

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Autoriteit Persoonsgegevens
t.a.v. De heer Wolfsen
Postbus 93374
2509 AJ Den Haag

**Ministerie van Justitie en
Veiligheid**

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

T 070 370 68 89
F 070 370 79 39

Ons kenmerk
4536425

Uw kenmerk
z2023-00512

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 10 maart 2023

Onderwerp Reactie op de oproep van de Autoriteit Persoonsgegevens

Geachte heer Wolfsen,

Hierbij bevestig ik de ontvangst van uw brief van 21 februari 2023 waarin u verzoekt tot analyse en het aanpassen van de Passenger Name Record-wetgeving (hierna: PNR-wet) en de verwerkingen van de Passenger Name Record-gegevens (hierna: PNR-gegevens) naar aanleiding van de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) van 21 juni 2022.

U heeft mij op 21 februari 2023 verzocht om met onmiddellijke ingang alle benodigde maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de "Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven" en bijbehorende verwerkingen van passagiersgegevens in overeenstemming worden gebracht met de interpretatie van de richtlijn die het Hof heeft gegeven. Ik onderschrijf deze oproep en, zoals ik eerder in mijn brief van 30 juni 2022¹ heb aangegeven, werk ik al enige tijd – samen met alle betrokken partners - op nationaal en op Europees niveau aan de juridische, operationele en technische uitwerking van maatregelen.

Graag neem ik u mee in de analyse van de Hofuitspraak, de context waarin deze heeft plaatsgevonden, de maatregelen die ik op nationaal niveau zal invoeren en de afwegingen/overwegingen die ik daarbij heb gemaakt.

Analyse en context Hofuitspraak

In de uitspraak van 21 juni 2022, in de door België doorverwezen zaak over de Passenger Name Record-richtlijn², oordeelde het Hof dat deze richtlijn weliswaar inbreuk maakt op het recht op eerbiediging van het privé-, familie en gezinsleven en het recht op de bescherming van persoonsgegevens³, 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

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

² Richtlijn (EU) 2016/681 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit.

³ Artikel 7 en 8 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

bevoegdheden waarin de richtlijn voorziet, slechts worden uitgeoefend voor zover dat strikt noodzakelijk is.

**Ministerie van Justitie en
Veiligheid**

Met deze uitspraak wordt zowel het belang van de bestrijding van terrorisme en ernstige criminaliteit, zoals mensenhandel, als het belang van bescherming van de privacy door het Hof onderschreven en blijft de inhoud van de richtlijn – en daarmee het instrument - overeind.

Datum
10 maart 2023
Ons kenmerk
4536425

Ik acht het nog steeds van cruciaal belang om de gevolgen van de uitspraak gezamenlijk vanuit Europees perspectief te adresseren om een sterke informatiepositie van de verschillende lidstaten in de strijd tegen terrorisme en ernstige criminaliteit te handhaven. Hier zal ik mij de aankomende tijd dan ook onverminderd voor in blijven zetten. Tegelijkertijd wil ik er ook voor zorgen dat in de tussentijd ernstige criminaliteit en terrorisme zo effectief mogelijk én met respect voor de bescherming van de persoonsgegevens van luchtvaartpassagiers, kan worden bestreden. Daarbij is het van belang dat de "Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven" verschillende (privacy) waarborgen bevat voor de verwerking van passagiersgegevens.⁴

In dit opzicht is onze nationale situatie niet één op één te vergelijken met de Belgische situatie, op basis waarvan het Hof uitspraak heeft gedaan. Zo kent de Passagiersinformatie-eenheid Nederland geen opsporingsbevoegdheid. Daarnaast gelden voor verzoeken om passagiersgegevens van bevoegde instanties, die door de Passagiersinformatie-eenheid worden behandeld, de waarborgen die het wetboek van Strafvordering stelt. Dit betekent concreet dat in alle gevallen de officier van justitie zal toetsen of de gevraagde passagiersgegevens verstrekt mogen worden. De Belgische passagiersinformatie-eenheid doet deze toetsing zelf en heeft wél zelfstandige opsporingsbevoegdheden. Daarbij worden de passagiersgegevens – anders dan in Nederland – ook voor grens- en inlichtingendoeleinden gebruikt.

Naast de bestaande privacy waarborgen zal ik nog dit jaar – in lijn met de uitspraak van het Hof en uw verzoek – een aantal aanpassingen doen om de feitelijke verwerking van PNR-gegevens in overeenstemming te brengen met de uitspraak van het Hof. Ik zal in deze brief uitgebreid ingaan op deze aanpassingen en hoe deze zorgen voor een evenredig én proportioneel pakket aan maatregelen en waarborgen. Een afschrift van mijn reactie aan u, is ter beschikking gesteld aan de Kamer. Hieronder zal ik de maatregelen kort toelichten.

Maatregel 1. Algemene bewaartermijn inperken naar drie jaar

Ik heb besloten om een algemene bewaartermijn van drie jaar vast te stellen en vijf jaar in alle gevallen waarin binnen die drie jaar een concrete link met terrorisme of ernstige criminaliteit is gebleken. Een algemene bewaartermijn van drie jaar is een forse inperking van de in de PNR-richtlijn genoemde vijf jaar en de in de huidige PNR-wet vastgestelde vijf jaar. Een algemene bewaartermijn van drie jaar past bij een interpretatie van de Hofuitspraak, waarbij de algemene bewaartermijn noodzakelijk is vanwege het feit dat opsporingsonderzoeken naar zware criminaliteit en terrorisme één tot drie jaar oude data nodig hebben en het feit dat dergelijke opsporingsonderzoeken een opstartfase van meerdere maanden behelst.

⁴ Zie hiervoor ook mijn brief over de privacy audits bij de Passagiersinformatie-eenheid Nederland van 14 december 2022: Kamerstukken II, 2022/2023, 34 861, nr. 34.

Een verdere inperking heeft vergaande consequenties voor de opsporingspraktijk en de slagvaardigheid van de bevoegde instanties in de strijd tegen terrorisme en ernstige criminaliteit. Een inperking van de bewaartermijn minder dan drie jaar leidt er waarschijnlijk toe dat niet meer aan de doelstellingen van de PNR-richtlijn kan worden voldaan, omdat er onvoldoende PNR-gegevens beschikbaar zijn om terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit te voorkomen, op te sporen, te onderzoeken en te vervolgen en zo de interne veiligheid te bevorderen.

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Datum
10 maart 2023

Ons kenmerk
4536425

Onderbouwing noodzaak algemene bewaartermijn van drie jaar

Op basis van WODC-rapportages en lopende onderzoeken wordt geconcludeerd dat daders al geruime tijd actief zijn voordat de opsporing zich op hen richt. Zo blijkt uit een onderzoek van het WODC naar *Georganiseerde criminaliteit in Nederland*⁵ dat in drie kwart van de onderzochte zaken de daders al langer dan een jaar actief waren voordat de opsporing zich op hen richt. In de helft van de zaken lag de pleegperiode op meer dan twee jaar. Dit betekent dat er tijd overheen gaat, voordat bepaald kán worden of een passagier zich schuldig maakt aan ernstige criminaliteit en/of terrorisme. Zo gaan onderzoeken naar grootschalige georganiseerde criminaliteit per definitie over het in kaart brengen van patronen en netwerken. Dat betekent dat je over PNR-gegevens voor een langere termijn zou moeten kunnen beschikken, om bijvoorbeeld mensensmokkelroutes, tussenpersonen en facilitators te kunnen identificeren.

Zo blijkt uit een strafzaak naar grootschalige cocaïnehandel en witwassen uit december 2022, die qua feiten teruggaat tot 2018, dat vluchtgegevens hebben bijgedragen aan de bewijslast door het kunnen koppelen van versleutelde berichten (Sky-ECC nummers) aan reisbewegingen van verdachten⁶. Deze inzichten bevestigen een indirect objectief verband tussen de PNR-gegevens en onderzoeken naar terroristische misdrijven of ernstige criminaliteit voor een periode van drie jaar, zoals door het Hof vereist.

Daarnaast dient rekening gehouden te worden met de wijze waarop in Nederland gestart wordt met (grootschalige) opsporingsonderzoeken naar ernstige criminaliteit en terrorisme en de daarmee gepaard gaande doorloopsnelheid.

Alvorens een opsporingsonderzoek naar georganiseerde criminaliteit wordt gestart, vindt veelal een wegingsproces plaats waarin keuzes worden gemaakt over de verdachten en delicten waar het onderzoek zich op zal richten. Als een crimineel samenwerkingsverband in beeld komt en wordt besloten tot een opsporingsonderzoek, kost het vervolgens enige tijd om de benodigde politiecapaciteit bijeen te krijgen. Daarnaast kennen onderzoeken naar grootschalige, georganiseerde criminaliteit altijd een internationale component, wat leidt tot internationale samenwerking wat ook effect heeft op de termijn waarop PNR-gegevens beschikbaar dienen te blijven.

Effecten en consequenties van inperken algemene bewaartermijn

Wetswijziging en consultatie op Europees niveau

⁵ Cahier 2019-17, *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: daders, verwevenheid en opsporing: Rapportage in het kader van de vijfde ronde van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*, WODC; p. 75

⁶ Rb. Amsterdam 23 december 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:7847.

Binnen een maand zal invulling worden gegeven aan de Hofuitspraak door geen passagiersgegevens ouder dan drie jaar meer te verstrekken aan bevoegde instanties. Tegelijkertijd zal op dit punt ook de "Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven" worden aangepast. Ondertussen zal ik de onderhandelingen over bewaartermijnen in Europees verband blijven voeren, zodat een sterke informatiepositie voor alle lidstaten in de internationale strijd tegen terrorisme en ernstige criminaliteit kan worden gehandhaafd.

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Datum

10 maart 2023

Ons kenmerk

4536425

Vernietiging van PNR-gegevens ouder dan drie jaar

Met de inperking van de bewaartermijn van vijf naar drie jaar, is de huidige dataverzameling niet meer in overeenstemming, de wet is immers vanaf 18 juni 2019 van kracht. Dat betekent dat er nu al PNR-gegevens moeten worden vernietigd en onomkeerbaar verloren zullen gaan. Hierbij moet wel aangegeven worden dat gegevens die op dit moment onderwerp zijn van een gerechtelijke procedure, waarbij gedurende het onderzoek PNR-gegevens zijn gevorderd, niet mogen worden verwijderd. Hiervoor is nog een nadere analyse nodig op welke wijze hier invulling aan kan worden gegeven.

Vorderingen van PNR-gegevens bij luchtvaartmaatschappijen

De inperking van de algemene bewaartermijn betekent dat bevoegde instanties voor het vorderen van PNR-gegevens ouder dan drie jaar terugvallen op de werkwijze voordat de Passagiersinformatie-eenheid Nederland operationeel was en zich zullen moeten wenden tot afzonderlijke luchtvaartmaatschappijen. Dit heeft zowel impact voor luchtvaartmaatschappijen als voor de bevoegde instanties, door een toename van administratieve last.

Verwijdering van (belastend dan wel ontlastend) bewijsmateriaal

Door alle data ouder dan drie jaar te verwijderen, bestaat het gevaar lopende onderzoeken van bevoegde instanties in Nederland en in andere EU-lidstaten schade toe te brengen door (belastend dan wel ontlastend) bewijsmateriaal te verwijderen.

Ter illustratie: in de afgelopen zeven maanden waren 120 vorderingen voor historische passagiersgegevens ouder dan drie jaar door bevoegde instanties in lopende onderzoeken naar zware georganiseerde criminaliteit (zoals kinderporno, mensenhandel et cetera) en terrorisme gedaan. In totaal zijn er in de afgelopen zeven maanden door bevoegde instanties meer dan 1300 vorderingen voor historische PNR-gegevens ingediend voor onderzoeken die vallen binnen de doelbinding van de PNR-richtlijn. In 2022 hebben er 717 verstrekking van PNR-gegevens plaats gevonden met doelbinding terroristische misdrijven.

Tijdspad

Binnen een maand zal zonder aanpassing van de wet invulling worden gegeven aan de Hofuitspraak door geen PNR-gegevens meer te verstrekken aan bevoegde instanties ouder dan drie jaar. Hiermee wordt de praktijk in overeenstemming gebracht met de Hofuitspraak. Alvorens tot verwijdering van PNR-gegevens ouder dan drie jaar over te kunnen gaan, dient nader onderzocht te worden, welke gegevens niet verwijderd kunnen worden in verband van lopende wettelijke procedures.

Maatregel 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 van

strafbare feiten getoetst moet worden door een rechterlijke instantie of onafhankelijke bestuurlijke autoriteit. Het Openbaar Ministerie wil dit verder inbedden met de introductie van de op afstand van het opsporingsonderzoek gepositioneerde officier van justitie. Concreet betekent dit dat alle vorderingen van officieren van justitie en opsporingsdiensten bij de Passagiersinformatie-eenheid Nederland, worden getoetst door de op afstand van het opsporingsonderzoek gepositioneerde officier van justitie. Hiermee geef ik invulling aan de door het Hof gevraagde toetsing door een onafhankelijke bestuurlijke autoriteit.

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Datum
10 maart 2023

Ons kenmerk
4536425

Tijdspad

Sinds de Hofuitspraak heeft het Openbaar Ministerie besloten om tijdelijk geen vorderingen meer door opsporingsambtenaren (ex 126nc en 126a) rechtstreeks bij de Passagiersinformatie-eenheid Nederland in te laten dienen, maar alleen na toetsing door een Officier van Justitie. De realisatie van een op afstand van het opsporingsonderzoek geplaatste officier van Justitie kent op zich een langere doorlooptijd, maar hier wordt de komende tijd prioriteit aan gegeven.

Maatregel 3 Selectie van intra-EU vluchten op luchthavenniveau

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

Ik heb besloten om de selectie van intra-EU vluchten op luchthavenniveau te maken en daarnaast een technisch filter op nationaal niveau in te richten voor de aanlevering van passagiersgegevens, inclusief de borging van de werking in periodieke audits.

De uitspraak van het Hof geeft ruimte om de selectie van intra-EU- vluchten toe te spitsen op bepaalde verbindingen, reisroutes of luchthavens. Aangezien de selectie van bepaalde verbindingen en/of reisroutes een Europese aanpak volgt, en daarmee aanzienlijke doorlooptijd kent, en ik op korte termijn maatregelen wens te treffen, heb ik besloten om de selectie van intra-EU vluchten op nationaal luchthavenniveau te gaan maken. Deze selectiemethodiek laat onverlet dat Nederland op een later moment, wanneer een Europese aanpak is uitgekristalliseerd, kan blijven aansluiten bij een Europese selectiemethodiek. Voor nu, op korte termijn, is de selectie van intra-EU vluchten op luchthavenniveau het meeste realiseerbaar.

Om te bepalen voor welke intra-EU vluchten de PNR-gegevens worden opgeslagen is een risicoanalyse uitgevoerd voor de Nederlandse luchthavens⁷. De analyse richt zich op de vraag voor welke vluchten, die verband houden met bepaalde luchthavens, er inderdaad aanwijzingen bestaan die het verwerken van intra-EU-passagiersgegevens rechtvaardigen. Hierbij wordt uitgegaan van het risiconiveau van luchthavens binnen Nederland voor die strafbare feiten die passen in de doelbinding van het Passenger Name Record-instrument. Als een luchthaven binnen

⁷ 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.

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

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Op basis van de uitgevoerde risicoanalyse (zowel kwalitatief als kwantitatief) aan de hand 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 geselecteerde luchthavens relevant zijn (noodzakelijk) voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit.

Datum
10 maart 2023

Ons kenmerk
4536425

Vooralsnog is er geen analyse beschikbaar die het noodzakelijk maakt om ook gegevens te verzamelen voor de overige luchthavens. Wel dient rekening 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 deze overige luchthavens op te vragen bij luchtvaartmaatschappijen blijft bestaan.

Tijdspad

Het uitvoeren van een gewijzigde selectiemethode vereist zowel een technische aanpassing als het uitwerken van operationele processen. De inschatting is dat de technische aanpassingen vóór de zomer van 2023 kunnen worden gerealiseerd, omdat vergelijkbare technische functionaliteiten in de gebruikte ICT-applicatie (Travel Information Portal) aanwezig zijn. Met de uitwerking van de benodigde procedures kan wel direct gestart worden, maar die zijn niet direct gerealiseerd.

Voor de lange termijn moet de wet aangepast worden. Momenteel wordt in Europees verband gekeken naar een specifiek risicoanalyse model om te komen tot een selectie van intra-EU vluchten. Dit biedt mogelijkheden voor verdere aanscherping van de selectiemethode voor intra-EU vluchten.

Maatregel 4 Filtering van aanleveren intra EU-vluchten op nationaal niveau

Om te kunnen selecteren op intra-EU vluchten is gezocht naar een werkwijze die recht doet aan de uitspraak van het Hof en werkbaar is voor bevoegde instanties en de luchtvaartsector. Daarom heb ik opdracht gegeven om een technisch filter te ontwerpen, waardoor luchtvaartmaatschappijen *alle* Intra-EU vluchten kunnen aanleveren bij een in te richten doorgiftepunt waar de data vervolgens geautomatiseerd gefilterd wordt. 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.

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). Bij de inrichting en totstandkoming van het filter zal de Functionaris Gegevensbescherming van de Passagiersinformatie-eenheid Nederland worden geconsulteerd, en een *data protection impact assessment* (DPIA) worden opgesteld. De werking van het filter wordt periodiek onderzocht door middel van audits.

Tijdspad

Voor de realisatie van het filter op nationaal niveau dienen er technische aanpassingen gedaan te worden aan de ICT-applicatie. Hier kan op korte termijn mee gestart worden, de verwachting is dat dit filter eind dit jaar kan worden gerealiseerd.

Met bovenstaande maatregelen geef ik invulling aan een evenredig en proportioneel pakket aan maatregelen en waarborgen die noodzakelijk zijn voor de bestrijding van terrorisme en zware criminaliteit, met de noodzakelijke bescherming van persoonsgegevens.

Met vriendelijke groet,

D. Yeşilgöz-Zegerius
De Minister van Justitie en Veiligheid

**Ministerie van Justitie en
Veiligheid**

Datum
10 maart 2023

Ons kenmerk
4536425