



**AUTORITEIT
PERSOONSGEGEVENS**

Autoriteit Persoonsgegevens

Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag
Bezuidenhoutseweg 30, 2594 AV Den Haag
T 070 8888 500 - F 070 8888 501
autoriteitpersoonsgegevens.nl

De Minister van Justitie en Veiligheid
De heer
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum
3 januari 2022

Ons kenmerk

Uw brief van
12 november 2021

Contactpersoon

Uw kenmerk

Onderwerp

Advies consultatiebesluit bestendiging van de toepasselijkheid op vluchten binnen de Europese Unie van de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven

Geachte heer

Bij brief van 12 november 2021 is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) geraadpleegd over het consultatiebesluit 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: concept).

Het concept strekt ertoe de toepassing van de PNR-wet te continueren voor vluchten binnen de Europese Unie. Het gaat om een definitieve vaststelling. Vanwege met name het mass surveillance-karakter staat de evenredigheid en daarmee de rechtmatigheid van de PNR-richtlijn en de PNR-wet in rechte ter discussie. In de eerste helft van 2022 wordt hierover een uitspraak verwacht van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Bovendien zijn de resultaten van de wetsevaluatie beperkt. De AP is van oordeel dat pas een definitieve afweging kan worden gemaakt als de aankomende uitspraak van het Hof daarin wordt betrokken en als meer evaluatiegegevens beschikbaar zijn. De AP heeft derhalve bezwaar tegen het concept en adviseert de procedure niet voort te zetten.

Strekking van het concept



Datum

3 januari 2022

Ons kenmerk

De Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en bepaalde ernstige misdrijven (PNR-wet)¹ strekt tot implementatie van de PNR-Richtlijn.² Die verplicht tot het gebruik van passagiersgegevens bij vluchten *buiten de Europese Unie (extra-EU vluchten)*. Luchtvaartmaatschappijen zijn op grond van de PNR-richtlijn en de implementatiewet verplicht om passagiersgegevens (PNR-gegevens) die zij voor hun eigen bedrijfsdoeleinden verzamelen te verstrekken aan de Passagiers-informatie-eenheid (PIU). De PIU heeft tot taak de PNR-gegevens van de luchtvaartmaatschappijen te verzamelen, op te slaan en te verwerken, en die gegevens of het resultaat van de verwerking ervan aan de bevoegde instanties door te geven voor het voorkomen, onderzoeken, opsporen of vervolgen van terrorisme of andere ernstige misdrijven. De PNR-wet schrijft een bewaartermijn voor van vijf jaar voor de opslag van de passagiersgegevens. De passagiersgegevens moeten zes maanden na ontvangst worden gedepersonaliseerd.³ Terroristische misdrijven zijn omschreven in het Wetboek van strafrecht en ernstige misdrijven betreffen een in een bijlage opgenomen strafbare feiten waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van meer dan drie jaar is gesteld.

Hoewel de PNR-richtlijn daartoe niet verplicht, heeft Nederland ervoor gekozen de wet tevens van toepassing te verklaren op vluchten *binnen de Europese Unie (intra-EU vluchten)*.⁴ Indien een lidstaat de implementatiewetgeving op vluchten binnen de EU toepast, dan zijn alle bepalingen van de richtlijn ook op vluchten binnen de EU van toepassing alsof het om vluchten naar of vanuit derde landen gaat.⁵

De PNR-wet bevat een horizonbepaling die bepaalt dat de toepassing op de intra-EU vluchten op 18 juni 2022 verval, tenzij voordien bij algemene maatregel van bestuur is bepaald dat die horizonbepaling zelf verval.

Met het concept wordt de toepasselijkheid van de PNR-wet op de intra-EU vluchten bestendig.

Advies

¹ 'PNR' staat voor 'passenger name record' en omvat een bestand met de reisgegevens van iedere passagier, dat informatie bevat die de boekende en de deelnemende luchtvaartmaatschappijen nodig hebben om reserveringen te kunnen verwerken en controleren bij elke reis die door of namens iemand wordt geboekt; dit bestand kan zich bevinden in een reserveringssysteem, een vertrekcontrolesysteem dat wordt gebruikt bij het inchecken van passagiers op vluchten, of een soortgelijk systeem dat dezelfde functies vervult (artikel 1 van de PNR-wet).

² Wet van 5 juni 2019, houdende regels ter implementatie van richtlijn (EU) 2016/681 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit (PbEU 2016, L 119) (Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven), Stb. 2019, p.205.

³ Richtlijn 2016/681 van 27 april 2016, overweging 10. Het gaat bij 'depersonalisering' om afscherming van passagiersgegevens, hetgeen geldt als pseudonimisering in de zin van artikel 3, vijfde lid, van Richtlijn 2016/680 (Kamerstukken II 2017/18, 34 861, nr. 3, blz. 43 en Evaluatie PNR-wet, blz. 144).

⁴ Artikel 2 van Richtlijn 2016/681. Er is door Nederland wel een politieke toezegging gedaan om de PNR-Richtlijn toe te passen op intra-EU vluchten, maar die is niet juridisch bindend.

⁵ Artikel 2, eerste en tweede lid van de PNR-richtlijn.



Datum

3 januari 2022

Ons kenmerk

Vanuit Europees recht⁶ bestaat er geen verplichting om de toepassing van de PNR-wet tot intra-EU vluchten te continueren omdat het gaat om een mogelijkheid aan de lidstaten om de toepassing uit te breiden tot intra-EU vluchten.⁷

De reden om een horizonbepaling in het toenmalige voorstel voor de PNR-wet op te nemen was om te kunnen bezien of de toepassing op intra-EU vluchten 'echt' toegevoegde waarde heeft.⁸ Daarbij was bovendien de hoop dat in de tussentijd van drie jaar meer duidelijkheid bestaat over de haalbaarheid van de PNR-richtlijn.⁹

Volgens de regering laten de evaluaties en de ervaringen van de bevoegde instanties en de praktijkvoorbeelden afdoende zien dat de passagiersgegevens van intra-EU vluchten een significante bijdrage leveren aan de doelstellingen van de PNR-wet en niet gemist kunnen worden.¹⁰ Daarnaast deelt de regering de conclusie van de Europese Commissie dat het PNR-systeem en de waarborgen waarin het voorziet garanderen dat de impact op bonafide passagiers en hun rechten op persoonlijke levenssfeer en gegevensbescherming tot een minimum beperkt blijft en dat de verwerking van deze gegevens in lijn is met het evenredigheidsbeginsel.¹¹

Verder wijst de regering op het oordeel van het Hof van Justitie EU in het advies over de overeenkomst tussen Canada en de EU, dat de uitsluiting van bepaalde categorieën van personen of gebieden van herkomst in de weg zou staan aan de verwezenlijking van de doelstelling van de geautomatiseerde verwerking van de PNR-gegevens – te weten door middel van een verificatie van deze gegevens die luchtreizigers identificeren die een risico zouden kunnen opleveren voor de openbare veiligheid – en het mogelijk zou maken om aan deze verificatie te ontsnappen.¹²

Niettegenstaande het voorgaande was en is er zowel in Europa als in Nederland nog altijd discussie over de rechtmatigheid en evenredigheid van de PNR-richtlijn en -wet, onder meer door het bindend advies uit 2014 van het Hof van Justitie EU over de conceptovereenkomst tussen Canada en de EU.¹³ Zo wees de Afdeling advisering van de Raad van State erop dat de PNR-richtlijn en de conceptovereenkomst tussen

⁶ In VN-verband is relevant resolutie 2396 (2017) die verplicht alle leden van de VN tot het ontwikkelen van het vermogen om passagiersgegevens te verzamelen, verwerken en analyseren. Dit in het kader van de bestrijding van terrorisme; later is bij resolutie 2482 georganiseerde criminaliteit hieraan toegevoegd. Deze doelen zijn echter strenger dan de PNR-richtlijn die ook betrekking heeft op niet georganiseerde criminaliteit.

⁷ Op dit moment passen Oostenrijk en Ierland de PNR-richtlijn niet toe op intra-EU-vluchten. Ierland is nog met de wetgevende procedure bezig die voor de toepassing van de PNR-richtlijn op intra-EU vluchten moet worden doorlopen. Oostenrijk heeft eerder wel intra-EU-passagiersgegevens verzameld, maar is daar met ingang van 17 juni 2020 mee gestopt vanwege kwesties die in het kader van de gegevensbeschermingswetgeving moeten worden onderzocht en vanwege openstaande juridische vragen op EU-niveau. De Federale Administratieve Rechtbank in Oostenrijk heeft een rechtszaak met betrekking tot de nationale PNR-wet uitgesteld totdat er een uitspraak is van het HvJEU in het Belgische verzoek om een prejudiciële beslissing. Evaluatie PNR-wet november 2021, blz. 32.

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

⁹ Kamerstukken II 2018/19, 34 861, nr. 21, blz. 14.

¹⁰ Nota van toelichting, blz. 15. In de evaluatie van de PNR-richtlijn door de Europese Commissie wordt geconstateerd dat een goed werkend PNR-systeem is opgebouwd en dat in de korte tijd waarin zij operationeel zijn, de PIU's en de informatie-uitwisseling die het PNR-systeem mogelijk maakt, een actieve bijdrage hebben geleverd aan de bestrijding van terrorisme en georganiseerde criminaliteit zoals beoogd door de PNR-Richtlijn.

¹¹ Idem.

¹² Idem.

¹³ Vgl. hoofdstuk 2 van de evaluatie van de PNR-wet van november 2021, in opdracht van het WODC.



Datum

3 januari 2022

Ons kenmerk

Canada en de EU op belangrijke onderdelen vrijwel identieke bepalingen bevatten, terwijl het Hof de overeenkomst in de voorgelegde vorm op onderdelen niet in overeenstemming acht met het evenredigheidsbeginsel. Het Hof bepaalde namelijk dat verschillende bepalingen van de conceptovereenkomst verder gaan dan strikt noodzakelijk en geen duidelijke en nauwkeurige regels bevatten.¹⁴ Niettemin is ervoor gekozen om de PNR-wet in te voeren, gelet op het beginsel van Unietrouw en omdat het bindend advies strikt genomen geen betrekking heeft op de PNR-richtlijn.¹⁵

Een en ander betekent dat er nog een aantal mogelijke knelpunten zijn in de PNR-richtlijn in het licht van het bindend advies van het Hof van Justitie EU. Een vraag is bijvoorbeeld of de nationale implementatiewetgeving voldoet aan de vereiste duidelijkheid en nauwkeurigheid, indien bijlage II bij de PNR-richtlijn is overgenomen (waarbij wordt gesproken van bijv. “vervalsing van administratieve documenten”) zonder dat de delicten precies zijn vermeld in het nationale strafrecht (zoals ‘valsheid in geschrift’).¹⁶

Een fundamenteel punt van discussie is dat het PNR-stelsel meebrengt dat stelselmatig persoonsgegevens worden verwerkt van een zeer grote groep personen waarop het vizier niet is gericht. Er wordt een geweldige hoeveelheid persoonsgegevens van passagiers verzameld, geautomatiseerd verwerkt en bewaard zonder dat er daarvoor getoetst hoeft te worden aan objectieve criteria die verband houden met de doelstellingen van het voorkomen en opsporen van terrorisme en andere ernstige criminaliteit.¹⁷ Er is zodoende sprake van ‘mass surveillance’.

Voorts wijst het Europees Comité voor gegevensbescherming naar aanleiding van het evaluatieverslag van de PNR-richtlijn van de Europese commissie erop dat individuele successen in het beste geval de geschiktheid, maar *niet de noodzaak of de evenredigheid* van de verwerking van PNR-gegevens kunnen rechtvaardigen.¹⁸

Voor wat betreft de evenredigheid kan naar het oordeel van de AP mogelijk nader onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende doelen. Enerzijds het voorkomen en opsporen van *terrorisme* waarbij op terroristische misdrijven doorgaans hoge straffen zijn gesteld van acht jaar of meer en ook het belang van veiligheid van andere passagiers bij vliegreizen veel gewicht in de schaal legt. Anderzijds het voorkomen en opsporen van *andere, niet grensoverschrijdende, ernstige misdrijven* met een straf van drie jaar of meer, zoals namaak van producten of vervalsing van administratieve documenten. Ten aanzien van deze laatste doelen klemmt de vraag naar de evenredigheid naar het oordeel van de AP eens te meer.

¹⁵ Kamerstukken II 2017/18, 34 861, nr. 4. Vgl. ook hoofdstuk 2 van de evaluatie van de PNR-wet, november 2021 en het advies van de AP van 28 april 2017, Z2017-01901.

¹⁶ Zie over andere mogelijke knelpunten in relatie tot het bindend advies: evaluatie van de PNR-wet, blz. 144.

¹⁷ Sinds de inwerkingtreding van de PNR-wet tot 1 januari 2021 zijn 38,2 miljoen passagiersgegevens van intra-EU-vluchten verzameld. In 2020 zijn de passagiersgegevens van 4.188 passagiers die intra-EU hebben gevlogen, gedeeld met de Nederlandse bevoegde instanties. Dit is ongeveer 0,027% van alle intra-EU-passagiers van wie gegevens zijn verzameld. Hiervan zijn 2.224 verstrekkingen van intra-EU-passagiersgegevens op vorderingen van de bevoegde instanties.

¹⁸ EDPB letter to the European Commission on the Commission report on the review of Directive 2016/681 on the use of PNR data, 22 januari 2021, zie https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_letteronreviewpnrdirective.pdf, geraadpleegd op 11 april 2021.



Datum

3 januari 2022

Ons kenmerk

Wat betreft de recente evaluatie van de PNR-wet¹⁹ wijst de AP op de volgende bevindingen van de onderzoekers:

“Het geringe aantal voorbeelden van het gebruik van intra-EU-passagiersgegevens in het werk van de opsporingsdiensten kan de noodzakelijkheid en evenredigheid van de toepassing van de PNR-wet op intra-EU-passagiersgegevens niet onderbouwen. De bevoegde instanties, het ministerie van JenV en Europol geven aan dat de intra-EU-passagiersgegevens van groot nut zijn voor opsporingsdoeleinden. De maatschappelijke organisaties benadrukken echter de onevenredigheid van de ongedifferentieerde massasurveillance die door de PNR-wet is ingesteld.”

In zijn reactie op deze wetsevaluatie noemt de minister wel een aantal nieuwe praktijkvoorbeelden naar aanleiding van een betere monitoring:

“De rol die PNR-gegevens spelen in strafrechtelijke onderzoeken, wordt geïllustreerd in de uitkomsten van het in 2021 opgestarte 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. De verwachting is dat het gebruik van PNR in rechtszaken zal toenemen naarmate PNR 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 strafzaak leidt. De komende tijd zullen de Pi-NL en de ketenpartners de monitoring en het bevorderen van het gebruik van PNR-gegevens voortzetten.”²⁰

Een en ander betekent naar het oordeel van de AP dat de recente evaluatie nog niet volstaat voor een voldoende afgewogen en onderbouwde beoordeling van de evenredigheid van de PNR-wet wat betreft de toepassing op intra-EU vluchten. Nu bij deze gelegenheid in feite definitief wordt beslist intra-EU vluchten in het stelsel te brengen dreigt een besluit genomen te worden op grond van gegevens die het gewicht daarvan niet kunnen dragen.

Overigens zijn uitsluitend empirische gegevens voor de beoordeling van de evenredigheid van deze vorm van mass surveillance niet doorslaggevend, omdat het uiteindelijk een normatieve afweging is. In de evaluatie wordt geconcludeerd:²¹

“Het aantal passagiers van wie gegevens wordt verzameld, geautomatiseerd verwerkt en bewaard, staat los van objectieve criteria die het verband verduidelijken tussen de doorgifte van passagiersgegevens en de nagestreefde doelstellingen. Vanuit dit oogpunt blijft het kwantitatief bewijs van de evenredigheid van de verwerking van intra-EU-passagiersgegevens lastig, omdat de verhouding tussen alle verzamelde passagiersgegevens en de daadwerkelijke verstrekkingen altijd onevenredig blijkt te zijn.”

Inmiddels is het Hof van Justitie van de Europese Unie door een aantal nationale rechtbanken verzocht om in een prejudiciële beslissing te beoordelen of de PNR-richtlijn in zijn geheel of gedeeltelijk

¹⁹ Artikel 25 van de PNR-wet luidt: Onze Minister zendt binnen twee jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de *doeltreffendheid en de effecten van deze wet* in de praktijk. In dat verslag wordt *afzonderlijk aandacht besteed aan de verwerking van passagiersgegevens van vluchten binnen de Europese Unie.*

²⁰ Beleidsreactie op de Evaluatie van de PNR-wet van 12 november 2021.

²¹ Evaluatie, blz. 135.



Datum

3 januari 2022

Ons kenmerk

onverenigbaar is met de artikelen 7, 8 en 52 van het EU-Handvest.²² Naast veel andere vragen²³ – zoals bijv. het gebruik van passagiersgegevens van kinderen die in de AVG extra bescherming genieten – is een fundamentele vraag de evenredigheid en noodzakelijkheid van het algemeen en ongedifferentieerd verzamelen, gebruiken en bewaren van passagiersgegevens met het oog op de doelen van de PNR-richtlijn.²⁴

Een uitspraak van het Hof van Justitie EU in het aanhangig gemaakte verzoek om een prejudiciële beslissing van het Belgische Grondwettelijk Hof wordt verwacht voordat de horizonbepaling in de PNR-wet op 18 juni 2022 in werking treedt.²⁵ Die uitspraak kan ertoe leiden dat (a) het stelsel van de PNR-richtlijn helemaal van de baan is, zodat ook de PNR-wet vervalt en er geen grond is voor het voorliggende besluit of (b) dat het Hof het huidige stelsel zonder meer aanvaard, of (c) dat er beperkte aanpassingen van de Richtlijn en daarmee van de PNR-wet nodig blijken of (d) dat er ondanks de uitspraak vraagpunten resterend over de juiste uitleg en gevolgen daarvan.

Juist in het licht van het bijkomende doel van de horizonbepaling om meer zicht te hebben op de evenredigheid van de PNR-richtlijn is het opvallend dat de aanstaande uitspraak van het Hof niet wordt afgewacht. Het lot van de PNR-wet en de toepassing daarvan op intra-EU vluchten is namelijk onlosmakelijk verbonden met dat van de PNR-richtlijn.

Samenvattend heeft de AP grote aarzelingen ten aanzien van de rechtmatigheid en evenredigheid van de PNR-Richtlijn en de toepassing op intra-EU vluchten vanwege het mass surveillance karakter. Bovendien zijn de resultaten van de evaluatie tot dusverre beperkt en worden door betere monitoring op termijn meer resultaten verwacht. Binnen enkele maanden is duidelijkheid te verwachten van het Hof van Justitie EU, terwijl de horizonbepaling mede is ingegeven om die duidelijkheid vanuit Europa te verkrijgen met het oog op het vaststellen van een definitief besluit.

²² De Europese Commissie wil eerst een uitspraak door het HvJEU in de nog lopende rechtszaken omtrent de PNR-richtlijn afwachten alvorens zij als initiatiefnemer eventuele wijzigingen van de richtlijn voorstelt.

²³ Een andere vraag is bijv. de noodzaak van de dubbele verwerking van gegevens in het licht van het beginsel van dataminimalisatie, namelijk zowel bij aankomst als vertrek en de vraag of depersonaliseren van de passagiersgegevens een hoog voldoende beschermingsniveau biedt. Voor nog andere vraagpunten over de PNR-richtlijn die zijn voorgelegd aan het Hof van Justitie EU: evaluatie PNR-wet, blz. 144.

²⁴ De Districtsrechtbank Köln (AG Köln) richt zich in haar vraag om een prejudiciële beslissing op de ongedifferentieerde verzameling en verwerking van passagiersgegevens afkomstig van alle vluchten die binnen het toepassingsgebied van de Duitse PNR-wet vallen, dus extra-EU- en intra-EU vluchten. Omdat de PNR-richtlijn geen onderscheid maakt tussen de soorten vluchten waarvoor PNR-gegevens moeten worden doorgegeven, wil de Districtsrechtbank Köln duidelijkheid over of er nog steeds is voldaan aan de eis dat de opslag van gegevens moet voldoen aan objectieve criteria die het verband tussen de opgeslagen persoonsgegevens en de nagestreefde doelstellingen verduidelijken. Voor het Belgische Grondwettelijk Hof is de vraag of de overweging van het Hof inzake de overeenkomst tussen Canada en de EU waarbij het Hof geen aanstoot neemt aan het feit dat de doorgifte van gegevens aan Canada plaats heeft "los van het feit of er al dan niet objectieve gegevens aanwezig zijn die laten vermoeden dat de betrokken reizigers een risico kunnen opleveren voor de openbare veiligheid in Canada over de ook zouden gelden ten aanzien van de PNR-richtlijn en nationale wetgeving terzake. In tegenstelling tot de in het HvJEU advies 1/15 onderhavige de EU Canada ontwerpovereenkomst is het toepassingsgebied van de PNR-richtlijn niet beperkt tot *grensoverschrijdende* zware criminaliteit, maar worden PNR-gegevens verzameld en gebruikt voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit.

²⁵ Evaluatie PNR-wet november 2012, blz. 6.



Datum

3 januari 2022

Ons kenmerk

Bij deze stand van zaken adviseert de AP om het voorliggende besluit nu niet voort te zetten, maar, zo nodig op een later moment een nieuwe grondige afweging te maken in het kader van wijziging van de wet, mede aan de hand van de uitspraak van het Hof en nadere evaluatiegegevens.

Openbaarmaking van het advies

De AP is voornemens dit advies na vier weken openbaar te maken op de website www.autoriteitpersoonsgegevens.nl. Behoudens tegenbericht gaat zij ervan uit dat hiertegen geen bezwaar bestaat.

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens,

vicevoorzitter