

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 2.2.2011
SEC(2011) 133 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

Begeleidend document bij het

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**over een gemeenschappelijke aanpak voor het gebruik van persoonsgegevens van
passagiers**

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

{SEC(2011) 132 definitief}
{COM(2011) 32 definitief}

1. PROCEDURELE ASPECTEN EN RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN

Op 6 november 2007 keurde de Commissie een voorstel goed voor een kaderbesluit van de Raad over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor wetshandavingsdoeleinden¹. Bij het voorstel was een effectbeoordeling gevoegd². Het voorstel werd uitvoerig besproken door de werkgroepen van de Raad. De vooruitgang die hierbij werd geboekt, werd in 2008 bevestigd op de JBZ-Raad. Dankzij de discussies over het voorstel in de werkgroepen kon over de meeste bepalingen ervan een consensus worden bereikt.

Door de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 kwam het voorstel van de Commissie, dat op dat moment nog niet door de Raad was goedgekeurd, te vervallen. In het "Het programma van Stockholm - Een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger"³ wordt de Commissie opgeroepen een EU-maatregel betreffende het gebruik van PNR-gegevens voor te stellen met het oog op het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terrorisme en zware criminaliteit.

Voor de effectbeoordeling van 2007 raadpleegde de Commissie alle belanghebbenden. Na de goedkeuring van het voorstel van de Commissie uit 2007 maakten alle belanghebbenden – het Europees Parlement, de Groep gegevensbescherming artikel 29, de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming, het Bureau voor de grondrechten en de luchtvaartmaatschappijen – hun standpunt bekend. In het onderhavige verslag wordt de mogelijkheid onderzocht om het voorstel van 2007 te vervangen door een nieuw voorstel overeenkomstig de bepalingen en procedures van het Verdrag van Lissabon. Het heeft ten doel in te gaan op de kritiek van de belanghebbenden en houdt rekening met alle nieuwe feiten en met de ervaring die sinds 2007 is opgedaan.

2. BESCHRIJVING VAN HET PROBLEEM

2.1. *Gevaar van terrorisme en zware criminaliteit*

Gedurende de laatste tien jaar is de grensoverschrijdende criminaliteit zowel binnen als buiten de Europese Unie in omvang toegenomen. Volgens het *Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics* werden er in 2007 in de EU-lidstaten (uitgezonderd Italië en Portugal, waarvoor geen gegevens beschikbaar werden gesteld) per 100 000 inwoners circa 14 000 strafbare feiten gepleegd. Het nationale cijfer varieert van 14 465 feiten in Zweden tot 958 in Cyprus. Europol constateerde in zijn EU-dreigingsevaluatie voor de georganiseerde criminaliteit 2009 dat de meeste dreigingen van georganiseerde criminaliteit een internationale dimensie hebben en dat de meeste zware georganiseerde criminaliteit gepaard gaat met internationaal verkeer.

Terrorisme vormt momenteel een van de grootste bedreigingen voor veiligheid, vrede, stabiliteit, democratie en grondrechten. De terroristische dreiging is niet beperkt tot specifieke geografische zones. Europol stelt in zijn "EU Terrorism Situation and Trend Report 2010" dat het terrorisme in de EU in 2009 weliswaar is afgenomen, maar benadrukt dat de dreiging toch reëel en ernstig blijft. De meeste terreurcampagnes, met name die welke Europol als "islamistisch" aanduidt, zijn transnationaal van aard.

¹ COM(2007) 654.

² SEC(2007) 1453.

³ Raadsdocument 17024/09 van 2.12.2009.

2.2. PNR-gegevens en het gebruik ervan

PNR-gegevens worden wereldwijd al verscheidene jaren gebruikt, voornamelijk door douane- en rechtshandhavingsinstanties. PNR-gegevens kunnen op verschillende manieren worden gebruikt voor politieke en justitiële doeleinden:

- **reactief:** bij onderzoeken, strafvervolgning, oprollen van netwerken nadat een misdrijf is gepleegd. Om rechtshandhavingsinstanties de mogelijkheid te bieden ver genoeg terug te gaan in de tijd, is het in dergelijke gevallen nodig dat de rechtshandhavingsinstanties de gegevens gedurende een passende termijn kunnen bewaren;
- **realtime:** vóór aankomst of vertrek van passagiers, teneinde een strafbaar feit te voorkomen, personen te observeren of aan te houden voordat een strafbaar feit is gepleegd, of omdat een strafbaar feit gepleegd is of wordt. In dergelijke gevallen is het bijzonder nuttig om PNR-gegevens te toetsen aan vooraf vastgestelde beoordelingscriteria teneinde personen te identificeren die voorheen "onbekend" waren bij de rechtshandhavingsinstanties en de gegevens te vergelijken met databases van gezochte personen en voorwerpen;
- **proactief:** voor analyse en bepaling van beoordelingscriteria, die vervolgens kunnen worden gebruikt om passagiers voor vertrek en aankomst te beoordelen. Om het belang van gegevens met betrekking tot terroristische misdrijven en zware criminaliteit te kunnen analyseren, moeten de rechtshandhavingsinstanties die gegevens gedurende een passende termijn kunnen bewaren.

Het is om verschillende redenen noodzakelijk om luchtvaartmaatschappijen deze wettelijke verplichtingen op te leggen.

Ten eerste kunnen rechtshandhavingsinstanties met behulp van PNR-gegevens personen identificeren die voorheen "onbekend" waren, dat wil zeggen, personen die niet eerder verdacht werden van betrokkenheid bij zware criminaliteit of terrorisme, maar volgens een analyse van de gegevens bij dergelijke activiteiten betrokken kunnen zijn en derhalve nader dienen te worden onderzocht door de bevoegde autoriteiten. Het identificeren van dergelijke personen helpt de rechtshandhavingsinstanties om zware misdrijven, waaronder terreurdaden, te voorkomen en op te sporen. Hiertoe moeten de rechtshandhavingsinstanties PNR-gegevens zowel realtime gebruiken, voor toetsing van PNR-gegevens aan vooraf vastgestelde beoordelingscriteria die aangeven welke voorheen "onbekende" personen nader moeten worden onderzocht, als proactief, voor analyse en bepaling van beoordelingscriteria.

Zo kan uit analyse van PNR-gegevens worden afgeleid welke routes het meest worden gebruikt voor mensen- of drugshandel; deze informatie kan vervolgens worden opgenomen in de beoordelingscriteria. Door PNR-gegevens realtime aan dergelijke criteria te toetsen, kunnen misdrijven worden voorkomen of opgespoord. Een van de lidstaten gaf ons een concreet voorbeeld. In deze zaak bleek uit PNR-analyse dat een groep mensenhandelaars altijd via dezelfde route reisde. Zij gebruikten valse documenten om op een vlucht binnen de EU in te checken, maar checkten ook met echte documenten in op een vlucht naar een derde land. Vanuit de vertrekhal stapten zij vervolgens in op de vlucht binnen de EU. Zonder PNR-gegevens zou het onmogelijk zijn geweest om dit mensenhandelnetwerk op te rollen.

Door het gecombineerd gebruik van PNR-gegevens (proactief en realtime) kunnen rechtshandhavingsinstanties het gevaar van zware criminaliteit en terrorisme aanpakken op een manier die met de verwerking van andere categorieën persoonsgegevens niet mogelijk is. Zoals hieronder nader wordt toegelicht, kunnen de rechtshandhavingsinstanties door de

verwerking van de persoonsgegevens waarover zij beschikken dankzij bestaande en toekomstige maatregelen op EU-niveau, zoals de richtlijn doorgifte passagiersgegevens⁴, het Schengeninformatiesysteem (SIS) en het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II), "onbekende" verdachten namelijk niet op dezelfde wijze identificeren als analyse van PNR-gegevens mogelijk zou maken.

Ten tweede helpen PNR-gegevens de rechtshandhavingsinstanties bij het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van zware misdrijven, waaronder terreurdaden. Hiertoe moeten de rechtshandhavingsinstanties PNR-gegevens *realtime* vergelijken met diverse databases met "bekenden" en gezochte voorwerpen. Daarnaast moeten zij PNR-gegevens *reactief* gebruiken om bewijs op te bouwen en zo nodig medeplichtigen van criminelen te vinden en criminele netwerken op te rollen.

Zo kunnen rechtshandhavingsinstanties op grond van de creditcardgegevens die deel uitmaken van de PNR-gegevens, vaststellen en bewijzen dat iemand banden met een bekende crimineel of criminele organisatie heeft. Een van de lidstaten gaf het voorbeeld van een grootschalige mensen- en drugshandel die zich in een lidstaat en in derde landen afspeelt. Kartels importeerden drugs naar verscheidene Europese bestemmingen. Zij zetten daarbij bolletjesslikkers in die zelf het slachtoffer waren van mensenhandel. Zij liepen tegen de lamp doordat op basis van PNR-gegevens kon worden vastgesteld dat de tickets met gestolen creditcards werden betaald. Dit leidde tot aanhoudingen in de lidstaat. Naar aanleiding van deze zaak werd een beoordelingscriterium vastgesteld dat zelf ook weer tot meerdere aanhoudingen in andere lidstaten en derde landen leidde.

Ten slotte kunnen rechtshandhavingsinstanties door vóór aankomst gebruik te maken van PNR-gegevens een beoordeling verrichten en diepgaander veiligheidsonderzoek instellen met betrekking tot alleen die personen die, gelet op objectieve beoordelingscriteria en eerdere ervaring, het grootste veiligheidsrisico vormen. Dit komt het reisgemak van alle andere passagiers ten goede en vermindert de kans dat passagiers aan een veiligheidsonderzoek worden onderworpen op basis van onwettige criteria als nationaliteit of huidskleur, die rechtshandhavingsinstanties (zoals douaneambtenaren en grenswachten) wellicht ten onrechte in verband brengen met veiligheidsrisico's.

De EU heeft in het kader van de strijd tegen terrorisme en grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit overeenkomsten voor de doorgifte van PNR-gegevens gesloten met de Verenigde Staten, Canada en Australië. Naar verwachting zullen luchtvaartmaatschappijen die vluchten vanuit de EU verzorgen in de toekomst door meer derde landen om PNR-gegevens worden gevraagd.

Het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Denemarken hebben al primaire wetgeving aangenomen voor het vastleggen en gebruiken van PNR-gegevens. Deze nationale maatregelen verschillen op meerdere punten en wanneer de volledige regelgeving in deze lidstaten is goedgekeurd, zullen de afwijkingen waarschijnlijk nog groter zijn. Aangezien meer lidstaten hun eigen PNR-wetgeving voorbereiden, zou het tot 27 behoorlijk verschillende stelsels kunnen komen, hetgeen kan leiden tot ongelijke gegevensbeschermingsniveaus, leemten in de beveiliging, meer kosten en rechtsonzekerheid voor de vervoerders.

2.3. *Het recht van de EU om op te treden en subsidiariteit*

Het recht van de EU om op dit gebied op te treden is verankerd in de artikelen 82 en 87 van titel V, hoofdstuk V, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

⁴ Richtlijn 2004/82/EG van 29 augustus 2004.

Aangezien de meeste vormen van zware criminaliteit, zoals drugs- en mensenhandel, op enig punt gepaard gaan met internationaal verkeer, is het van essentieel belang dat de autoriteiten PNR-gegevens verzamelen, verwerken en uitwisselen ter bevordering van de interne veiligheid van de EU. Gelet op het vrij verkeer van personen in het Schengengebied, is het zaak dat alle lidstaten PNR-gegevens gebruiken, om leemten in de beveiliging te voorkomen. Bovendien zal actie op EU-niveau leiden tot geharmoniseerde bepalingen inzake het waarborgen van gegevensbescherming, tot kostenbesparingen en tot rechtszekerheid voor de vervoerders.

3. DOELSTELLINGEN

3.1. Beleidsdoelstellingen

De algemene doelstelling is het bevorderen van de interne veiligheid van de EU, met inachtneming van het recht op bescherming van persoonsgegevens en andere grondrechten, met de volgende specifieke beleidsdoelstellingen:

- (1) voorkomen en beperken van terroristische activiteiten en andere zware criminaliteit door het gebruik van PNR-gegevens overal op dezelfde wijze aan te pakken en door leemten in de beveiliging te vermijden;
- (2) de uitwisseling van PNR-gegevens tussen de bevoegde autoriteiten vergemakkelijken en waarborgen dat de toegang tot PNR-gegevens beperkt blijft tot hetgeen nodig is, waardoor wordt verzekerd dat het recht op bescherming van persoonsgegevens bij het verzamelen en verwerken van PNR-gegevens in acht wordt genomen;
- (3) ervoor zorgen dat vervoerders meer rechtszekerheid en minder kosten krijgen door de verschillen tussen de juridische en technische vereisten waaraan zij moeten voldoen, te verkleinen.

3.2. Overwegingen inzake grondrechten

Bij de effectbeoordeling zijn de gevolgen voor de grondrechten geanalyseerd aan de hand van de checklist die de Commissie heeft opgenomen in haar strategie voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van het Handvest van de grondrechten door de Europese Unie⁵.

Het gebruik van PNR-gegevens zou gevolgen hebben voor de grondrechten inzake de eerbiediging van het privéleven en de bescherming van persoonsgegevens. Hieraan kunnen beperkingen en voorwaarden worden verbonden, gesteld dat "bij wet in die inmenging wordt voorzien" en dat deze "in een democratische samenleving noodzakelijk is." Aangezien de voorgestelde maatregelen gericht zijn op de bestrijding van terrorisme en andere vormen van zware criminaliteit, zouden zij een doelstelling van algemeen belang dienen die dergelijke beperkingen rechtvaardigt, mits het evenredigheidsbeginsel in acht wordt genomen.

De voorgestelde maatregelen zouden vallen onder hoofdstuk V (Politiële samenwerking) van titel V van het VWEU. Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad van 27.11.2008 over de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken⁶ zou enkel van toepassing zijn op de voorgestelde maatregelen voor zover die inhouden dat bepaalde persoonsgegevens tussen lidstaten zouden worden doorgegeven, en dus niet op persoonsgegevens die uitsluitend op nationaal niveau

⁵ COM(2010) 573 van 19 oktober 2010.

⁶ Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad van 27 november 2008 over de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken, PB L 350 van 30.12.2008, blz. 60.

worden verwerkt. Voor de verwerking van persoonsgegevens op nationaal niveau gelden er momenteel geen EU-regels. Het zou het beste zijn als de gegevensbeschermingswaarborgen van de voorgestelde maatregelen in overeenstemming zijn met Kaderbesluit 2008/977/JBZ. Zo zou worden gewaarborgd dat de bescherming van persoonsgegevens aan een uniforme standaard voldoet.

De rechtshandhavinginstanties moeten de gegevens gedurende een passende termijn kunnen bewaren. Wat de methode van doorgifte van gegevens door de vervoerders betreft, biedt het "push"-systeem onmiskenbaar grotere voordelen dan het "pull"-systeem. Dit eerste systeem dient dan ook op iedere doorgifte van toepassing te zijn.

Wat betreft kritiek op "profilering": op grond van de EU-wetgeving inzake gegevensbescherming heeft eenieder het recht niet te worden onderworpen aan een besluit waaraan voor hem rechtsgevolgen zijn verbonden of dat hem verregaand treft en dat uitsluitend op een geautomatiseerde gegevensverwerking berust die bestemd is om aspecten van zijn persoon te beoordelen. Geautomatiseerde individuele besluiten dienen volledig te worden gecontroleerd en bevestigd door een mens en bepalingen te bevatten op grond waarvan de betrokkene zijn standpunt kenbaar kan maken.

4. BELEIDSOPTIES

In de effectbeoordeling worden vier beleidsopties geanalyseerd:

Optie A. Afzien van optreden op EU-niveau en status-quo handhaven.

Optie B. Opties met betrekking tot de structuur van het PNR-systeem:

B.1: Gedecentraliseerde verzameling en verwerking van gegevens door de lidstaten; B.2: Gecentraliseerde verzameling en verwerking van gegevens op EU-niveau.

Optie C. Opties met betrekking tot de beperking van het doel:

C.1: Gegevens alleen toegankelijk voor terroristische misdrijven en zware criminaliteit;

C.2: Gegevens toegankelijk voor terroristische misdrijven en zware criminaliteit en voor andere beleidsdoelstellingen.

Optie D. Opties met betrekking tot de gebruikte vervoersmiddelen:

D.1: Uitsluitend luchtvaartmaatschappijen; D.2: Lucht-, zee- en spoorvervoerders.

Optie E. Vrijwillige/intensievere samenwerking. De optie om de samenwerking tussen de lidstaten op dit gebied te stimuleren werd in de beginfase afgewezen.

5. VERGELIJKING VAN BELEIDSOPTIES EN HUN EFFECTEN

Bij de beoordeling is onderzocht in welke mate de opties ten goede komen aan de veiligheid in de EU enerzijds en de bescherming van persoonsgegevens anderzijds, welk effect de opties hebben op de kosten voor de overheidsinstanties en de kosten voor vervoerders/de mededinging op de interne markt en de betrekkingen met derde landen, en in hoeverre de opties een gemeenschappelijke aanpak bevorderen.

Optie A (status-quo handhaven) biedt beperkte voordelen wat betreft het vergroten van de veiligheid van de EU, maar heeft ook negatieve effecten, in de zin dat het naast elkaar bestaan van veel verschillende systemen tot administratieve problemen zal leiden.

Wat optie B betreft, heeft gedecentraliseerde verzameling van gegevens (optie B1) duidelijk voordelen ten opzichte van gecentraliseerde verzameling (optie B2) als het gaat om het vergroten van de veiligheid in de EU. Bij gecentraliseerde verzameling van gegevens bestaat

er een grote kans op mislukking, omdat geen adequate samenwerking tussen de lidstaten kan worden gewaarborgd en het beheer van het systeem in de praktijk lastig en duur zou zijn. Optie B1 zou duurder zijn dan optie B2. Uit veiligheidsoogpunt wegen de voordelen echter wel op tegen de nadelen die verband houden met de kosten.

Wat de beperking van het doel betreft, biedt optie C2 waar het gaat om veiligheid een aantal voordelen ten opzichte van optie C1. De gevolgen voor de gegevensbescherming en de kosten zouden echter ook beduidend groter zijn dan bij optie C1. Optie C2, die inhoudt dat PNR-gegevens ook voor andere doeleinden kunnen worden gebruikt, is in dit stadium onevenredig.

Met betrekking tot de vervoersmiddelen is optie D2 uit veiligheidsoogpunt beter dan optie D1, aangezien het om meer vervoersmiddelen en passagiers zou gaan. Optie D2 heeft echter meer gevolgen voor de gegevensbescherming en leidt tot meer kosten dan optie D1, waarbij de maatregel uitsluitend op luchtvaartmaatschappijen van toepassing zou zijn. Optie D2 (maatregel uitbreiden met vervoer over zee en per spoor) lijkt prematuur, althans in deze fase.

6. VOORKEURSOPTIE

Het opstellen van een nieuw wetgevingsvoorstel dat betrekking heeft op luchtvervoer en waarbij gegevens gedecentraliseerd worden verzameld met het oog op het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en andere zware criminaliteit is in dit stadium waarschijnlijk de beste beleidsoptie (een combinatie van de opties B1, C1 en D1). Deze aanpak zou zorgen voor betere mogelijkheden om de veiligheid in de EU te vergroten, maar daarbij de gevolgen voor de gegevensbescherming tot een minimum beperken en de kosten op een acceptabel niveau houden.

Voor de effectbeoordeling van 2007 is een kostenanalyse van de voorkeursoptie uitgevoerd. Volgens de berekeningen van 2007 zou de voorkeursoptie tot de volgende totale kosten voor de overheidsinstanties en de vervoerders leiden:

Voor de overheidsinstanties belopen de geraamde kosten voor alle lidstaten samen:

Aanlooffase (eenmalige kosten)	€614 833 187
MAAR uitgaande van een afschrijvingsperiode van vijf jaar	€122 966 637
Jaarlijkse personeelskosten (vaste kosten)	€11 686 749
Jaarlijkse onderhoudskosten (vaste kosten)	€61 483 319

Voor alle EU-vervoerders samen belopen deze kosten:

Aanlooffase voor "push"-systeem (eenmalige kosten)	€11 647 116
MAAR uitgaande van een afschrijvingsperiode van vijf jaar	€2 329 423
Doorgiftekosten voor "push"-systeem, tweemaal per passagier (vaste kosten)	€2 250 080
Personeels- en onderhoudskosten (vaste kosten)	€5 435 321

In 2008 publiceerde de Commissie een uitnodiging tot inschrijving voor een studie over manieren om een EU-PNR-netwerk op te zetten. In 2009 werd een onderzoeksverslag gepubliceerd over de manieren waarop een EU-netwerk voor de uitwisseling van PNR-gegevens voor rechtshandavingsdoeleinden zou kunnen worden opgezet, met daarin een nieuwe kostenbeoordeling⁷.

⁷ Auteurs: Accenture en SITA, "Study on ways of setting up an EU network on exchange of Passenger Name Record (PNR) data for law enforcement purposes" (2009).

Voor de overheidsinstanties zijn de geraamde kosten voor alle lidstaten samen:

Aanloofase (eenmalige kosten)	€221 000 000
MAAR uitgaande van een afschrijvingsperiode van vijf jaar	€44 200 000
Jaarlijkse personeelskosten (vaste kosten)	€11 686 749
Jaarlijkse onderhoudskosten (vaste kosten)	€61 483 319

Voor alle EU-vervoerders samen belopen deze kosten:

Aanloofase voor "push"-systeem (eenmalige kosten)	
€100 000 * 120 in de EU gevestigde vervoerders=	€12 000 000
€100 000 * 80 niet in de EU gevestigde vervoerders =	€8 000 000
MAAR uitgaande van een afschrijvingsperiode van vijf jaar	€4 000 000
Doorgiftekosten voor "push"-systeem, tweemaal per passagier (vaste kosten)	
€33 500 per luchtvaartmaatschappij per jaar * 120 vervoerders * 3 verbindingen * 2 "push"	€24 120 000
Personeels- en onderhoudskosten (vaste kosten)	€6 240 000

Volgens de cijfers uit 2009 zou de opzet van een EU-PNR-systeem de overheidsinstanties minder kosten dan uit de kostenberekening uit 2007 bleek, terwijl de kosten voor vervoerders juist hoger zouden uitvallen. De werkelijke kosten zullen ergens tussen deze twee ramingen in liggen. Hoogstwaarschijnlijk zullen zij in elk geval voor de vervoerders eerder uitkomen in de buurt van de ramingen uit 2007, die berusten op de rechtstreeks door de vervoerders opgegeven marktprijzen.

Indien de vervoerders besluiten om hun kosten door te berekenen aan de passagiers, zou dit zelfs bij de zeer hoge kosten uit 2009 leiden tot een prijsverhoging van minder dan 0,10 EUR per ticket – op de totale prijs van een ticket een verwaarloosbaar bedrag.

7. TOEZICHT EN EVALUATIE

Elke lidstaat zou een jaarlijks verslag kunnen opstellen over de tenuitvoerlegging van de systemen. Uiterlijk vier jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn dient de Commissie de werking ervan te beoordelen om na te gaan of het gebruik van de PNR-gegevens voldoet aan de doelstellingen, of de lidstaten hun verplichtingen zijn nagekomen en of het systeem succesvol is.

Voorts dient de Commissie de mogelijkheid te overwegen om de maatregelen ook toe te passen op vluchten binnen de EU. Wellicht kan er gedurende een overgangperiode eerst ervaring worden opgedaan met de eerste PNR-richtlijn.