwachten alvorens met een eventueel voorstel voor aanpassing van de PNR-richtlijn te komen. Nederland heeft nog geen specifieke positie ingenomen ten aanzien van een eventuele herziening van de PNR-richtlijn. Er is geen reden om te veronderstellen dat de Nederlandse inzet te zijner tijd niet conform de gebruikelijke procedure wordt meegenomen.

Naast de PNR-richtlijn bestaat nog een Europese richtlijn op basis waarvan passagiersgegevens verwerkt kunnen worden: de Advanced Passenger Information (API) richtlijn. Tot slot de vraag aan de minister wat het standpunt van Nederland is ten aanzien van de herziening van de API-richtlijn, waarin een van de doelen is het screenen van de passagiers voor grensmigratiebeheer en het tegengaan van zogenaamde illegale migratie. Hoe verhoudt deze uitbreiding van terrorisme naar migratie zich tot de API-richtlijn? En hoe verhoudt het verlengen van de PNR-wet zich tot de herziening van de API-richtlijn? Kan de minister tevens aangeven op welke momenten de Nederlandse regering, dan wel op ambtelijk niveau, dan wel op bestuurlijk niveau in gesprek zal gaan met de Europese Commissie over dit voorstel?

Op dit moment worden API-gegevens conform de doelbinding van de API-richtlijn en de Vreemdelingenwet 2000, reeds verzameld en verwerkt voor de bestrijding van illegale immigratie en ten behoeve van verbetering van grenscontroles. Uw Kamer is geïnformeerd over het kabinetsstandpunt met betrekking tot het voornemen van de Commissie om de API-richtlijn te herzien³⁰. De Commissie heeft aangegeven een mogelijke uitbreiding van het API-systeem te voorzien, naar onder andere intra-EU vluchten. Het kabinet staat hier in beginsel positief tegenover omdat het de veiligheid

²⁸ CJEU to decide on processing of passenger data under PNR Directive - European Digital Rights (EDRi).

²⁹ Kamerstukken II 2020/21, 34 861, nr. 25.

³⁰ Kamerstukken TK, 2020/21, 22112, nr. 3162.

kan vergroten en meer inzicht kan geven in migratiestromen binnen het Schengengebied, zonder reisbewegingen te verstoren.

Er is geen sprake van een voorstel tot verlenging van de PNR-wet. Het ontwerpbesluit dat nu in voorhang voorligt voorziet in handhaving van de toepasselijkheid van de PNR-wet op intra-EU vluchten. Dit is onafhankelijk van de herziening van de API-richtlijn. Maar zoals eerder aangegeven, wordt in de mogelijke herziening van de API-richtlijn door de Commissie voorzien in een mogelijke uitbreiding naar intra-EU vluchten. Aangezien juist het gecombineerd gebruik van PNR- en API-gegevens op grond van de PNR-wet de meest betrouwbare resultaten oplevert, met minder kans op 'false positives', zal die mogelijke uitbreiding naar verwachting ook een positief effect hebben op het effectief voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terrorisme en ernstige misdrijven binnen de EU.

De Commissie heeft onlangs aangegeven dat het voorstel voor herziening van de API-richtlijn pas eind 2022 is voorzien. Op dit moment is er dus nog geen sprake van formele onderhandelingen. Vanzelfsprekend zal uw Kamer nader geïnformeerd worden zodra er meer zicht is op het voorstel van de Commissie over herziening van de API-richtlijn.

5. Vragen en opmerkingen van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het ontwerpbesluit. Deze leden onderschrijven de noodzaak om de interne veiligheid binnen de Europese Unie te waarborgen en het leven en de veiligheid van personen te beschermen. Deze leden achten het van groot belang dat de veiligheidsdiensten over voldoende gegevens beschikken ten behoeve van het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit.

Waarborgen gegevensbescherming en evenredigheid

De leden van de SGP-fractie lezen dat de passagiersgegevens alleen worden 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 specifieke databanken, zoals de Schengeninformatiesysteem (SIS)-databank. De leden van de SGP-fractie vragen de minister wat er gebeurt met de passagiersgegevens die geen positieve overeenkomst met de bovenstaande artikelen tonen. Worden deze gegevens direct verwijderd of nog ergens opgeslagen om, indien sprake is van een terroristisch misdrijf, deze teruggevonden kunnen worden in een databank?

De passagiersgegevens die geen positieve overeenkomst vertonen na vergelijking met risico-criteria, de SIS-databank of vorderingen worden niet meteen verwijderd maar eerst nog bewaard. Zoals hierboven toegelicht is tijdelijke bewaring van de gegevens nodig om terrorisme en ernstige misdrijven doeltreffend te kunnen onderzoeken en te vervolgen, een proces dat jaren kost, en om analyses te kunnen uitvoeren. PNR-gegevens worden namelijk ook gebruikt om onbekende risico's aan het licht te brengen waarvoor nodig is om gedragspatronen te identificeren en verbanden te kunnen leggen.

Na zes maanden worden de gegevens gedepersonaliseerd, waarna deze alleen toegankelijk zijn ter uitvoering van een vordering en na toestemming van een officier van justitie. De gegevens worden definitief verwijderd na een termijn van vijf jaar. Zie voorts mijn antwoorden op soortgelijke vragen van de leden van de D66-fractie en de Volt-fractie.

Deze leden vragen de minister of en hoe de PNR-gegevens kunnen worden gebruikt als bewijs in een strafrechtelijk onderzoek nu deze gegevens in de SIS-databank worden opgeslagen en slechts voor veiligheidsdiensten toegankelijk zijn.

De SIS-databank biedt lidstaten onder andere de mogelijkheid om individuen te signaleren die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid, waaronder terrorismeverdachten. Deze signaleringen kunnen door zowel de veiligheidsdiensten, als de nationale en internationale opsporingsdiensten gedaan worden.

De Pi-NL mag PNR-gegevens verwerken op de wijze omschreven in artikel 6, tweede lid, onder a. van de PNR-wet. Een van de mogelijke verwerking betreft de vergelijking met een aangewezen databank (of een onderdeel daarvan) die wordt bijgehouden voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van terroristische en ernstige misdrijven. Op grond hiervan worden passagiersgegevens vergeleken met de SIS-databank³¹. Goedgekeurde overeenkomsten (hits) tussen PNR-gegevens en SISII-databank worden, na een menselijke toets, verstrekt aan de Frontoffice (Politie en KMar) voor verdere opvolging. Daarmee is het voor een bevoegde instantie mogelijk om deze informatie te gebruiken als onderdeel van het bewijs in een strafrechtelijk onderzoek.

Onderscheid met grenscontroles

De leden van de SGP-fractie lezen dat de toepassing van het PNR-systeem op intra-EU vluchten, geen herinvoering van de interne grenscontroles impliceert. Deze leden vragen de minister op welke termijn de veiligheidsdiensten, in samenwerking met Marechaussee, kunnen ingrijpen indien de passagiersgegevens overeenkomsten vertonen met de in artikel 7 van de PNR-wet bedoelde risicocriteria. Hoe snel kan een overeenkomst worden getraceerd en op welke termijn kan er worden ingegrepen om terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit te voorkomen?

De PNR-wet ziet op het gebruik van passagiersgegevens ter bestrijding van ernstige misdrijven en terrorisme door de, bij artikel 9 van de PNR-wet aangewezen bevoegde instanties. De veiligheidsdiensten, de MIVD en AIVD, zijn geen bevoegde instanties als bedoeld in artikel 9 van de PNR-wet, en vallen onder de werkingssfeer van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (WIV 2017).

De Pi-NL ontvangt op drie zogenaamde 'push' momenten, passagiersgegevens van luchtvaartmaatschappijen. Dit gebeurt 48 uur en 24 uur vóór vertrek van een vlucht, en op het moment van vertrek. Dit geeft de Pi-NL en de bevoegde instanties de mogelijkheid om al vóór het gepland vertrek een overeenkomst te detecteren en een mogelijke interventie voor te bereiden. Bij een vlucht naar Nederland met een vluchtduur van bijvoorbeeld 3 uur, heeft de Pi-NL minimaal 3 uur (bij last minute boeking) en maximaal 51 uur (indien de passagiersgegevens al bij het eerste moment van 48 uur vóór gepland vertrek zijn verstuurd) voorbereidingstijd.

³¹ Vergelijking vindt plaats op basis van de artikelen 26 en 36 SIS-II (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), Pb EU 2007, L205, 63 (SIS II-Besluit).