

Vergaderjaar 2020–2021

34 861

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. 25

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 oktober 2020

Op 24 juli jl. heeft de Europese Commissie verslag uitgebracht aan het Europees Parlement en de Raad van haar evaluatie van richtlijn (EU)2016/681 over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR gegevens) voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit (hierna: PNR Richtlijn)¹. Op verzoek van de vaste commissie Justitie en Veiligheid bied ik hierbij de reactie van het kabinet op dit verslag aan.

De evaluatie is over het algemeen positief over de toepassing van de PNR Richtlijn sinds de inwerkingtreding. De Commissie geeft aan dat een goed werkend PNR systeem is opgebouwd zoals bedoeld in de Richtlijn. Vrijwel alle Lidstaten hebben de Richtlijn geïmplementeerd in nationale regelgeving en een Passagiersinformatie Eenheid (PIU) opgericht. Dit systeem van PIU's en de informatie-uitwisseling die dit systeem mogelijk maakt, hebben in de korte periode waarin zij operationeel zijn een actieve bijdrage geleverd aan de doelstellingen van de Richtlijn.

Ik hecht eraan op te merken dat de Nederlandse implementatie van de Richtlijn slechts gedeeltelijk is meegenomen in de evaluatie van de Commissie. De nalevingsbeoordeling van de nationale implementatie, onderdeel van de huidige evaluatie, is voor Nederland en enkele andere

¹ 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.

lidstaten nog niet afgerond². Nederland heeft echter bijgedragen aan de evaluatie van de Richtlijn middels het aanleveren van statistieken en informatie over het functioneren van de Passagiersinformatie Eenheid Nederland (Pi-NL), het deelnemen aan consultatiebijeenkomsten, en het faciliteren van een werkbezoek van de Commissie aan de Pi-NL.

Noodzakelijkheid en evenredigheid

De evaluatie gaat nadrukkelijk in op de noodzakelijkheid en evenredigheid van het verzamelen en verwerken van PNR gegevens volgens de Richtlijn. Hierbij wordt gemeld 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. Lidstaten geven in de evaluatie aan dat het gebruik van PNR gegevens bijzonder effectief is voor het bestrijden van drugssmokkel, mensenhandel, seksueel geweld tegen kinderen, fraude, witwassen en terroristische misdrijven. De Commissie schrijft dat er door gebruik van PNR gegevens niet alleen arrestaties ná een strafbaar feit hebben plaatsgevonden, maar dat ook misdrijven door gebruik van PNR gegevens zijn voorkomen. In een aantal gevallen ging het bij arrestaties om 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). De Commissie concludeert op basis hiervan dat de verwerking van PNR gegevens voor alle vluchten van en naar de EU noodzakelijk is voor het behalen van de doelstellingen van de Richtlijn.

De statistieken die door Lidstaten zijn aangeleverd, laten bovendien zien dat slechts een zeer klein aandeel (0.59%) van de passagiers wordt geïdentificeerd voor verdere opvolging, en dat van een nog kleiner aandeel (0.11%) persoonsgegevens worden doorgegeven aan bevoegde instanties. Deze cijfers staven de conclusie dat de Richtlijn past in het principe van evenredigheid, in de zin dat de impact op bonafide passagiers tot een minimum wordt beperkt. Het toenemende aantal voordeuringen vanuit bevoegde instanties laat hierbij zien dat opsporingsdiensten in Europa steeds beter gebruik maken van PNR gegevens in hun onderzoek.

Wat betreft de toegevoegde waarde van de Richtlijn, komt de conclusie van de Commissie overeen met de eerste ervaringen van de Pi-NL. Ondanks de korte tijd dat de Pi-NL actief is, zijn PNR gegevens ook in Nederland van belang gebleken. In een aantal gevallen heeft het gebruik van PNR gegevens door Nederland direct geleid tot aanhoudingen, bijvoorbeeld in zaken op het gebied van mensenhandel en drugssmokkel, en bij een zedenzaak. Vaker nog volgt er niet direct een aanhouding, maar worden de PNR gegevens onderdeel van een breder dossier van een lopend strafrechtelijk onderzoek.

Bescherming van persoonsgegevens en bewaartermijn

Ten aanzien van de bescherming van persoonsgegevens concludeert de Commissie dat de meeste lidstaten de waarborgen uit de Richtlijn juist hebben geïmplementeerd. In enkele gevallen is de implementatie echter nog onvolledig.

Het waarborgen van gegevensbescherming en privacy is essentieel voor het functioneren van het opgebouwde systeem voor het verzamelen, verwerken en delen van PNR gegevens. Bij de totstandkoming van de PNR

² De Commissie heeft 10 juni 2019 als peildatum gehanteerd voor het uitvoeren van de evaluatie van de nationale implementatie in de Lidstaten. Nederland heeft, in verband met de inwerking-tredingsdatum van de PNR wet op 18 juni 2019, pas na deze datum genotificeerd.

wet en de inrichting van de Pi-NL is door Nederland dan ook veel aandacht besteed aan de bescherming van persoonsgegevens middels waarborgen in de wet en de processen van de Pi-NL, waaronder het aanstellen van een onafhankelijke functionaris voor gegevensbescherming. Ook de Commissie concludeert dat het toezicht en de adviesrol van de door de Lidstaten benoemde functionaris voor gegevensbescherming waardevol is voor het dagelijks functioneren van de PIU's. Daarnaast geeft de Commissie aan scherp toe te zien op de juiste implementatie van de waarborgen in de Richtlijn en actie te zullen ondernemen als Lidstaten zich hier onvoldoende aan houden. In de evaluatie is ook speciaal aandacht besteed aan de bewaartermijn van PNR gegevens. De Commissie stelt hier vast dat de bewaartermijn van vijf jaar noodzakelijk is voor het bereiken van de doelstellingen van de Richtlijn.

Intra-EU vluchten

Vrijwel alle Lidstaten, inclusief Nederland, hebben in hun nationale wetgeving de PNR Richtlijn ook van toepassing verklaard op vluchten binnen de EU. De evaluatie richt zich alleen op de vraag of het nodig is intra-EU vluchten expliciet op te nemen binnen de reikwijdte van de Richtlijn. Dit wordt door de Commissie onnodig bevonden, gezien de intra-EU verwerking van PNR gegevens ook zonder verplichting goed verloopt. Verder wordt geconcludeerd dat Lidstaten toegevoegde waarde ondervinden van het gebruik van PNR gegevens op deze vluchten. In Nederland geldt dat in meer dan 60% van de gevallen waarin de Pi-NL de gegevens van een passagier heeft doorgegeven na een match met de SIS II database, deze passagier zich op een intra-EU vlucht bevond.

Vervolg

De Commissie stelt naar aanleiding van de evaluatie op dit moment geen wijzigingen in de PNR Richtlijn voor. Ik acht dit een passend besluit, gezien de resultaten van de evaluatie. Ook ben ik het eens met de Commissie dat op sommige punten, zoals eventuele uitbreidingen van de Richtlijn, verder onderzoek nodig is. Hieronder schaar ik ook de effectbeoordeling ten aanzien van het gebruik van PNR gegevens voor andere vervoersmodaliteiten dan luchtvaart.

In de veiligheidsuniestrategie van 24 juli jl. heeft de Commissie aangegeven te willen evalueren hoe de uitwisseling van PNR gegevens met derde landen zich verhoudt tot de PNR Richtlijn en de manier waarop momenteel verdragen tot uitwisseling worden afgesloten, mede naar aanleiding van het advies van het Hof van Justitie van de EU (HvJEU) over het voorgenomen verdrag met Canada³. Eerder heb ik, in navolging van de motie van het lid Groothuizen, bij de Commissie aandacht gevraagd voor jurisprudentie van het Hof in relatie tot de PNR Richtlijn⁴. Ik verwelkom dit initiatief dan ook, en zal de ontwikkelingen op dit onderwerp nauwlettend blijven volgen. Naast deze studies is de verdere ontwikkeling van de Richtlijn afhankelijk van een aantal externe ontwikkelingen, zoals de nog lopende rechtszaken bij het HvJEU. De Commissie geeft hierover aan de uitspraak van het Hof te zullen afwachten alvorens eventuele wijzigingen aan de Richtlijn voor te stellen.

De evaluatie laat zien dat met de Richtlijn een effectief systeem is opgezet voor het verzamelen, verwerken en analyseren van PNR gegevens en onderschrijft het nut, de noodzaak en de evenredigheid van de Richtlijn.

³ Advies 1/15 van het Hof (Grote kamer), 26 juli 2017, ECLI:EU:C:2017:592.

⁴ Kamerstuk 34 861, nr. 20.

Deze evaluatie is een onderdeel van de bredere monitoring van de werking van het PNR instrument. Deze zal verdere opvolging krijgen op Europees niveau, o.a. door evaluatie van het uitvoeringsbesluit, de genoemde effectstudies, en de evaluatie van de uitwisseling met derde landen.

Op nationaal niveau vindt monitoring plaats middels de jaarlijkse rapportage van de functionaris voor gegevensbescherming en het verslag over de effectiviteit en doeltreffendheid van de PNR wet in de praktijk, dat uiterlijk twee jaar na inwerkingtreding zal worden aangeboden aan uw Kamer.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus