



Nationaal Coördinator  
Terrorismebestrijding en Veiligheid  
Ministerie van Justitie en Veiligheid

MJenV

Programma  
Luchtvaartbeveiliging en  
detectie reisbewegingen

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 16950  
2500 BZ Den Haag  
www.nctv.nl

Contactpersoon  
5.1.2.e  
beleidsmedewerker

T 5.1.2.e

Datum  
8 juni 2021

Ons kenmerk  
3376662

# nota

Oplegnota uitstelbrief WODC evaluatie PNR wet

---

## Algemene leiding

Minister  
Datum/eindparaaf

5.1.2  
Datum/paraaf

### 1. Doel nota

Uw akkoord vragen voor het verzenden van een uitstelbrief t.a.v. de evaluatie van de wet gebruik passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven (PNR wet) door het WODC aan de Eerste en Tweede Kamer.

### 2. Aanleiding/gevraagde actie/advies

Art. 25 van de PNR wet bepaalt dat binnen twee jaar na inwerkingtreding van de wet (i.e. vóór 18 juni 2021) de Minister een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk aan de Eerste en Tweede Kamer zendt. Het verslag is echter nog niet afgerond. U wordt daarom geadviseerd een uitstelbericht naar beide Kamers te sturen. U bent hierover eerder geïnformeerd in het stafoverleg van 18 mei jl.

### 3. Toelichting

Op 1 november 2020 is in opdracht van het WODC een onderzoek gestart inzake de PNR wet door het 5.1.2.i

De beoogde opleverdatum voor het hieruit resulterende verslag was 15 april 2021. Toen bleek dat deze termijn niet gehaald zou worden, is deze met enkele weken verlengd. Ook dit bleek echter niet voldoende tijd te bieden om het rapport naar tevredenheid van het WODC af te ronden. De huidige verwachting van het WODC is dat het verslag in concept gereed zal zijn in juli-augustus, en kan worden aangeboden in september. Hierna dient nog een beleidsreactie te worden opgesteld voor het verslag wordt aangeboden aan de Kamers.

### 4. Dilemma's

In de PNR wet is opgenomen dat het verslag over de wet in het bijzonder zal ingaan op de verwerking van passagiersgegevens van vluchten binnen de Europese Unie. Op deze verwerkingen is een horizonbepaling van toepassing (Art. 26.2 PNR wet). Door deze bepaling dient binnen 3 jaar na inwerkingtreding (vóór 18 juni 2022) een AMvB te worden aangenomen om deze verwerkingen voort te zetten. Doordat het rapport van het WODC vertraagd is, kan de tijdlijn voor deze AMvB onder druk komen te staan. De huidige verwachting op basis van de

verwachte afrondingsdatum van het rapport in september is echter dat dit zich niet zal voordoen.

#### **5. Politieke en bestuurlijke context**

De wettelijk bepaalde termijn voor het aanbieden van het verslag over de PNR wet zal door de omschreven vertraging, niet worden gehaald. Dit kan tot vragen leiden in het parlement. Aan de andere kant wordt het belangrijk gevonden door het parlement dat het WODC onafhankelijk is in haar taakuitvoering en wordt deze onafhankelijkheid gerespecteerd door het WODC de ruimte te geven voor het afronden van het onderzoek.

Programma  
Luchtvaartbeveiliging en  
detectie reisbewegingen

**Datum**  
8 juni 2021

**Ons kenmerk**  
3376662



Nationaal Coördinator  
Terrorismebestrijding en Veiligheid  
Ministerie van Justitie en Veiligheid

5.1.2e

Programma  
Luchtvaartbeveiliging en  
detectie reisbewegingen

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 16950  
2500 BZ Den Haag  
www.nctv.nl

**Contactpersoon**

5.1.2e  
beleidsmedewerker

T 5.1.2e  
5.1.2e @minjenv.nl

**Datum**

27 september 2021

# memo

Evaluatie PNR wet WODC

## 1. Doel memo

U informeren over de evaluatie van de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven (PNR wet), die onlangs door het WODC is afgerond en aan u is aangeboden, en de stappen die in reactie op deze evaluatie worden ondernomen. Daarnaast u informeren over het traject van de AMvB die door DWJZ op dit moment ism NCTV/Detectie Reisbewegingen wordt voorbereid om de verwerking van passagiersgegevens op intra-EU vluchten te kunnen voortzetten.

## 2. Gevraagde beslissing

Geen. Ter informatie

## 3. Toelichting

### Context

In de PNR wet is in artikel 25 opgenomen dat de Minister JenV binnen twee jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag zendt 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.

Op deze laatste verwerking is bovendien een horizonbepaling van toepassing. In artikel 25a PNR wet is bepaald dat 3 jaar na inwerkingtreding van de wet (i.e. 18 juni 2022) de mogelijkheid tot het verwerken van PNR data van vluchten binnen de EU vervalt, tenzij bij AMvB wordt besloten dat Art. 25a PNR wet komt te vervallen. Deze AMvB wordt momenteel voorbereid waarbij de resultaten van het WODC onderzoek worden meegenomen.

### Eerste indruk inhoud WODC evaluatie

Opvallend is dat de onderzoekers in hun rapport wegblijven van het trekken van harde conclusies. Zelf dragen zij hier verschillende redenen voor aan, waaronder de korte periode na inwerkingtreding van de wet, de veranderende context tijdens de covid-19 pandemie, een gebrek aan kwantitatieve bronnen en de nog lopende rechtszaken over de PNR Richtlijn bij het Hof van Justitie van de EU (HvJEU).

T.a.v. de verwerking van PNR data op intra-EU vluchten gaat het rapport in op de doeltreffendheid, noodzakelijkheid en evenredigheid van deze verwerking. In dit hoofdstuk worden argumenten voor en tegen het gebruik van deze data tegen elkaar afgewogen, zonder hierbij nadruk te leggen op één zijde. Uiteindelijk wordt

geconcludeerd dat het gebruik van PNR data op deze vluchten een normatieve (politieke) keuze blijft.

Programma  
Luchtvaartbeveiliging en  
detectie reisbewegingen

Naast bovenstaande gaat de evaluatie ook in op het naleven van de geldende privacywaarborgen uit de PNR wet door de passagiersinformatie-eenheid (Pi-NL). Hier concluderen de onderzoekers dat de Pi-NL op hoofdlijnen voldoet aan de normen van de PNR wet. Ook worden enkele aanbevelingen ter verbetering van de huidige processen gedaan.

**Datum**  
27 september 2021  
3557274

#### *Proces*

U ontvangt binnenkort een concept beleidsreactie voor akkoord (eindparaaf MinJenV). De beleidsreactie zal o.a. stilstaan bij de aanbevelingen op het gebied van privacymaatregelen, en een toelichting geven op de monitoring van de Pi-NL en de hieruit beschikbare kwantitatieve informatie over de inzet van PNR data. De beleidsreactie zal bovendien nut en noodzaak van het PNR instrument onderstrepen op zowel intra- als extra-EU vluchten.

DWJZ is voornemens de AMvB ter voortzetting van de verwerking van PNR data op intra-EU vluchten begin november gereed te hebben voor behandeling in de MR. Hoewel in Q1 2022 de uitspraak van het HvJEU wordt verwacht in de lopende rechtszaak over de PNR Richtlijn, is het in verband met de inwerkingtreding van de horizonbepaling in juni 2022 en de verwachte doorlooptijd van de AMvB, van belang om dit proces nu al in gang te zetten.

Ook op de AMvB zal uw akkoord worden gevraagd. DWJZ zal voor verdere doorgeleiding naar de Minister en voorhangprocedure zorgdragen.

#### 4. Politieke en bestuurlijke context:

Op 16 juni jl. heeft MinJenV de Tweede Kamer geïnformeerd over de vertraging bij het WODC van deze evaluatie, die conform Art. 25 PNR wet uiterlijk 18 juni 2021 had moeten worden aangeboden.

#### 5. Afstemming

De beleidsreactie zal aan MinJenV worden aangeboden ter ondertekening, waarschijnlijk mede namens MinDef.





Nationaal Coördinator  
Terrorismebestrijding en Veiligheid  
Ministerie van Justitie en Veiligheid

MJenV

Programma  
Luchtvaartbeveiliging en  
detectie reisbewegingen

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 16950  
2500 BZ Den Haag  
www.nctv.nl

Contactpersoon  
512a  
beleidsmedewerker

T 512a

Datum  
27 oktober 2021

Ons kenmerk  
3620275

nota

Oplegnota beleidsreactie WODC evaluatie PNR-wet

Algemene leiding  
Minister  
Datum/eindparaaf

51  
Datum/paraaf

Concipiënt  
512a  
Datum/paraaf

### 1. Doel nota

Uw akkoord vragen voor verzending aan beide Kamers van bijgaande beleidsreactie op de evaluatie door het WODC van de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven (PNR wet).

### 2. Aanleiding

In Art. 25 PNR wet is opgenomen dat de PNR-wet twee jaar na inwerkingtreding van de wet wordt geëvalueerd. De evaluatie heeft als doel de doeltreffendheid en de effecten van de PNR wet in de praktijk te onderzoeken. Ook wordt afzonderlijk aandacht besteed aan de verwerking van Passenger Name Record (PNR) data van vluchten binnen de Europese Unie.

Op deze laatste verwerking is een horizonbepaling van toepassing. Deze bepaalt dat 3 jaar na inwerkingtreding van de wet (i.e. 18 juni 2022) de mogelijkheid tot het verwerken van PNR-data van vluchten binnen de EU vervalt, tenzij bij AMvB wordt besloten dat Art. 25a PNR wet komt te vervallen. U ontvangt het concept voor deze AMvB deze week via de DWJZ-lijn.

Met opmerkingen 512e]: Ligt in MR van volgende week vrijdag

### 3. Toelichting

Opvallend is dat de onderzoekers in hun rapport wegblijven van het trekken van harde conclusies. Zelf dragen zij hier verschillende redenen voor aan, waaronder de korte periode na inwerkingtreding van de wet, de veranderende context tijdens de covid-19 pandemie, een gebrek aan kwantitatieve bronnen en de nog lopende rechtszaken over de PNR-Richtlijn bij het Hof van Justitie van de EU (HvJEU).

T.a.v. de verwerking van PNR-data op intra-EU vluchten gaat het rapport in op de doeltreffendheid, noodzakelijkheid en evenredigheid van deze verwerking. In dit hoofdstuk worden argumenten voor en tegen het gebruik van deze data tegen elkaar afgewogen, zonder hierbij nadruk te leggen op één zijde. Uiteindelijk wordt geconcludeerd dat het gebruik van PNR-data op deze vluchten een normatieve (politieke) keuze blijft.

Naast bovenstaande gaat de evaluatie ook in op het naleven van de geldende privacywaarborgen uit de PNR-wet door de passagiersinformatie-eenheid (Pi-NL). Hier concluderen de onderzoekers dat de Pi-NL op hoofdlijnen voldoet aan de normen van de PNR wet. Ook worden enkele aanbevelingen ter verbetering van de huidige processen gedaan.

De beleidsreactie gaat in op enkele van deze aanbevelingen, en geeft, in reactie op de constatering van de onderzoekers dat weinig kwantitatieve data beschikbaar was voor hun onderzoek, een toelichting op de monitoringsmechanismen van Pi-NL. De beleidsreactie onderstreept bovendien nut en noodzaak van het PNR-instrument op zowel intra- als extra-EU vluchten.

#### **4. Dilemma's**

N.v.t.

#### **5. Politieke en bestuurlijke context**

Op 16 juni jl. heeft u de Tweede Kamer geïnformeerd over de vertraging van deze evaluatie, die conform Art. 25 PNR wet uiterlijk 18 juni 2021 had moeten worden aangeboden.

Op 9 december a.s. wordt de conclusie van de advocaat-generaal verwacht in de Belgische rechtszaak over de PNR-Richtlijn bij het HvJEU. Hierin zal een eerste indruk worden gegeven van hoe de beslissing in deze zaak er uit zou kunnen zien.

#### **6. Communicatie**

N.v.t.

#### **7. Afstemming**

DWJZ, MinDef

Programma  
Luchtvaartbeveiliging en  
detectie reisbewegingen

**Datum**  
27 oktober 2021

**Ons kenmerk**  
3620275



Aan de Minister van Justitie en Veiligheid

nota

Voorhangprocedure AMvB PNR-gegevens van intra-EU vluchten

**Directie Wetgeving en Juridische Zaken**  
Sector Staats- en Bestuursrecht

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
www.rijksoverheid.nl/jenv

**Contactpersoon**

5.1.2.e

5.1.2e

T 5.1.2.e

F 5.1.2.e

**Datum**

18 januari 2022

**Ons kenmerk**

3797938

### 1. Aanleiding

Op 16 december 2021 heeft de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid (VKC JenV) van de Tweede Kamer (TK), in het kader van een schriftelijk overleg, vragen gesteld over 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 (het ontwerpbesluit) dat op 12 november bij beide Kamers in voorhang is gebracht.

Op 3 januari 2022 heeft de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), waaraan het ontwerpbesluit gelijktijdig met de voorlegging aan de kamers voor advies is voorgelegd, haar advies uitgebracht en geadviseerd om de procedure niet voort te zetten.

Met bijgaande conceptbrief worden: 1) de vragen van de TK beantwoord en 2) het advies van de AP, tezamen met 3) een appreciatie daarvan, aan de TK aangeboden. Tevens 4) wordt het advies en de appreciatie aan de EK aangeboden.

Spoedige voortgang van dit traject is van groot belang om te voorkomen dat toepassing van de PNR-wet op de intra-EU vluchten op 18 juni 2022 vervalt.

### 2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd om:

- in te stemmen met de conceptantwoorden aan de TK;
- in te stemmen met bijgevoegde appreciatie van het advies van de AP; en
- akkoord te gaan met bijgevoegde conceptbrieven aan beide kamers en deze te ondertekenen.

Het is van belang dat de conceptantwoorden ruim vóór het Commissiedebat contra-terrorisme van 26 januari aanstaande met de TK, worden verzonden.

### 3. Kernpunten

- Op 18 juni 2019 is de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven (PNR-wet) in werking getreden.<sup>1</sup> Op grond van artikel 3 van de PNR-wet is de wet van toepassing op zowel vluchten naar of vanuit derde landen (extra-EU vlucht) als op vluchten binnen de Europese Unie (intra-EU vlucht).

<sup>1</sup> Stb. 2019, 206.

- Toepassing van de PNR-wet op intra-EU vluchten is volgens de PNR-richtlijn<sup>2</sup> – die middels de PNR-wet is geïmplementeerd – een keuze. Wel hebben de EU-lidstaten in JBZ-verband afgesproken dat zij ten volle van deze mogelijkheid gebruik zullen maken.<sup>3</sup>
- In de PNR-wet is een zogenaamde horizonbepaling opgenomen. De toepassing van de PNR-wet op de intra-EU vluchten vervalt op 18 juni 2022, *tenzij* voordien bij algemene maatregel van bestuur is bepaald dat deze horizonbepaling vervalt. Het ontwerpbesluit is dus nodig om de toepasselijkheid van de PNR-Wet op de intra-EU vluchten te continueren.
- De toepassing van de PNR-richtlijn en de PNR-wet op vluchten binnen Europa is door de Europese Commissie en het WODC geevalueerd. De evaluaties en de ervaringen die de afgelopen twee jaar (zowel op nationaal niveau als in Europees verband) zijn opgedaan, laten afdoende zien dat deze PNR-gegevens een effectieve bijdrage hebben geleverd aan de bestrijding van terrorisme en georganiseerde criminaliteit.
- Er geldt voor het voorliggende ontwerpbesluit een voorhangprocedure bij beide kamers der Staten-Generaal van vier weken.
- Het ontwerpbesluit is op 12 november 2021 bij beide kamers in voorhang gebracht en voor advies aan de AP voorgelegd.
- De voorhangtermijn is door beide kamers gestuit en de minister is gevraagd om geen onomkeerbare stappen te zetten ten aanzien van het ontwerpbesluit.
- Op 8 december 2021 heeft er een technische briefing over het ontwerpbesluit plaatsgevonden met de leden Kathmann (PvdA), Michon-Derkzen (VVD), van Ginneken (D66) en Kuik (CDA) van de VKC JenV.
- Er is door de VKC JenV een schriftelijk overleg aangevraagd, en op 16 december 2021, zijn er vragen gesteld.
- Op 3 januari 2022 heeft de AP advies uitgebracht en geadviseerd de procedure ten aanzien van het ontwerpbesluit niet voor te zetten, maar te wachten op de aankomende uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (EU-Hof).
- Er lopen voor het EU-Hof een aantal prejudiciële zaken met betrekking tot de PNR-richtlijn. De eerste uitspraak wordt op z'n vroegst eind april, maar wellicht pas rond de zomer 2022 verwacht; dit is te laat om het besluit tijdig in werking te laten treden. Na afronding van de voorhangfase moet ook de Raad van State nog over het besluit adviseren. Bovendien is niet te voorspellen of en zo ja in hoeverre deze uitspraak gevolgen zal hebben voor het onderhavige besluit. (Als de uitspraak wél consequenties heeft voor de PNR-richtlijn, en daarmee voor de PNR-wet, zal hier uiteraard opvolging aan gegeven worden.)
- U wordt dan ook geadviseerd niet op de uitspraak van het EU-Hof te wachten en de procedure voort te zetten. Hiermee wordt het advies van de AP niet opgevolgd.
- Op 26 januari 2022 vindt een Commissiedebat contra-terrorisme plaats, waarbij o.a. de evaluatie van de PNR-wet door het WODC is geagendeerd. Ter bevordering van een goed verloop van het debat is het van belang dat de

**Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken**  
Sector Staats- en  
Bestuursrecht

**Datum**  
18 januari 2022

**Ons kenmerk**  
3797938

<sup>2</sup> Richtlijn (EU) 2016/681/EU 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 119/132. De PNR-richtlijn bevat een gemeenschappelijk rechtskader voor de EU-lidstaten voor het verwerken van persoonsgegevens van vliegtuigpassagiers ten behoeve van het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristisch misdrijven en ernstige criminaliteit. Zij heeft tot doel een effectievere samenwerking tussen de EU-lidstaten op het gebied van terrorismebestrijding.

<sup>3</sup> Dit gebeurde in een in de JBZ-Raad van 3 en 4 december 2015 unaniem aangenomen verklaring.

conceptantwoorden vóór het Commissiedebat aan de TK worden gezonden.  
De antwoorden op de VKC JenV-vragen zijn in lijn met de JenV-inbreng voor het commissiedebat en in samenwerking met de NCTV voorbereid.

**Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken**  
Sector Staats- en  
Bestuursrecht

## **4. Toelichting**

**Datum**  
18 januari 2022

### **4.1 Politieke context**

**Ons kenmerk**  
3797938

#### *Nationaal*

De horizonbepaling in de PNR-wet is destijds opgenomen als gevolg van een amendement van het lid Groothuizen (D66). Reden hiervoor was de behoefte aan meer duidelijkheid over de toegevoegde waarde van deze regeling, in combinatie met het feit dat, zoals gezegd, de PNR-richtlijn niet verplicht om de intra-EU vluchten onder het bereik van de PNR-wet te brengen. In het verlengde hiervan is eveneens bij amendement van kamerlid Groothuizen in de evaluatiebepaling van de PNR-wet opgenomen dat de effectiviteit van de verwerking van passagiersgegevens van intra-EU vluchten expliciet aan de orde komt in de evaluatie van de wet. De resultaten van de evaluatie, die door het WODC is uitgevoerd en op 12 november 2021, tezamen met een reactie daarop, aan de Tweede Kamer is aangeboden, zijn betrokken bij het ontwerpbesluit. Naast de evaluatie van de PNR-wet is het ontwerpbesluit tevens gebaseerd op de evaluatie van de PNR-richtlijn door de Europese Commissie van 24 juli 2020 en de operationele praktijk van afgelopen twee jaar.

In het kader van de voorhangprocedure hebben tot nu toe de volgende ontwikkelingen plaatsgevonden:

- Op verzoek van het Kamerlid Van Ginneken is op 18 november 2021 een overleg geweest met uw ambtsvoorganger waarbij een korte presentatie is gegeven over (de toegevoegde waarde van de voortzetting van) de regeling inzake intra-EU vluchten.
- Bij brief van 26 november 2021 heeft de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Eerste Kamer de voorhangprocedure aangehouden in afwachting van het Commissiedebat met de TK over de evaluatie van de PNR-wet (inmiddels uitgesteld naar 26 januari a.s.) en verzocht om geen onomkeerbare stappen te zetten ten aanzien van het ontwerpbesluit totdat een eventueel schriftelijk overleg met de Eerste Kamer tot een afronding is gekomen.
- Op 8 december 2021 is er, op verzoek van leden van de D66-, GroenLinks-, Volt- en de SP-fracties, een technische briefing met de VKC van JenV gegeven door ambtenaren van DWJZ/SBR en NCTV.
- Bij brief van 9 december 2021 heeft de VKC van JenV verzocht om geen onomkeerbare stappen te zetten ten aanzien van het ontwerpbesluit totdat de Tweede Kamer hierover met u van gedachten heeft gewisseld in het kader van een schriftelijk overleg.
- In vervolg hierop zijn er op 16 december 2021 vragen gesteld door de VKC JenV, meer in het bijzonder de leden van de VVD-, D66-, SP-, Volt- en SGP-fracties.

Kort samengevat worden er vragen gesteld over:

- de resultaten van de evaluaties van de PNR-richtlijn door de Europese Commissie en de PNR-wet door het WODC;
- de proportionaliteit van het gehele PNR-systeem waarbij PNR-gegevens van alle passagiers worden verzameld en vijf jaar bewaard;



- de toegevoegde waarde en effecten van de PNR-gegevens van intra-EU vluchten voor de bestrijding van terrorisme en ernstige criminaliteit;
- de gevolgen van het stopzetten van de regeling inzake intra-EU vluchten;
- de praktijk in andere lidstaten;
- of er sprake is van een 'waterbedeffect' in Nederland of in de lidstaten die deze gegevens niet verzamelen;
- de mogelijke gevolgen van de aankomende uitspraak van het EU-Hof voor het PNR-systeem en de intra-EU vluchten en waarom deze uitspraak niet worden afgewacht.

Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken  
Sector Staats- en  
Bestuursrecht

Datum  
18 januari 2022

Ons kenmerk  
3797938

#### *Europees en internationaal*

In JBZ-verband hebben de lidstaten unaniem verklaard dat zij gebruik zullen maken van de mogelijkheid om het PNR-systeem op intra-EU vluchten toe te passen. Deze afspraak bindt de lidstaten, waaronder Nederland, in politieke zin. Alle EU-lidstaten, behalve 5.1.2.a en 5.1.2.a, passen PNR ook daadwerkelijk toe op intra-EU vluchten. 5.1.2.a werkt momenteel aan uitbreiding van de 5.1.2.a PNR-wet tot intra-EU vluchten. In 5.1.2.a loopt nog een interne (politieke) discussie t.a.v. deze mogelijkheid. Hierin is het belangrijkste discussiepunt dat de toepassing op intra-EU vluchten verder gaat dan hetgeen verplicht gesteld is door de richtlijn. Wanneer Nederland ervoor kiest om dat niet meer te doen, heeft dat ook gevolgen voor de andere lidstaten. Nederland vormt dan immers een zwakke schakel waarvan door criminelen en terroristen gebruik kan en zal worden gemaakt hetgeen ook een risico vormt voor de veiligheid van de andere EU-lidstaten en van Europa als geheel.

Daarnaast bestaat een juridische verplichting voor Nederland om passagiersgegevens te verzamelen op grond van de VN-resolutie 2396 (2017).

Kortom, het besluit om niet langer PNR-gegevens van intra-EU vluchten te verzamelen kan Nederland, in Europees en internationaal verband, in politieke zin worden aangerekend.

#### **4.2. Advies AP**

Op 3 januari 2022 heeft de AP advies uitgebracht over het ontwerpbesluit. De AP adviseert om de procedure op dit moment niet voort te zetten. Volgens de AP kan een definitieve afweging over het ontwerpbesluit pas worden gemaakt als de aankomende uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (EU-Hof) in de door het Belgische Grondwettelijk Hof aanhangig gemaakte zaak over de PNR-Richtlijn daarin wordt betrokken en als meer evaluatiegegevens over de uitvoering van de PNR-wet beschikbaar zijn. Het voorstel is om, anders dan de AP adviseert, de procedure voort te zetten. Dit om de volgende redenen.

waar  
het  
om  
over

Doorgaans volgen de arresten van het EU-Hof drie maanden na de conclusie van de AG, hetgeen zou betekenen dat de uitspraak in deze zaak - nu de conclusie van de AG uitgesteld is naar 27 januari a.s. - 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. Hierbij dient nog te worden bedacht dat na afronding van de voorhang, de Afdeling wetgevingsadviesing van de Raad van State een redelijke termijn moet worden geboden om advies uit te

brenge over het ontwerpbesluit. Gelet op het grote belang van het voortzetten van deze regeling voor de bestrijding van terrorisme en ernstige criminaliteit en het feit dat op dit moment niet te voorspellen is of/in hoeverre de uitspraak hiervoor gevolgen zal hebben, is het voorstel om de totstandkomingsprocedure van het ontwerpbesluit voort te zetten zonder de uitspraak van het EU-Hof af te wachten. Hierbij is nog relevant dat deze zaak over de PNR-richtlijn gaat terwijl de intra-EU regeling geen verplichting is onder de PNR-richtlijn. Dit betekent dat alleen in de situatie dat de uitspraak van het EU-Hof ertoe leidt dat, in termen van de AP, het stelsel van de PNR-richtlijn van de baan is, ook het verwerken van gegevens over intra-EU vluchten van de baan zal zijn. Bij andere uitkomsten van de uitspraak, is dat laatste daarentegen niet vanzelfsprekend.

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, dan zal er op dat moment uiteraard gevolg aan worden gegeven.

Omdat in de vragen van de TK ook geïnformeerd wordt naar het advies van de AP, is het voorstel om het advies van de AP, tezamen met een appreciatie daarvan, direct mee te sturen met de antwoorden op de kamervragen. De strekking daarvan is, zoals hierboven uiteengezet, dat er wel degelijk aanleiding is om de procedure voort te zetten.

#### **4.3 Parallele relevante ontwikkelingen**

##### *EU-Hof zaken over de PNR-richtlijn*

Naast de eerdergenoemde Belgische zaak, lopen er op dit moment nog vier Duitse prejudiciële zaken bij het EU-Hof, waarin vragen zijn gesteld over de verenigbaarheid van de PNR-richtlijn met de artikelen 7 (eerbiediging privéleven), 8 (recht op gegevensbescherming) en 52, eerste lid (evenredigheid en noodzaak beperkingen op gewaarborgde rechten) van het EU-Handvest. De Duitse zaken zijn tot twee zaken gevoegd en stilgelegd in afwachting van de uitspraak in de Belgische zaak die, zoals gezegd, als eerste wordt verwacht.

Vanuit de Tweede Kamer wordt de vraag gesteld waarom hier niet op gewacht wordt. Zoals hierboven uiteengezet wordt het niet wenselijk geacht om op deze uitspraak(en) te wachten. Hetzelfde geldt voor de conclusie van de advocaat-generaal (AG) bij het EU-Hof waarbij relevant is dat de conclusie van de AG een advies aan het EU-Hof is en geen zekerheid geeft over de uiteindelijke uitspraak.

##### *Commissiedebat contra-terrorisme en evaluatie PNR-wet*

De evaluatie van de PNR-wet en de reactie daarop van het kabinet staan gepland voor het Commissiedebat contra-terrorisme dat op 26 januari a.s. is gepland. Hierover wordt u door separate nota van de NCTV geïnformeerd. Zie ook de eerdere nota's van de NCTV (kenmerk 362075 en 362060<sup>4</sup>) over de evaluatie en de reactie daarop.

De voorliggende antwoorden zijn in lijn met de inbreng van JenV voor het Commissiedebat. Ter bevordering van een goed verloop van het debat, is het van belang dat de antwoorden tijdig vóór 26 januari aan de TK worden gestuurd.

**Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken**  
Sector Staats- en  
Bestuursrecht

**Datum**  
18 januari 2022

**Ons kenmerk**  
3797938

<sup>4</sup> Zie zaak 315875.

#### **4.4. Verdere planning**

Voorgesteld wordt om met de antwoorden op de vragen van de VKC JenV ook het advies van de AP en een appreciatie daarvan aan de TK te zenden. Omdat het ontwerpbesluit ook in voorhang ligt bij de Eerste Kamer zullen de antwoorden op de vragen van de TK, tezamen met het advies van de AP en de appreciatie daarvan, in afschrift aan de Eerste Kamer worden gestuurd.

Er wordt naar gestreefd om het ontwerpbesluit in februari 2022 voor te leggen aan het ambtelijk voorportaal en de ministerraad zodat het uiterlijk begin maart 2022 voor advies kan worden aangeboden aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

#### **4.5 Afstemming**

Het ontwerpbesluit, de beantwoording en de appreciatie van het advies van de AP zijn afgestemd met: NCTV.

#### **5. Informatie die zich niet leent voor openbaarmaking**

N.v.t.

#### **6. Bijlagen**

- a. Antwoorden op de vragen van de VKC JenV.
- b. Appreciatie advies AP
- c. Advies AP
- d. Oplegbrief TK
- e. Oplegbrief EK

**Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken**  
Sector Staats- en  
Bestuursrecht

**Datum**  
18 januari 2022

**Ons kenmerk**  
3797938



Nationaal Coördinator  
Terrorismebestrijding en Veiligheid  
Ministerie van Justitie en Veiligheid

MJenV

Programma Versterken  
Contraterrorisme keten -  
nationaal en internationaal

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 16950  
2500 BZ Den Haag  
www.nctv.nl

**Datum**  
24 juni 2022

# memo

Stand van zaken uitspraak EU-Hof PNR

## 1 Doel memo

Ter akkoord

## 2 Aanleiding, gevraagde actie(s) en advies

Op 21 juni jl. deed het Europees Hof van Justitie uitspraak in de door België doorverwezen zaak over de Richtlijn inzake Passenger Name Records (PNR). Deze memo informeert u over de stand van zaken na de uitspraak. **Op basis van deze stand van zaken wordt u op dit moment geadviseerd om in te zetten op een gemeenschappelijke Europese respons op de uitspraak. U wordt gevraagd akkoord te geven op deze aanpak.**

## 3 Toelichting

In deze rechtszaak stond de vraag centraal of de PNR-Richtlijn verenigbaar is met de fundamentele rechten op de bescherming van persoonsgegevens en eerbiediging van het privéleven.

Het Hof heeft geoordeeld dat het in het licht van het EU-Grondrechtenhandvest nodig en mogelijk is de richtlijn dusdanig uit te leggen dat de inbreuk die gedaan wordt op deze rechten, proportioneel is in relatie tot de doelen die de richtlijn nastreeft (de bestrijding van ernstige criminaliteit en terrorisme) en de maatregelen waarin wordt voorzien om de privacy te beschermen. **De richtlijn blijft daarmee overeind. De (restrictieve) interpretatie die het Hof geeft van de richtlijn (dat de verwerking op basis van de richtlijn zich dient te beperken tot het strikt noodzakelijke), heeft echter hoogstwaarschijnlijk consequenties voor de operatie van de passagiersinformatie-eenheid (Pi-NL) en de Nederlandse PNR-wet.**

Enkele opvallende elementen in de uitspraak van het Hof geven bijvoorbeeld aan:

- dat een algemene bewaartermijn van langer dan 6 maanden verder gaat dan het strikt noodzakelijke (deze bedraagt nu 5 jaar);
- dat het toepassen van het PNR-systeem op alle intra-EU vluchten enkel aan de orde kan zijn indien een lidstaat vaststelt dat – kort gezegd – sprake is van een terroristische dreiging, gedurende een periode die tot het strikt noodzakelijke is beperkt (welke termijn kan worden verlengd).
- dat – indien een dergelijke dreiging niet aan de orde is het PNR-systeem alleen kan worden toegepast op vluchten binnen de Unie die betrekking hebben op bepaalde verbindingen, reisroutes of luchthavens waarvoor er volgens die lidstaat aanwijzingen bestaan dat de uitbreiding gerechtvaardigd is (de PNR-systematiek is nu van toepassing op alle intra-EU vluchten).



- dat voor de terroristische misdrijven en ernstige vormen van criminaliteit waarop de richtlijn van toepassing is, minstens indirect, een objectief verband dient te bestaan met het luchtvervoer van passagiers (gevolgen voor NL PNR-systematiek worden nog bestudeerd).

Programma Versterken  
Contraterrorisme keten -  
nationaal en internationaal

Datum  
24 juni 2022  
4078639

#### Europese afstemming

In de afgelopen dagen heeft reeds ambtelijke afstemming plaatsgevonden met de Europese Commissie en enkele EU-lidstaten. Deze gesprekken zullen in de komende weken worden voortgezet met de Commissie en met 5.1.2.a, 5.1.2.a, 5.1.2.a en 5.1.2.a. Andere lidstaten werken net als Nederland nog aan een juridische analyse van de uitspraak, maar op dit moment is er geen indicatie dat deze landen (of andere lidstaten) voornemens zijn de operatie van hun passagiersinformatie-eenheden terug te schalen naar aanleiding van de Hofuitspraak.

Op korte termijn zal de uitspraak ook worden besproken in JBZ-verband. Voor Nederland is het van belang dat er een gemeenschappelijke Europese respons komt op de uitspraak. Dit voorkomt dat landen de uitspraak op verschillende manieren interpreteren in hun nationale wetgeving, waardoor een verschil in informatiepositie kan ontstaan en het systeem van privacywaarborgen dat de PNR-richtlijn omvat kan worden ondergraven.

#### Vervolg

Zoals in de nota is gemeld die maandag 20 juni jl. is besproken in het stafoverleg, werkt DWJZ aan een volledige analyse en duiding van de uitspraak, inclusief de eventuele gevolgen voor de Nederlandse PNR-wet. Begin week 27 worden de eerste resultaten hiervan verwacht.

Gezien de richtlijn overeind blijft, gezien de positie van de andere lidstaten en gezien het voornemen van de Commissie op korte termijn met een reactie te komen, wordt u geadviseerd op dit moment nog geen besluit te nemen ten aanzien van eventuele aanpassing van de processen van Pi-NL op basis van deze Hofuitspraak. Dit voorkomt dat Nederland vooruitlopend op Europese besluitvorming, stappen zet die technisch dan wel politiek onomkeerbaar zijn.

In het kader van pro-actief informeren van de Tweede Kamer, treft u tevens een procesmatige brief aan waarin de Tweede Kamer wordt geïnformeerd over de Hofuitspraak en de inzet van Nederland in lijn met deze memo. Deze brief zal na akkoord direct naar de TK worden verzonden.

#### 4 Overwegingen en gevolgen

Gezamenlijke Europese aanpak van de verzameling van PNR-gegevens is cruciaal. Het voorkomt dat elke Lidstaat op grond van nationale wetgeving zijn eigen procedures en kaders gaat aanpassen, wat belastend is voor de luchtvaartmaatschappijen, verschillen in informatiepositie van de Lidstaten tot gevolg heeft en bovendien de privacy van de burgers niet ten goede komt. Met de voorgestelde vervolgstappen borgt Nederland de samenhang van de Europese PNR-aanpak en bijbehorend privacybeleid en daarmee ook de informatiepositie van Nederlandse bevoegde instanties.

Dit is van belang gezien de belangrijke rol die PNR-data voor de bevoegde instanties heeft in het bestrijden van zware criminaliteit en terrorisme. Enkele functionaliteiten van PNR, zoals de vroege beschikbaarheid van de data, de beschikbaarheid van contact- en betalingsgegevens en de beschikbaarheid van

Met opmerkingen 5.1.2.e Goed om MJenV hier uiterlijk in het weekend van 9 juli 2022 over te informeren.



reisgegevens op routes binnen de EU, kunnen niet op korte termijn door een ander instrument worden ondervangen.

De weg via Brussel betekent echter ook dat gewacht wordt met besluitvorming over het in lijn brengen van de processen van Pi-NL met (de geest van) de Hofuitspraak. Hierover kunt u door de Kamer worden bevraagd. Op dit moment is nog geen uitsluitsel te geven over de nadere consequenties; deze zijn onderdeel van de analyse van DWJZ. Nederland loopt met deze respons voor zover bekend echter gelijk op met andere Europese lidstaten.

## **5 Politieke en bestuurlijke context**

De PNR-wet ligt bij een aantal partijen in de Kamer (m.n. D66, Volt, SP, GL) gevoelig in verband met de impact die de verzameling en verwerking van PNR-gegevens heeft op privacy. De Kamer zal dus waarschijnlijk interesse hebben in de opvolging van de uitspraak, zowel wat betreft de PNR-wet als de operatie van Pi-NL.

De uitspraak van het Hof kan daarnaast worden aangegrepen om ook de bevoegdheden die in principe in lijn zijn verklaard met fundamentele rechten, verder ter discussie te stellen (i.e. interpretatie van de uitspraak in de meest restrictieve zin).

## **6 Communicatie**

U wordt geadviseerd in geval van vragen aan te geven:

- dat de uitspraak wordt bestudeerd,
- dat afstemming plaatsvindt met Europese partners om te komen tot een gemeenschappelijke respons en
- dat u in JBZ-verband het belang zal benadrukken van tijdige opvolging van de uitspraak.

## **7 Afstemming**

DWJZ, woordvoering (5.1.2.e )

## **8 Bijlagen**

Perscommuniqué Europees Hof van Justitie

Programma Versterken  
Contraterrorisme keten -  
nationaal en internationaal

**Datum**  
24 juni 2022  
4078639



Aan de Minister van Justitie en Veiligheid

**Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken**  
Sector Staats- en  
Bestuursrecht

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/jenv](http://www.rijksoverheid.nl/jenv)

**Contactpersoon**

5.1.2.e  
5.1.2.e  
T 5.1.2.e  
5.1.2.e @minjenv.nl

**Datum**  
5 juli 2022

**Ons kenmerk**  
4095584

# nota

Analyse uitspraak van het EU-Hof van Justitie over de  
Richtlijn over het gebruik van passagiersgegevens

## 1. Doel nota

U informeren over de analyse en gevolgen van het arrest van 21 juni jl. van het Hof van Justitie van de EU (Hof) over de PNR-richtlijn (PNR-richtlijn of richtlijn)<sup>1</sup>.

Deze nota volgt op een eerdere nota van de NCTV (kenmerk 4078639) waarbij u geïnformeerd bent over de stand van zaken na de uitspraak op basis waarvan u akkoord bent gegaan met 1) het inzetten op een gemeenschappelijke Europese respons op de uitspraak, 2) het daardoor niet direct overgaan tot aanpassing van de operatie/processen van de Nederlandse Passagiersinformatie-eenheid (Pi-NL) en 3) het hierover in procedurele zin informeren van de Tweede Kamer<sup>2</sup>.

Deze nota betreft de aan u toegezegde eerste juridische analyse van de uitspraak en de gevolgen daarvan voor de PNR-wet<sup>3</sup> en processen van de Pi-NL. De analyse zelf treft u in de bijlage aan. Hieronder worden de kernpunten daarvan samengevat. Daarnaast wordt kort ingegaan op de politieke en bestuurlijke context.

## 2. Aanleiding, gevraagde actie(s) en advies

In deze (door het Belgische Grondwettelijke Hof aanhangig gemaakte) zaak stond de vraag centraal of het systeem van gegevensverwerkingen dat de PNR-richtlijn voorstaat, verenigbaar is met de Europese grondrechten op privéleven en bescherming van persoonsgegevens. Het Hof antwoordt deze vraag bevestigend waardoor de PNR-richtlijn in stand blijft.

Zoals het er nu naar uitziet zijn de consequenties voor Nederland op hoofdlijn tweeledig, namelijk aanpassing van de PNR-wet en van de processen van de Pi-NL. In uw brief van 30 juni jl. heeft u de Kamer al laten weten het van cruciaal belang te achten de gevolgen van de uitspraak gezamenlijk vanuit Europees perspectief te adresseren en het dan ook niet verantwoord te achten de processen van de Pi-NL op voorhand aan te passen.

## 3. Kernpunten

- De (voor NL) belangrijkste overwegingen van het Hof houden in dat:
  - 1) het PNR-systeem beperkt toegepast mag worden op intra-EU vluchten;
  - 2) een bewaartermijn van zes maanden noodzakelijk wordt geacht maar dat een langere bewaartermijn slechts beperkt is toegestaan;

<sup>1</sup> Richtlijn over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit.

<sup>2</sup> Kamerbrief van 30 juni 2022, kenmerk 29754-644, [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2022Z13710&did=2022D28242](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022Z13710&did=2022D28242)

<sup>3</sup> Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven.

3) verzoeken tot gegevensverstrekking van bevoegde instanties altijd getoetst moeten worden door een onafhankelijke autoriteit.

- Waartoe verplicht de uitspraak:
  - Aanpassing van de PNR-wet, in elk geval op voornoemde drie punten;
  - Aanpassing van de processen van de PI-NL en in mindere mate van de bevoegde instanties, met name het OM. De processen van de PI-NL zullen naar verwachting vooral ook op voornoemde drie punten moeten worden aangepast. Voor de bevoegde instanties en OM is m.n. punt 3) relevant.
- Noodzaak Europese aanpak:
  - De exacte gevolgen van de uitspraak voor de PNR-wet en de processen van de PI-NL zijn mede afhankelijk van de precieze interpretatie van de uitspraak. Daarbij is nauwe afstemming in Europees verband belangrijk. Divergerende interpretaties door de lidstaten zullen leiden tot een (groter) verlies van informatiepositie van de lidstaten en voorts extra belastend zijn voor de luchtvaartmaatschappijen.
  - Onderdeel van dit proces betreft de vraag of de Commissie de PNR-richtlijn zal aanpassen naar aanleiding van de uitspraak.
  - Gezamenlijke Europese aanpak geeft ook de mogelijkheid om de internationale verplichtingen voor elke individuele lidstaat, om op grond van VN Resoluties en afspraken in ICAO<sup>4</sup>-verband, passagiersgegevens te verzamelen in de strijd tegen ernstige criminaliteit en terrorisme, gecoördineerd te adresseren.
  - Tenslotte geeft Europese aanpak de mogelijkheid het eerder door de JBZ-ministers genomen besluit intra-EU gegevens te verzamelen op politiek niveau te bespreken in het licht van de uitspraak van het Hof.
- Tijdslijn Europese inzet:
  - Nederland zet zich in om tot spoedige Europese besluitvorming te komen, zo mogelijk in de JBZ-raad van 13 en 14 oktober 2022.
  - In het schriftelijk overleg (SO) over de informele JBZ-Raad van 11 en 12 juli a.s., is aangegeven dat het de verwachting is dat de Kamer na de JBZ Raad van 13 en 14 oktober a.s. nader wordt geïnformeerd.
- Risico's:
  - Met name de inkorting van de bewaartermijn tot zes maanden en de beperkte toepassing op intra-EU vluchten zullen tot informatieverlies leiden. Dat heeft gevolgen voor de effectiviteit van de aanpak van ernstige en terroristische misdrijven.
  - Het arrest is vanaf het moment van publicatie (21 juni jl.) bindend. U kunt daarom politiek en/of juridisch (bijv. rechtszaken) worden aangesproken op de beslissing om eerst verdere Europese besluitvorming af te wachten. U kunt desgevraagd aangeven dat gezamenlijke Europese aanpak van de verzameling van PNR-gegevens om de hiervoor genoemde redenen cruciaal is. Met deze aanpak wordt de samenhang van de Europese PNR-aanpak geborgd. Bovendien loopt Nederland met deze respons gelijk op met andere Europese lidstaten. Ondertussen werken we op nationaal niveau uiteraard verder aan het in kaart brengen van de gevolgen van de uitspraak en de wijze waarop de processen en de regelgeving hierop aangepast kunnen worden.

Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken  
Sector Staats- en  
Bestuursrecht

Datum  
5 juli 2022

Ons kenmerk  
4095584

#### 4. Politieke en bestuurlijke context

##### 4.1 Europese context

Nederland zet zich in voor een uniforme interpretatie van de Hofuitspraak door de lidstaten en overlegt met de Commissie en de lidstaten over de noodzaak om de huidige PNR-richtlijn en bijbehorende *Implementing Decision* aan te passen. De Commissie zal met een formele appreciatie van de uitspraak komen, maar heeft

<sup>4</sup> International Civil Aviation Organisation



hieraan nog geen concreet tijdspad verbonden. De afgelopen dagen heeft er reeds ambtelijke afstemming plaatsgevonden met de Commissie en enkele lidstaten. Op 5 juli 2022 is dit gesprek voortgezet met een door de Commissie gevormde kopgroep waarin, naast Nederland, 5.1.2.a, 5.1.2.a, 5.1.2.a, 5.1.2.a en het nieuwe voorzitterschap (5.1.2.a) plaats hebben. Daarnaast zal het onderwerp besproken worden in de aankomende IXIM Raadswerkgroep van 14 juli. Nederland zet zich in om tot spoedige Europese besluitvorming te komen.

**Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken**  
Sector Staats- en  
Bestuursrecht

**Datum**  
5 juli 2022

**Ons kenmerk**  
4095584

Gelet op de Europese dimensie van het PNR-systeem, kan enige tijd nodig zijn en geclaimd worden om, zoals gezegd, tot een gedragen uitleg en aanpak van de Hofuitspraak te komen. Hierbij dient wel voor ogen te worden gehouden dat het arrest van het Hof, vanaf publicatie, de stand van het recht weergeeft en bindend is. In die zin brengt uitstel ook (juridische en politieke) risico's met zich mee (bijv. rechtszaken). In het Europese traject zal dit ook over het voetlicht worden gebracht om de Commissie tot snelheid te bewegen. Het is daarnaast van belang dat verder gewerkt wordt aan het in kaart brengen van de gevolgen van de uitspraak en de wijze waarop de processen en de regelgeving daarmee in lijn kunnen worden gebracht.

## **5.2. Nationale context**

De PNR-wet ligt bij een aantal partijen in de Kamers (m.n. D66, Volt, SP, GL) gevoelig in verband met de impact die de verzameling en verwerking van PNR-gegevens heeft op de privacy. Dit is gebleken tijdens het recente traject waarbij is geregeld dat de PNR-wet van toepassing blijft op intra-EU vluchten. Voor deze partijen was van groot belang om deze uitspraak van het Hof af te wachten, wat gezien de timing van de uitspraak niet mogelijk was. Naar verwachting zal m.n. de TK dan ook belangstelling hebben voor de opvolging van de uitspraak, zowel wat betreft de PNR-wet als de uitvoering daarvan door de Pi-NL.

Ook al heeft het arrest grote impact op de opsporingspraktijk, hierbij is definitief bepaald dat het PNR-instrument, naar het oordeel van het Hof en mits diens overwegingen in acht worden genomen, rechtmatig en proportioneel is. Daarnaast geeft het arrest ook duidelijkheid over de belangrijkste aspecten van het PNR-systeem. Dit kan in positieve zijn van invloed zijn op het debat met de Kamers.

## Bijlage: Uitgebreide analyse uitspraak PNR-richtlijn en gevolgen voor de PNR-wet

### I. Samenvatting

De richtlijn is geldig en kan in stand blijven. De interpretatie van het Hof is bepalend voor de wijze waarop de desbetreffende bepalingen van de richtlijn gelezen moeten worden, en door de lidstaten geïmplementeerd en toegepast moeten worden.

Wel moeten de bevoegdheden die de richtlijn verleent, restrictief worden uitgelegd. De op dit uitgangspunt gebaseerde interpretatie door het Hof van een aantal kernelementen van de richtlijn maakt dat de uitspraak (vergaande) gevolgen heeft voor zowel de PNR-wet als de PI-NL/bevoegde instanties. Hierbij zijn met name de overwegingen van het Hof relevant die zien op: 1) Intra- EU vluchten, 2) de bewaartermijn, 3) de toetsing van de verzoeken van bevoegde instanties door een onafhankelijke autoriteit en 4) de definitie van PNR-gegevens. Per onderdeel worden de gevolgen voor de wet en operationele praktijk hierna samengevat. Zie onder II en III voor een uitgebreide analyse van de uitspraak en van de gevolgen daarvan voor de wet.

#### 1) Intra- EU vluchten

##### *Essentie uitspraak*

Aan de lidstaten wordt de mogelijkheid geboden om het PNR-systeem uit te breiden naar (geselecteerde) intra-EU vluchten. Dat laatste kan volgens het Hof alleen onder strikte voorwaarden. Alleen in het geval sprake is van een terroristische dreiging die reëel en actueel of voorzienbaar is, is de toepassing voor een beperkte duur van het PNR-systeem op alle intra-EU vluchten strikt noodzakelijk en geoorloofd. Anders moet de toepassing worden beperkt tot geselecteerde vluchten.

##### *Gevolgen PNR-wet*

Bij besluit van 7 juni jl.<sup>1</sup> is geregeld dat de PNR-wet van toepassing blijft op kort gezegd 'alle' intra-EU vluchten. Waar de richtlijn bepaalde dat toepassing op 'geselecteerde' intra-EU vluchten (slechts) een mogelijkheid is lijkt uit het arrest te volgen dat bij deze vluchten selectie/differentiatie het uitgangspunt is (zolang er geen sprake is van een terroristische dreiging die reëel en actueel of voorzienbaar is). Artikel 3 van de PNR-wet strookt niet met deze uitleg van het Hof en zal naar verwachting moeten worden aangepast om het hiermee in overeenstemming te brengen.

##### *Gevolgen operationele praktijk*

PNR- gegevens van intra-EU vluchten zijn van groot belang voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven. Zo betreft 51,2% van alle hits, intra-EU vluchten; het verliezen van deze gegevens heeft dan ook direct gevolgen voor de aanpak van deze vormen van criminaliteit. Aan een systeem waarbij op voorhand vluchten (reisroutes of luchthavens) moeten worden geselecteerd en aangewezen, kleven grote operationele nadelen:

Dit zal waarschijnlijk leiden tot een verschuiving van criminaliteit naar andere vluchten waarop niet verzameld wordt (criminelen zijn flexibel en passen zich snel aan). Het heeft daarnaast tot gevolg dat opsporingsinstanties minder efficiënt, op andere fenomenen kunnen reageren. Het zicht op 51,2% van de hits verdwijnt. Complicerende factor is voorts dat met de beperking tot bepaalde intra-EU vluchten en de inkorting van de bewaartermijn, de analysemogelijkheden die voor een dergelijk systeem nodig zijn, ook beperkter worden. Het zal daarnaast leiden tot meer administratieve lasten voor de luchtvaartmaatschappijen; zij moeten de selectie van vluchten ook toepassen en steeds weer aanpassen. Hierdoor neemt ook het risico op fouten toe. Voorts maakt het vooraf met luchtvaartmaatschappijen delen van geselecteerde vluchten het systeem kwetsbaarder (immers van tevoren bekend).

Al met al, is de (reële) verwachting dat dit ten koste zal gaan van de informatiepositie van de opsporingsinstanties, minder effectief zal bijdragen aan het voorkomen van ernstige criminaliteit en terrorisme, en mogelijk zelfs ten nadele zou kunnen werken van de privacy vanwege de verhoogde kans op fouten. Intensievere samenwerking tussen lidstaten en PIU's zal deze nadelen onvoldoende kunnen ondervangen.

#### 2) Bewaartermijn

##### *Essentie uitspraak*

<sup>1</sup> Besluit van 7 juni 2022 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, Stb. 2022, 213.



Na de initiële bewaartermijn van zes maanden mogen alleen worden bewaard de gegevens van passagiers ten aanzien waarvan in die periode, uit objectieve aanwijzingen is gebleken dat het risico bestaat dat zij terroristische of ernstige misdrijven zullen plegen.

#### *Gevolgen PNR-wet*

Artikel 20, eerste lid, onder a, van de PNR-wet dat zonder differentiatie, voor 'de' passagiersgegevens, een (algemene) bewaartermijn van vijf jaar voorschrijft, lijkt niet goed verenigbaar met de overwegingen van het Hof.

#### *Gevolgen operationele praktijk*

De beperking van de bewaartermijn heeft zoals gezegd gevolgen voor de analysemogelijkheden en daardoor de effectiviteit van het PNR-instrument om ernstige criminaliteit en terrorisme te bestrijden. Ook zullen de systemen en processen van de Pi-NL hierop moeten worden aangepast. Mogelijk kunnen PNR-gegevens na de zes-maanden termijn geanonimiseerd worden bewaard. Vanuit juridisch oogpunt is bij anonimiseren namelijk geen sprake meer van persoonsgegevens.

### 3) Toetsing verzoeken bevoegde instanties door een onafhankelijke autoriteit

#### *Essentie uitspraak*

Verzoeken van bevoegde instanties tot verstrekking van PNR-gegevens moeten altijd eerst worden getoetst door een rechterlijke instantie of onafhankelijke bestuurlijke autoriteit. Aan het vereiste van onafhankelijkheid waar de instantie/autoriteit aan moet voldoen worden vergaande eisen gesteld.

#### *Gevolgen PNR-wet*

Volgens de huidige regeling in de PNR-richtlijn (en -wet), is voorafgaande goedkeuring door een onafhankelijke instantie - in Nederland de officier van justitie (OvJ) - alleen vereist voor verstrekking van PNR-gegevens die langer dan zes maanden zijn bewaard. Verstrekkingen tijdens de initiële periode van zes maanden vinden plaats door de PIU. Dit zou betekenen dat de PNR-wet op dit punt moet worden aangepast.

Uit de systematiek van de richtlijn lijkt voorts te kunnen worden afgeleid dat deze overwegingen ook relevant zijn voor verstrekkingen aan PIU's van andere lidstaten. De PNR-wet zou bijgevolg ook op dit punt moeten worden aangepast. Het is voorts de vraag of de OvJ voldoet aan de strikte voorwaarden die aan het vereiste van onafhankelijkheid worden gesteld. De voorlopige inschatting is dat de huidige goedkeuringsprocedure (door de OvJ) zal moeten worden aangepast.

### 4) Definitie PNR-gegevens

#### *Essentie uitspraak*

De PNR-gegevens worden opgesomd in 19 rubrieken in Bijlage I bij de richtlijn. Vijf daarvan worden door het Hof verduidelijkt. De strekking daarvan is dat de gegevens betrekking moeten hebben op de passagier zelf of het vliegticket en dat voorbeelden uitputtend gelezen moeten worden.

#### *Gevolgen voor de operationele praktijk*

Als gevolg van de uitleg van het Hof zullen een aantal gegevens (bijv. van derden zoals reisbureaus) die nu nog verwerkt worden, niet meer gebruikt kunnen worden. Dit zal ten koste gaan van bruikbare onderzoeksindicatoren en de informatiepositie aantasten. Voor de Pi-NL is het bovendien niet altijd direct vast te stellen of een gegeven betrekking heeft op een passagier dan wel een derde persoon. De mogelijkheden om dit te toetsen zijn beperkt en hebben grote gevolgen voor de capaciteit. Een andere complicatie is dat de rubrieken onderdeel zijn van internationale PNR-standaarden die in ICAO verband, ook door Europa, zijn vastgesteld. Dit punt heeft dus ook gevolgen voor de luchtvaartmaatschappijen.

## **II. Analyse uitspraak**

### 1. Geldigheid van de PNR-Richtlijn

Ten eerste onderzoekt het Hof of de PNR-richtlijn verenigbaar is met het Handvest, in het bijzonder de daarin gewaarborgde grondrechten op privéleven en bescherming van persoonsgegevens, en dus of de richtlijn geldig is. Het Hof komt tot de conclusie dat de PNR-richtlijn kan worden geïnterpreteerd op een wijze die deze rechten eerbiedigt en laat de richtlijn dan ook in stand. Hiervoor zijn de volgende overwegingen van belang.

#### Ernstige inmenging

Om te beginnen stelt het Hof dat bij verstrekking, bewaring, toegang en verdere verstrekking van persoonsgegevens aan (bevoegde) overheidsinstanties zoals op grond van de PNR-richtlijn gebeurt, sprake is van een inmenging in de rechten ex artikel 7 en 8 Handvest. Deze inmenging wordt aangemerkt als een inmenging van een 'zekere ernst' omdat er een systeem van permanente, niet-gerichte en systematische controle ingevoerd wordt waarbij de gegevens van iedereen die een vlucht neemt worden beoordeeld, los van enige indicatie over de mogelijke betrokkenheid van de personen bij terroristische of criminele misdrijven.

#### Rechtvaardiging van de inmenging

Conform vaste jurisprudentie van het Hof kan een (zware) inmenging op deze grondrechten alleen worden gerechtvaardigd indien: 1. zij bij wet is vastgesteld; 2. de wezenlijke inhoud van die rechten eerbiedigt; 3. daadwerkelijk beantwoordt aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang; en 4. met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, noodzakelijk is. Vooral de toetsing van de richtlijn aan deze laatste voorwaarde is relevant. Bij deze voorwaarde gaat het erom of de uit de PNR-richtlijn resulterende inmenging tot het strikt noodzakelijke beperkt is. Volgens het Hof dient daarbij te worden nagegaan of de nagestreefde doelstelling van algemeen belang in verhouding staat tot de ernst van de inmenging. Hierbij is voorts van belang of de PNR-richtlijn duidelijke en nauwkeurige regels bevat over de reikwijdte en de toepassing daarvan en op objectieve criteria is gebaseerd, die een verband leggen tussen de PNR-gegevens en de doelstelling van de richtlijn.

Het Hof concludeert dat de verwerkingen op basis van de richtlijn geacht kunnen worden niet verder te gaan dan strikt noodzakelijk is om terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit te bestrijden, mits de bevoegdheden die de richtlijn verleent, restrictief worden uitgelegd. Vanuit dit uitgangspunt wordt een aantal kernelementen van de PNR-richtlijn geïnterpreteerd.

i. PNR-gegevens: Volgens het Hof bevatten de (meeste) rubrieken van Bijlage I bij de richtlijn duidelijk afgebakende informatie die rechtstreeks verband houdt met de betrokken vlucht en passagier. Een vijftal rubrieken (5, 6, 8, 12, en 18) behoeft echter verduidelijking<sup>2</sup>. Mits deze rubrieken worden uitgelegd in overeenstemming met de overwegingen van het Hof, is de conclusie dat bijlage I aan de eisen van duidelijkheid en nauwkeurigheid voldoet en de omvang van de inmenging duidelijk afbakt.

ii. Doeleinden-definitie 'terroristische misdrijven' en 'ernstige criminaliteit': Het verwerken van PNR-gegevens heeft tot doel 'terroristische misdrijven' en 'ernstige criminaliteit' te bestrijden. Voor de vraag of het PNR-systeem op dit punt voldoende duidelijk is beperkt, analyseert het EU-Hof de (definitie)bepalingen over 'terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit misdrijven' in de PNR-richtlijn en komt tot de conclusie dat de betreffende regels duidelijk en nauwkeurig zijn.<sup>3</sup> Wel preciseert het Hof, ten aanzien van een viertal categorieën strafbare feiten die ernstige criminaliteit vormen (punten 7, 8, 10 en 16 van Bijlage II) dat deze categorieën zo moeten worden uitgelegd dat zij verwijzen naar deze strafbare feiten, zoals gespecificeerd in het nationale recht en/of het Unierecht terzake<sup>4</sup>.

Verder stelt het Hof dat, gelet op het ernstige karakter van de inmenging, het PNR-systeem in alle gevallen alleen mag gelden voor strafbare feiten die zware criminaliteit vormen waarvoor bepalend is het criterium van artikel 3, onder 9, van de PNR-richtlijn dat het alleen om strafbare feiten gaat waar 'in het nationale recht van de betrokken lidstaat een vrijheidsbenemende straf of een tot detentie strekkende maatregel met een maximumduur van minstens drie jaar op staat'. Lidstaten

<sup>2</sup> Rubriek 5 gaat enkel om het postadres en contactgegevens van de passagiers op wiens naam de vlucht is gereserveerd (en dus niet van derden). Rubriek 6 ziet alleen op betalingswijzen en facturatie van het vliegticket. Rubriek 8 gaat enkel om de status die een passagier heeft in een frequent flyerprogramma van een bepaalde (groep) luchtvaartmaatschappij(en) en om het nummer waarmee hij als „frequent flyer” wordt geïdentificeerd; en niet om informatie over de transacties waardoor die status is verkregen. Rubriek 12 betreft 'algemene opmerkingen', een formulering die op zichzelf niet voldoet aan de vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid. Echter, wanneer alleen de gegevens die in deze rubriek uitdrukkelijk (bij wijze van voorbeeld) worden genoemd worden verzameld en verwerkt, wordt volgens het Hof voldaan aan deze vereisten en de artikelen 7, 8 en 52, lid 1, van het Handvest. Rubriek 18 over 'alle verzamelde API-gegevens' ziet uitsluitend op de daarin en in artikel 3, lid 2, van de API-richtlijn genoemde API-gegevens. Zie overwegingen 130-139.

<sup>3</sup> Terroristische misdrijven worden gedefinieerd middels verwijzing naar de relevante bepalingen van kaderbesluit 2002/475/JBZ waarin deze misdrijven duidelijk en nauwkeurig worden gedefinieerd. Voor wat betreft de definitie van 'ernstige criminaliteit' acht het Hof de verwijzing naar 'de in Bijlage II bedoelde strafbare feiten waarop in het nationale recht van een lidstaat een vrijheidsbenemende straf of een tot detentie strekkende maatregel met een maximumduur van ten minste drie jaar staat' duidelijk. De categorieën strafbare feiten zijn uitputtend opgesomd en bij gebrek aan harmonisatie van de strafrechtssystemen van de lidstaten konden deze feiten en hun bestanddelen ook niet worden gespecificeerd in de PNR-Richtlijn.

<sup>4</sup> Het betreft de categorieën: fraude, witwassen van opbrengsten van criminaliteit en valsemunterij, milieumisdrijven en illegale handel in cultuurogoederen.



dienen ervoor te zorgen dat het PNR-systeem daadwerkelijk alleen wordt toegepast in de strijd tegen ernstige criminaliteit en niet wordt uitgebreid naar strafbare feiten die gewone criminaliteit vormen (bijv. door hieronder strafbare feiten te laten vallen die aan bovengenoemd criterium voldoen maar geen ernstige, maar gewone criminaliteit uitmaken).

iii. Verband tussen PNR-gegevens en de verwerkingsdoeleinden: Hieruit volgt aldus het Hof dat lidstaten erop moeten toezien (m.n. tijdens de afzonderlijke niet-geautomatiseerde controle) dat het systeem van de richtlijn uitsluitend wordt toegepast voor terroristische misdrijven en ernstige vormen van criminaliteit die, minstens indirect, een objectief verband vertonen met het luchtvervoer van passagiers. Het Hof geeft daarvoor een paar voorbeelden en handvaten.<sup>5</sup>

iv. Betrokken luchtreiziger en vluchten: Hierbij maakt het Hof een onderscheid tussen passagiers van vluchten naar of vanuit derde landen (extra-EU) en passagiers van vluchten binnen de EU (intra-EU). Voor extra-EU vluchten geldt dat de richtlijn niet verder dan het strikt noodzakelijke gaat door de PNR-gegevens van alle passagiers op voorhand door te geven en beoordelen<sup>6</sup>. Voor intra-EU vluchten geldt dat de Uniewetgever het niet noodzakelijk heeft geacht het PNR-systeem uit te breiden naar alle intra-EU vluchten maar de lidstaten de mogelijkheid heeft geboden om het PNR-systeem uit te breiden naar (geselecteerde) intra-EU vluchten. Aan een dergelijke beslissing verbindt het Hof een aantal strikte voorwaarden:

- Lidstaten dienen hierbij steeds na te gaan of uitbreiding naar alle of een deel van de vluchten strikt noodzakelijk en evenredig is aan de doelstelling van de PNR-richtlijn.
- Aan deze toets voegt het Hof het volgende element toe: alleen in het geval een lidstaat voldoende concrete redenen vaststelt om aan te nemen dat hij te maken heeft met een terroristische dreiging die reëel en actueel of voorzienbaar is, lijkt de toepassing voor een beperkte duur op alle intra-EU vluchten strikt noodzakelijk. Het bestaan van een dergelijke bedreiging toont immers op zichzelf een verband aan tussen de verwerking van de betrokken gegevens en de bestrijding van terrorisme.
- Als er geen sprake is van een werkelijke en actuele of voorzienbare terroristische dreiging, dan moet het PNR-systeem worden beperkt tot bepaalde intra-EU vluchten, meer bepaald de vluchten die verband houden met bepaalde verbindingen, reisroutes of luchthavens waarvoor er aanwijzingen bestaan dat deze toepassing gerechtvaardigd is.
- De selectie dient regelmatig te worden herzien.
- Op deze beslissing moet effectief controle kunnen worden uitgeoefend door een rechterlijke instantie of een onafhankelijke bestuurlijke autoriteit waarvan de beslissing bindend is.

Ter motivering van dit oordeel stelt het Hof dat terroristische dreigingen door hun aard en bijzondere ernst en door het karakter van de omstandigheden waarin zij zich voordoen, verschillen van het algemene, permanente risico op ernstige strafbare feiten, die het ongedifferentieerd toepassen van het PNR-systeem op alle (extra- en) intra-EU vluchten niet kunnen rechtvaardigen.

v. Voorafgaande (geautomatiseerde) beoordeling van passagiers: Essentieel onderdeel van het PNR-systeem is dat PNR-gegevens van passagiers voorafgaand aan hun aankomst of vertrek, op automatische wijze worden vergeleken met databanken of verwerkt aan de hand van vooraf bepaalde criteria, om te beoordelen of die mogelijk betrokken zijn bij een terroristisch of ernstig misdrijf en nader onderzocht moeten worden. Om de grenzen van het strikt noodzakelijke te respecteren, moeten de op dit punt relevante bepalingen van de richtlijn volgens het Hof als volgt worden uitgelegd:

- Ten aanzien van de databanken, mogen de passagiersinformatie-eenheden (PIU's) PNR-gegevens uitsluitend vergelijken met databanken voor gezochte of gesignaleerde personen of voorwerpen. Deze databanken mogen niet discrimineren. Ze moeten door de bevoegde instanties worden beheerd en door die autoriteiten worden gebruikt om terroristische misdrijven en ernstige vormen van criminaliteit te bestrijden die minstens indirect verband houden met het luchtvervoer van passagiers.

- Ten aanzien van de risico-criteria mag er geen gebruik worden gemaakt van kunstmatige-intelligentietechnologieën zoals „machine learning”, aangezien deze zonder menselijke controle

<sup>5</sup> Sommige strafbare feiten houden naar hun aard rechtstreeks verband met het luchtvervoer van passagiers (bijv. mensenhandel, illegale handel in wapens of verdovende middelen, hulp bij illegale binnenkomst, illegaal verblijf, vliegtuigkaping, of reizen met een terroristisch oogmerk): het luchtvervoer is het doelwit of wordt tijdens of door middel van een vlucht gepleegd. Andere strafbare feiten kunnen een indirect verband met het luchtvervoer vertonen, bijv. wanneer het luchtvervoer het middel is om deze strafbare feiten voor te bereiden of om strafvervolging te ontlopen. Overwegingen 154-157.

<sup>6</sup> Er is volgens het Hof een noodzakelijk verband tussen deze gegevens en de doelstelling van de richtlijn, terroristische en ernstige misdrijven te bestrijden door het vooraf beoordelen van passagiers die een risico zouden kunnen vormen voor de openbare veiligheid van de Unie.



aanpassingen kunnen doorvoeren in het beoordelingsproces, de beoordelingscriteria en de weging daarvan, terwijl het om 'vooraf bepaalde criteria' moet gaan. De criteria moeten zodanig worden gekozen dat zij specifiek gericht zijn op individuen van wie redelijkerwijs kan worden vermoed dat zij betrokken zijn bij terroristische of ernstige misdrijven, dat zowel „belastende” als „ontlastende” elementen in aanmerking worden genomen en dat geen directe of indirecte discriminatie wordt gecreëerd<sup>7</sup>. De criteria moeten regelmatig worden getoetst en indien nodig aangepast.

- Het geautomatiseerd verwerken van PNR-gegevens dient tijdens het hele verwerkingsproces met waarborgen te zijn omkleed. Dit houdt het volgende in:

Gezien de foutmarge die inherent is aan dergelijke geautomatiseerde verwerkingen en het vrij grote aantal „vals-positieven” in 2018 en 2019 is de daaropvolgende, niet geautomatiseerde controle van de verwerkingsresultaten door de PIU's van groot belang. De lidstaten moeten er dan ook op toezien dat de PIU's objectieve controlecriteria vastleggen waarmee het personeel kan nagaan of en in hoeverre een positieve overeenkomst (*hit*) daadwerkelijk iemand betreft die mogelijkerwijs betrokken is bij terroristische misdrijven of ernstige criminaliteit, en of de automatische verwerkingen niet-discriminerend zijn. Elke verwerking tijdens de voorafgaande beoordeling moet zijn gedocumenteerd zodat de rechtmatigheid ervan kan worden gecontroleerd. Daarnaast moeten de bevoegde autoriteiten zich ervan vergewissen dat de betrokkene begrijpt hoe de beoordelingscriteria en de programma's die deze toepassen, werken zodat hij welbewust kan beslissen of hij zijn recht op beroep zal uitoefenen. Bij een beroep, moeten de rechter en de betrokkene kennis kunnen nemen van de redenen waarom deze beslissing is genomen en van de bewijzen waarop zij steunt inclusief de beoordelingscriteria en de werking van de programma's die deze toepassen.

Tot slot, de functionaris gegevensbescherming en de nationale toezichthouder moeten erop toezien dat de door de PIU's tijdens de voorafgaande beoordeling uitgevoerde geautomatiseerde verwerkingen rechtmatig en niet-discriminerend zijn.

vi. Achteraf verstrekken en beoordelen van PNR-gegevens: Een ander belangrijk element van het PNR-systeem betreft de verstrekking achteraf, d.w.z. na aankomst of vertrek van betrokkene, van PNR-gegevens, ter voldoening aan een 'op afdoende grond' gebaseerd verzoek van bevoegde instanties dan wel indien verstrekking voor een dergelijk verzoek 'redelijkerwijs noodzakelijk' is. Een toepassing die niet verder gaat dan het strikt noodzakelijke houdt volgens het Hof het volgende in:

- PNR-gegevens kunnen enkel achteraf worden verstrekt op grond van nieuwe omstandigheden en objectieve elementen die, ofwel redelijkerwijs het vermoeden wekken dat die persoon betrokken is bij ernstige criminaliteit die minstens indirect een objectief verband vertoont met het luchtvervoer van passagiers, ofwel aannemelijk maken dat die gegevens in een concreet geval daadwerkelijk kunnen bijdragen aan de bestrijding van terroristische misdrijven met een dergelijk verband.

- Behalve dringende gevallen, moeten verstrekkingen achteraf eerst worden onderzocht door een rechterlijke instantie of onafhankelijke bestuurlijke autoriteit, ongeacht of het verzoek wordt ingediend vóór of ná het verstrijken van de periode van zes maanden na doorgifte van de gegevens aan de PIU.

- Die instantie/autoriteit moet een zodanige status hebben dat zij objectief en onpartijdig kan handelen, en moet vrij zijn van elke invloed van buitenaf. Dit vereiste van onafhankelijkheid impliceert dat zij de hoedanigheid van derde moet hebben ten opzichte van de instantie die om de gegevens verzoekt, niet betrokken mag zijn bij het betrokken strafrechtelijk onderzoek en neutraal moet zijn t.o.v. de partijen in de strafprocedure.

## 2. Overige interpretatie van de PNR-richtlijn

### Bewaartermijn

Volgens artikel 12, lid 1, van de PNR-Richtlijn worden de door de luchtvaartmaatschappijen verstrekte PNR-gegevens voor een termijn van vijf jaar bewaard en daarna gewist. Volgens het Hof kan deze bewaartermijn niet worden gerechtvaardigd indien er geen objectief verband is tussen de bewaring en de nagestreefde doelstellingen van de richtlijn. De bewaring dient noodzakelijk en evenredig te zijn aan de doelstellingen.

Hiervan uitgaande is het Hof van oordeel dat het bewaren van PNR-gegevens van alle luchtreizigers zonder onderscheid, gedurende de initiële termijn van zes maanden, niet verder

<sup>7</sup> Er mag daarentegen wel o.m. rekening worden gehouden met bijzonderheden in de manier waarop personen zich feitelijk gedragen bij het voorbereiden/maken van vliegtuigreizen, omdat uit de vaststellingen en de ervaring van de bevoegde autoriteiten zou kunnen blijken dat personen die zich op een bepaalde manier gedragen betrokken kunnen zijn bij terroristische of ernstige misdrijven.



gaat dan strikt noodzakelijk is<sup>8</sup>. Dit geldt echter niet voor de periode daarna. Voor wat betreft passagiers, waarvoor noch uit de voorafgaande beoordeling, noch uit eventuele controles in de periode van zes maanden, noch uit andere omstandigheden is gebleken dat er objectieve aanwijzingen zijn dat het risico bestaat dat zij terroristische of ernstige misdrijven zullen plegen, lijkt er tussen hun PNR-gegevens en de doelstelling van deze richtlijn geen (indirect) verband te bestaan dat de bewaring van deze gegevens rechtvaardigt. Een ongedifferentieerde opslag van gegevens van alle reizigers na de periode van zes maanden gaat m.a.w. verder dan wat strikt noodzakelijk is en is niet proportioneel aan de doelstellingen van de richtlijn.

Hieruit concludeert het EU-Hof dat nationale wetgeving, die in een algemene bewaartermijn voor PNR-gegevens van vijf jaar, die zonder onderscheid geldt voor alle passagiers, mogelijkwerijs in strijd is met artikel 12, lid 1, van de richtlijn, gelezen in het licht van de artikelen 7, 8 en 52, lid 1, van het Handvest, tenzij daaraan een met deze bepalingen conforme uitleg kan worden gegeven.

#### Overige interpretatievragen:

De overige vraagstukken waar het Hof zich over buigt hebben specifiek te maken met de Belgische PNR-regelgeving en zijn niet relevant voor de Nederlandse PNR-praktijk en/of PNR-wet.

## **II. Eerste analyse gevolgen voor de PNR-wet**

Als het gaat om eventuele gevolgen voor de PNR-wet, zijn met name de overwegingen van het Hof ten aanzien van de intra-EU vluchten, de bewaartermijn, en de toetsing van verzoeken van bevoegde instanties door een bevoegde autoriteit relevant. Hierna volgt een voorlopige inschatting van de impact van deze overwegingen op de PNR-wet.

### i. Intra-EU vluchten:

Bij voornoemd besluit van 7 juni jl. is ten aanzien van deze vluchten geregeld dat de horizonbepaling op dit punt in de PNR-wet vervalt, zodat de wet op deze vluchten van toepassing blijft. Ingevolge artikel 3 van de PNR-wet is de wet van toepassing op vluchten naar of vanuit derde landen alsmede 'op vluchten binnen de Europese Unie en de passagiersgegevens van deze vluchten'. Deze bepaling dient aldus te worden gelezen dat de PNR-wet van toepassing is op 'alle' intra-EU vluchten<sup>9</sup> en strookt in die zin niet met de interpretatie van het Hof. Waar de richtlijn bepaalde dat toepassing op 'geselecteerde' intra-EU vluchten (slechts) een mogelijkheid is (waarvan Nederland en vrijwel alle lidstaten geen gebruik maakten) lijkt uit het arrest te volgen dat bij deze vluchten selectie/differentiatie het uitgangspunt is (zolang er geen sprake is van een terroristische dreiging die reëel en actueel of voorzienbaar is).

Artikel 3 van de PNR-wet voorziet voorts niet in de mogelijkheid om bij lagere regelgeving een nadere regeling te treffen waarbij een selectie/differentiatie- mechanisme alsnog ingevoerd zou kunnen worden. Al met al lijkt een wijziging van dit artikel vooralsnog nodig om deze bepaling in overeenstemming te brengen met de uitleg van het Hof. Een wetswijziging op dit punt lijkt ook op zijn plaats gelet op de opmerking in de toelichting bij voornoemd besluit dat 'in het geval de uitspraak van het Hof (wezenlijke) gevolgen zou hebben voor de PNR-richtlijn en in het verlengde daarvan de PNR-wet en de toepasselijkheid van deze wet op intra-EU vluchten, er op dat moment gevolg aan zal worden gegeven'. Ook al werd hierbij vooral gedacht aan een ongeldigverklaring van (onderdelen van) de richtlijn, lijkt het - gelet op de vergaande strekking van de overwegingen van het Hof voor de toepasselijkheid van het PNR-systeem op intra-EU vluchten - aangewezen om hier concreet gevolg aan te geven door middel van een aanpassing van de PNR-wet op dit punt.

### ii. Bewaartermijn

Artikel 20, eerste lid, onder a, van de PNR-wet bepaalt dat PNR-gegevens gedurende een termijn van vijf jaar na ontvangst van deze gegevens worden bewaard en na deze termijn worden gewist. In onderdeel d, van dit artikellid wordt verder bepaald dat de PNR-gegevens zes maanden na ontvangst ervan worden gedepersonaliseerd door afscherming van die gegevens. Na zes maanden worden PNR-gegevens dus in gedepersonaliseerde vorm bewaard totdat de termijn van vijf jaar is verstreken.

<sup>8</sup> Met deze termijn kunnen de nodige opzoekingen worden gedaan teneinde personen te identificeren die nog niet van terroristische misdrijven of ernstige criminaliteit worden verdacht.

<sup>9</sup> Dit volgt duidelijk uit de memorie van toelichting bij de wet waarin is opgemerkt dat er t.a.v. de intra-EU vluchten niet gekozen is voor de mogelijkheid om de PNR-wet op 'geselecteerde vluchten binnen de EU van toepassing te verklaren'. Toepassing op alle intra-EU vluchten was ook het uitgangspunt van voormeld besluit van 7 juni jl. Uit artikel 2, derde lid, van de PNR-richtlijn volgt ook dat, wanneer gekozen wordt om de richtlijn op geselecteerde vluchten toe te passen, dit ook tot uiting moet komen in de desbetreffende implementatie-bepaling, hetgeen niet het geval is bij artikel 3.



Uit de overwegingen van het Hof lijkt te moeten worden afgeleid dat ook het in gedepersonaliseerde vorm bewaren van (alle) PNR-gegevens na de initiële periode van 6 maanden niet rechtmatig is en dat alleen de PNR-gegevens van passagiers waarvoor in die periode uit objectieve aanwijzingen is gebleken dat zij een gevaar vormen op het gebied van terroristische misdrijven of ernstige criminaliteit, langer bewaard mogen blijven. Artikel 20, eerste lid, onder a, van de PNR-wet, dat zonder differentiatie, voor 'de' passagiersgegevens, een (algemene) bewaartermijn van vijf jaar voorschrijft, lijkt niet goed verenigbaar met deze overwegingen van het Hof. Opmerkelijk is overigens dat het Hof de vrijwel gelijklopende bepaling in de PNR-richtlijn niet ongeldig verklaart.

iii. Toetsing verzoeken van bevoegde instanties door een onafhankelijke autoriteit  
Volgens het Hof moeten verzoeken van bevoegde instanties (behoudens dringende gevallen) niet alleen na de zes maanden termijn maar ook daarvoor, door een rechterlijke instantie of onafhankelijke bestuurlijke autoriteit worden getoetst. Dit is nieuw ten opzichte van de regeling in de PNR-richtlijn (en -wet), die voorafgaande goedkeuring door een andere instantie alleen vereist voor verstrekking van PNR-gegevens die langer dan zes maanden zijn bewaard (artikel 20, eerste lid, onder d.). Volgens artikel 6, eerste lid, onder b, van de PNR-wet vinden deze verstrekkingen tijdens de initiële periode van zes maanden plaats door de PIU. Dit zou betekenen dat de PNR-wet op dit punt moet worden aangepast<sup>10</sup>.

Ook al heeft het Hof het uitsluitend over verstrekkingen aan (nationale) bevoegde instanties, lijkt uit de systematiek van de richtlijn te kunnen worden afgeleid dat deze overwegingen ook relevant zijn voor verstrekkingen aan PIU's van andere lidstaten. De PNR-wet zou bijgevolg ook op dit punt moeten worden aangepast nu voor deze verstrekkingen eveneens geldt dat de toestemming van de OvJ alleen vereist is bij verstrekking van gegevens ouder dan zes maanden (artikel 10, derde lid). Dit punt, alsook de vraag hoe met verstrekkingen aan Europol dient te worden omgegaan, zal (in EU-verband) nader onderzocht moeten worden.

Het is voorts de vraag of de OvJ voldoet aan de strikte voorwaarden waar een dergelijke autoriteit volgens het Hof aan moet voldoen. Het vereiste van onafhankelijkheid impliceert namelijk volgens het Hof dat een dergelijke instantie vrij moet zijn van beïnvloeding van buitenaf<sup>11</sup>, de hoedanigheid van derde moet hebben t.o.v. de instantie die om de gegevens verzoekt, niet betrokken mag zijn bij het betrokken strafrechtelijk onderzoek en neutraal moet zijn t.o.v. de partijen in de strafprocedure. De voorlopige inschatting is dat de huidige goedkeuringsprocedure (door de OvJ) zal moeten worden aangepast.

Aan de voorwaarde dat sprake moet zijn van nieuwe omstandigheden en objectieve criteria lijkt wel te zijn voldaan, aangezien PNR-gegevens alleen verstrekt mogen worden op basis van een vordering op grond van het Wetboek van strafvordering of van de Wet op de economische delicten. De voorwaarden die hiervoor gelden impliceren dat er ten aanzien van de persoon, nieuwe en objectieve redenen zijn om diens gegevens te vorderen.

<sup>10</sup> Artikel 6, eerste lid, onder b, lijkt als zodanig niet strijdig met het door het Hof vereiste onderzoek door een onafhankelijke autoriteit; het ziet namelijk op de verwerkingen van de PIU (incl. de verstrekkingen aan bevoegde instanties en Europol) en staat op zich niet in de weg aan een aanvullende beoordeling door een onafhankelijke autoriteit. Gelezen in samenhang met artikel 20, eerste lid, onder d, dat voor verstrekkingen van PNR-gegevens ouder dan zes maanden, uitdrukkelijk bepaalt dat de toestemming van de officier van justitie (OvJ) nodig is, kan artikel 6, eerste lid, onder b, niet anders worden gelezen dan dat voor verstrekkingen van recentere gegevens, deze toestemming niet vereist is.

<sup>11</sup> Gezien eerdere jurisprudentie lijkt de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Justitie en Veiligheid ten opzichte van het OM hieraan al in de weg te staan.

## Input stafoverleg:

- MJenV heeft dinsdagmiddag 16.00 een gesprek met de Autoriteit Persoonsgegevens. Hierbij is PNR (Passenger Name Records) onderwerp van gesprek – AP heeft aangegeven kritisch te zijn over de Nederlandse respons op de uitspraak over de PNR Richtlijn van het Europees Hof, en een brief aan MJenV voor te bereiden. Dit volgt op een oproep van de European Data Protection Board (EDPB) aan lidstaten om hun nationale regelgeving aan te passen, en aan nationale autoriteiten voor gegevensbescherming om hierop toe te zien.
- De Tweede Kamer is per brief dd. 30 juni 2022 en daarna (kort) in het SO JBZ van juli 2022 en het verslag van de JBZ-raad van oktober 2022. Algemene lijn hierbij was dat een Europese aanpak essentieel is, en dat het tijd kost dit op te zetten. De AP is (informeel) op de hoogte gehouden van de stand van zaken via contacten met DWJZ.
- Uitgangspunten voor het gesprek
  - o De AP ervan verzekeren dat de uitspraak van het Hof en de bescherming van de privacy van passagiers de aandacht heeft.
  - o Een toelichting geven op het (complexe) proces om tot oplossingsrichtingen te komen in samenwerking met de Europese Commissie en andere lidstaten, en aangeven dat dit tijd kost.
- Momenteel zijn drie nota's in voorbereiding die eerste contouren van Nederlandse respons opzetten. Deze hebben resp. betrekking op de wijze waarop PNR-data wordt aangeleverd, de wijze waarop een selectie van vluchten binnen de EU tot stand komt, en de bewaartermijn van de data. MJenV zal deze binnenkort ontvangen.



Nationaal Coördinator  
Terrorismebestrijding en Veiligheid  
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Minister van Justitie en Veiligheid

Kern Strategie  
NCTV

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 16950  
2500 BZ Den Haag  
www.nctv.nl

**Contactpersoon**

5.1.2.e

T 5.1.2.e

**Datum**  
6 februari 2023

**Ons kenmerk**  
4471132

# nota

Gesprek Autoriteit Persoonsgegevens 7 februari 2023

## 1. Doel nota

Kennisnemen van onderstaande bespreekpunten ten behoeve van het gesprek met de Autoriteit Persoonsgegevens

## 2. Aanleiding

Op dinsdag 7 februari 2023, om 16.00 uur, spreekt u met een delegatie van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). Namens de AP zijn in elk geval 5.1.2.e, de heer 5.1.2.e en bestuurslid 5.1.2.e aanwezig zijn, vergezeld van enkele ambtenaren.

Vooraf is aangekondigd dat men in elk geval over de advisering van de AP over enkele onderwerpen wil spreken. Het betreft:

1. PNR-wet: de AP heeft aangekondigd u een brief te zullen sturen over de wijze waarop door de regering gevolg wordt gegeven aan de uitspraak van het Hof van Justitie van de EU (HvJEU) in een door België doorverwezen zaak over de PNR-Richtlijn.

Buiten reikwijdte

In de bijlagen worden deze onderwerpen nader uitgewerkt. Buiten reikwijdte

. Gelet op de volle agenda en de korte tijd voor de bespreking kan dit wellicht doorgeschoven worden naar een volgende bespreking of ambtelijk besproken worden.

## 3. Bijlagen

1. Annotatie bespreekpunten PNR-wet + Q&A

Buiten reikwijdte



## Bijlage 1: Annotatie besprekspunt PNR-wet

Kern Strategie  
NCTV/DAS/AS

**Datum**  
6 februari 2023

**Ons kenmerk**

Op 21 juni 2022 heeft het Hof van Justitie van de EU (HvJEU) uitspraak gedaan in een door België doorverwezen zaak over de PNR-Richtlijn. De zaak gaat om de verenigbaarheid van de Richtlijn met het Europese Handvest van Grondrechten. Het Hof heeft de Richtlijn in stand gehouden, maar er een (beperkende) interpretatie van gegeven waar Lidstaten zich aan dienen te houden in hun nationale implementatie. Deze interpretatie is direct bindend en wordt op dit moment bestudeerd, besproken en nader uitgewerkt op zowel Europees als nationaal niveau.

### Spreekpunten

- Ik erken uiteraard dat er zo snel mogelijk stappen genomen moeten worden om de Nederlandse PNR-wet en de processen van de passagiersinformatie-eenheid in lijn te brengen met de interpretatie van de Richtlijn die het Hof geeft.
- Ik vind het belangrijk dat hierbij gekeken wordt naar oplossingen die op de lange termijn houdbaar zijn. De juridische, operationele en technische uitwerking van de maatregelen moet met zorg worden ingericht zodat ook de privacy van passagiers hierdoor duurzaam beschermd blijft.

### BELANG EUROPESE SAMENWERKING

- Het is daarbij van groot belang dat Nederland niet in afzondering te werk gaat, zowel voor de privacy van passagiers als voor bevoegde instanties.
  - De PNR-richtlijn stelde één kader voor de bescherming van de privacy van passagiers. Het Hof heeft aangegeven dat delen hiervan anders moeten worden ingericht, maar geeft hiervoor niet op alle onderdelen concrete handvaten (bijvoorbeeld: uitzonderingsgronden om PNR-gegevens langer te mogen bewaren). 5.1.2.a
- Vrijwel alle Europese lidstaten zijn nog steeds bezig met interne beraadslaging in combinatie met de Europese overleggen, en hebben nog geen aanpassingen gemaakt aan hun nationale wetgeving en de processen van hun passagiersinformatie-eenheden.
- Ik wil me ervoor inzetten om tot afspraken met andere lidstaten te komen over de manier waarop invulling wordt gegeven aan de uitspraak van het Hof, zodat zoveel mogelijk één kader wordt gehanteerd. Dat komt ook de bescherming van de privacy ten goede.
- Daarnaast hebben wijzigingen aan processen bij Pi-NL directe gevolgen voor bevoegde instanties niet alleen binnen Nederland maar ook voor andere EU-lidstaten. Zij delen via de passagiersinformatie-eenheden informatie in het kader van lopende opsporingsonderzoeken en alerts voor aanhouding of nader onderzoek.

### CONCRETE VOORBEELDEN/ CASUISTIEK



- o Zo is er een casus bekend waarbij in een andere EU-lidstaat een moord was gepleegd, maar de verdachten naar Nederland zijn gereisd. Onder meer via PNR-gegevens is de identiteit van de verdachte achterhaald.
- o Ook zijn PNR-gegevens bijvoorbeeld van belang in het geval er een kinderontvoering dreigt. De bevoegde instanties kunnen dan een melding krijgen als een bepaald persoon een vliegticket boekt, of achteraf de gegevens van de betrokkene achterhalen.
- o Ook bij de bestrijding van ondermijnende criminaliteit levert PNR-data belangrijke tactische data voor bevoegde instanties. Criminele samenwerkingsverbanden reizen veel zowel binnen als buiten Europa. Er zijn gevallen bekend waarin dankzij gebruik van PNR aanhoudingen konden worden verricht op Nederlandse luchthavens van personen die anders niet waren onderkend.
- o 5.1.2.1 [REDACTED]
- o Voorkomen moet worden dat kwaadwillenden juist Nederland of Schiphol, als grote luchthaven, kiezen als transferplek of bestemming, om zo hun reisgedrag te verhullen.

Kern Strategie  
NCTV/DAS/AS

**Datum**  
6 februari 2023

**Ons kenmerk**

- Ik vind het dan ook belangrijk om in Europees verband in kaart te brengen hoe op een zorgvuldige wijze en met voldoende waarborgen voor de privacy van passagiers invulling gegeven kan worden aan de uitspraak van het Hof.
- Het vinden van een werkbare, afgestemde oplossingsrichting die recht doet aan deze kaders is niet eenvoudig en kost tijd. We zien dit ook bij andere EU-lidstaten.

#### **WETTELIJKE VERPLICHTING**

- Het Hof heeft de PNR-richtlijn in stand gehouden, juist ook omdat het zwaarwegende belang van het gebruik van PNR-data voor de bestrijding van zware criminaliteit en terrorisme door het Hof wordt erkend.
- Dat betekent ook dat Nederland een plicht heeft om een werkbare aanpak te vinden die het mogelijk maakt PNR-data voor het bestrijden van terrorisme en zware criminaliteit te blijven gebruiken en zo te voldoen aan de Richtlijn, VN-resoluties die hiertoe verplichten, en de internationale standaarden van de VN-luchtvaartorganisatie ICAO.

#### **GENOMEN / TE NEMEN STAPPEN**

- De maanden sinds de uitspraak zijn gebruikt voor Europees overleg. Afgelopen week is bijvoorbeeld nog uitgebreid gesproken op ambtelijk niveau tussen de Commissie en de Lidstaten.
- Tegelijkertijd worden de oplossingsrichtingen die uit deze gesprekken als mogelijkheden naar voren komen, nader uitgewerkt en vertaald naar de Nederlandse context door de passagiersinformatie-eenheid, NCTV en bevoegde instanties (OM, Politie, KMar).
- Ik verwacht hier in de komende twee maanden de eerste concrete besluiten over te kunnen nemen. Op het moment dat duidelijk is hoe de uitspraak kan worden vertaald naar de situatie in Nederland, zullen ook de processen van de Pi-NL en de PNR-wet hierop worden aangepast, maar dan wel gebaseerd op een zorgvuldige risico-afweging en zonder eerst tijdelijk risico's te lopen voor onze nationale veiligheid.

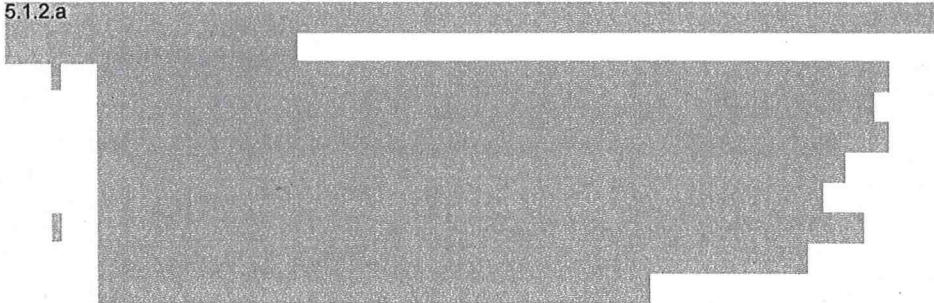
- Overigens wil ik opmerken dat bestudering van de uitspraak leert dat Nederland op een aantal punten al voldoende in lijn handelt met de uitspraak, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van het gebruik van risicocriteriasets en het vergelijken van PNR-data tegen aangewezen databanken.

Kern Strategie  
NCTV/DAS/AS

**Datum**  
6 februari 2023

**Ons kenmerk**

5.1.2.a



#### **Achtergrond**

De Kamer is geïnformeerd over de uitspraak per brief van 30 juni 2022 en daarna (kort) in het SO JBZ van juli 2022 en het verslag van de JBZ-raad van oktober 2022. Algemene lijn hierbij was dat een Europese aanpak essentieel is, en dat het tijd kost dit op te zetten. De AP is (informeel) op de hoogte gehouden van de stand van zaken via contacten met DWJZ.

Op 15 december 2022 heeft de European Data Protection Board (EDPB) een statement gegeven over de uitspraak. De EDPB roept Lidstaten op hun nationale regelgeving aan te passen, en roept nationale autoriteiten voor de bescherming van persoonsgegevens op hierop toe te zien.

Het Belgisch grondwettelijk Hof heeft nog geen uitspraak gedaan in vervolg op de uitspraak van het HvJEU. 5.1.2.a



Uit overleg afgelopen week is gebleken dat verreweg de meeste lidstaten nog geen aanpassingen hebben gemaakt aan hun nationale wetgeving of de processen van hun passagiersinformatie-eenheden. 5.1.2.a hebben op onderdelen van de uitspraak aanpassingen gemaakt aan de processen van hun passagiersinformatie-eenheden, e.g. door geen data ouder dan 6 maanden meer te verstrekken aan bevoegde instanties. Dit zijn uit voorzorg genomen stappen die verder gaan dan hetgeen de uitspraak van het Hof bepaalt en die de effectiviteit van de toepassing van de Richtlijn in de weg staan (zie ook hieronder). In NL loopt geen vergelijkbare rechtszaak zoals in 5.1.2a.


Overig

Door advocatenkantoor 5.1.2.i is in november 2022 namens hun cliënt een *verzoek tot bemiddeling* bij de AP ingediend. Dit verzoek had betrekking tot een aantal aanvullende vragen van betreffende cliënt naar aanleiding van diens inzageverzoek bij de Passagiersinformatie-eenheid Nederland (Pi-NL). De AP heeft het advocatenkantoor in eerste instantie terugverwezen naar de Pi-NL, die deze week de gestelde vragen schriftelijk zal beantwoorden.

#### **Aanpassen wet/processen passagiersinformatie-eenheid**

- De eerste inzet NL in de EU was gericht op een aanpassing van de PNR-Richtlijn. Bij wijziging van de Richtlijn zouden wijzigingen die Nederland



- zelfstandig zou maken aan wetgeving of processen, hiermee mogelijk in strijd zijn. De wet kon derhalve niet op voorhand worden aangepast.
- Inmiddels is duidelijk dat het onwaarschijnlijk is dat de Richtlijn op korte termijn wordt aangepast. Dit betekent dat er meer ruimte is ontstaan voor het inrichten van een nationale werkwijze, waarmee is begonnen in samenwerking tussen NCTV, DWJZ, Pi-NL en bevoegde instanties.
  - Echter blijft afstemming met Europese partners essentieel en heeft het de sterke voorkeur dat NL niet in afzondering te werk gaat
    - o Om te borgen dat NL bevoegde instanties kunnen blijven vorderen bij buitenlandse eenheden en vice versa
    - o Om te borgen dat lidstaten een gelijksoortig kader hanteren voor wat betreft de toegepaste privacymaatregelen
    - o Om te borgen dat NL bevoegde instanties hun informatiepositie t.o.v. buitenlandse partners niet verliezen waardoor een blinde vlek ontstaat voor ongewenste reisbewegingen van/naar Nederland. Dit kan ook leiden tot bezwaar bij partnerlanden binnen en buiten de EU (5.1.2.a).
    - o Bepaalde gevolgen van de uitspraak worden door de Europese Commissie nader uitgewerkt in het kader van de recent gepubliceerde voorstellen voor verordeningen op het gebied van *advance passenger information* (API). De Commissie hoopt onderhandelingen met de lidstaten het komende halfjaar af te ronden; de uitkomsten hiervan hebben gevolgen voor de werkwijze bij PNR (e.g. nader uitwerken van de bewaartermijn, wijze van aanlevering van de data). Ook deze ontwikkelingen dienen te worden afgewacht, alvorens de wet kan worden gewijzigd.
  - **De PNR-Richtlijn blijft geldig, dus voorzichtigheid is geboden; als NL hieraan niet voldoet door de toepassing van PNR verder in te perken dan door de uitspraak verplicht, kan NL in gebreke gesteld worden. Er gelden ook internationaalrechtelijke verplichtingen op het gebied van PNR: VNVR-resolutie 2396 verplicht tot inzet en uitwisseling van PNR-data.**
- Over procesaanpassingen op specifieke onderdelen:**
- **Intra-EU:** Instrumentarium om te kunnen komen tot een selectie van vluchten moet worden ingericht. Door op voorhand te stoppen met het verzamelen van data van intra-EU vluchten, zonder dat hier een goede risico-inschatting aan ten grondslag ligt, hebben bevoegde instanties geen zicht op reisbewegingen binnen Europa van mensen die in verband gebracht worden met zware criminaliteit en terrorisme. Dit schaadt de veiligheid van Nederland, maar ook die van andere EU-lidstaten. Dit gaat bijvoorbeeld om mensen die staan gesignaleerd in verband met een Europees aanhoudingsbevel in het kader van zware criminaliteit (e.g. moord, mensenhandel, drugshandel) of terrorisme.
  - **Bewaartermijn:** door alle data ouder dan 6 maanden meteen te verwijderen, zoals 5.1.2.a onlangs heeft gedaan, 5.1.2.a  
  
De Hofuitspraak verplicht ook niet tot het absoluut terugbrengen van de algehele bewaartermijn naar 6 maanden,

maar laat ruimte om onder bepaalde voorwaarden PNR-gegevens langer te bewaren. In context van de API-onderhandelingen zet NL in op een heldere uitwerking van de bewaartermijn die mogelijk ook voor PNR gehanteerd kan worden.

Kern Strategie  
NCTV/DAS/AS

**Datum**  
6 februari 2023

**Ons kenmerk**

- **Toetsing OM:** Binnen het OM is besluitvorming in voorbereiding om de onafhankelijke toets bij verstrekkingen in de nieuwe situatie te borgen. Ook is gekozen om de mogelijkheid die het Wetboek van Strafvordering biedt voor opsporingsambtenaren om zelfstandig een vordering van PNR-data in te dienen, uit voorzorg in te perken. Dit wordt nu ook in die specifieke gevallen gedaan door de Officier van Justitie. Daarbij zijn de Officieren van Justitie er op gewezen om in het licht van de Hofuitspraak extra kritisch te kijken naar proportionaliteit en subsidiariteit van het gebruik van PNR-data.

**Momenteel worden de volgende stappen genomen, waarbij de volgende tijdlijn wordt ingeschat:**

Overleg met bevoegde instanties	Regulier, loopt sinds de uitspraak
Overleg in Europees verband	Regulier via raads werkgroepen en informele overleggen met Commissie en lidstaten, sinds de uitspraak
Onderhandelingen ihkv API-verordeningen	Begonnen in januari; afronding onderhandelingen lidstaten naar verwachting Q2 2023
Uitwerking aanleverproces PNR-data	Nota ter besluitvorming eind februari/begin maart
Uitwerking selectiemethodiek intra-EU vluchten	Nota ter besluitvorming maart
Uitwerking bewaartermijn	Nota ter besluitvorming maart; mede afhankelijk van verloop onderhandelingen API
Informereren TK over voortgang	Eind T1 2023





Minister van Justitie en Veiligheid

Ministerie van Justitie en  
VeiligheidTurfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
www.rijksoverheid.nl/jenv

T 5.1.2.e

F 5.1.2.e

Datum  
24-02-2023Ons kenmerk  
4509788Bijlagen  
3

# nota

Beslisnota bij brief naar aanleiding van verzoek Autoriteit  
Persoonsgegevens inzake Passenger Name Record

## 1. Aanleiding

De Autoriteit Persoonsgegevens heeft op 21 februari jongstleden in een brief aan u (en in afschrift aan de Tweede Kamer) verzocht tot analyse en aanpassen van de Passagiers Name Record- wetgeving en de verwerkingen van de Passenger Name Record-gegevens. De aanleiding is de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 21 juni 2022 over de Passenger Name Record- richtlijn in een Belgische zaak.

Tijdens de Regeling van Werkzaamheden van 21 februari 2023 heeft de Tweede Kamer (op verzoek van Kamerlid Azarkan (DENK)) gevraagd om een brief naar aanleiding van de brief van de Autoriteit Persoonsgegevens van 21 februari 2023.

## 2. Geadviseerd besluit

- U wordt geadviseerd in te stemmen met het verzenden van een ontvangstbevestiging aan de Autoriteit Persoonsgegevens en de toezegging om binnen twee weken na verzenden van de ontvangstbevestiging met een inhoudelijke reactie te komen.
- U wordt geadviseerd in te stemmen met de inhoud en verzending van de brief aan de Tweede Kamer (inclusief de brief aan de Autoriteit Persoonsgegevens als afschrift).

## 3. Kernpunten

### Reactie Autoriteit Persoonsgegevens

- De Autoriteit Persoonsgegevens verzoekt in de brief van 21 februari 2023 tot een analyse en aanpassen Passagiers Name Record -wetgeving en Passagiers Name Record-verwerkingen.
- De Autoriteit Persoonsgegevens verzoekt met onmiddellijke ingang alle maatregelen te nemen om de Passagiers Name Record -wetgeving in overeenstemming te brengen met de Hofuitspraak, om de Europese lijn niet af te wachten en verwerkingen die in strijd zijn met de uitspraak met onmiddellijke ingang te staken.
- In uw reactie aan de Autoriteit Persoonsgegevens bevestigt u de ontvangst van de brief en geeft u te kennen bezig te zijn met een uitwerking van maatregelen in het licht van de uitspraak van het Hof van 21 juni 2022, zowel op nationaal als Europees niveau.
- U zegt toe om de inhoud van de brief van de Autoriteit Persoonsgegevens zorgvuldig te bestuderen en binnen twee weken na verzending van de

ontvangstbevestiging de Autoriteit Persoonsgegevens van een inhoudelijke reactie te voorzien.

Ministerie van Justitie en  
Veiligheid

#### *Brief aan de Tweede Kamer*

- In de Tweede Kamerbrief wordt kort ingegaan op het belang van het Passenger Name Record- instrument om ernstige criminaliteit en terrorisme te bestrijden en de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie op 21 juni 2022.
- U geeft in deze brief aan dat met deze uitspraak zowel het belang van de bestrijding van terrorisme en ernstige criminaliteit als het belang van bescherming van de privacy door het Hof onderschreven wordt en de inhoud van de richtlijn – en daarmee het instrument – overeind blijft.
- U informeert de Tweede Kamer over de brief van de Autoriteit Persoonsgegevens en geeft aan een afschrift van de reactie op deze brief met de Tweede Kamer te delen.
- U zegt toe om twee weken na de verzending van deze Kamerbrief de Tweede Kamer nader te informeren over de uitwerking van de noodzakelijke maatregelen naar aanleiding van de Hofuitspraak en de brief van de Autoriteit Persoonsgegevens.

Datum  
xx

Ons kenmerk  
4509788

#### *Vervolgtraject*

- U ontvangt eind volgende week een nota, waarin de voortgang van de analyse wordt toegelicht en de mogelijke vervolgstappen.

#### **4. Toelichting**

- Op 21 juni 2022 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie uitspraak gedaan in een door België doorverwezen zaak over de Passenger Name Record-Richtlijn. De zaak gaat om de verenigbaarheid van de Richtlijn met het Europese Handvest van Grondrechten.
- Het Hof heeft de Richtlijn in stand gehouden, maar er een (restrictieve) interpretatie van gegeven waar Lidstaten zich aan dienen te houden in hun nationale implementatie. Deze interpretatie is direct bindend en wordt sindsdien geanalyseerd, besproken en nader uitgewerkt op zowel Europees als nationaal niveau.
- Zorgvuldige analyse van de Hofuitspraak is noodzakelijk aangezien de beperkende interpretatie van het Hof onvoldoende handvatten bevat voor een eenduidige uitleg door Lidstaten.
- De Tweede Kamer is geïnformeerd over de uitspraak per brief van 30 juni 2022<sup>1</sup> en daarna (kort) in het Schriftelijk Overleg Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) van juli 2022<sup>2</sup> en het verslag van de JBZ-raad van oktober 2022<sup>3</sup>.

#### **Bijlage(n)**

- Brief van Autoriteit Persoonsgegevens van 21 februari 2023
- Reactie op de brief van Autoriteit Persoonsgegevens van 21 februari 2023
- Kamerbrief naar aanleiding van het verzoek van de Autoriteit Persoonsgegevens tot analyse en aanpassen van Passenger Name Record-wetgeving en Passenger Name Record-verwerkingen

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2021/2022, 29 754, nr. 644.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2021/2022, 32 317, nr. 770

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2022/2023, 32 317, nr. 786





## Digitale minuut: NCTV Detectie Reisbewegingen Bescherming Persoonsgegevens 2023 - 4391979

**Organisatieonderdeel**  
BD-NCTV-ACT2

**Behandelaar zaak**  
5.1.2.e BD/ACT

**Werkstroomeigenaar**  
5.1.2.e - BD/ACT

**Datum en tijd aangeboden**  
14-03-2023 om 17:33

### Paraferen- Kamerbrief en Reactie op AP brief aangaande Passenger Name Record

Externe id's: 5.1.2.e  
Instructie: - Afgestemd met DWJZ (5.1.2.e )

Toelichting op documenten: - In de werkstroom vindt u de volgende documenten:  
- De reactie op de brief van de Autoriteit Persoonsgegevens van 21 februari 2023  
- De beslissing en de Kamerbrief naar aanleiding van het verzoek van de Tweede Kamer (in de Regeling van werkzaamheden van 21 februari 2023) om binnen een week met een kabinetsreactie te komen.

Hiermee wordt voldaan met de toezegging aan de Tweede Kamer om binnen een week met een kabinetsreactie te komen.

### Werkstroomverloop

**Werkstroom afgebroken door** 5.1.2.e - BD/ACT  
14-03-2023 17:31



**Behandelen reactie door** 5.1.2.e - BD/ACT  
14-03-2023 17:31  
*Brief is in een andere werkst*

Instructie op taak: Zie opmerking MJenV. Inzet moet zijn om gewoon binnen door AP gestelde deadline te handelen. Dat betekent dat de opties voor maatregelen zsm bij MJenV moeten liggen. Graag cfm die wens oppakken en uitlopen.

**Ter info - Juridisch advies NCTV**  
13-03-2023 12:49

**Behandelen retour advies door** 5.1.2.e - BD/DBO/ADVIES  
27-02-2023 16:16

*Zie opmerking MJenV. Inzet moet zijn om gewoon binnen door AP gestelde deadline te handelen. Dat betekent dat de opties voor maatregelen zsm bij MJenV moeten liggen. Graag cfm die wens oppakken en uitlopen.*

Instructie op taak: Denk niet dat dit zo goed gaat. Graag memo met opties zsm naar mij, ergens komende dagen. De brief kan w,b niet spreken over brief bestuderen, twee weken, etc. We zullen moeten handelen, zsm. En dat is wat we moeten opschrijven en uitstralen. Zo creëren we onze eigen weerstand, terwijl het niet hoeft. We zullen wmb wel binnen 2 weken moeten reageren, inhoudelijk, AP. Dat is dus in de week van de zesde?

**Eindparaaf - Minister van JenV behandeld door Yeşilgöz - Zegerius, D. - BD/AL**  
27-02-2023 16:12

*Denk niet dat dit zo goed gaat. Graag memo met opties zsm naar mij, ergens komende dagen. De brief kan w,b niet spreken over brief bestuderen, twee weken, etc. We zullen moeten handelen, zsm. En dat is wat we moeten opschrijven en uitstralen. Zo creëren we onze eigen weerstand, terwijl het niet hoeft. We zullen wmb wel binnen 2 weken moeten reageren, inhoudelijk, AP. Dat is dus in de week van de zesde?*



Nationaal Coördinator  
Terrorismebestrijding en Veiligheid  
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Minister Justitie en Veiligheid

## nota

Implicaties Uitspraak van het Europees Hof aangaande  
Passenger Name Record

Afdeling Contraterrorisme 2

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 16950  
2500 BZ Den Haag  
www.nctv.nl

Contactpersoon

5.1.2.e

T 5.1.2.e

Datum

1 maart 2023

Ons kenmerk

4518165

### 1. Aanleiding

Op 21 juni 2022 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) uitspraak gedaan in een door België doorverwezen zaak over de Passenger Name Record Richtlijn (hierna: PNR-richtlijn). Op 21 februari 2023 heeft de Autoriteit Persoonsgegevens verzocht tot analyse en aanpassen van de Nederlandse Passenger Name Record-wetgeving<sup>1</sup> (hierna: PNR-wetgeving) en de verwerkingen van de Passenger Name Record-gegevens (hierna: PNR-gegevens). In deze nota wordt u een aantal keuzemogelijkheden voorgelegd om invulling te kunnen geven aan deze Hofuitspraak.

### 2. Gevraagd besluit

U wordt gevraagd een keuze te maken uit voorliggende opties om invulling te kunnen geven aan de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 21 juni 2022.

### 3. Kern

De Autoriteit Persoonsgegevens verzoekt met onmiddellijke ingang alle maatregelen te nemen om de PNR-wetgeving in overeenstemming te brengen met de Hofuitspraak, om de Europese lijn niet af te wachten en verwerkingen die in strijd zijn met de uitspraak met onmiddellijke ingang te staken.

De kritiek richt zich op twee hoofdpunten:

1. Huidige verwerking is in strijd met de Hofuitspraak
2. Niet gewacht kan worden tot het afronden van het Europese traject.

Op basis van de analyse worden u drie keuzemogelijkheden voorgelegd, die toezien op de bewaartermijn, de onafhankelijke toets en de selectie van intra-EU vluchten.

- **Optie 1. Bewaartermijn inperken naar vier jaar of zes maanden.**  
U wordt geadviseerd om de bewaartermijn in te perken naar vier jaar en daarnaast de volgende twee opties te overwegen.
- **Optie 2. Onafhankelijke toetsing door Officier van Justitie.**  
U wordt steun gevraagd voor de oplossing van het Openbaar Ministerie voor een "centrale Officier van Justitie", naast de aanpassing van de bewaartermijn.

<sup>1</sup> Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven



- **Optie 3. Selectie op intra-EU op niveau van luchthavens, waarbij filtering plaatsvindt op nationaal niveau.**

U wordt geadviseerd akkoord te gaan met de selectie op luchthavenniveau. Concreet betekent dit het selecteren 5.1.2.i Nederlandse luchthavens 5.1.2.i en in te stemmen met de inrichting van een technisch filter op nationaal niveau voor de aanlevering van passagiersgegevens, inclusief de borging in periodieke audits.

Afdeling Contraterrorisme 2

**Datum**

1 maart 2023

**Ons kenmerk**

4518165

Hieronder wordt de impact per onderdeel toegelicht en wordt de context geschetst waarin de Hofuitspraak is gedaan.

#### 4. Toelichting

##### Analyse en context Hofuitspraak

Het Hof oordeelde dat de PNR-richtlijn weliswaar inbreuk maakt op het recht op eerbiediging van het privé-, familie en gezinsleven en het recht op de bescherming van persoonsgegevens, maar proportioneel is in relatie tot de doelen die de richtlijn nastreeft - namelijk de bestrijding van ernstige criminaliteit en terrorisme - en de maatregelen waarin wordt voorzien om de privacy te beschermen. Volgens het Hof vereisen deze grondrechten echter dat de bevoegdheden waarin de richtlijn voorziet, slechts worden uitgeoefend voor zover dat strikt noodzakelijk is.

Het Hof benoemt drie essentiële knelpunten:

- Het Hof geeft aan dat bij intra-EU-vluchten niet de passagiersgegevens van alle vluchten mogen worden verzameld, tenzij er een acuut veiligheidsrisico is;
- Het Hof benadrukt dat een bewaartermijn van zes maanden toegestaan is, maar dat het bewaren van alle passagiersgegevens langer dan zes maanden - zonder aan te geven wat de noodzaak is - niet is toegestaan en dat een algemene bewaartermijn van vijf jaar niet is toegestaan;
- Het Hof benadrukt dat het verstrekken van PNR-gegevens aan bevoegde instanties, ofwel aan instanties die zich bezighouden met het opsporen en vervolgen, getoetst moet worden door een rechterlijke of onafhankelijke bestuurlijke autoriteit.

Deze knelpunten moeten worden beoordeeld in het licht van twee essentiële uitgangspunten:

1. Het belang dat het Hof hecht aan enerzijds de bescherming van de privacy maar anderzijds ook het belang van de bestrijding van de ernstige criminaliteit en terrorisme;
2. De context waarin de Hofuitspraak is gedaan. De Hofuitspraak is gegeven in een 5.1.2a zaak. In vergelijking met de 5.1.2a situatie heeft de Nederlandse wetgever aanvullende (privacy) waarborgen ingebouwd in het Passenger Name Record-instrument. Zo kent de Passagiersinformatie-eenheid Nederland een zeer beperkte eigenstandige beoordelingsbevoegdheid en kent geen opsporingsbevoegdheid. Het beoordelen of passagiersgegevens aan bevoegde instanties kunnen worden verstrekt, geschiedt binnen de waarborgen die het Nederlandse Wetboek van Strafvordering stelt. Daarmee onderscheidt het zich van de 5.1.2a situatie, waarbij de 5.1.2a Passagiersinformatie-eenheid valt onder de opsporing.

*5 Wat APD vliegt?*

De onderstaande keuzemogelijkheden moeten in voornoemd kader worden gezien.

#### **Optie 1. Bewaartermijn inperken**

Het Hof heeft bepaald dat een bewaartermijn van zes maanden noodzakelijk en proportioneel wordt geacht, maar dat een langere bewaartermijn slechts beperkt is toegestaan. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het Hof de bepaling in de PNR-richtlijn die expliciet de bewaartermijn van vijf jaar toestaat, in stand heeft gehouden. **U wordt geadviseerd om de bewaartermijn in te perken naar vier jaar.** De Functionaris Gegevensbescherming Passagiersinformatie-eenheid Nederland acht de bewaartermijn van vier jaar op dit moment onvoldoende onderbouwd, echter om de effectiviteit van het instrument te behouden, in lijn met de Hofuitspraak, wordt een bewaartermijn van vier jaar afdoende onderbouwd geacht.

#### **Optie 1.a. Bewaartermijn inperken naar vier jaar**

Geadviseerd wordt om een algemene bewaartermijn van vier jaar vast te stellen. Een algemene bewaartermijn van vier jaar past bij een interpretatie van de Hofuitspraak waarbij de algemene bewaartermijn wordt onderbouwd door het feit dat opsporingsonderzoeken naar zware criminaliteit en terrorisme één tot vier jaar oude data nodig hebben en het feit dat dergelijke opsporingsonderzoeken een opstartfase van enkele maanden bevatten. Met deze termijn is meegewogen dat criminele en terroristische activiteiten plaatsvinden álvorens verdachten in beeld komen van opsporingsinstanties. Dit wordt onderbouwd vanuit WODC-rapportages en bevestigd door bevoegde instanties en het Openbaar Ministerie. Deze inzichten bevestigen een indirect objectief verband tussen de PNR-gegevens en onderzoeken naar terroristische misdrijven of ernstige criminaliteit voor een periode van vier jaar. Bij een algemene bewaartermijn van vier jaar is de huidige dataverzameling nog passend binnen deze bewaartermijn, omdat de wet nog geen vier jaar van kracht is en PNR-gegevens is verzameld vanaf 18 juni 2019. Dat betekent in feite dat er nu (nog) geen data hoeft te worden vernietigd.

#### **Optie 1.b. Bewaartermijn inperken naar zes maanden**

Alternatief is om te besluiten tot een algemene bewaartermijn van zes maanden en alle data ouder dan zes maanden definitief te vernietigen. Dit wordt niet geadviseerd. Indien de bewaartermijn teruggaat naar zes maanden, zullen bevoegde instanties voor het opvragen van PNR-gegevens ouder dan zes maanden rechtstreeks vorderingen indienen bij meerdere afzonderlijke luchtvaartmaatschappijen op basis van de mogelijkheden die het wetboek van strafvordering biedt. Dit zal vertraging opleveren in de uitvoering van opsporingsonderzoeken. Daarnaast zorgt dit voor hogere administratieve lasten bij luchtvaartmaatschappijen en daarmee extra kosten.

Door alle data ouder dan zes maanden te verwijderen bestaat het gevaar lopende onderzoeken van bevoegde instanties in Nederland en in andere EU-lidstaten schade toe te brengen door (belastend danwel ontlastend) bewijsmateriaal te verwijderen. **De Hofuitspraak verplicht ook niet tot het absoluut terugbrengen van de algehele bewaartermijn naar zes maanden, maar laat ruimte om onder bepaalde voorwaarden<sup>2</sup> PNR-gegevens langer te bewaren.**

<sup>2</sup> Onder optie 1.a. wordt getracht invulling te geven aan de ruimte die het Hof biedt om PNR-gegevens langer dan zes maanden te bewaren.

Afdeling Contraterrorisme 2

Datum  
1 maart 2023

Ons kenmerk  
4518165

Commented [5.1.2.e]: 5.2.1

Commented [5.1.2.e]: 5.2.1



### **Optie 2 Onafhankelijke toets vorderingen en verstrekkingen**

Het Hof benadrukt dat het verstrekken van PNR-gegevens aan bevoegde instanties, ofwel aan instanties die zich bezighouden met het opsporen en vervolgen getoetst moet worden door een rechterlijke of onafhankelijke bestuurlijke autoriteit. U wordt steun gevraagd voor de oplossing van het Openbaar Ministerie voor een "centrale Officier van Justitie", naast de aanpassing van de bewaartermijn.

In de "Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven" is een uitgebreid formeel wettelijk systeem van gegevens- en rechtsbescherming van toepassing verklaard. Om die reden kan niet op voorhand worden geconcludeerd dat de Nederlandse praktijk, namelijk een officier van justitie direct PNR-gegevens bij de Passagiersinformatie-eenheid Nederland vordert, niet in overeenstemming is met de uitspraak van het Hof.

Desalniettemin wil het Openbaar Ministerie met de introductie van een 'centrale officier van justitie' een oplossing bieden voor het vermeende rechtmatigheidsprobleem door expliciet te waarborgen dat de vordering van PNR-gegevens vooraf wordt getoetst en wel door een functionaris die beantwoordt aan het door het Hof gestelde niveau van onpartijdigheid en onafhankelijkheid.

Concreet betekent dit dat alle vorderingen van officieren van justitie en opsporingsdiensten bij de Passagiersinformatie-eenheid Nederland, worden getoetst door een onafhankelijke 'centrale officier van justitie toetsing Passenger Name Record-vorderingen'. Dit betekent wel extra operationele capaciteit van een Officier van Justitie, die mogelijk zorgt voor vertraging in de behandeling van de vorderingen en opsporingsonderzoeken. Daarnaast moet benadrukt worden dat deze optie een significante aanpassing is van het werkproces conform de *Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden*, ofwel de nationale formele wetgeving (Strafvordering)<sup>3</sup>. Desalniettemin staat het Openbaar Ministerie achter de oplossing om een centrale officier van justitie aan te stellen.

De taak en de exacte ophanging van de centrale Officier van Justitie wordt uitgewerkt in een besluit van het College van Procureurs-Generaal. Besluitvorming hierover is binnen het Openbaar Ministerie in voorbereiding en wordt op korte termijn voorzien en valt binnen de politieke verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid voor het Openbare Ministerie.

### **Optie 3 Selectie Intra-EU vluchten-methodiek en aanleveringsmethodiek**

Het Hof geeft aan dat bij intra-EU vluchten niet de passagiersgegevens van alle vluchten mogen worden verzameld, tenzij er een acuut veiligheidsrisico is; Het Hof acht dat nationale wetgeving die ter bestrijding van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit een systeem invoert waarbij PNR-gegevens voor alle vluchten en andere soorten vervoer binnen de Unie altijd en zonder weging worden opgeslagen en bewaard, in strijd is met het Unierecht.

Bij besluit van 7 juni 2022 is geregeld dat Nederland op alle intra-EU vluchten PNR-gegevens mogen worden verzamelen en worden opgeslagen voor vijf jaar.

<sup>3</sup> Dit heeft implicaties op het gebied van opleidingen, werkprocessen en infrastructuur van het Openbaar Ministerie.

Afdeling Contraterrorisme 2

Datum  
1 maart 2023

Ons kenmerk  
4518165

Wacht  
niet een  
rechter?

Commented [5.1.2.e]: 5.2.1



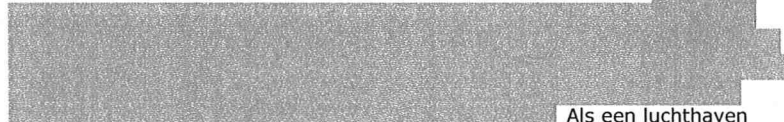
U wordt geadviseerd akkoord te gaan met de selectie op luchthavenniveau, concreet betekent dit het selecteren 5.1.2.i Nederlandse luchthavens 5.1.2.i en in te stemmen met de inrichting van een technisch filter op nationaal niveau voor de aanlevering van passagiersgegevens, inclusief de borging van de werking in periodieke audits.

### Optie 3.a Selectiemethodiek intra-EU

De uitspraak van het Hof geeft ruimte om de selectie van intra-EU- vluchten toe te spitsen op bepaalde verbindingen, reisroutes of luchthavens.

#### Selectie op luchthavenniveau

Om te bepalen voor welke intra-EU vluchten de PNR-gegevens wordt opgeslagen is een risicoanalyse uitgevoerd voor de Nederlandse luchthavens<sup>4</sup>. 5.1.2.i



Als een luchthaven binnen de selectie valt, wordt de data van alle intra-EU vluchten van en naar deze luchthaven ontvangen door Passagiersinformatie-eenheid Nederland.

Op basis van de uitgevoerde risicoanalyse (zowel kwalitatief als kwantitatief) op basis van objectieve criteria, zoals het aantal vertrekkingen, gebruikte modus operandi en relevantie voor opsporingsonderzoek, wordt geoordeeld dat passagiersgegevens van intra-EU vluchten van en naar de nationale luchthavens 5.1.2.i relevant zijn (noodzakelijk) voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit.

Voorsnog is er geen analyse beschikbaar die het noodzakelijk maakt om ook gegevens te verzamelen 5.1.2.i. Rekening dient te worden gehouden met het adaptieve vermogen van criminelen om routes aan te passen. Daarom vindt er periodiek een actualisatie plaats van deze risicoanalyse, in lijn met de Hofuitspraak. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de mogelijkheid die het Wetboek van Strafvordering biedt om passagiersgegevens voor vluchten naar 5.1.2.i luchthavens op te vragen bij luchtvaartmaatschappijen blijft bestaan.

### Optie 3.b Aanleveren van Intra- EU

Om te kunnen selecteren op intra-EU vluchten, rijst de vraag of luchtvaartmaatschappijen moeten worden verzocht om afzonderlijke vluchten of bestemmingen aan te leveren óf dat er gebruik wordt gemaakt van een filter op nationaal niveau. Bij de afweging is gezocht naar een werkwijze die werkbaar is voor bevoegde instanties en de luchtvaartsector én die recht doet aan de uitspraak van het Hof.

<sup>4</sup> Zoals het Hof aangeeft blijft Nederland onderzoek doen met het oog op het actualiseren van de selectiecriteria en daar waar nodig aan te scherpen. Hierbij volgt Nederland ook de Europese ontwikkelingen ten aanzien van gebruikte selectiecriteria.

Afdeling Contraterrorisme 2

Datum

1 maart 2023

Ons kenmerk  
4518165

Bij een technisch filter op nationaal niveau leveren luchtvaartmaatschappijen *alle* Intra-EU vluchten aan bij een in te richten doorgiftepunt. Hier wordt de data geautomatiseerd gefilterd; de data van geselecteerde vluchten wordt doorgezet naar de Passagiersinformatie-eenheid Nederland, de data van niet-geselecteerde vluchten wordt direct (automatisch) verwijderd. De Passagiersinformatie-eenheid Nederland krijgt daarmee uitsluitend toegang tot de PNR-gegevens van geselecteerde vluchten.

Afdeling Contraterrorisme 2

Datum

1 maart 2023

Ons kenmerk  
4518165

Het werken met een filter heeft belangrijke operationele en technische voordelen. Ook sluit de werkwijze met een filter aan bij de wijze waarop de Europese Commissie invulling geeft aan de PNR-uitspraak in haar nieuwe voorstellen op het gebied van Advance Passenger Information (API). De werking van het filter wordt periodiek onderzocht door middel van audits.

#### 5 Ontwikkelingen bij Europese lidstaten nav de Hofuitspraak

Europese lidstaten<sup>5</sup> geven aan dat zij de Hofuitspraak analyseren op mogelijke implicaties voor de betreffende nationale wetgeving. Verschillende lidstaten geven aan dat nu nog niet vaststaat of de nationale wetgeving aangepast dient te worden. 5.1.2.1

maar dat de data aanlevering in tussentijd door blijft gaan. Lidstaten benadrukken het belang van een gezamenlijke Europese aanpak. Indien Nederland eigenstandig te werk gaat, geeft dit een signaal af aan andere landen om ook hun eigen invulling te geven aan de privacy-standaard die het Hof voorschrijft, waarbij sommige landen het opsporingsbelang mogelijk zwaarder zullen wegen.

Commented [5.1.2.e]: 5.2.1

Uitzondering vormt op dit moment 5.1.2.a

. Daarnaast vindt er selectie van EU-vluchten plaats en is er een rechtelijke toets geïmplementeerd. 5.1.2a geeft aan dat zij hits missen en dat het proces een langere doorlooptijd kent voor validatie en onderzoek. 5.1.2.a wacht op het arrest van het Grondwettelijk Hof en treft intussen voorbereidingen om daar waar nodig aanpassingen door te voeren op juridisch, technisch en operationeel niveau.

In december 2022 heeft de Europese Commissie de Advance Passenger Information (API)-onderhandelingen gestart. Nederland zet onder andere in op een heldere uitwerking van de bewaartermijn die mogelijk ook voor Passenger Name Record gehanteerd kan worden.

#### 4 Politieke en bestuurlijke context en juridische implicaties

- Met name D66, Volt, SP en DENK volgen de ontwikkelingen op het gebied van PNR nauwgezet.
- In juni 2022 is het gebruik van de PNR-gegevens van intra-EU vluchten bestendigd in de PNR-wet. De Autoriteit Persoonsgegevens en bovengenoemde partijen waren kritisch op deze bestendiging.
- U heeft per brief dd. 30 juni 2022 aan de Kamer aangegeven belang te hechten aan een EU-breed afgestemde respons op de Hofuitspraak.
- De Europese privacy toezichthouder (European Data Protection Board, EDPB) heeft lidstaten opgeroepen om met een respons te komen op de

<sup>5</sup> Inmiddels hebben 10 landen gereageerd op de uitvraag van Nederland welke tijdelijke maatregelen er zijn getroffen.



uitspraak van het Hof. De brief van de Autoriteit Persoonsgegevens kan in dit licht worden geplaatst.

- Het Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC)-fiche over de nieuwe Advance Passenger Information-voorstellen van de Europese Commissie zijn op 10 februari 2023 aan de Tweede Kamer gestuurd. In de voorstellen van de Europese Commissie geeft de Europese Commissie een interpretatie van de Hofuitspraak, mogelijk dat er in het Schriftelijk Overleg van 8 maart 2023 in het kader van de JBZ-raad kamervragen worden gesteld.
- Tijdens de Regeling van Werkzaamheden van 21 februari 2023 heeft de Tweede Kamer (op verzoek van Kamerlid Azarkan (DENK)) gevraagd om een brief naar aanleiding van de brief van de Autoriteit Persoonsgegevens van 21 februari 2023 binnen een week.
- 24 Februari 2023 is er een 11-tal kamervragen gesteld door Kamerlid Azarkan (DENK) en Kamerlid Dekker-Abdulaziz (D66) naar aanleiding van het NOS-bericht van 21 februari 2023 getiteld "Toezichthouder: Overheid moet stoppen met verzamelen gegevens vliegpassagiers".

Afdeling Contraterrorisme 2

**Datum**

1 maart 2023

**Ons kenmerk**

4518165

#### *Juridische duiding uitspraak Hof (visie DWJZ)*

De uitspraak van het Hof is bindend vanaf het moment van publicatie en geeft vanaf dat moment de stand van het recht weer. Naar het oordeel van DWJZ verhouden bepaalde verwerkingen (o.m. toepassing op alle intra-EU vluchten en ongedifferentieerd bewaren PNR-gegevens na de termijn van zes maanden) zich niet met de uitspraak van het Hof en is er daarom een aanzienlijke kans dat de AP tot de conclusie komt dat er op deze punten onrechtmatig wordt gehandeld en tot oplegging van een sanctie overgaat (5.2.1).

Tegen een sanctiebesluit van de AP kan bezwaar worden gemaakt en vervolgens beroep bij de rechter worden ingesteld. In de huidige situatie, acht DWJZ, in ieder geval voor wat betreft voornoemde twee punten, de kans dat de AP in het gelijk wordt gesteld aanzienlijk.

Met betrekking tot de Hofuitspraak heeft DWJZ eerder aangegeven dat:

- Inperking van de verstrekking van alle passagiersgegevens van alle intra-EU vluchten door de luchtvaartmaatschappijen aan de Passagiersinformatie-eenheid Nederland;
- Een bewaartermijn van zes maanden is akkoord maar een langere termijn is slechts beperkt toegestaan;
- DWJZ betwijfelt of de verstrekking van Passagiersgegevens door de officier van justitie voldoende recht doet aan onafhankelijkheid.

#### **7 Afstemming**

- Afstemming met DWJZ over deze nota kon niet plaatsvinden, vanwege gebrek aan beschikbaarheid van DWJZ, eerdere zienswijze DWJZ is onverkort opgenomen.
- Visie vooraf Functionaris Gegevensbescherming Passagiersinformatie-eenheid Nederland heeft plaatsgevonden.
- DGPenV, OM, Pi-NL, KMar en Politie volgt na consultatie minister, voorgestelde opties zijn in overeenstemming van deze partners.
- DEIA, DRB, DGM heeft nog niet plaatsgevonden



**Van:** 5.1.2.e - BD/ACT  
**Aan:** 5.1.2.e - BD/NCTV; 5.1.2.e - BD/ACT  
**Cc:** 5.1.2.e - BD/ACT; 5.1.2.e - BD/ACT  
**Onderwerp:** FW: Annotatie Stafoverleg 6 maart 2023 aangevuld nav commentaar minister  
**Datum:** maandag 6 maart 2023 10:23:38

---

- In het commentaar van DBO wordt specifiek gevraagd naar de voorwaarden die het Hof stelt naar aanleiding van selectie intra-EU.
  - o Analyse DWJZ d.d. 1 juli 2022 (gedeeld met de minister op 20 juli 2022)
    - Voor extra-EU vluchten geldt dat de richtlijn niet verder dan het strikt noodzakelijke gaat door de PNR-gegevens van alle passagiers op voorhand door te geven en beoordelen
    - Voor intra-EU vluchten geldt dat de Uniewetgever het niet noodzakelijk heeft geacht het PNR-systeem uit te breiden naar alle intra-EU vluchten maar de lidstaten de mogelijkheid heeft geboden om het PNR-systeem uit te breiden naar (geselecteerde) intra-EU vluchten.
      - Aan een dergelijke beslissing verbindt het Hof een aantal strikte voorwaarden:
        - o Lidstaten dienen hierbij steeds na te gaan of uitbreiding naar alle of een deel van de vluchten strikt noodzakelijk en evenredig is aan de doelstelling van de PNR-richtlijn.
        - o Aan deze toets voegt het Hof het volgende element toe: alleen in het geval een lidstaat voldoende concrete redenen vaststelt om aan te nemen dat hij te maken heeft met een terroristische dreiging die reëel en actueel of voorzienbaar is, lijkt de toepassing voor een beperkte duur op alle intra-EU vluchten strikt noodzakelijk. Het bestaan van een dergelijke bedreiging toont immers op zichzelf een verband aan tussen de verwerking van de betrokken gegevens en de bestrijding van terrorisme.
        - o Als er geen sprake is van een werkelijke en actuele of voorzienbare terroristische dreiging, dan moet het PNR-systeem worden beperkt tot bepaalde intra-EU vluchten, meer bepaald de vluchten die verband houden met bepaalde verbindingen, reisroutes of luchthavens waarvoor er aanwijzingen bestaan dat deze toepassing gerechtvaardigd is.
        - o De selectie dient regelmatig te worden herzien.
        - o Op deze beslissing moet effectief controle kunnen worden uitgeoefend door een rechterlijke instantie of een onafhankelijke bestuurlijke autoriteit waarvan de beslissing bindend is.
      - Ter motivering van dit oordeel stelt het Hof dat terroristische dreigingen door hun aard en bijzondere ernst en door het karakter van de omstandigheden waarin zij zich voordoen, verschillen van het algemene, permanente risico op ernstige strafbare feiten, die het ongedifferentieerd toepassen van het PNR-systeem op alle (extra- en) intra-EU vluchten niet kunnen rechtvaardigen.
  - Uit de evaluatie van de PNR-richtlijn in 2020 werd door de Europese Commissie overigens geoordeeld dat vrijwel alle Lidstaten 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.
- Landen die tot nu toe hebben gereageerd: 5.1.2.a (10 landen). 5.1.2.a en 5.1.2.a hebben besloten om de verstrekkingen in te perken. 5.1.2.a heeft hangende de nationale rechtszaken forse inperkingen ingevoerd. In tegenstelling tot eerder bericht ligt er geen rechtelijke uitspraak in 5.1.2.a (annotatie voor gesprek AP) aan ten grondslag, maar wordt die wel voorzien. Onduidelijk is óf en welke stappen de Europese Commissie gaat nemen om de eenduidigheid binnen Europa te behouden. Op dit moment ligt de focus van de Europese Commissie bij de Advance Passenger Information-voorstellen.
  - Wat gaan we doen met AP-brief en TK brief? (Deadline AP was 7 maart en TK- brief is 8 maart 2023) Telt het reces wel of niet mee in termijn.

#### **Naar aanleiding vragen minister**

- Autoriteit Persoonsgegevens gaat niet in op de extra waarborgen die in Nederland zijn opgenomen in vergelijking met andere Europese lidstaten (5.1.2.a) maar kijkt uitsluitend naar de Hofuitspraak zelf en de noodzakelijke inperking. In eerdere adviezen zinspeelde de Autoriteit Persoonsgegevens dat het PNR-instrument in strijd is met het Handvest. Daar is het Europese Hof niet in meegegaan door de PNR-richtlijn in stand te houden.
    - o Pi-NL geen eigenstandige opsporingsbevoegdheid, Nederland heeft gekozen voor "vorderen van gegevens" in de zin van het Wetboek van Vordering, een wet in formele zin, waarin onafhankelijkheid en de nodige rechterlijke controlemechanisme zijn ingebouwd.
    - o Anders gezegd: 5.1.2.i
  - o In Nederland is het gehele proces betrokken in Strafvordering vanwege het simpele argument dat de PNR-gegevens naar hun aard te scharen zijn onder gegevens als bedoeld in artikel 126nd en overeenkomstig.
  - o Door Strafvordering van toepassing te verklaren dienen bevoegde instanties hun PNR-verzoek te richten aan de officier van justitie, die beoordeelt of het verzoek voldoet aan de vereisten gesteld in het van toepassing zijnde artikel in Strafvordering (waaronder proportionaliteit en subsidiariteit, ofwel de afweging of inbreuk ex 7 en 8 Handvest wel rechtvaardig en noodzakelijk is) én of het verzoek betrekking heeft op feiten die binnen de PNR-doelbinding vallen. De officier van justitie vordert de gegevens en hiermee worden alle waarborgen en beschermingsmechanismen die Strafvordering biedt, geactiveerd. In de verschillende fasen van het strafproces is er de nodige rechterlijke controle en de officier van justitie legt zo nodig verantwoording af bijvoorbeeld voor de gemaakte afweging mbt het vorderen van PNR-gegevens. De strafrechter toetst uiteindelijk of een vordering terecht gedaan is; zou deze oordelen dat daar geen sprake van is, kan het als ultieme consequentie hebben dat de resultaten van die vordering plus alles wat daaruit voortvloeit, worden geschrapt uit het dossier (als "fruits of the poisoned tree")
  - o De Pi-NL speelt hierin een bescheiden rol: er is geen sprake van verzoeken, dus ook geen beoordelingsrol. En zij is niet een orgaan die bevoegd is terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit te voorkomen, op te sporen, te onderzoeken of te vervolgen, 5.1.2i
  - o Deze bescheiden positie van de Pi-NL komt overigens op elk verwerkingsonderdeel terug. De Pi-NL verwerkt slechts de door de luchtvaartmaatschappijen verstrekte PNR-gegevens, maar niet de resultaten van de verwerkingen conform de doeleinden van artikel 6 PNR-Richtlijn, ofwel van de vergelijking met een databank (in NL: 5.1.2.i), risicocriteriaset, gegevens uit een verzoek van een andere lidstaat of Europol of gegevens uit een vordering conform Sv. Omgekeerd: de Pi-NL als ZBO sui generis, buiten de opsporing/rechtshandhaving geplaatst, heeft tot gevolg dat zij geen enkele eigenstandige bevoegdheid heeft ten aanzien van het gebruik van PNR-gegevens. Deze bevoegdheden worden namelijk gevonden in andere formele wetten, zoals WPG, Strafvordering en Politiewet.
  - o Het OM vindt het belangrijk dat dit als uitgangspunt voor de nodige beslissingen wordt meegenomen.
- Waarom geen rechter-commissaris? Kan, maar daarmee neem je ook stelling over de positie van de Officier van Justitie in het Nederlandse strafrecht. Op zich biedt het



strafprocesrecht thans de mogelijkheid dat het OM de rechter-commissaris vooraf om een machtiging vraagt voor een vordering ter verkrijging van PNR-gegevens, zo valt af te leiden uit het arrest van de Hoge Raad van 4 april 2022 . In dat geval zou zeker worden voldaan aan de door het HvJ EU geformuleerde eis van 'voorafgaande controle door een rechterlijke instantie'. Voorgesteld wordt echter om die weg hier niet te bewandelen, maar in plaats daarvan te kiezen voor een oplossing binnen de OM-organisatie door middel van de aanstelling van de centraal officier van justitie. Door nu reeds te kiezen voor de rechter-commissaris zou immers een moeilijk terug te draaien voldongen feit worden gecreëerd, terwijl de rechtsontwikkeling bij het HvJ EU allerm minst volledig uitgekristalliseerd is. Daar komt bij dat in de rechtspraak van het HvJ EU aanknopingspunten zijn te vinden voor de gedachte dat het Hof akkoord zou gaan met de voorgestelde oplossing van een centrale, onafhankelijk van het zaaks-OM opererende officier.

- De combinatie van de introductie van de figuur van een centraal OvJ samen met het voorgestelde besluit biedt in ieder geval in materiële zin een extra toets in de geest van de overwegingen van het HvJ EU met betrekking tot de vereiste onafhankelijkheid met daarbij een extra waarborg door de formele plaatsing op afstand ten opzichte van het zaaks-OM. Daardoor zou het OM een sterke positie innemen wanneer in de toekomst in rechte de vraag zou opkomen of sprake is van een zodanig vormverzuim dat de rechter daar op grond van art. 359a Sv gevolgen moet verbinden.

<b>Optie: elke vordering vooraf laten toetsen door een rechter-commissaris</b>	
Toelichting	Vergelijkbaar als hierboven maar dan toetsing door een rechter-commissaris voordat de vordering wordt ingediend.
Effecten	Zie hierboven
Voordelen	Nog strikte implementatie van de uitspraak van het Hof
Nadelen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kost extra operationele capaciteit bij de Rechtspraak en zorgt mogelijk voor vertraging in de behandeling van vorderingen.</li> <li>- ondermijnt bij bestaande vorderingspraktijk van wetboek van strafvordering, waarbij alle andere vorderingen vanuit artikel 126nd van het wetboek van strafvorderingen afgedaan kunnen worden door een Officier van Justitie.</li> <li>- Deze oplossing is ook gekozen voor het Centrale Toegangspunt in het kader van ETIAS, EES.</li> </ul> <p>De keuze voor een centrale toetsende officier van justitie is deels geënt op het thans bij de Kamer in behandeling zijnde wetsvoorstel Uitvoeringswet EU-verordeningen Grenzen en Veiligheid. In dat wetsvoorstel wordt bepaald dat een officier van justitie als 'centraal toegangspunt' beslist over de verstrekking van gegevens uit een aantal op het EU-recht gebaseerde databank aan opsporingsdiensten en officieren van justitie. In het tweede lid van het voorgestelde vierde artikel staat dat het centraal toegangspunt "volledig onafhankelijk optreedt ten opzichte van de in artikel 3 aangewezen autoriteiten alsmede van de officier van justitie die het gezag over die autoriteiten uitoefent". De door de Uitvoeringswet te implementeren EU-verordeningen bieden expliciet de ruimte voor een dergelijke constructie waarbij een lid van het OM vorderingen van (of onder gezag van) andere leden van het OM toetst, mits dat 'in volledige onafhankelijkheid' gebeurt.</p>



	Dit scenario is nog helemaal niet besproken met de Rechtspraak en hiervoor heeft ook geen afstemming plaats gevonden met DWJZ.
Onderliggende opties	Geen
Advies	Negatief vanuit Positief vanuit

Hartelijke groet,

5.1.2.e

Senior Beleidsmedewerker Detectie Reisbewegingen

.....  
**Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid**

PNI/ Detectie Reisbewegingen (DR)

Postbus 16950 | 2500 BZ | Den Haag | [www.nctv.nl](http://www.nctv.nl)

.....  
**T** 5.1.2.e **E** 5.1.2.e @minjenv.nl

**M** 5.1.2.e

.....  
**National Coordinator for Security and Counterterrorism**

Travel Movements Alert Programme

P.O. Box 16950 / 2500 BZ The Hague

The Netherlands