



Council of the
European Union

139215/EU XXVII.GP
Eingelangt am 28/04/23

Brussels, 28 April 2023
(OR. en, nl)

8857/23

Interinstitutional Files:

2022/0424(COD)

2022/0425(COD)

IXIM 109
ENFOPOL 209
FRONT 151
AVIATION 98
DATAPROTECT 121
JAI 525
COMIX 197
CODEC 744
INST 153
PARLNAT 93

COVER NOTE

From:	The Senate of the Kingdom of the Netherlands
date of receipt:	26 April 2023
To:	The President of the Council of the European Union
Subject:	Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the collection and transfer of advance passenger information (API) for enhancing and facilitating external border controls, amending Regulation (EU) 2019/817 and Regulation (EU) 2018/1726, and repealing Council Directive 2004/82/EC [15720/22 - COM(2022) 729 final] - Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the collection and transfer of advance passenger information for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime, and amending Regulation (EU) 2019/818 [15719/22 - COM(2022) 731 final] - Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

Delegations will find enclosed the opinion¹ of the Senate of the Kingdom of the Netherlands on the above-mentioned proposals followed by a courtesy English translation.

¹ The translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2022-729/> / <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2022-731>



Eerste Kamer der Staten-Generaal

Europese Commissie
De heer Šefčovič
Wetstraat 200
1049 Brussel
België

Kazernestraat 52
2514 CV Den Haag
postbus 20017
2500 EA Den Haag

telefoon 070 312 92 00
fax 070 312 93 90

e-mail postbus@eerstekamer.nl
internet www.eerstekamer.nl

datum 26 april 2023
betreft Vragen voorstellen verordeningen inzake vooraf te verstrekken passagiersgegevens (API) (COM(2022) 729 en COM(2022) 731)
ons kenmerk 173072.01U

Geachte heer Šefčovič,

De leden van vaste commissie voor Justitie en Veiligheid hebben in hun commissievergadering van 11 april 2023 beraadslaagd over de door de Europese Commissie voorgestelde voorstellen met nieuwe regels over vooraf te verstrekken passagiersgegevens (Advance Passenger Information – API) om het beheer van de buitengrenzen te vergemakkelijken¹ en de interne veiligheid te vergroten² en de appreciatie van deze voorstellen van de Nederlandse regering in de BNC-fiches.³ Naar aanleiding van de voorstellen hebben de leden van de fracties van **GroenLinks**, **PvdA** en **D66** gezamenlijk en de leden van de fractie van de **PVV** in het kader van de politieke dialoog een aantal vragen.

Vragen van de leden van de fracties van GroenLinks, PvdA en D66 gezamenlijk

De leden van de fracties van GroenLinks, PvdA en D66 gezamenlijk begrijpen uit de toelichting bij de voorstellen dat zij grotendeels bevoegdheden bevatten die al onderdeel uitmaakten van eerdere Europese regelgeving, maar dat de huidige voorstellen voornamelijk de reikwijdte van deze bevoegdheden uitbreiden naar intra-Europese vluchten en een verplichting tot het verzamelen van gegevens invoeren. Dit roept bij deze leden enige vragen op met betrekking tot de noodzakelijkheid en effectiviteit van de voorstellen. Verder hebben de leden naar aanleiding van het HvJEU-arrest C-817/19⁴ en het nieuw gecreëerde routersysteem enige vragen met betrekking tot het recht op privacy.

Noodzakelijkheid en effectiviteit

Veel van de bevoegdheden die in de voorstellen zijn opgenomen zijn al onderdeel van het huidige wettelijk kader, maar zijn niet verplicht en/of worden niet overal gelijk toegepast. Hoe waardeert de Europese Commissie de meerwaarde en effectiviteit van deze voorstellen met het oog op de verplichting die hiermee wordt geïntroduceerd? Indien lidstaten geen gebruik maakten van de eerdere

¹ COM(2022) 729.

² COM(2022) 731.

³ *Kamerstukken II 2022/23*, 22112, nr. 3608 en *Kamerstukken II 2022/23*, 22112, nr. 3609.

⁴ HvJ EU arrest van 21 juni 2022 in zaak C-817/19, *Ligue des droits humains*.



datum 26 april 2023
ons kenmerk 173072.01U
blad 2

bevoegdheden, betekende dit dan niet dat ze dergelijke verzameling en verwerking van gegevens onnodig achtten? Zo ja, waarom zouden deze lidstaten hier nu toe verplicht worden?

Ten aanzien van het voorstel rechtshandhaving geeft de Commissie in de toelichting aan dat het gebruik van API-gegevens voor de bestrijding van criminaliteit en terrorisme al mogelijk is onder de huidige PNR-richtlijn (passenger name record). Kan de Commissie naar aanleiding hiervan verder uiteenzetten wat dan nog de meerwaarde van dit voorstel is?

Hanteren centrale router voor overdracht API-gegevens

De leden lezen dat het instellen van een centrale "router" voor het uitwisselen van de API-gegevens een belangrijk onderdeel is van de voorstellen.⁵ Ziet de Commissie het als een risico dat een dergelijk centraal uitwisselpunt of centrale database een aantrekkelijk doelwit wordt voor kwaadwillende statelijke actoren of cybercriminelen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, is dit risico uitdrukkelijk meegenomen in de afweging of de uitwisseling en verwerking van API-gegevens op deze wijze een proportionele en subsidiaire inbreuk is van de privacy van passagiers? Welke andere mogelijkheden zijn overwogen om de uitwisseling van API-gegevens vorm te geven?

Criteria voor vluchtselectie

In haar 'Opinion' van februari 2023 raadt de EDPS de Commissie aan om duidelijke criteria te zetten voor de selectie van intra-Europese vluchten waarvan API-gegevens verzameld moeten worden.⁶ Is de Commissie het met de leden eens dat de afwezigheid van dergelijke criteria het risico oplevert dat lidstaten een dergelijke selectie op discriminatoire of anderszins onwenselijke basis zullen maken? Zo nee, waarom niet? Zo ja, overweegt de Commissie op Europees niveau criteria vast te leggen waarmee dit risico beperkt wordt?

Verenigbaarheid met hoger recht

Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het HvJ EU) heeft in haar uitspraak in de zaak C-817/19 stevige kritiek geuit op de voorganger van de voorgestelde verordeningen, namelijk de PNR-richtlijn.⁷ Kan de Commissie aangeven welke veranderingen ten opzichte van de PNR-richtlijn er zijn aangebracht in de onderhavige voorstellen om binnen de door het HvJ EU gestelde kaders in voornoemde uitspraak te blijven? En kan de Commissie aangeven hoe nieuwe elementen van de voorgestelde verordeningen, die geen onderdeel waren van de PNR-richtlijn, binnen de relevante kaders van het HvJ EU en het EU Grondrechtenhandvest blijven?

Vragen van de leden van de fractie van de PVV

In de kabinetsappreciatie (BNC-fiche) betreffende de 'API verordening grensbewaking' lezen de leden van de PVV-fractie het volgende: *"Het gaat bijvoorbeeld om passagiers zonder geldige reisdocumenten of passagiers die om andere redenen niet aan de toegangsvereisten voldoen, bijvoorbeeld omdat ze, in overeenstemming met de toepasselijke regelgeving, gesignaleerd staan in opsporingsregisters."*⁸ en

⁵ Kamerstukken II 2022/23, 22112, nr. 3609, p. 3.

⁶ European Data Protection Supervisor (EDPS), Opinion 6 on the Proposals for Regulations on the collection and transfer of advance passenger information (API), 8 februari 2023, p. 2.

⁷ HvJ EU arrest van 21 juni 2022 in zaak C-817/19, *Ligue des droits humains*.

⁸ Kamerstukken II 2022/23, 22112, nr. 3608, p. 3.



datum 26 april 2023
ons kenmerk 173072.01U
blad 3

*"De Commissie stelt dat het bevorderen van de hogere kwaliteit en de geverifieerde aard van de API-gegevens baat heeft voor zowel het faciliteren van bonafide reizigers, als wel het detecteren van reizigers met een risicoprofiel door middel van een geautomatiseerd en informatie-gestuurd grensbeheer."*⁹ Hoe wordt voorkomen dat "niet voldoen aan toegangsvereisten" en "risicoprofiel" op welke manier dan ook worden gebruikt om (EU)burgers en bezoekers van buiten de EU met bepaalde politieke opvattingen tegen te werken?

Blijkens het BNC-fiche signaleert het kabinet het volgende: *"De Commissie benadrukt dat het huidige voorstel onderdeel is van een breed Europees wetgevingspakket om de EU-buitengrenzen te versterken. Het gaat hierbij om onder andere het Entry-Exit System (EES), het European Travel Information and Authorization System (ETIAS) en interoperabiliteit van informatiesystemen op het terrein van grenzen en visa, met als doel dat deze systemen beter op elkaar aansluiten en elkaars gegevens kunnen gebruiken. Het versterken van buitengrenstoezicht, o.a. door gebruik te maken van informatiestromen en datasystemen, is een belangrijke doelstelling van het Europees geïntegreerd grensbeheer."*¹⁰ Wordt er gebruik gemaakt van Artificial Intelligence? Zo ja, op welke manier wordt hiervan gebruik gemaakt en hoe worden privacy, mensenrechten en informatieveiligheid gewaarborgd?

Blijkens het BNC-fiche wordt de bewaartermijn verruimd: *"De Commissie stelt voor de maximale termijn voor het bewaren van de gegevens door luchtvaartmaatschappijen en grensbewakingsautoriteiten vanaf het vertrek van de vlucht te verruimen naar 48 uur, omdat de huidige bewaartermijn van 24 te kort is om in alle gevallen pre-checks effectief uit te voeren (in het bijzonder bij langeafstandsvluchten). Daarna moeten de gegevens onmiddellijk en permanent verwijderd worden."*¹¹ Naar aanleiding hiervan vragen de leden van de PVV-fractie hoe wordt gewaarborgd en afgedwongen dat de gegevens onmiddellijk en permanent worden verwijderd.

Blijkens het BNC-fiche merkt het kabinet op dat *"het voorstel van de Commissie mede tot stand is gekomen naar aanleiding van een publieke consultatie en verschillende workshops met experts van de lidstaten en andere partijen."*¹² Kan de Europese Commissie aangeven op welke gronden genoemde experts zijn geselecteerd voor de workshops en in hoeverre kritische op- en aanmerkingen inzake privacy, mensenrechten en informatieveiligheid zijn overgenomen?

Blijkens het BNC-fiche lezen de leden van de PVV-fractie dat een evaluatiebepaling is opgenomen: *"De Commissie voorziet vier jaar na de inwerkingtreding van de verordening, en elke vier jaar daarna, een brede evaluatie. Daarin zal worden stilgestaan bij de toepassing van de verordening, de resultaten in vergelijking tot de beoogde doelen en de impact op grondrechten. Het evaluatierapport zal worden gedeeld met de Raad, het Europees Parlement, de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming en het Europees Bureau voor de grondrechten. Het kabinet is voorstander van brede en regelmatige evaluaties. In het voorstel is geen horizonbepaling opgenomen."*¹³ Gezien de

⁹ Kamerstukken II 2022/23, 22112, nr. 3608, p. 5.

¹⁰ Kamerstukken II 2022/23, 22112, nr. 3608, p. 3.

¹¹ Kamerstukken II 2022/23, 22112, nr. 3608, p. 4.

¹² Kamerstukken II 2022/23, 22112, nr. 3608, p. 8.

¹³ Kamerstukken II 2022/23, 22112, nr. 3608, p. 12.



datum 26 april 2023
ons kenmerk 173072.01U
blad 4

mogelijke impact op grondrechten, willen de leden graag weten waarom niet is gekozen voor een brede evaluatie twee jaar na de inwerkingtreding en elke twee jaar daarna.

De leden van de PVV-fractie ontvangen op bovenstaande vragen graag een gemotiveerd antwoord.

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien uw reactie met belangstelling tegemoet.

Hoogachtend,

mr. drs. M.M. de Boer
Voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid

European Commission
attn. Mr M. Šefčovič
Wetstraat 200
1049 Brussels
Belgium

date 26 april 2023
subject Questions about the proposal for regulations on the collection and transfer of advance passenger information (API) data (COM(2022) 729 and COM(2022) 731)
our reference 173072.01U

COURTESY TRANSLATION

Dear Mr Šefčovič,

In their committee meeting of 11 April 2023, the members of the standing committee for Justice and Security of the Senate of the States General discussed the proposals of the European Commission for new rules on advance passenger information (API) data in order to facilitate external border controls¹ and enhance internal security² and the assessment of these proposals by the Dutch government, as set out in the files of the Working Group for the Assessment of New Commission Proposals (BNC files).³ In the context of the political dialogue, the members of the parliamentary parties of **GroenLinks** (the GreenLeft Alliance), **PvdA** (the Labour Party) and **D66** (Democrats 66) jointly wish to raise a number of questions about the proposals. Questions are also raised by the members of the parliamentary party of the **PVV** (the Freedom Party).

Questions jointly raised by the members of the GroenLinks, PvdA and D66 parliamentary parties

The members of the GroenLinks, PvdA and D66 parliamentary parties jointly understand from the explanatory memorandums to the proposals that they largely contain powers that were already part of previous EU legislation, but that the present proposals mainly extend the scope of these powers to intra-EU flights and introduce a data collection obligation. This prompts these members to ask some questions about the necessity and effectiveness of the proposals. Moreover, in view of CJEU judgment C-817/19⁴ and the newly created router system, they have some questions about the right to privacy.

¹ COM(2022) 729.

² COM(2022) 731.

³ *Parliamentary Papers, House of Representatives 2022/23*, 22112, no. 3608 and *Parliamentary Papers, House of Representatives 2022/23*, no. 3609.

⁴ CJEU judgment of 21 June 2022 in case C-817/19, *Ligue des droits humains*.

Necessity and effectiveness

Many of the powers included in the proposals are already part of the current statutory framework, but are not mandatory and/or not applied uniformly everywhere. How does the European Commission assess the added value and effectiveness of these proposals in the light of the obligation they introduce? If Member States did not make use of the previous powers, does this not suggest that they considered such data collection and processing to be unnecessary? If so, why should these Member States be subjected to an obligation to do so now?

As regards the law enforcement proposal, the Commission indicates in the explanatory memorandum that the use of API data for fighting crime and terrorism is already possible under the current passenger name record (PNR) Directive. In view of this, can the Commission explain in more detail what the added value of this proposal is?

Use central router for the transfer of API data

The members concerned note that implementing a central 'router' for exchanging API data is an important part of the proposals.⁵ Does the Commission see it as a risk that such a central exchange point or central database may become an attractive target for malicious state actors or cybercriminals? If not, why not? If so, has this risk been explicitly included in the assessment of whether the exchange and processing of API data in this way constitutes a proportionate and subsidiary infringement of passenger privacy? What other ways of arranging the exchange of API data have been considered?

Flight selection criteria

In his Opinion of February 2023, the EDPS recommends that the Commission adopt clear criteria for the selection of intra-EU flights from which API data should be collected.⁶ Does the Commission agree with the members that in the absence of such criteria there is a risk that Member States will make such a selection on a discriminatory or otherwise undesirable basis? If not, why not? If so, is the Commission considering adopting criteria at EU level to mitigate this risk?

Compatibility with higher law

In its judgment in case C-817/19, the Court of Justice of the European Union (CJEU) voiced strong criticism of the predecessor of the proposed regulations, namely the PNR Directive.⁷ Can the Commission indicate what changes to the PNR Directive have been made in the current proposals in order to remain within the frameworks set by the CJEU in the aforementioned judgment? And can the Commission indicate how new elements of the proposed regulations, which were not part of the PNR Directive, remain within the relevant frameworks specified in the CJEU judgment and the EU Charter of Fundamental Rights?

⁵ *Parliamentary Papers, House of Representatives 2022/23*, 22112, no. 3609, p. 3.

⁶ European Data Protection Supervisor (EDPS), Opinion 6 on the Proposals for Regulations on the collection and transfer of advance passenger information (API), 8 February 2023, p. 2.

⁷ CJEU judgment of 21 June 2022 in case C-817/19, *Ligue des droits humains*.

Questions raised by the members of the PVV parliamentary party

The members of the PVV parliamentary party note that the government's assessment (BNC assessment file) of the 'API Regulation on border controls' contains the following passages: *'It concerns, for example, passengers without valid travel documents or passengers who do not comply with the entry requirements for some other reason, for example because their names have been added to national alert lists in accordance with applicable regulations.'*⁸ and *'The Commission believes that higher quality and verified API data will be of benefit not only in assisting bona fide air travellers but also in identifying travellers with a risk profile through automated and information-driven border checks.'*⁹ How does the Commission envisage ensuring that the expressions 'non-compliance with entry requirements' and 'risk profile' are not used in any way to discriminate against EU citizens and visitors from outside the EU who hold certain political views?

According to the BNC assessment file, the government finds as follows: *'The Commission emphasises that the current proposal is part of a broad European legislative package to strengthen the EU's external borders. These include the Entry/Exit System (EES), the European Travel Information and Authorisation System (ETIAS) and the interoperability of information systems for borders and visas, the aim being to ensure that these systems are more closely aligned with one another and can share each other's data. Strengthening external border controls, for example by using information flows and data systems, is an important objective of European integrated border management.'*¹⁰ Is artificial intelligence (AI) being used? If so, how is it used and how are privacy, human rights and information security safeguarded?

According to the BNC assessment file, the data retention period is to be extended: *'The Commission proposes to extend the maximum period for the retention of data by airlines and border control authorities from the departure of the flight to 48 hours, because the current retention period of 24 hours is too short to carry out pre-checks effectively in all cases (particularly for long-haul flights). Thereafter, the data must be immediately and permanently deleted.'*¹¹ In response, the members of the PVV parliamentary party would like to know how the immediate and permanent deletion of the data is to be guaranteed and enforced.

According to the BNC assessment file, the government notes that *'The Commission's proposal was partly the result of a public consultation and various workshops with experts from the Member States and other parties.'*¹² Can the Commission indicate on what grounds these experts were selected for the workshops and to what extent comments and criticism on privacy, human rights and information security were adopted?

The members of the PVV parliamentary party note from the BNC assessment file read that an evaluation provision has been included: *'The Commission provides for an overall evaluation four years after the date of entry into force of the regulation, and every four years thereafter. In this*

⁸ *Parliamentary Papers, House of Representatives 2022/23, 22112, no. 3608, p. 3.*

⁹ *Parliamentary Papers, House of Representatives 2022/23, 22112, no. 3608, p. 5.*

¹⁰ *Parliamentary Papers, House of Representatives 2022/23, 22112, no. 3608, p. 3.*

¹¹ *Parliamentary Papers, House of Representatives 2022/23, 22112, no. 3608, p. 4.*

¹² *Parliamentary Papers, House of Representatives 2022/23, 22112, no. 3608, p. 8.*

*evaluation it will assess the application of the regulation, the extent to which the regulation has achieved its objectives, and the impact of the regulation on fundamental rights. The evaluation report will be shared with the Council, the European Parliament, the European Data Protection Supervisor and the European Agency for Fundamental Rights. The government is in favour of wide-ranging and regular evaluations. The proposal does not contain a sunset clause.'*¹³ In view of the possible impact on fundamental rights, the members would like to know why the Commission has not opted for a wide-ranging evaluation two years after the date of entry into force and every two years thereafter.

The members of the PVV parliamentary party would be grateful to receive a reasoned answer to the above questions.

The members of the standing committee for Justice and Security await your reply with interest.

Yours sincerely,

M.M. de Boer
Chair of the standing committee for Justice and Security

¹³ *Parliamentary Papers, House of Representatives 2022/23, 22112, no. 3608, p. 12.*