

Vergaderjaar 2018–2019

34 861

Regels ter implementatie van richtlijn (EU) 2016/681 van het Europees parlement en de Raad van 27 april 2016 over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit (PbEU 2016, L 119) (Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven)

Nr. 12

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 1 februari 2019

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid, heeft na kennisneming van de nota naar aanleiding van het verslag en de nota van wijziging nog behoefte aanvullende vragen en opmerkingen aan de regering voor te leggen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het nader verslag. Een groot deel van de vragen heeft betrekking op het van toepassing verklaren van de uit de richtlijn voortvloeiende maatregelen op vluchten binnen de Europese Unie (intra-EU vluchten). Ik maak graag van de gelegenheid gebruik om, alvorens over te gaan tot de beantwoording van de gestelde vragen, het belang van deze toepassing op intra-EU vluchten nader te onderbouwen.

PNR-gegevens zijn van grote toegevoegde waarde voor de informatiepositie van de rechtshandhavingsautoriteiten bij het opsporen van Europese terroristische en criminele netwerken. Zo'n 77 miljoen passagiers passeren jaarlijks de Nederlandse luchthavens. Hiervan reizen naar schatting 52 miljoen passagiers (68%) intra-EU. Door PNR-gegevens van intra-EU vluchten te vergelijken met zogeheten signaleringslijsten (SIS-II-databank) en risicocriteria kunnen binnen het Schengengebied personen die mogelijk betrokken zijn bij terrorisme of zware criminaliteit op intra-EU vluchten worden gedetecteerd. Daarnaast kan het raadplegen van PNR-gegevens van intra-EU vluchten bijdragen aan het sneller opsporen van een verdachte na een terroristische aanslag of ander zwaar vergrijp in Europa.

Mede hierom hebben de lidstaten in de JBZ-Raad van 3 en 4 december 2015 unaniem een gezamenlijke verklaring aangenomen dat zij ten volle gebruik zullen maken van de mogelijkheid die de richtlijn biedt om deze

op intra-EU vluchten toe te passen. Ik wijs er voorts op dat op 21 december 2017 in de VN Veiligheidsraad Resolutie 2396 unaniem is aangenomen. Deze verplicht tot het ontwikkelen van de slagkracht om PNR-gegevens te verzamelen, te verwerken en te analyseren van alle vluchten voor alle leden van de VN,¹ zulks in het kader van de bestrijding van terrorisme. Ook op grond van deze resolutie van de Veiligheidsraad is Nederland verplicht tot het verzamelen en analyseren van PNR-gegevens van alle vluchten. Met de implementatie van de PNR-richtlijn en het van toepassing verklaren op intra-EU vluchten voldoet Nederland aan deze internationaalrechtelijke verplichting.

Op nationaal niveau benadrukken alle bevoegde instanties² (de politie, het openbaar ministerie, de bijzondere opsporingsdiensten, de rijksrecherche en de Koninklijke Marechaussee) en de AIVD het belang van toepassing van de PNR-richtlijn op intra-EU vluchten. De PNR-richtlijn zonder toepassing op intra-EU vluchten is zeer nadelig voor de informatiepositie van deze instanties en de mogelijkheden voor detectie en opsporing bij het tegengaan van terrorisme en ernstige criminaliteit. Immers, terroristen en zware criminelen hebben netwerken binnen Europa en reizen frequent tussen de lidstaten. Het verzamelen van gegevens van intra-EU-reizen geeft de opsporingsinstanties een effectief middel in handen deze netwerken in kaart te brengen en in samenwerking met andere lidstaten terrorisme en zware criminaliteit te bestrijden en berechting van verdachten van deze vormen van criminaliteit mogelijk te maken. De opsporingsinstanties zullen beter in staat zijn inzichtelijk te maken hoe deze netwerken binnen Europa opereren, hetgeen een gerichtere aanpak van deze netwerken mogelijk maakt. De PNR-richtlijn zorgt er voorts voor dat een eenduidig beleid en eenduidige uitvoering ontstaan tussen de lidstaten, waardoor de uitwisseling van PNR-gegevens op EU-niveau wordt geharmoniseerd en vergemakkelijkt.

Inbreng van de leden van de VVD-fractie

Vraag 1 (VVD)

De leden van de VVD-fractie danken de regering voor de beantwoording van de vragen in het verslag. Graag stellen zij één aanvullende vraag. Welke lidstaten van de Europese Unie hebben nu reeds een nationaal PNR- of daarop gelijkend systeem waarmee vluchtgegevens vanuit het desbetreffende land worden opgeslagen in het kader van de bestrijding van terrorisme en ernstige criminaliteit?

De PNR-richtlijn heeft als doel het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische en ernstige misdrijven. De PNR-richtlijn moest uiterlijk 25 mei 2018 geïmplementeerd zijn in de nationale wetgeving. De stand van zaken van de implementatie is volgens de

¹ Overweging 12 van de Resolutie 2396 luidt: «The Security Council (...) decides that Member States shall develop the capability to collect, process and analyse, in furtherance of ICAO standards and recommended practices, passenger name record (PNR) data and to ensure PNR data is used by and shared with all their competent national authorities, with full respect for human rights and fundamental freedoms for the purpose of preventing, detecting and investigating terrorist offenses and related travel, further calls upon Member States, the UN, and other international, regional, and subregional entities to provide technical assistance, resources and capacity building to Member States in order to implement such capabilities, and, where appropriate, encourages Member States to share PNR data with relevant or concerned Member States to detect foreign terrorist fighters returning to their countries of origin or nationality, or traveling or relocating to a third country, with particular regard for all individuals designated by the Committee established pursuant to resolutions 1267 (1999), 1989 (2011), and 2253 (2015), and also urges ICAO to work with its Member States to establish a standard for the collection, use, processing and protection of PNR data.»

² Dit betreft instanties die van de Pi-NL passagiersgegevens of het verwerkingsresultaat van die gegevens kunnen verzoeken of ontvangen conform artikel 9 van het wetsvoorstel.

gegevens van de Europese Commissie van 17 januari 2019 als volgt: 23 van de 27 aan de richtlijn gebonden lidstaten³ hebben aan de Europese Commissie genotificeerd dat ze de PNR-richtlijn hebben geïmplementeerd (op grond van artikel 18 van de richtlijn).⁴ De lidstaten die nog niet hebben geïmplementeerd zijn Finland, Spanje, Portugal en Nederland.⁵

Inbreng van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag. Naar aanleiding van de antwoorden hebben deze leden nog enkele vragen.

Vraag 2 (CDA)

De aan het woord zijnde leden constateren dat bij de voorgestelde implementatie van de PNR-richtlijn ervoor is gekozen gebruik te maken van de ruimte ook intra-Europese vluchten te laten vallen onder de PNR-richtlijn. Voornoemde leden lezen dat dit in overeenstemming is met de verklaring van de Europese regeringen. Kan de regering een actuele stand van zaken geven hoe andere EU-lidstaten voornemens zijn de PNR-richtlijn in te voeren? Daarbij vragen zij of er in het bijzonder aandacht besteed kan worden aan de datum van daadwerkelijke invoering en de gekozen reikwijdte (louter intercontinentale vluchten of ook intra-Europese vluchten) van invoering door de EU-lidstaten. Graag ontvangen deze leden een volledig overzicht van de landen binnen de Europese Unie.

De leden van de CDA-fractie constateren met juistheid dat er in het wetsvoorstel voor is gekozen de richtlijn toe te passen op vluchten binnen de EU. Zoals gezegd, hebben de lidstaten in de JBZ-Raad van 3 en 4 december 2015 unaniem een gezamenlijke verklaring aangenomen dat zij ten volle gebruik zullen maken van de mogelijkheid die de richtlijn biedt om deze op intra-EU vluchten toe te passen. De regering acht zich gebonden aan deze verklaring van de JBZ-Raad, die ertoe noopt de richtlijn bij implementatie in nationale wetgeving ook van toepassing te verklaren op intra-EU vluchten.

Tot nu toe heeft geen enkele lidstaat aangegeven geen uitvoering te geven aan deze gezamenlijke afspraak in de JBZ-raad en de richtlijn niet op intra-EU vluchten toe te passen⁶. De vier lidstaten die de richtlijn nog niet hebben geïmplementeerd (waaronder Nederland) zullen naar verwachting de richtlijn van toepassing verklaren op intra-EU vluchten.

Vraag 3 (CDA)

Ten aanzien van het toepassen van de PNR-richtlijn op vluchten van en naar Nederland vanuit en naar Europese landen vragen de leden van de CDA-fractie wat de consequenties zijn indien alleen Nederland de PNR-richtlijn niet van toepassing verklaart op deze intra-Europese vluchten. Kan de consequentie zijn dat dergelijke EU-lidstaten alsnog eisen dat Nederland passagiersgegevens aanlevert, of zou zelfs de consequentie kunnen zijn dat dergelijke vluchten niet langer mogelijk zijn omdat men Nederlandse vluchten zal weren?

³ Alle EU-lidstaten met uitzondering van Denemarken (opt-out).

⁴ Artikel 18 van de PNR-richtlijn luidt: «De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om aan deze richtlijn te voldoen uiterlijk op 25 mei 2018. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis.»

⁵ 21 lidstaten hebben de PNR-richtlijn volledig geïmplementeerd. 2 lidstaten (Tsjechië en Estland) hebben genotificeerd dat zij de PNR-richtlijn *deels* hebben geïmplementeerd.

⁶ Van de 23 lidstaten die de richtlijn hebben geïmplementeerd, heeft Ierland als enige lidstaat de toepassing op intra-EU vluchten niet genotificeerd.

Wegens het grensoverschrijdende karakter van ernstige criminaliteit en terrorisme vraagt de bestrijding ervan een gezamenlijke inspanning van alle lidstaten. Alle EU-lidstaten hebben tijdens de JBZ-Raad van 3 en 4 december 2015, na de terroristische aanslagen in Parijs in november 2015, unaniem ingestemd met het ten volle toepassen van de richtlijn op intra-EU vluchten. De verklaring is weliswaar niet juridisch bindend, maar bindt en verplicht de lidstaten wel politiek. In die zin, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie, kunnen andere EU-lidstaten niet *eisen* dat Nederland intra-EU PNR-gegevens aanlevert of om die reden vluchten uit Nederland weren. Nederland kan uiteraard wel worden aangesproken op de politieke afspraak, met welke Nederland steun heeft gegeven aan het ten volle toepassen van de PNR-richtlijn op intra-EU vluchten.

Vraag 4 (CDA)

De aan het woord zijnde leden vragen welke consequenties het niet toepassen van de PNR-regelgeving op vluchten binnen de Europese Unie door Nederland heeft voor de informatie-uitwisseling tussen de bevoegde instanties binnen de Europese Unie. Vindt deze informatie-uitwisseling plaats op basis van wederkerigheid? Indien Nederland afziet van de implementatie van de PNR-regelgeving op intra-Europese vluchten, in hoeverre mogen de Nederlandse diensten dan nog wel gebruik maken van op die wijze verkregen informatie uit andere landen waar die regelgeving wel zou gelden? Indien EU-lidstaten wederzijds verplicht zijn PNR-informatie aan te leveren betekent dit dan dat Nederland, ook in het geval er bij de implementatie van de richtlijn voor wordt gekozen intra-Europese vluchten niet op te nemen, alsnog PNR-informatie van deze vluchten dient te verzamelen, maar alleen zelf niet mag gebruiken of verwerken?

De richtlijn gaat uit van een verplichting om PNR-gegevens uit te wisselen tussen de PIU's van de lidstaten en tussen de PIU's en Europol, en in die zin vindt gegevensuitwisseling plaats op basis van wederkerigheid. Dit blijkt uit de tekst van de artikelen 9 en 10 van de PNR-richtlijn en uit overweging 23: «De lidstaten dienen de PNR-gegevens die zij ontvangen met elkaar en met Europol uit te wisselen, indien dat nodig wordt geacht voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van terroristische misdrijven of ernstige criminaliteit». Deze verplichting ziet op de PNR-gegevens die de PIU moet verzamelen in kader van de nationale implementatiewetgeving. Dit slaat dus niet op intra-EU gegevens als de PNR-richtlijn daarop in de nationale wetgeving niet van toepassing wordt verklaard. Als dit wetsvoorstel niet van toepassing zou zijn op intra-EU vluchten, zou Nederland dus niet verplicht zijn alsnog PNR-gegevens van deze intra-EU vluchten te verzamelen. De intra-EU gegevens waarover Nederland in dit geval niet beschikt, worden wel opgeslagen in de lidstaten waar de vlucht vanuit Nederland aankomt, dan wel van waaruit de vlucht naar Nederland vertrekt. Nederland kan deze PNR-gegevens opvragen in andere lidstaten. Daarbij zou Nederland alle PNR-gegevens van de verdachte persoon krijgen die deze PIU ter beschikking heeft.

Als een andere lidstaat Nederland zou verzoeken om gegevens over een vlucht vanuit Nederland die niet direct naar die lidstaat gaat, is Nederland bij niet toepassing van het wetsvoorstel op intra-EU niet in staat om de gevraagde gegevens te verstrekken, omdat de luchtvaartmaatschappijen deze gegevens niet aan de Pi-NL doorgeven. Het gevolg zal zijn dat de verzoekende lidstaat zijn verzoek om informatie aan een andere lidstaat moet richten. Nederland zou hiermee voor een belasting van de andere lidstaten zorgen, terwijl andere lidstaten wel verplicht zijn hun intra-EU gegevens met Nederland te delen. Nederland zou dus niet in staat zijn een eigen informatiepositie op te bouwen en zou de andere lidstaten belasten

met de effecten hiervan. Het beginsel van wederkerigheid kan daarmee onder druk komen te staan.

Vraag 5 (CDA)

Ook vragen voornoemde leden welke digitale systemen er bestaan of worden opgebouwd teneinde de PNR-gegevens te verzamelen. Door wie worden deze systemen ontwikkeld? Worden deze systemen ook gedeeld met andere EU-lidstaten? Bieden deze systemen de mogelijkheid onderscheid te maken tussen gegevens van extra- of intra Europese vluchten?

Voor de verwerking van PNR-gegevens bestaan digitale systemen van externe leveranciers en digitale systemen gemaakt door landen zelf. Nederland heeft ervoor gekozen zelf een systeem te bouwen en te beheren om de gegevensbescherming optimaal te waarborgen. De informatieverwerking door de Pi-NL zal plaatsvinden in het gesloten systeem «Travel Information Portal» (TRIP). TRIP is in 2015 door de NCTV ontwikkeld en is eigendom van de Staat. De Pi-NL zal via TRIP de gegevens van de luchtvaartmaatschappijen ontvangen en verwerken. TRIP biedt mogelijkheden om deze gegevens te analyseren en te matchen met databases ten behoeve van de taakuitvoering van de Pi-NL. Daarnaast beschikt TRIP ook over technische eigenschappen ter bevordering van de dataprotectie zoals de functionaliteit om gegevens zes maanden na ontvangst geautomatiseerd te depersonaliseren, zoals de PNR-richtlijn en het wetsvoorstel voorschrijven. Dit systeem kan onderscheid maken tussen gegevens van extra- en intra-Europese vluchten.

Zoals eerder vermeld is op 21 december 2017 VNVR-resolutie 2396 aangenomen. Deze resolutie bevat nieuwe maatregelen ten aanzien van terugkerende buitenlandse strijders. Met de implementatie van de PNR-richtlijn voldoet Nederland aan deze resolutie. In de resolutie worden lidstaten en andere autoriteiten door de VN opgeroepen om technische assistentie te verlenen en te ondersteunen door middelen en capaciteitsopbouw. Om andere VN-lidstaten te ondersteunen aan deze verplichting te voldoen, heeft Nederland TRIP overgedragen aan de VN zodat het systeem structureel via de VN kan worden aangeboden. De overdracht door de Minister-President aan de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties is in september 2018 tijdens de Algemene Vergadering van de VN voltrokken.

Vraag 6 (CDA)

Verder vragen de leden van de CDA-fractie hoe de PNR-regelgeving zich verhoudt tot de informatievergaring door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD). Waarom zijn deze diensten niet benoemd als bevoegde instantie juist nu de PNR-richtlijn ziet op het voorkomen en onderzoeken van terroristische misdrijven? Wat is het standpunt van de regering ten aanzien van het feit dat deze diensten niet direct informatie kunnen afnemen van de Passagiersinformatie-eenheid (Pi-NL)? Hoe en onder welke voorwaarden kan in voorkomende gevallen informatie-uitwisseling tussen de AIVD en/of de MIVD enerzijds en Pi-NL anderzijds tot stand komen?

Het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit is een taak voor de opsporingsinstanties en het openbaar ministerie. Derhalve hoeven de inlichtingen en veiligheidsdiensten in dit kader niet als bevoegde instantie te worden benoemd. De inlichtingen- en veiligheidsdiensten oefenen hun taken uit in het belang van de nationale veiligheid. In dit kader zijn de PNR-gegevens van groot belang voor deze diensten. Artikel 39 van de Wet op de

inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 biedt hiervoor een grondslag. Dit artikel regelt dat de diensten bevoegd zijn zich bij de uitvoering van hun taak, dan wel ter ondersteuning van een goede taakuitvoering, voor het verzamelen van gegevens te wenden tot bestuursorganen, ambtenaren en voorts een ieder die geacht wordt de benodigde gegevens te kunnen verstrekken.

Vraag 7 (CDA)

Wat is het oordeel van de Minister van BZK – gelet op haar verantwoordelijkheid voor het functioneren van de AIVD – en wat is het oordeel van de Minister van Defensie – vanuit haar verantwoordelijkheid voor het functioneren van de MIVD – indien Nederland zou afzien van het van toepassing verklaren van de PNR-regelgeving op vluchten binnen Europa?

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Defensie zijn met mij van oordeel dat het afzien van het van toepassing verklaren van de PNR-regelgeving op vluchten binnen Europa een inperking betekent van de mogelijkheid om een dreiging jegens de nationale veiligheid tijdig te onderkennen. Terroristen en andere personen die een dreiging vormen voor de nationale veiligheid reizen niet alleen uit derde landen naar Europa. Intra-Europese vluchten vormen eveneens een risico. Als Nederland de PNR-richtlijn niet van toepassing verklaart op intra-EU vluchten dan beschikt Nederland niet over PNR-gegevens van het grootste deel van de uit Nederland vertrekkende en in Nederland aankomende vluchten, en kunnen deze gegevens niet met andere lidstaten worden gedeeld. Deze informatieachterstand kan de nationale veiligheid schaden. Zoals ik bij de beantwoording van vraag 2 reeds heb uiteengezet, heeft tot nu toe geen van de lidstaten aangegeven geen uitvoering te zullen geven aan de afspraak in de JBZ-raad om de richtlijn op intra-EU vluchten toe te passen. Inmiddels hebben 22 van de 27 lidstaten aan de JBZ-afpraak voldaan en intra-EU vluchten in hun nationale wetgeving opgenomen.⁷

De genoemde ministers delen daarom met mij de opvatting dat de PNR-richtlijn ook van toepassing moet worden verklaard op intra-EU vluchten in het belang van de nationale veiligheid onder het strikte regime van de PNR-richtlijn, waarbij de gegevensbescherming met waarborgen omgeven is.

Inbreng van de leden van de D66-fractie

Vraag 8 (D66)

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake het gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit. In beginsel ondersteunen zij het uitgangspunt dat op democratische wijze tot stand gekomen Europese richtlijnen geïmplementeerd moeten worden. Tegelijkertijd stelt de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) aangaande de onverenigbaarheid van de PNR-overeenkomst tussen de EU en Canada met de door het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie gewaarborgde grondrechten op eerbiediging van het privéleven en bescherming van persoonsgegevens en de, mede door de Afdeling advisering van de Raad van State benoemde, vrijwel identieke bepalingen in de PNR-richtlijn de regering voor een dilemma. Voornoemde leden hebben daarover enkele vragen en opmerkingen.

⁷ In totaal hebben reeds 23 lidstaten de richtlijn geïmplementeerd, waarbij Ierland als enige lidstaat de toepassing op intra-EU vluchten niet heeft genotificeerd.

De aan het woord zijnde leden vragen de regering toe te lichten of zij, net als de Afdeling advisering van de Raad van State, van mening is dat de richtlijn op belangrijke punten vrijwel identieke bepalingen bevat als de PNR-overeenkomst tussen de EU en Canada, die door het HvJEU onverenigbaar is verklaard met de door het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie gewaarborgde grondrechten op eerbiediging van het privéleven en bescherming van persoonsgegevens. Ziet de regering het implementeren van een richtlijn die elementen bevat die door het HvJEU als onverenigbaar worden gezien met de Europese grondrechten als een dilemma? Hoe gaat de regering ten aanzien van de wijze van implementatie van de richtlijn om met dit dilemma? Op welke manier is bij de implementatie van de richtlijn rekening gehouden met de uitspraak van het HvJEU inzake bovengenoemde PNR-overeenkomst tussen de EU en Canada?

Er moet worden uitgegaan van de rechtsgeldigheid van de richtlijn en een onverkorte implementatieverplichting. Het Hofadvies over de voorgenomen EU-Canada PNR-overeenkomst heeft geen betrekking op de PNR-richtlijn en ontslaat de lidstaten niet van de verplichting tot implementatie van de richtlijn. Het betreft immers twee eigenstandige instrumenten. Bovendien is er een belangrijk verschil tussen de PNR-richtlijn en de voorgenomen EU-Canada PNR-overeenkomst: de PNR-richtlijn ziet primair op gegevensuitwisseling binnen de EU, en de EU-Canada overeenkomst over doorgifte van PNR-gegevens aan een derde land.

De Afdeling advisering van de Raad van State verwijst in haar advies over het wetsvoorstel naar vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie dat een richtlijn rechtsgeldig is en tot implementatie verplicht, tenzij deze door het Hof onverbindend is verklaard.⁸ Dit laatste is wat betreft de PNR-richtlijn niet aan de orde. Er moet daarom worden uitgegaan van de rechtsgeldigheid van de richtlijn en een onverkorte implementatieverplichting. De Europese Commissie heeft laten weten deze implementatieverplichting te zullen handhaven.

De Europees Commissaris voor de Veiligheidsunie, Sir Julian King, bij wie ik de implicaties van de EU-Canada-overeenkomst voor de richtlijn heb aangekaart, heeft erop gewezen dat deze kwestie stap-voor-stap moet worden opgelost. De Commissaris heeft benadrukt dat hij zich zeer wel bewust is van het feit dat in Nederland een verband wordt gelegd tussen het Hofadvies en de PNR-richtlijn, maar stelt zich op het standpunt dat het Hofadvies geen consequenties heeft voor de PNR-richtlijn. Het is gebleken dat deze benadering door de Raad wordt gesteund. De Raad heeft in oktober 2017 de Commissie gemachtigd tot het heropenen van de onderhandelingen met Canada met inachtneming van het Hofadvies. De heronderhandelingen over de EU-Canada-overeenkomst zijn in juni 2018 van start gegaan en zullen mogelijk tot aanpassing van die overeenkomst leiden. In het licht van het voorgaande heeft de regering geen ruimte voor een eigenstandige analyse van de toekomstbestendigheid van de richtlijn, zoals de leden van de D66-fractie die voorstaan, en evenmin voor een vergelijking in dat kader tussen beide rechtsinstrumenten (PNR-richtlijn en EU-Canada-overeenkomst). Het is aan de Europese Commissie, dan wel aan het Hof van Justitie in een prejudiciële procedure, om deze analyse uit te voeren. Zoals ik in de nota naar aanleiding van het verslag heb

⁸ Handelingen van de instellingen van de Unie worden immers in beginsel vermoed rechtmatig te zijn en dus rechtsgevolgen in het leven te roepen, zolang zij niet zijn ingetrokken, in het kader van een beroep tot nietigverklaring nietig zijn verklaard of ten gevolge van een prejudiciële verwijzing of een exceptie van onwettigheid ongeldig zijn verklaard. Zie HvJEU 6 oktober 2015, Schrems, C-362/14, ECLI:EU:C:2015:650, punt 52.

vermeld, zou een dergelijke analyse bovendien weinig effect sorteren, omdat de regering daaraan, gelet op de implementatieplicht, geen gevolgen zou kunnen en mogen verbinden. Indien de lidstaten op basis van eigen analyses hun implementatiewetgeving zouden aanpassen, zou voorts onduidelijkheid ontstaan over de door de betrokkenen te hanteren juridische kaders. Dit betreft onder meer de luchtvaartmaatschappijen, de PIU's van de lidstaten, en de bevoegde instanties zoals de politie en het openbaar ministerie. Ik acht dit onwenselijk. De regering is van mening dat de regie in dezen bij de Europese Commissie ligt en behoort te liggen.

De leden van de D66-fractie vragen hoe om te gaan met het door de Afdeling geconstateerde dilemma van enerzijds de implicaties van het Hofadvies voor de richtlijn en anderzijds de verplichting tot implementatie. In het voorgaande heb ik beargumenteerd dat het Hofadvies geen implicaties heeft voor de richtlijn en voor de implementatieverplichting. Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie volgt dat alle lidstaten, en dus ook Nederland, gehouden zijn tot implementatie. Ook de Europese Commissie en de Raad stellen zich op dat standpunt. In die zin is er geen sprake van een dilemma.

De implementatietermijn voor de PNR-richtlijn verstreek op 25 mei 2018. De Europese Commissie heeft op 19 juli 2018 een ingebrekestelling gestuurd naar de lidstaten die de PNR-richtlijn nog niet hebben omgezet in nationale wetgeving, waaronder Nederland. Nederland heeft daarop een reactie gegeven waarin is uiteengezet welke fasen van de parlementaire behandeling het wetsvoorstel heeft doorlopen en in welke fase het zich nu bevindt. Voorts is aan de Commissie gemeld dat de Pi-NL volgens de voorschriften van de PNR-richtlijn is ingericht en dat alle noodzakelijke voorbereidingen worden getroffen om de Pi-NL direct na inwerkingtreding van de wet te laten functioneren en om de benodigde aansluiting van de Pi-NL op de opsporingspraktijk te verzekeren.

Vraag 9 (D66)

Is de regering van mening dat een zo minimaal mogelijke implementatie van de richtlijn op dit moment de voorkeur geniet totdat de richtlijn dusdanig aangepast is dat het verenigbaar is met de Europese grondrechten? Hoe ziet de regering in dat licht de keuze, ook van intra-EU vluchten, gegevens te verzamelen en op te slaan? Kan de regering hiervan de noodzaak en proportionaliteit aantonen?

Gelet op de hiervoor vermelde implementatieverplichting en het beginsel van Unietrouw is Nederland tot volledige implementatie van de rechts-geldige richtlijn gehouden. Zolang een Uniehandeling zoals de richtlijn niet door het Hof van Justitie ongeldig is verklaard, mogen de lidstaten geen maatregelen treffen die met de richtlijn strijdig zijn.⁹ Lidstaten hebben alleen ruimte ten aanzien van de wijze van implementatie van een richtlijn. Bovendien zou in geval van afwijking van de richtlijn de uniforme implementatie in het gedrang komen en daarmee de samenwerking tussen lidstaten niet bevorderen. Ik wijs erop dat een van de doelstellingen van het wetsvoorstel is om de samenwerking tussen de lidstaten te verbeteren door middel van het vaststellen van een gemeenschappelijk rechtskader. Deze doelstelling is opgenomen in overweging (35) van de preambule van de richtlijn.

In de inleiding heb ik de keuze toegelicht waarom de lidstaten, inclusief Nederland, in de JBZ-Raad unaniem de verklaring hebben ondertekend voor het toepassen van de richtlijn op intra-EU vluchten en de noodzaak van deze keuze. Ik wijs er graag op dat de proportionaliteit van de in het

⁹ Zie HvJEU 6 oktober 2015, Schrems, C-362/14, ECLI:EU:C:2015:650, punt 52.

wetsvoorstel vormgegeven wijze van het verzamelen en analyseren van de PNR-gegevens van alle passagiers van alle vluchten is beargumenteerd in de nota van het verslag in antwoord op vraag 5 van de leden van de GroenLinks-fractie. Ik vat de kern als volgt samen.

Wat betreft de proportionaliteit is er een goede afweging gemaakt tussen het waarborgen van de veiligheid en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de passagiers. De PNR-gegevens mogen door de Pi-NL niet langer dan vijf jaar worden bewaard, waarna zij moeten worden gewist. Bovendien moeten de PNR-gegevens na zes maanden worden gedepersonaliseerd.¹⁰ Het verwerken van bijzondere categorieën van persoonsgegevens is niet toegestaan.¹¹ Voorts zijn er met het oog op de proportionaliteit controlemechanismen aanwezig: menselijke tussenkomst alvorens een positieve overeenkomst bij een verwerking door de Pi-NL aan een bevoegde instantie (zoals de politie) wordt doorgegeven. Voor de verstrekking van de persoonsgegevens op verzoek van een bevoegde instantie na zes maanden is toestemming van de officier van justitie vereist en mededeling aan de functionaris voor gegevensbescherming van de Pi-NL. Iedere verwerking van de PNR-gegevens wordt gelogd en gedocumenteerd. De Autoriteit persoonsgegevens zal als nationale toezichthoudende autoriteit zijn belast met het adviseren over en het toezicht op de wijze van verwerking van de PNR-gegevens.

Wat betreft de subsidiariteit van de voorgestelde maatregelen merk ik op dat het nagaan van reisbewegingen van gezochte verdachten op dit moment alleen mogelijk is door het bij de luchtvaartmaatschappijen vorderen van PNR-gegevens in het belang van een opsporingsonderzoek. In de inleiding is reeds vermeld dat het in een opsporingsonderzoek niet altijd duidelijk is met welke luchtvaartmaatschappij betrokkene reist, van of naar welke bestemming of op welk tijdstip, en daarom is het vaak moeilijk en tijdrovend om de gezochte informatie te verkrijgen. De beschikbaarheid van alle PNR-gegevens bij een aangewezen eenheid maakt het mogelijk om op een centrale en efficiënte wijze de noodzakelijke informatie te vorderen. De voor het opsporingsonderzoek benodigde informatie kan niet op een minder ingrijpende manier worden verkregen.

Het voorgaande geldt zoals vermeld voor PNR-gegevens van zowel intra- en extra-EU vluchten. Gezien het operationele en politieke belang van de toepassing van de richtlijn op alle vluchten, inclusief intra-EU vluchten, is dezelfde afweging gemaakt wat betreft de proportionaliteit en wijze van verwerking bij vluchten uit derde landen als bij intra-EU vluchten.

Vraag 10 (D66)

Kan de regering op basis van openbare bronnen aangeven hoeveel EU-lidstaten gebruik maken van de optie ook gegevens van intra-EU vluchten te verzamelen?

Hierbij verwijs ik graag naar de beantwoording van vraag 2 van de leden van de CDA-fractie.

¹⁰ Dit betekent dat PNR-gegevens waaruit rechtstreeks de identiteit van een persoon kan worden afgeleid na zes maanden worden afgeschermd. Deze gegevens zijn na zes maanden uitsluitend met toestemming van de officier van justitie toegankelijk.

¹¹ Bijzondere categorieën van persoonsgegevens zijn persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, of het lidmaatschap van een vakbond blijken, genetische gegevens, biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van een persoon, of gegevens over gezondheid, of gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid.

Vraag 11 (D66)

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat stabiele wetgeving en duidelijkheid over bevoegdheden belangrijk zijn voor inlichtingendiensten en opsporingsinstanties teneinde terrorisme en ernstige misdrijven te bestrijden. Deelt de regering deze mening? Zo ja, hoe ziet de regering in dat licht de implementatie van een richtlijn die naar alle waarschijnlijkheid in de zeer nabije toekomst weer aangepast zal moeten worden?

De regering deelt de mening van deze leden over het belang van stabiele wetgeving en duidelijkheid over bevoegdheden. Er geldt een onverkorte implementatieverplichting. Alleen het Hof van Justitie kan in een uitspraak oordelen over de verenigbaarheid van de PNR-richtlijn met het Europese recht, met name met het Handvest voor de grondrechten. Dit kan het Hof van Justitie doen in een prejudiciële procedure. Deze situatie is thans echter niet aan de orde. Op een mogelijke toekomstige uitspraak kan dan ook niet worden vooruitgelopen.

Vraag 12 (D66)

Voorts vragen deze leden de regering toe te lichten welke concrete stappen reeds genomen zijn en welke de regering nog van plan is te nemen teneinde de Europese Commissie en de Europese Raad te bewegen de richtlijn in lijn te brengen met de Europese grondrechten.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State was voor mij aanleiding om de toekomstbestendigheid van de richtlijn aan de orde te stellen bij de bevoegde Europees Commissaris, Sir Julian King. Zoals ik in de nota naar aanleiding van het verslag heb toegelicht, heb ik daarbij benadrukt dat ik vind dat de Europese Commissie het voortouw dient te nemen indien onzekerheid bestaat over de verbindendheid van de richtlijn, ook na de implementatie daarvan. De Europees Commissaris heeft in reactie daarop naar voren gebracht dat het Hofadvies over de voorgenomen overeenkomst tussen de EU en Canada geen consequenties heeft voor PNR-richtlijn, omdat het Hofadvies geen betrekking heeft op de PNR-richtlijn; de richtlijn en de EU-Canada-overeenkomst betreffen twee verschillende rechtsinstrumenten. Voorts heeft de Commissaris erop gewezen dat hij over de voorgenomen EU-Canada overeenkomst in het Europees parlement heeft gemeld dat deze kwestie stap-voor-stap moet worden opgelost. Voor het overige verwijs ik naar mijn antwoord op vraag 8.

Vraag 13 (D66)

De aan het woord zijnde leden constateren dat de regering van mening is dat er een verplichting bestaat tot het uitwisselen van gegevens tussen de EU-lidstaten. Kan de regering toelichten hoe zij termen als «indien dat noodzakelijk en relevant is», «een voldoende gemotiveerd verzoek» en «voor zover dit in een bepaald geval noodzakelijk is» ziet als een verplichting tot het delen van informatie? Hoe ziet de regering in dit licht het verworpen voorstel voor verplichte uitwisseling in het Europees parlement?

De richtlijn gaat uit van een verplichting om PNR-gegevens uit te wisselen tussen de PIU's van de lidstaten en Europol. Dit blijkt uit de tekst van artikel 9 van de PNR-richtlijn en uit overweging 23: «De lidstaten dienen de PNR-gegevens die zij ontvangen met elkaar en met Europol uit te wisselen, indien dat nodig wordt geacht voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van terroristische misdrijven of ernstige criminaliteit». Het gebruik van begrippen als «relevant en noodzakelijk» brengt tot uitdrukking dat daarbij een proportionaliteitstoets moeten worden uitgevoerd, maar doet, anders dan de leden lijken te veronderstellen, geen afbreuk aan de verplichting als zodanig.

Informatie wordt daarom door de Pi-NL alleen uitgewisseld met een PIU van een andere lidstaat als het noodzakelijk of relevant is voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van een terroristisch of ernstig misdrijf. De verplichting is gebonden aan de voorwaarden noodzaak, relevantie en motivering. In dit licht moet dan ook het verworpen voorstel in het Europees parlement worden gezien, welk een automatische informatie-uitwisseling van PNR-gegevens door de PIU's onderling betrof, proactief en zonder vertraging.¹²

De informatie-uitwisseling tussen de PIU's van de lidstaten moet in de praktijk efficiënt en optimaal worden ingericht om aan voormelde verplichting te kunnen voldoen zonder dat grote hoeveelheden data (bulk information) daartoe moeten worden gedeeld of «phishing», een vorm van internetfraude, mogelijk wordt.

Vraag 14 (D66)

Hoe wordt voorkomen dat bijzondere persoonsgegevens verzameld worden, bijvoorbeeld op basis van voorkeuren voor maaltijden of andere aangeleverde data? Hoe vindt het wissen van per abuis ontvangen bijzondere persoonsgegevens plaats? Kan de regering hier een technische toelichting op geven?

In de communicatie met de luchtvaartmaatschappijen wordt geëxpliciteerd dat bijzondere persoonsgegevens zoals ras, etnische afkomst, godsdienst of gezondheid, niet aangeleverd mogen worden bij de Pi-NL. In het geval een luchtvaartmaatschappij deze gegevens toch aanlevert, worden deze gegevens niet ingelezen door het geautomatiseerde systeem TRIP dat door de Pi-NL wordt gebruikt en worden ze dus niet verwerkt door de Pi-NL. De aanlevering van PNR-gegevens gebeurt op basis van de dataformaten zoals voorgeschreven door de Europese Commissie. Bij de geautomatiseerde verwerking van de aangeleverde bestanden worden de regels uit het aangeleverde bestand waarvan uit de bestandspecificatie blijkt dat uit de inhoud gevoelige gegevens zoals ras of etnische afkomst of godsdienstige overtuiging afgeleid kunnen worden (zoals bijvoorbeeld een reservering van een passagier voor een specifieke maaltijd), uitgesloten van verwerking van gegevens door TRIP. Betreffende gegevens zoals gereserveerde maaltijd kunnen daardoor nooit ingezien worden door medewerkers van Pi-NL, omdat deze niet in het systeem worden geregistreerd. Wissen is derhalve niet van toepassing. De functionaris voor gegevensbescherming voor de Pi-NL ziet toe op juiste naleving van deze voorschriften.

Inbreng van de leden van de ChristenUnie-fractie

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van de bijbehorende nota naar aanleiding van het verslag. Deze leden onderschrijven het belang van de bestrijding van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit en begrijpen dat het gebruik van passagiersgegevens hiervoor van groot belang kan zijn. Daarbij moet evenwel een goed evenwicht worden gevonden met de grondrechten als eerbiediging

¹² Dit betreft het volgende amendement A8-0248/54: «Member States shall ensure that, with regard to persons identified by a Passenger Information Unit in accordance with Article 4(2)(a) and (b), the result of the processing of PNR data is proactively transmitted without delay by that Passenger Information Unit to the Passenger Information Units of other Member States for the prevention, detection, investigation or prosecution of terrorist offences or serious transnational crime or the prevention of immediate and serious threats to public security. The Passenger Information Units of the receiving Member States shall transmit such PNR data or the result of the processing of PNR data to their relevant competent authorities. Where appropriate, an alert shall be entered in accordance with Article 36 of the Schengen Information System.»

van het privéleven en bescherming van persoonsgegevens. Daarom hebben voornoemde leden in deze fase van het proces nog enkele vragen.

Vraag 15 (ChristenUnie)

De aan het woord zijnde leden lezen in de nota naar aanleiding van het verslag dat de regering geen reden ziet naast het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State zelf een analyse over de toekomstbestendigheid van de PNR-richtlijn uit te voeren, omdat de Nederlandse regering geen gevolgen zou kunnen verbinden aan een dergelijke analyse. Daarbij meldt de regering dat de Europese Commissie naar voren heeft gebracht dat het advies van het HvJEU over de voorgenomen overeenkomst tussen de EU en Canada geen consequenties heeft voor de PNR-richtlijn, omdat het advies geen betrekking heeft op de PNR-richtlijn. Deelt de regering deze mening van de Europese Commissie? Hoe rijmt de regering dit standpunt van de Europese Commissie met de constatering van de Afdeling advisering van de Raad van State dat de PNR-richtlijn en het wetsvoorstel op belangrijke punten vrijwel identieke bepalingen bevat als de PNR-overeenkomst tussen de EU en Canada? Bestaan er mogelijkheden van het HvJEU zelf duidelijkheid te krijgen of de bezwaren ten aanzien van de overeenkomst ook gelden ten aanzien van de richtlijn?

De regering deelt het standpunt van de Europese Commissie dat het advies van het Hof van Justitie over de voorgenomen overeenkomst tussen de EU en Canada geen consequenties heeft voor de PNR-richtlijn. Dit mede gelet op het reeds genoemde belangrijke verschil dat de PNR-richtlijn primair op gegevensuitwisseling binnen de EU ziet en de voorgenomen EU-Canada PNR-overeenkomst op doorgifte van PNR-gegevens aan een derde land. De PNR-richtlijn is van kracht en dient te worden geïmplementeerd. Dit standpunt is in lijn met vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie. Zoals ik in de beantwoording van vraag 8 van de leden van de D66-fractie heb vermeld, zie ik geen ruimte voor een eigenstandige analyse van de toekomstbestendigheid van de richtlijn en in dat kader een vergelijking tussen beide rechtsinstrumenten (PNR-richtlijn en EU-Canada-overeenkomst). Het is aan het Hof van Justitie dan wel de Europese Commissie, om een analyse in vorenbedoelde zin uit te voeren. Het is denkbaar dat het Hof van Justitie in een prejudiciële procedure uitspraak doet over de verenigbaarheid van de PNR-richtlijn met het Europese recht, met name met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Vraag 16 (ChristenUnie)

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat de regering stelt dat Nederland als EU-lidstaat niet van de inhoud van de richtlijn kan afwijken. Daarbij stelt de regering dat het aanpassen van de richtlijn ook tot grote complicaties kan leiden. Het zou kunnen betekenen dat de opbouw van de benodigde infrastructuur, waaronder informatie- en communicatiesystemen, in de EU-lidstaten zou worden stilgezet en dat een nieuw wetgevingsproces op Europees niveau zou moeten worden afgewacht voordat de EU klaar is voor het werken met PNR-gegevens, terwijl dit een onderdeel is van de Europese afspraken voor de totstandbrenging van een echte en doeltreffende Veiligheidsunie. Voornoemde leden verzoeken de regering een toelichting op dit punt. Deelt de regering de mening dat het niet zo kan zijn dat het doel de middelen heiligt? Terecht stelt de regering dat de richtlijn niet vrijblijvend is, maar leidt tot de opbouw van een infrastructuur, waaronder informatie- en communicatiesystemen. Dan is duidelijkheid van de toekomstbestendigheid van de richtlijn toch juist van groot belang? Is er na implementatie nog een weg terug, mocht duidelijk worden dat het Hof van Justitie van de Europese Unie ten aanzien van de richtlijn dezelfde bezwaren heeft als die gelden ten aanzien van de overeenkomst met Canada – die door het HvJEU onverenigbaar

werd geacht met de door het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (het Handvest) gewaarborgde grondrechten op eerbiediging van het privéleven en bescherming van persoonsgegevens?

Gelet op de reeds tot stand gebrachte voor de implementatie benodigde infrastructuur ben ik met de leden van de ChristenUnie-fractie van mening dat duidelijkheid over de toekomstbestendigheid van de richtlijn van groot belang is. Zoals ik in de beantwoording van vraag 8 van de leden van de D66-fractie heb uiteengezet, heb ik de toekomstbestendigheid van de richtlijn aan de orde gesteld bij de Europees Commissaris voor de Veiligheidsunie. Hij heeft naar voren gebracht dat het Hofadvies geen consequenties heeft voor de richtlijn. De Europese Commissie houdt vast aan de implementatie van de richtlijn. Ik heb in de nota naar aanleiding van het verslag vermeld dat in werkgroepen van de Raad gebleken is dat er bij de lidstaten grote steun is voor het voortzetten van de implementatie van de PNR-richtlijn, vanuit het belang van het gebruik van PNR-gegevens voor de bestrijding van terrorisme en (andere) ernstige criminaliteit.

Mocht het Hof van Justitie in een prejudiciële procedure tot het oordeel komen dat onderdelen van de richtlijn in strijd zijn met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, kan het Hof die onderdelen onverbindend verklaren. In dat geval is ook de op die onderdelen gebaseerde nationale wetgeving van de EU-lidstaten niet langer verbindend. Die situatie is nu echter niet aan de orde; het is niet zinvol om over de gevolgen van een eventuele onverbindendverklaring te speculeren.

Vraag 17 (ChristenUnie)

De leden van de ChristenUnie-fractie verzoeken de regering een overzicht van de stand van zaken te geven van de implementatie van de richtlijn in de andere EU-lidstaten.

Hierbij verwijs ik graag naar de beantwoording van vraag 2 van de leden van de CDA-fractie.

Vraag 18 (ChristenUnie)

Deze leden constateren dat de PNR-richtlijn het aan de besluitvorming van de EU-lidstaten zelf overlaat de PNR-richtlijn eveneens toe te passen op vluchten binnen de EU. Betreft dit een nationale kop op de richtlijn of niet? De aan het woord zijnde leden verzoeken de regering een nadere toelichting te geven met betrekking tot nut en noodzaak van het toepassen van de PNR-richtlijn op intra-EU vluchten.

Bij een nationale kop gaat het om «extra» nationaal beleid, waarbij moet worden gedacht aan regels die geen verband houden met de richtlijn en om nodeloze verfijningen ten opzichte van de regelgeving. Daarvan is in casu geen sprake. De toepassing van de richtlijn op intra-EU vluchten betreft daarom geen nationale kop. De richtlijn laat in artikel 2, eerste lid ruimte voor lidstaten om de richtlijn direct van toepassing te verklaren op intra-EU vluchten. Gesteld wordt in artikel 2: «Als een lidstaat het besluit neemt deze richtlijn toe te passen op vluchten binnen de EU, brengt hij dit schriftelijk ter kennis van de Commissie. Vervolgens zijn alle bepalingen van de richtlijn van toepassing op vluchten binnen de EU alsof het om vluchten naar of vanuit derde landen gaat, en op de PNR-gegevens van vluchten binnen de EU alsof het om PNR-gegevens gaat van vluchten naar of vanuit derde landen.» Als van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, dan staat de richtlijn geen differentiatie toe tussen vluchten uit derde landen en intra-EU vluchten en wordt er geen onderscheid gemaakt tussen de herkomst van de vluchten.

De verklaring van de JBZ-Raad van 3 en 4 december 2015 betreffende de toepassing van de richtlijn op intra-EU vluchten, luidt: «Gezien de huidige veiligheidssituatie verklaren de lidstaten dat zij uiterlijk op de omzettingsdatum in artikel 18, de door artikel 2 geboden mogelijkheid ten volle benutten, onder de bij deze richtlijn vastgestelde voorwaarden». In het antwoord op vraag 3 van de leden van de CDA-fractie ben ik ingegaan op de implicaties van deze verklaring en de nut en noodzaak van het toepassen van de PNR-richtlijn op intra-EU vluchten.

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