



Brussel, 12.1.2021
COM(2021) 18 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**over de gezamenlijke evaluatie van de overeenkomst tussen de Verenigde Staten van
Amerika en de Europese Unie inzake het gebruik en de doorgifte van persoonsgegevens
van passagiers aan het Amerikaanse Ministerie van Binnenlandse Veiligheid**

{SWD(2021) 4 final}

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de gezamenlijke evaluatie van de overeenkomst tussen de Verenigde Staten van Amerika en de Europese Unie inzake het gebruik en de doorgifte van persoonsgegevens van passagiers aan het Amerikaanse Ministerie van Binnenlandse Veiligheid

Inleiding

De overeenkomst tussen de Verenigde Staten van Amerika (VS) en de Europese Unie (EU) inzake het gebruik en de doorgifte van persoonsgegevens van passagiers aan het Amerikaanse Ministerie van Binnenlandse Veiligheid (Department of Homeland Security – DHS) is op 1 juli 2012 in werking getreden¹. In artikel 23, lid 1, van de overeenkomst is bepaald dat de partijen de overeenkomst vier jaar na de inwerkingtreding ervan gezamenlijk zullen evalueren.

De gezamenlijke evaluatie bestaat in een grondiger onderzoek van de overeenkomst, waarbij de bredere werking en de operationele toegevoegde waarde worden onderzocht en de resultaten, effecten, doeltreffendheid, noodzaak en evenredigheid ervan worden beoordeeld. De evaluatie biedt ook de gelegenheid om de balans op te maken van de mogelijke gevolgen van de ontwikkeling van het relevante rechtskader en de jurisprudentie van beide partijen. Daarom wordt bij de gezamenlijke evaluatie een bredere aanpak gevolgd dan bij de gezamenlijke controles, die inhouden dat beide partijen beoordelen of de overeenkomst correct wordt uitgevoerd.

Voorbereiding van de gezamenlijke evaluatie en het verslag

- De Commissie heeft de VS op 2 augustus 2019, voorafgaand aan de gezamenlijke evaluatie, een vragenlijst gestuurd. Het DHS heeft voorafgaand aan de gezamenlijke evaluatie schriftelijke ontwerpantwoorden op de vragenlijst ingediend en erna een definitieve geconsolideerde versie.

¹ Overeenkomst tussen de Verenigde Staten van Amerika en de Europese Unie inzake het gebruik en de doorgifte van persoonsgegevens van passagiers aan het Amerikaanse ministerie van Binnenlandse Veiligheid (PB L 215 van 11.8.2012, blz. 5).

- Het EU-team heeft het gezamenlijke evaluatiebezoek op 5 en 6 september 2019 afgelegd, gevolgd door een bezoek van de VS aan de Belgische en Nederlandse passagiersinformatie-eenheden (PIU's) en Europol op 22 en 23 oktober 2019.
- Het EU-team heeft ook de gelegenheid en de tijd gehad om verdere vragen te stellen aan het personeel van het DHS dat verantwoordelijk is voor het PNR-programma en om alle verschillende aspecten van de overeenkomst aan de orde te stellen.
- De bevindingen van het EU-team zijn vastgelegd in het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie, dat is gedeeld met het DHS, waarbij de VS de gelegenheid kreeg opmerkingen te maken over onjuistheden en informatie te identificeren die niet openbaar mag worden gemaakt.

Het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie bevat meer gedetailleerde informatie en een uitgebreide analyse van de bij de gezamenlijke evaluatie gevolgde methode en alle aangelegenheden die in dit verslag aan bod komen.

Bevindingen van de gezamenlijke evaluatie

De belangrijkste bevindingen van de gezamenlijke evaluatie kunnen als volgt worden samengevat:

De evaluatieteams hebben verschillende manieren besproken waarop PNR-gegevens worden gebruikt voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en daarmee samenhangende criminaliteit, alsmede bepaalde andere strafbare feiten met een transnationaal karakter. De gezamenlijke evaluatie bevestigde dat PNR-gegevens elementen bevatten die niet op andere manieren kunnen worden verkregen, en met name dat de in de PNR-gegevens vervatte informatie niet in enige andere vorm van gegevensverzameling kan worden gevonden.

De noodzaak van het verzamelen van PNR-gegevens blijkt ook uit het feit dat dit de bevoegde autoriteiten helpt bij het identificeren van reizigers met een hoog risico die niet anderszins bekend zijn bij rechtshandavingsinstanties. Bovendien is het nut van bewaarde – zogenoemde historische – PNR-gegevens geïllustreerd door tal van gevallen waarin historische PNR-gegevens van cruciaal belang zijn geweest voor de oplossing van geruchtmakende terrorismebestrijdingszaken, niet alleen in de Verenigde Staten maar ook in de EU.

Daarnaast is bij de gezamenlijke evaluatie ook nota genomen van de groeiende belangstelling voor het wereldwijde gebruik van PNR-gegevens voor terrorismebestrijdings- en

rechtshandavingsdoeleinden en nieuwe internationale verplichtingen. In dit verband wordt in het bijzonder verwezen naar de vaststelling van de PNR-richtlijn van de EU² en in wereldwijd verband naar de nieuwe normen en aanbevolen praktijken (de zogeheten SARP's), opgesteld door de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO), voor het verzamelen, gebruiken, verwerken en beschermen van PNR-gegevens, zoals voorgeschreven in Resolutie 2396 (2017) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties³.

Bij de gezamenlijke evaluatie werden ook de in de PNR-overeenkomst tussen de EU en de VS vervatte waarborgen geanalyseerd en beoordeeld. Deze omvatten de toepassing van het validerings- en toezichtproces met betrekking tot de toegangsrechten voor ambtenaren en de regels voor doelselectie, de verwerking van gevoelige gegevens door de autoriteiten van de VS, alsmede de mechanismen voor transparantie, toegankelijkheid, rectificatie en verhaal. De beoordeling betrof daarnaast ook de toezichtactiviteiten van de VS en de het delen van PNR-gegevens met zowel andere VS-entiteiten dan het DHS als derde landen.

Tot slot hebben de evaluatieteams ook Advies 1/15 van het Hof over de voorgenomen PNR-overeenkomst tussen de EU en Canada⁴ besproken.

Conclusies

Uit de gezamenlijke evaluatie is duidelijk gebleken dat de overeenkomst een meerwaarde biedt en de operationele doeltreffendheid in de strijd tegen terrorisme en zware grensoverschrijdende criminaliteit verbetert. Uit voorbeelden die tijdens de evaluatie werden gegeven, is gebleken dat PNR-gegevens, met inbegrip van historische PNR-gegevens, een unieke dataset vormen die cruciaal is om de terugkeer van buitenlandse terroristische strijders te voorkomen en met name drugscriminaliteit en uitbuiting van kinderen te bestrijden. Bovendien zijn de doelstellingen van de overeenkomst in overeenstemming met de internationale verplichtingen om PNR-gegevens te verzamelen, te verwerken en te analyseren met het oog op doeltreffende grenscontroles om reizen met terroristisch oogmerk te voorkomen, bij te dragen tot het vaststellen van banden tussen personen die betrokken zijn bij georganiseerde criminaliteit, en terrorisme en georganiseerde criminaliteit te vervolgen.

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 (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 132).

³ Resolutie 2396 (2017) – aangenomen door de Veiligheidsraad tijdens zijn 8148e zitting op 21 december 2017.

⁴ Advies 1/15 van het Hof (Grote kamer), ECLI:EU:C:2017:592.

De Commissie erkent de inspanningen van de VS om wat zowel de technische als de organisatorische aspecten betreft te voldoen aan de vereisten van de overeenkomst van 2012, en beveelt het DHS aan zich te blijven inspannen om i) het aantal gebruikers dat recht heeft op toegang tot PNR-gegevens te beperken, ii) aan de vereisten inzake gevoelige gegevens te voldoen en mechanismen in te voeren die gericht zijn op onmiddellijke verwijdering van gevoelige gegevens indien zij worden ontvangen, iii) de noodzaak om PNR-gegevens in slapende status te bewaren, te toetsen, iv) de bestaande systemen voor het op ad-hocbasis delen van gegevens met andere partijen in de VS dan het DHS te verbeteren, v) voor feedback te zorgen over de effectiviteit van de regels voor doelselectie op regionaal en plaatselijk niveau en vi) ervoor te zorgen dat de verplichting voor luchtvaartmaatschappijen om het DHS in specifieke gevallen toegang te verlenen, regelmatig wordt beoordeeld en tot een minimum wordt beperkt.

Tegelijkertijd concludeerde het EU-team dat in de overeenkomst weliswaar talrijke waarborgen zijn opgenomen, maar dat verschillende aspecten ervan niet geheel in overeenstemming zijn met Advies 1/15 van het Hof van Justitie inzake de voorgenomen PNR-overeenkomst met Canada, doordat de overeenkomst met de Verenigde Staten werd gesloten voordat het Hof zijn advies uitbracht. Het betreft met name de bewaring van PNR-gegevens, de verwerking van gevoelige gegevens, de kennisgeving aan de passagiers, de onafhankelijke evaluatie vooraf van het gebruik van PNR-gegevens, de regels voor binnenlandse gegevensuitwisseling en verdere doorgifte, de onafhankelijkheid van het toezicht en het uitsluitende gebruik van databanken op het gebied van de bestrijding van terrorisme en zware grensoverschrijdende criminaliteit voor het verrichten van kruiscontroles van PNR-gegevens.

De Commissie neemt nota van het standpunt en de argumenten van de VS. Zij neemt tevens nota van het belang dat de VS hecht aan de noodzaak van het bewaren van historische PNR-gegevens.

Tegen deze achtergrond hebben de partijen zich ertoe verbonden hun constructieve dialoog over de uitvoering van de overeenkomst voort te zetten en te werken aan de aanbevelingen van de gezamenlijke controle (van 2015) en deze evaluatie, in het licht van het advies van het Hof inzake de voorgenomen PNR-overeenkomst met Canada. In deze context zal de Commissie een beoordeling uitvoeren van de noodzakelijke vervolgmaatregelen, waarbij zij ook rekening zal houden met de feedback van het Europees Parlement en de Raad op deze evaluatie.

In het algemeen zal de Commissie de externe strategie van de EU inzake de doorgifte van PNR-gegevens naar derde landen volgend jaar evalueren.