



De Minister van Justitie en Veiligheid
Mevrouw D. Yeşilgöz-Zegerius
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Datum
21 februari 2023

Ons kenmerk
z2023-00512

Contactpersoon
070 8888 500

Onderwerp
Oproep tot analyse en aanpassen PNR-wetgeving en PNR-verwerkingen

Geachte mevrouw Yeşilgöz-Zegerius,

Op 21 juni 2022 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof), uitspraak¹ gedaan over EU-Richtlijn 2016/681 inzake Passenger Name Records (hierna: PNR-richtlijn). Naar aanleiding van deze uitspraak roept de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) u op om onmiddellijk alle noodzakelijke stappen te ondernemen om zowel de nationale wetgeving als de feitelijke verwerking van PNR-gegevens in overeenstemming te brengen met de PNR-richtlijn en genoemde uitspraak van het Hof. Dit betekent dat de thans omvangrijke verwerking van de zogenaamde PNR-gegevens dient te worden beperkt en dat onmiddellijke actie is vereist voor zover er verwerkingen plaatvinden in strijd met de uitspraak van het Hof, welke actie zal inhouden dat bepaalde verwerkingen met onmiddellijke ingang worden gestaakt.

Toelichting

Het Hof heeft bepaald dat de PNR-richtlijn in overeenstemming is met het gehele primaire recht en met name met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: het Handvest) en dat de PNR-richtlijn inmenging van een zekere ernst in de grondrechten van de artikelen 7 en 8 van het Handvest met zich meebrengt. Bovendien wijst het Hof erop dat, voor de vraag of de lidstaten een dergelijke inmenging kunnen rechtvaardigen, moet worden nagegaan wat de ernst van de inmenging is en of de nagestreefde doelstelling van algemeen belang in verhouding staat tot die ernst. Maar ook heeft het Hof bevestigd dat de toepassing van de PNR-richtlijn en de manieren waarop PNR-gegevens mogen worden verwerkt door de lidstaten aanzienlijk beperkt dient te worden tot het strikt noodzakelijke.

De AP heeft reeds in 2017 in haar advies met betrekking tot het wetsvoorstel dat strekte tot implementatie van de PNR-richtlijn in de Wet gebruik passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven (PNR-wet) kortgezegd geconstateerd dat onvoldoende was onderbouwd waarom de

¹ ECLI:EU:C:2022:491



Datum
21 februari 2023

Ons kenmerk
z2023-00512

gegevens van een onbepaalde, zeer grote groep personen voor maar liefst vijf jaren moesten worden bewaard.²

Daarnaast heeft de AP op 3 januari 2022 aan uw ambtsvoorganger, de heer Grapperhaus, geadviseerd om in afwachting van bovengenoemde uitspraak van het Hof een grondige afweging te maken in het kader van de voorgestelde wijziging van de PNR-wet.³ De AP constateerde ook toen dat het PNR-stelsel meebrengt dat stelselmatig een zeer grote hoeveelheid persoonsgegevens wordt verzameld, geautomatiseerd verwerkt en bewaard van een zeer grote groep personen waarop het vizier niet is gericht. De AP concludeerde daarom dat de noodzaak en/of evenredigheid van die verwerking niet kon worden gerechtvaardigd en nader moest worden onderbouwd. De AP heeft tot nu toe van handhaving afgezien vanwege de lopende gerechtelijke procedure. Echter, zij ziet haar constatering en conclusies nu bevestigd in de genoemde uitspraak van het Hof, en stelt vast dat tot op heden de genoemden adviezen niet of onvoldoende tot de aanbevolen acties hebben geleid. Dat heeft het vrij massaal onrechtmatig verwerken van PNR-gegevens tot gevolg en noopt alsnog tot handhaving.

In uw brief aan de Tweede Kamer van 30 juni 2022⁴ heeft u aangegeven dat u het van cruciaal belang acht de gevolgen van de uitspraak van het Hof gezamenlijk vanuit Europees perspectief te adresseren voor de handhaving van een sterke informatiepositie van de verschillende lidstaten in de strijd tegen terrorisme en ernstige criminaliteit en het daarbij waarborgen van privacy. De uitspraak van het Hof dient hierbij volgens u als uitgangspunt te worden genomen. Tevens geeft u aan dat u het niet verantwoord en passend acht op voorhand de processen van de Pi-NL aan te passen.

Wettelijk kader

Gelet op het voorgaande roept de AP u, als medewetgever en als verantwoordelijke voor de verwerkingen, op om met onmiddellijke ingang alle benodigde maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de nationale implementatie van de PNR-richtlijn in overeenstemming wordt gebracht met het Handvest, in het bijzonder het fundamentele recht op bescherming van persoonsgegevens.

Onder verwijzing naar de uitspraak van het Hof en de EDPB-verklaring wijs ik u hierbij in ieder geval op het volgende:

- De doeleinden waarvoor PNR-gegevens mogen worden verwerkt zijn beperkt. Deze zijn uitputtend geregeld in de PNR-richtlijn.

² Wetgevingsadvies conceptwetsvoorstel Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven d.d. 28 april 2017. Kenmerk z2017-01901.

³ Advies consultatiebesluit bestendinging van de toepasselijkheid op vluchten binnen de Europese Unie van de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven d.d. 3 januari 2022. Kenmerk z2022-17181.

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/06/30/tk-uitspraak-europees-hof-van-justitie-over-de-richtlijn-inzake-passenger-name-records-pnr>



Datum
21 februari 2023

Ons kenmerk
z2023-00512

- 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 is in strijd met het Unierecht.

- PNR-gegevens kunnen enkel achteraf (ná de aankomst of het vertrek van de betrokkene) worden verwerkt indien op grond van nieuwe omstandigheden en objectieve elementen ofwel redelijkerwijs kan worden vermoed dat de betreffende persoon betrokken is bij ernstige criminaliteit die ten minste indirect een objectief verband vertoont met het luchtvervoer van passagiers, ofwel als kan worden aangenomen dat die gegevens in een concreet geval daadwerkelijk terroristische misdrijven die een dergelijk verband vertonen, kunnen helpen bestrijden.

- De PNR-richtlijn, gelezen in het licht van de artikelen 7 en 8 en artikel 52, lid 1, van het Handvest, verzet zich tegen nationale wetgeving die een algemene bewaartermijn van vijf jaar voorschrijft die zonder onderscheid geldt voor alle luchtreizigers. Verwerking van PNR-gegevens mag derhalve alleen in geval van een redelijk vermoeden van terroristische misdrijven of ernstige criminaliteit die een objectieve link hebben met het luchtvervoer van passagiers. Gewone misdrijven zijn dus uitgesloten, evenals de onverkorte toepassing op intra EU vluchten en andere vervoersmiddelen.

- In rechtsoverweging 108 in de uitspraak van het Hof, is bepaald dat “ Zelfs nadat de PNR-gegevens na het verstrijken van die termijn van zes maanden zijn gedepersonaliseerd – door bepaalde elementen ervan af te schermen – kan de PIE overeenkomstig artikel 12, lid 3, van de PNR-richtlijn gehouden zijn de bevoegde instanties op verzoek de volledige PNR-gegevens mee te delen in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkene te identificeren, mits er redelijkerwijs kan worden aangenomen dat dit noodzakelijk is voor de in artikel 6, lid 2, onder b), van deze richtlijn genoemde doelstellingen en hiervoor goedkeuring is gegeven door een gerechtelijke instantie of een „andere nationale instantie die [...] bevoegd is”. In artikel 20, eerste lid, onder d, van de Nederlandse PNR-wet, is daarentegen opgenomen dat de officier van justitie toestemming dient te geven. De AP wijst er, wellicht ten overvloede, op dat een officier van justitie geen onafhankelijke gerechtelijke instantie is.

De AP benadrukt dat er géén sprake is van een overgangsregeling en dat de uitspraak van het Hof met onmiddellijke ingang moet worden toegepast en een Europese lijn daarom niet kan worden afgewacht. Dat betekent ook dat verwerkingen die in strijd zijn met de hiervoor genoemde uitspraak van het Hof met onmiddellijke ingang moeten worden gestaakt.

De AP wijst er tenslotte op dat, zoals ook de verklaring van 13 december 2022 van de Europese Data Protection Board⁵ - waarvan de Autoriteit Persoonsgegevens een van de leden is - vermeldt, de toezichthouders volledig bevoegd zijn tot het doen van onderzoek naar compliance met de regels voor



Datum
21 februari 2023

Ons kenmerk
z2023-00512

gegevensbescherming op nationaal niveau en dat zij handhavend optreden, bijvoorbeeld door het opleggen van een verwerkingsverbod ex artikel 58, lid 2, onder f, AVG, niet uitsluit.

Tot slot

De AP ontvangt graag binnen veertien dagen na dagtekening van deze brief van u een reactie waarin wordt aangegeven welke actie is ondernomen en eventueel nog zal worden ondernomen. De AP stuurt een afschrift van deze brief naar de Tweede Kamer en zal deze brief na verzending publiceren op de website www.autoriteitpersoonsgegevens.nl. Daarmee bieden we optimale transparantie en verantwoording richting de bredere samenleving. Ook informeren we daarmee andere geïnteresseerden.

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens,

Katja Mur
bestuurslid