

Grenseffectenrapportage 2017

Dossier 5: Belgische wet betreffende de verwerking van passagiersgegevens



Universiteit Maastricht

Grenseffectenrapportage 2017

Dossier 5: Belgische wet betreffende de verwerking van passagiersgegevens

dr. Johan Adriaensen
Mathijs olde Scheper

Het *Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility / ITEM* is de spil van wetenschappelijk onderzoek, advisering, kennisuitwisseling en trainingsactiviteiten omtrent grensoverschrijdende samenwerking en mobiliteit.

ITEM is een initiatief van Universiteit Maastricht (UM), het Nederlands Expertise en Innovatiecentrum Maatschappelijke Effecten Demografische krimp (NEIMED), Zuyd Hogeschool, de Gemeente Maastricht, de Euregio Maas-Rijn (EMR) en de Provincie Limburg (NL).



Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	1
2.	De PNR-wetgeving	2
3.	Doelstellingen van het onderzoek, definities, thema's en indicatoren	4
3.1	Het aandachtsgebied van de effectbeoordeling nader toegelicht	4
3.2	Geografische en temporele afbakening.....	7
3.3	Methodiek.....	8
4.	De beoordeling van de Belgische PNR-wetgeving	9
4.1	Politiek proces & juridische gevoeligheden van de wetgeving.....	10
4.2	Mogelijke effecten van de Belgische PNR-wetgeving.....	12
I.	Invloed op de invoeringskosten van de PNR-maatregel inzake ICT	13
II.	Flexibiliteit van de passagier	13
III.	De privacy van de reiziger	14
IV.	Veiligheidskwesties voor dienstverleners	15
V.	Veiligheidskwesties voor reizigers	15
4.3	Kwesties van proportionaliteit.....	16
5.	Conclusies en suggesties voor verder onderzoek.....	17

5. Belgische wet betreffende de verwerking van passagiersgegevens

1. Inleiding

In de nasleep van de terroristische aanslagen in Parijs, Brussel, Berlijn en Londen hebben nationale regeringen in de EU snel een reeks tegenmaatregelen ingevoerd om de herhaling van een dergelijke tragedie te vermijden. Veel van dergelijke maatregelen hebben uiteindelijk geleid tot het opnieuw invoeren van grenscontroles. De terugkeer van routinecontroles door politiediensten op autosnelwegen en spoorlijnen die binnengrenzen passeren is hiervan slechts één tekenend voorbeeld. Naast deze *ad-hoc*-maatregelen, wordt nieuwe regelgeving opgesteld om nationale veiligheidsdiensten in staat te stellen dergelijke tragedies in de toekomst te voorkomen.

De Belgische federale overheid heeft dertig maatregelen opgesteld ter bestrijding van terroristische activiteiten.¹ Een van deze maatregelen betreft het op nationaal niveau verzamelen van persoonsgegevens van passagiers die niet door de lucht naar het land reizen.² De wet, die op 22 december 2016 werd aangenomen, verplicht spoor- en busvervoerders die het Belgische grondgebied binnenkomen gegevens over de vervoerde passagiers te verstrekken aan de Belgische inlichtingendiensten. De wet is geënt op de bestaande praktijk waarbij persoonsgegevens van passagiers op internationale vluchten worden bijgehouden. Door de persoonsgegevens van passagiers te toetsen aan de bekende strafrechtelijke gegevensbestanden kunnen de autoriteiten potentiële verdachten identificeren, wat het voorkomen van criminele of terroristische aanslagen eenvoudiger kan maken. De gevolgen zijn echter dat luchtvaartmaatschappijen een systeem moeten opzetten voor het verzamelen en verzenden van passagiersgegevens aan een Afdeling Passagiersgegevens (Passenger Information Unit) in de lidstaten. Lidstaten zijn verplicht een dergelijke afdeling op te richten voor het controleren en doorsturen van gegevens naar de partnerlanden.

De ingevoerde maatregel is het resultaat van de implementatie van een EU-richtlijn over het bewaren van persoonsgegevens van passagiers op vluchten.³ Deze richtlijn schrijft de oprichting voor van een Afdeling Passagiersgegevens binnen elke lidstaat en eist dat elke lidstaat informatie verzamelt over passagiers op *vluchten* tussen lidstaten en derde landen. Het nieuwe aan het Belgisch initiatief is niet alleen dat de nadruk ligt op vluchten binnen Europa, maar nog belangrijker: dat het ook het vervoer over land betreft. Dat laatste kan onevenredig grote gevolgen hebben voor de grensregio's.

De oorspronkelijke effectbeoordeling van de PNR-richtlijn van de Europese Commissie in 2011 voorzag niet in de toepassing van de maatregel op vluchten binnen de EU. Zij stelde slechts dat: “[d]e hardware en software die nodig zijn om het systeem op te zetten een veel grotere capaciteit zouden moeten hebben en daarom veel duurder zouden worden. Een systeem dat interne vluchten

¹ Renard, Thomas (2016) Counterterrorism in Belgium: Key Challenges and Policy Options. Egmont Papers, 89

² Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken (25.01.2017) Wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens. *Belgisch Staatsblad*, p.12905-12918 (hierna "PNR-wetgeving")

³ Het Europees Parlement en de Europese Raad (2016) Richtlijn 2016/681 inzake het gebruik van passagiersgegevens (hierna ook: PNR-gegevens) voor onderzoek naar en de preventie, opsporing en vervolging van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit. Publicatieblad van de Europese Unie, L 119, d.d. 4 mei 2016

omvat zou te ambitieus zijn voor een eerste stap.”⁴ Daarnaast konden de richtlijn en de effectbeoordeling niet vooruitlopen op de uitbreiding naar andere transportvormen omdat dat "verder zou gaan dan het beleid van de EU ten aanzien van PNR-overeenkomsten met derde landen [...]. Bovendien is de idee achter het gebruik van de PNR-gegevens simpelweg toegang te verkrijgen tot gegevens die toch al door luchtvaartmaatschappijen worden verzameld. Aangezien de meeste trein-, boot- en veerdiensten dergelijke gegevens doorgaans niet verzamelen, zou het in dit stadium buitenproportioneel zijn hen te verplichten gegevens naar overheden te zenden.”⁵

Kortom, de Belgische interpretatie van de EU-richtlijn rekt de meldplicht verder op dan oorspronkelijk de bedoeling was van de EU-wetgevers. De uitbreiding naar andere transportvormen werd deels ingegeven door de vrees dat een terrorist met een internationale bus door België zou reizen. De Belgische minister van binnenlandse zaken, Jan Jambon, voerde aan dat dergelijke internationale bussen al eerder zijn gebruikt door diverse criminele organisaties.⁶ Zo werd ook het plaatsvinden van een terroristisch incident op de Thalys van Amsterdam naar Parijs in 2015 gebruikt als rechtvaardiging voor de invoering van de maatregel op de hogesnelheidslijn.⁷

De eerste effectbeoordeling van de EU besloeg niet zo'n uitgebreid toepassingsgebied van de PNR-richtlijn. Dit rechtvaardigt de vraag naar de mogelijke impact van de Belgische wetgeving op grensoverschrijdende mobiliteit. Het tweede deel gaat nader in op de specifieke kenmerken van de PNR-wetgeving en waarom zij zo'n hevig debat heeft veroorzaakt binnen de vervoerssector. Het derde deel beschrijft de reikwijdte van deze beoordeling en de gekozen onderzoeksopzet. De resultaten worden gepresenteerd in het vierde deel, waarin het huidige politieke (en juridische) proces, de te verwachten gevolgen voor grensoverschrijdende mobiliteit en de gevolgen voor de geplande officiële effectbeoordeling beschreven worden. We ronden af met een conclusie en enkele suggesties voor toekomstig onderzoek.

2. De PNR-wetgeving

De PNR-wetgeving bevat een aantal bepalingen inzake gegevensverzameling, opslag, mogelijk gebruik van de gegevens en mogelijke sancties in geval van niet-nakoming. Om een beter inzicht te krijgen in deze maatregel, worden hier vier bepalingen besproken die voor deze effectbeoordeling van belang zijn.

Het eerste en meest omstreden aspect van de maatregel betreft de omvang van het toepassingsgebied en daarmee de betrokken dienstverleners. Zoals reeds in de inleiding werd vermeld, verruimt de Belgische wetgeving de werkingssfeer van de EU-richtlijn tot vervoer per bus, per trein en over water. Toch bevat zij enkele uitzonderingen. In het wegvervoer wordt een uitzondering gemaakt voor ondernemingen die onder een 'vervoersconcessie' opereren.⁸ Het

⁴ Europese Commissie (2011) Effectbeoordeling PNR. Beschikbaar via: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2011/sec_2011_0132_en.pdf Geraadpleegd op 29 juni 2017 (p.23)

⁵ Ibid (p.35-36)

⁶ Redactie De Limburger (2017). België controleert bussen uit Nederland op terroristen en criminelen, De Limburger. Beschikbaar via http://www.limburger.nl/cnt/dmf20170325_00038199/belgie-controleert-bussen-uit-nederland-op-terroristen-en-criminelen Geraadpleegd op 29 juni 2017

⁷ Maurice, Eric. (2015). French train attack poses EU security questions, EUobserver. Beschikbaar via <https://euobserver.com/justice/129964> Geraadpleegd op 29 juni 2017

⁸ Art.4 (4) PNR Wetgeving

toepassingsgebied op het spoor is het internationaal spoorwegvervoer dat gebruik maakt van het Europese netwerk van hogesnelheidstreinen.⁹ De geconstateerde uitzonderingen laten nog ruimte voor interpretatie en de grote hoeveelheid kritiek van binnenlandse (TreinTramBus), internationale (Deutsche Bahn) en supranationale (Europese Commissie) belanghebbenden heeft het feitelijk toepassingsgebied tot onderwerp van discussie gemaakt. De uitgebreide PNR maatregel zal worden uitgevoerd in drie opeenvolgende beleidsrondes en middels het uitvaardigen van Koninklijke Besluiten. Deze uitvoeringsbesluiten vergen geen parlementaire goedkeuring en zijn noodzakelijk voor de uitvoering van een wet. Het eerste Koninklijk Besluit betreft de uitvoering van PNR binnen de luchtvaart, het tweede richt zich op het internationaal treinverkeer, en het laatste op internationale busdiensten.¹⁰ Het tweede Koninklijk Besluit volgt nadat de resultaten bekend zijn van een grote effectenstudie uitgevoerd door het Belgisch Instituut voor de Verkeersveiligheid en opgezet in samenwerking met INNOS.¹¹

Ten tweede stelt de wet dat iedere vervoerder verplicht wordt bepaalde persoonsgegevens van hun reizigers te verzamelen. De gegevens die verzameld mogen worden omvatten onder andere reisdata, namen, betalingsgegevens, stoelnummers en gegevens over de bagage. De te verzamelen indicatoren hebben veel invloed op het aanmeldgemak van reizigers, op de door de dienstverleners op te zetten gegevensbanken en op de verwerkingscapaciteit van de Afdeling Passagiersinformatie.

Ten derde bepaalt hoofdstuk 5 het doel waarvoor informatie wordt verzameld; de belangrijkste doelstellingen zijn gerelateerd aan preventie en vervolging van terrorisme en andere ernstige misdrijven. Deze kwestie houdt verband met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, aangezien het hanteren van een breder scala aan doelen wordt aangevochten op grond van EU-wetgeving, zoals blijkt uit het recente HvJEU arrest in Advies 1/15.

Tenslotte voorziet de wetgeving in de oprichting van een Afdeling Passagiersinformatie, zoals voorgeschreven door de EU-richtlijn. De wetgeving bevat details over de samenstelling ervan (art 14), het beheer van de databank (art 15), de verwerking van de verzamelde informatie, alsmede de voorwaarden waaronder informatie kan worden overgedragen aan andere instanties binnen en buiten de Europese Unie. Omdat de nadruk van dit onderzoek ligt op de invloed van de wetgeving op de mobiliteit van burgers in grensregio's, zijn we minder geïnteresseerd in de kosten voor het oprichten van een Afdeling Passagiersgegevens (zie infra). De effectbeoordeling van de oorspronkelijke PNR-richtlijn van de EU bevatte wel een raming van de gemiddelde kosten voor het oprichten van een dergelijke afdeling. Het verbrede toepassingsgebied van de wetgeving brengt echter met zich mee dat de Belgische overheid tot zeven maal zoveel passagiersgegevens moet verzamelen en bewerken.¹²

⁹ Ibid Art.4 (5) PNR Wetgeving

¹⁰ Interview TreinTramBus

¹¹ Commissie voor Binnenlandse Zaken. (2017). Integraal Verslag Vergadering 11-01-2017. Opgehaald op 29 mei 2017 via <https://www.dekamer.be/doc/CCRI/pdf/54/ic561.pdf>

¹² Gebaseerd op de passagiersgegevens van de twee grootste Belgische luchthavens over 2015 [Brussels airport (gegevens van BRUTrends 2016 beschikbaar via [Deze koppeling](#)) en Brussel-Zuid Charleroi (gegevens verkregen uit [Deze bron](#))] en de jaarlijkse reizigersgegevens van Thalys [gegevens verkregen via DeRedactie (01.03.2016) Terreur zindert nog na op resultaten van Thalys. Beschikbaar via <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/economie/1.2587998>].

3. Doelstellingen van het onderzoek, definities, thema's en indicatoren

3.1 Het aandachtsgebied van de effectbeoordeling nader toegelicht

Het Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility / ITEM heeft drie verschillende basisbeginselen geformuleerd voor de evaluatie van de effecten van nieuwe wetgeving op grensregio's.

1. Grenseffecten vanuit het perspectief van particulieren, verenigingen en bedrijven afgezet tegen de doelstellingen en beginselen van Europese integratie (vrijheden, burgerschap, non-discriminatie)
2. Grenseffecten op de sociaal-economische ontwikkeling/duurzame ontwikkeling en
3. Grenseffecten op de Euregionale samenhang en grensoverschrijdende bestuursstructuren.¹³

Deze drie beginselen zijn weliswaar abstract maar zij helpen bij het vaststellen van *good practices* of *benchmarks* voor vergelijking. Deze *good practices* en *benchmarks* dienen op hun beurt als praktische richtsnoeren voor het formuleren van indicatoren die kunnen worden gebruikt voor het meten van het effect van een nieuwe maatregel. Tabel 1 geeft een overzicht van de beginselen, de *good practices* die eruit volgen en de indicatoren die meting van de beleidseffecten in de grensregio mogelijk maken. Het derde beginsel, Euregionale samenhang en grensoverschrijdend bestuur, is niet onderzocht, aangezien de wetgeving geen rechtstreekse invloed heeft op lokale of Euregionale bestuursstructuren.

Tabel 1 De ITEM grenseffectindicatoren

Doelen/principes	Good practices/ benchmarks	Indicatoren
<u>(1) Europese integratie</u> - Artikel 21, VWEU: burgerschap van de Unie gaat gepaard met 'het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven' - Recht op gegevensbescherming: - Artikel 16, VWEU. - Artikel 8 van het Handvest van de grondrechten vat de minimale vereisten voor gegevensbescherming	 - Vrij verkeer van burgers over grenzen heen - Niet-discriminerende kaartverkoop: er wordt geen onderscheid gemaakt naar land van oorsprong of land van bestemming - Persoonlijke vrijheid wordt niet beknot door met collectieve en staatsveiligheid als doel ¹⁴	 - Is het aanbod van grensoverschrijdende mobiliteit vergelijkbaar met dat van binnenlandse diensten ? - Worden passagiers van verschillende landen gelijk behandeld wat betreft prijzen, aanbiedingen, veiligheidscontroles, etc.? - Kunnen reizigers een kaartje kopen rond het gewenste uur van vertrek? - Voelen passagiers zich

¹³ ITEM. (2016). Grenseffectenrapportage 2016 Samenvatting.

¹⁴ EESC (2009) Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad — Een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht ten dienste van de burger” COM(2009) 262 def.).

Doelen/principes	Good practices/ benchmarks	Indicatoren
<p>samen, die voornamelijk voortvloeien uit artikel 8 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)</p>		<p>belemmerd door de veiligheidsmaatregelen in het internationale reizigersverkeer?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zijn de privacyrechten in het geding door het verzamelen van gegevens via PNR?
<p><u>(2) Duurzame/sociaal-economische ontwikkeling</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - De Euregio Maas-Rijn (EMR) is opgericht ter bevordering van de 'doorlaatbaarheid' van de grenzen in de regio, met als doel een verbeterde toegankelijkheid van internationale diensten en banen voor mensen in de regio.¹⁵ 	<ul style="list-style-type: none"> - Open grenzen maken grotere sociaal-economische ontwikkeling van de regio mogelijk door een beter gebruik van middelen, menselijk kapitaal en de concurrentievoordelen van de regio. - Versterking van de lokale economie door ervoor te zorgen dat bewoners van grensregio's goederen en diensten kunnen kopen en verkopen binnen de regio. 	<ul style="list-style-type: none"> - Kunnen grenswerknemers in de toekomst met gemak en regelmaat het openbaar vervoer nemen naar hun werk in een ander land in de grensregio? - Kunnen gebruikers van diensten in andere landen van de EMR in de toekomst hun bestemming per openbaar vervoer bereiken? - Zal de maatregel invloed hebben op het aantal mensen dat naar steden en dorpen reist om daar goederen en diensten te kopen en verkopen?

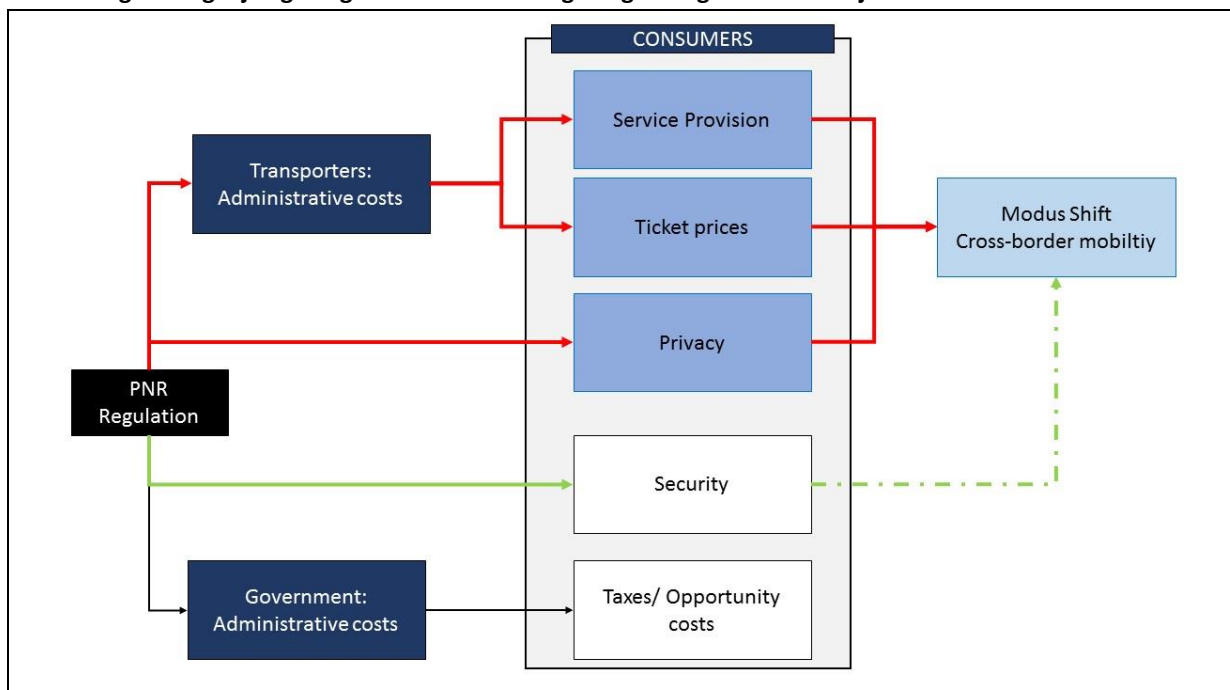
Om inzicht te krijgen in de mogelijke invloed van de Belgische PNR-wetgeving op de grensoverschrijdende mobiliteit, dienen causale paden te worden geïdentificeerd. De effectbeoordeling van de PNR-richtlijn door de Europese Commissie was alleen gericht op de potentiële administratieve kosten van de maatregel voor zowel de overheid als de luchtvaartmaatschappijen die binnen de EU actief zijn. Hoewel zij zeker informatief is, zegt zij weinig over de gevolgen voor de reiziger. Wij constateren vier gevolgen van de wetgeving.

Allereerst de **administratieve kosten voor de dienstverlener**. De maatregel heeft invloed op de exploitatiekosten van het internationale reizigersverkeer: investeringen in ICT zullen noodzakelijk zijn om de verplichte gegevens te verzamelen. Belangrijker voor de consument is hoe de dienstverlenende bedrijven zullen reageren op de stijgende kosten. Er tekenen zich hierbij twee mogelijkheden af. De eerste mogelijkheid is dat zij een effect zullen hebben op de ticketprijzen. De oorspronkelijke effectbeoordeling van de PNR richtlijn van de EU sprak van een toeslag van 0,20 euro per vliegticket bij doorberekening van de kosten aan de consument. Deze beoordeling ging

¹⁵ Knippenberg, H. (2004). The Maas-Rhine Euroregion: A Laboratory for European Integration? *Geopolitics*, 9(3), 608-626.

echter uit van luchtvaartmaatschappijen die reeds over een systeem voor het verzamelen van dergelijke gegevens beschikken en die geen (stevige) concurrentie ondervinden van alternatieve vervoermiddelen zoals de auto. De tweede mogelijkheid betreft de levering van diensten of de kwaliteit van die levering. In geval van kleine winstmarges kan de dienstverlener overwegen zijn dienstverlening te beperken als de extra exploitatiekosten niet kunnen worden doorberekend. Bovendien worden passagiers wellicht verplicht hun gegevens 24 uur voor vertrek te overleggen, omdat de overheid en/of de vervoerder enige tijd nodig hebben voor de verwerking ervan. Dit kan ten koste gaan van de flexibiliteit van het reizen per trein en bus, hetgeen nu nog een relatief voordeel is ten opzichte van het luchtverkeer. De kwaliteit van de geleverde diensten beïnvloedt onvermijdelijk de vraag en vice versa.

Afbeelding 1: Mogelijke gevolgen van de PNR wetgeving voor grensoverschrijdende mobiliteit



Een tweede gevolg betreft **de privacy van de reiziger** en is het meest verwant met het eerste beginsel van de effectindicatoren van ITEM. Aangezien de maatregel het verzamelen van persoonlijke gegevens vereist, kan dit passagiers ervan weerhouden van dergelijke diensten gebruik te maken, omdat zij bezwaar hebben tegen de verzameling van hun persoonsgegevens door de overheid. Dit kan weer van invloed zijn op de vraag naar internationale reizen.

Hogere ticketprijzen, verschaalde dienstverlening (hetzij als gevolg van een rationalisering van het aanbod of een vermindering van de vraag vanwege het verlies aan flexibiliteit) alsmede zorgen van de consumenten over hun privacy kunnen een gedragsverandering veroorzaken. In ons geval betekent dit mogelijk een modale verschuiving of een vermindering van mobiliteit.

Het derde effect van de PNR-wetgeving betreft een **groter gevoel van veiligheid** onder reizigers. Dit kan de grensoverschrijdende mobiliteit verhogen. Na de aanval op de trein in augustus 2015 zag vervoerder Thalys een scherpe daling in de ticketverkoop, die voortduurde tot in januari 2016, toen

nog een daling van 6 % in het aantal passagiers werd geregistreerd.¹⁶ De beoordeling van de werkelijke reikwijdte van dit effect is zeer complex omdat het gaat om zowel een subjectief gevoel van veiligheid als om de mogelijkheid dat de PNR-maatregel daadwerkelijk dergelijke (zeldzame) incidenten voorkomt.

Een vierde en laatste effect betreft de alternatieve kosten die voortvloeien uit de **toewijzing van budget door de overheid** voor de uitvoering van de maatregel. In antwoord op een parlementaire vraag heeft de Belgische overheid de te maken kosten voor het systeem geraamd op ongeveer 13,45 miljoen euro, waarvan 4,95 miljoen euro uit het EU Fonds voor interne veiligheid dient te komen.¹⁷ Deze kosten hebben hooguit indirecte en beperkte gevolgen voor grensoverschrijdende mobiliteit, aangezien de overheidsbegroting wordt opgebracht door alle burgers, ongeacht of ze gebruik maken van de grensoverschrijdende diensten. De kosten worden het meest besproken in debatten over de kosteneffectiviteit van de PNR-maatregel vergeleken met andere preventieve maatregelen. Hieronder richten we ons dus vooral op de eerste drie effecten.

3.2 Geografische en temporele afbakening

Dit onderzoek beperkt zich tot de Euregio Maas-Rijn. De Euregio Maas-Rijn is een goed voorbeeld van een grensregio vanwege de onderlinge verbondenheid en de betrokkenheid van meerdere landen: België, Nederland en Duitsland.¹⁸ Behoudens de benodigde overheidsuitgaven, worden de gevolgen van de maatregel vooral gedragen door de aanbieders van vervoersdiensten. Met de geformuleerde afbakening tot de Euregio Maas-Rijn kan een lijst worden samengesteld van reguliere regionale trein- en busverbindingen die België binnenkomen of verlaten (zie tabel 2). De vervoerders die deze routes exploiteren zijn belangrijk bij de identificatie van de betrokken respondenten ten behoeve van onze interviews (zie infra).

De volgende vervoerders zijn momenteel in de regio actief: TEC, De Lijn, Deutsche Bahn, Arriva Nederland, Flixbus, Eurolines, NMBS en Thalys. Zij vormen onze onderzoekspopulatie en zijn allemaal benaderd via hun respectieve persafdelingen.

Tabel 2: Internationale routes en diensten van/naar België in de Euregio Maas-Rijn

Route	Type	Nummer	Vervoerder
(Hasselt-)Luik-Guillemins (B) - Maastricht (NL)	Intercitytrein	IC-13	NMBS
Spa-Géronstère (B) - Aken (D) (Aachen Hbf)	Lokale trein	Route 37	NMBS
Luik-Guillemins (B) - Aachen (D)	Hogesnelheidstrein (ICE)	N.v.t.	DB
Luik-Guillemins (B) - Aachen (D)	Hogesnelheidstrein (Thalys)	N.v.t.	Thalys
Maaseik (B) - Susteren (NL)	Streekbus	Route 65	Arriva

¹⁶ DeRedactie (01.03.2016) Terreur zindert nog na op resultaten van Thalys. Beschikbaar via <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/economie/1.2587998>

¹⁷ Antwoord van de vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der Gebouwen van 30 augustus 2016, op de vraag nr. 1520 van mevrouw de volksvertegenwoordiger Nawal Ben Hamou van 07 juli 2016

¹⁸ Knippenberg, H. (2004). The Maas-Rhine Euroregion: A Laboratory for European Integration? *Geopolitics*, 9(3), 608-626.

Maasmechelen (B) - Maastricht (NL)	Lokale bus	Route 63	De Lijn
Genk (B) - Maastricht (NL)	Lokale bus	Route 45	De Lijn
Hasselt (B) - Maastricht (NL)	Streekbus	Route 20a	De Lijn
Tongeren (B) - Maastricht (NL)	Streekbus	Route 62	De Lijn
Kanne (B) - Maastricht (NL)	OV-pendeldienst	Route 460	Arriva
Luik (B) - Maastricht (NL)	Streekbus	Route 78	TEC
Eupen (B) - Vaals (NL)	Streekbus	Route 396	TEC
Eupen (B) - Aken (D)	Streekbus	Route 14	TEC
Luik (B) - Maastricht (NL)	Commerciële buslijn	N.v.t.	Flixbus
Luik (B) - Valkenswaard (NL)	Commerciële buslijn	N.v.t.	Flixbus
Luik (B) - Aachen (D)	Commerciële buslijn	N.v.t.	Eurolines
Eupen (B) - Kalterherberg Bahnhof (D)	Lokale bus (alleen in het weekend)	Route 385	Satracom in opdracht van TEC, in samenwerking met DB BAHN Rheinlandbus

Wij zijn ons ervan bewust dat busmaatschappijen die uitsluitend op basis van openbare dienstcontracten werken van de maatregel zijn uitgesloten, evenals internationale dienstverleners op het spoor die geen gebruik maken van het Europese hogesnelheidsnet. Toch hebben we besloten hen in de studie mee te nemen om verklaringen kruislings te kunnen controleren en eventuele bias als gevolg van eigenbelang van de geënquêteerden te verkleinen.

3.3 Methodiek

De effectbeoordeling is gebaseerd op interviews en secundaire bronnen. Wij interviewden de dienstverleners in het personenvervoer die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van deze maatregel. Zij spelen de hoofdrol bij het verhelfen van de potentiële gevolgen voor grensoverschrijdende mobiliteit. Secundaire bronnen zijn nuttig als aanvulling op hun verklaringen of voor het verkrijgen van extra inzichten in de verwachte effecten.

De steekproef is bewust genomen onder de populatie van alle vervoersbedrijven die actief zijn in de Euregio Maas-Rijn. Zoals gezegd, zijn zij allemaal uitgenodigd voor een interview. De interviews werden gehouden op de voorkeurslocatie van de geïnterviewde, waardoor omgevingsbias geen rol heeft gespeeld. De interviews zijn niet woordelijk getranscribeerd, maar geluidsopnamen en samenvattingen van de antwoorden zijn op aanvraag beschikbaar. Slechts drie van de acht betrokken vervoerders hebben deelgenomen aan een interview. Eén vervoerder gaf aan onvoldoende over de maatregel te weten om te kunnen deelnemen aan een interview (De Lijn). Eén vervoerder vond het te vroeg voor commentaar (Thalys). Twee vervoerders hebben, na herhaalde herinneringsberichten, niet binnen het tijdsbestek van het onderzoek gereageerd op verzoeken om interviews (Deutsche Bahn & TEC) en één vervoerder had het “te druk” met het invoeren van een

nieuw B2B- en CRM-systeem om commentaar te geven (Eurolines). Door de beperkte respons is dit onderzoek beperkt, in de zin dat niet iedere potentiële stakeholder is geïnterviewd.

Uiteindelijk waren Arriva Nederland, Flixbus Benelux en NMBS bereid deel te nemen aan een interview over de PNR-maatregel en het effect ervan op hun bedrijven. Flixbus exploiteert interlokale internationale busverbindingen in heel Europa (Interview Flixbus, 2017). Arriva is een dochtermaatschappij van Deutsche Bahn en exploiteert verscheidene trein-, boot- en busverbindingen in Nederland (Arriva Nederland, 2017). NMBS is een Belgische spoorwegmaatschappij die treinverbindingen exploiteert, voornamelijk in België maar ook internationaal (NMBS, 2017).

De meeste interviews duurden ongeveer 45 minuten en waren bedoeld ter beoordeling van de verschillende causale mechanismen die zijn blootgelegd. Ze waren minder bevredigend wat betreft concrete cijfers die de precieze effecten van de maatregel illustreren, omdat de wettelijke bepalingen nog niet bekend waren en er nog weinig gegevens waren over grensoverschrijdende verplaatsingen en de gevoeligheid van passagiers voor de maatregel. Zodra bleek dat de maatregel nog in ontwikkeling was, werd een kleine verandering van invalshoek van het onderzoek noodzakelijk geacht. Het werd van belang te kijken naar het proces van de uitvoering van het beleid en de manier waarop de toekomstige gevolgen ervan worden onderzocht. Het doel van het onderzoek werd zo meer verkennend.

Om dit politieke proces beter te begrijpen, hebben wij contact gezocht met het Belgische Ministerie van Binnenlandse Zaken, de onderzoeksinstituten BIVV/INNOS, die een studie doen naar de effecten van de PNR-maatregel op het vervoer per spoor en de Belgische en Europese reizigersorganisaties, respectievelijk TreinTramBus en EPF. Helaas wenste de projectcoördinator van het Ministerie op dit moment niet deel te nemen aan het onderzoek, omdat hij de besprekingen met de vervoerders in “sereniteit en vertrouwelijkheid” wilde laten plaatsvinden (Ministerie van Binnenlandse Zaken, persoonlijke mededeling, 12 juni, 2017).

De onderzoeksinstituten die de effectenstudie uitvoerden waren daarentegen zeer bereid om over hun studie te spreken. Zij konden echter in dit stadium nog niet veel erover zeggen, aangezien de precieze opzet en opdracht nog niet geformaliseerd waren. Het lijkt aannemelijk dat de invoering van de PNR-maatregel verder uitstel zal oplopen omdat de minister heeft aangegeven te willen wachten op de resultaten van deze effectenstudie.

4. De beoordeling van de Belgische PNR-wetgeving

De mogelijke impact van de PNR-wetgeving is afhankelijk van het politieke proces, waarin het toepassingsgebied van de maatregel nader gespecificeerd zal worden. Dit proces vindt plaats temidden van een debat over de rechtmatigheid van het PNR-systeem onder EU-recht. Daarom hebben we onze bespreking ervan in drie delen opgesplitst. Allereerst zullen we licht werpen op zowel het politieke proces dat voorafgaat aan de invoering van de PNR-wetgeving als op de recente juridische ontwikkelingen. In het tweede deel bespreken we de mogelijke invloed van deze wetgeving op grensoverschrijdende mobiliteit. Het derde deel bouwt voort op de twee

voorafgaande delen door aandacht te besteden aan de centrale vraag: de proportionaliteit van de wetgeving.

4.1 Politiek proces & juridische gevoeligheden van de wetgeving

Het initiatief voor de maatregel komt van de Belgische Minister van Binnenlandse Zaken, Jan Jambon (Interview NMBS, 2017). Na de bekendmaking van het oorspronkelijke voorstel ontstond er massaal verzet onder vervoerders, onder andere via de Gemeenschap van Europese Spoorwegen (Interview, 2017). Deze organisatie omvat spoorwegmaatschappijen zoals de NS (Nederland) SNCF (Frankrijk) en NMBS (België). Deze verhoogde gevoeligheid vond haar weerklink in het Belgisch parlement en leidde volgens NMBS en Flixbus tot drie wijzigingen (Interview FB & NMBS, 2017): (1) de oprichting van een internationale taskforce voor de invoering van PNR in de spoorwegsector, (2) het uitvoeren van een studie naar het effect van de maatregel op het vervoer per spoor en (3) de beperking van het toepassingsgebied van de maatregel tot hogesnelheidstreinen en internationale langeafstandsbussen. De taskforce (1) om PNR te implementeren binnen de spoorwegsector is ingesteld door de Minister van Binnenlandse Zaken om de belanghebbenden een stem te geven in het besluitvormingsproces (Interview, 2017). De effectenstudie (2) wordt uitgevoerd om de ernst van de bezwaren te beoordelen en de beste manier te onderzoeken om de wetgeving uit te voeren. Tenslotte wordt met de beperking van het toepassingsgebied van de maatregel (3) gehoor gegeven aan het verzoek van internationale spoorwegmaatschappijen die vreesden voor het einde van het 'vrije reizen' per spoor (Interview FB & NMBS, 2017).

Arriva Nederland is er een voorbeeld van dat niet alle bedrijven goed geïnformeerd zijn over de inhoud van de maatregel (Interview, 2017). Aangezien de maatregel zich beperkt tot hogesnelheidstreinen en internationale commerciële buslijnen, heeft Arriva geen nader onderzoek uitgevoerd naar het effect van de maatregel, omdat deze geen invloed had op hun bedrijfsvoering. Het is daarnaast belangrijk om op te merken dat, hoewel NMBS en Flixbus zich zeer bewust zijn van het proces dat zich voltrekt, er bij geen van beide enige zekerheid bestaat over de bepalingen van de maatregel en de wijze waarop het beleid zal worden uitgevoerd (Interview FB & NMBS, 2017).

Een ander interessant aspect van het politieke proces is dat het Belgisch federaal Ministerie van Binnenlandse Zaken initiatiefnemer is van de maatregel in plaats van het verantwoordelijke Ministerie van Mobiliteit (Interview FB & NMBS, 2017). Na de terroristische aanslagen van 2015 hebben de Europese ministers van Binnenlandse Zaken in een gezamenlijke verklaring over terrorisme overeenstemming bereikt over de noodzaak van PNR. Bij deze verklaring waren de ministers van Mobiliteit niet betrokken.¹⁹ Het Ministerie van Mobiliteit was ook niet betrokken bij de ontwerpfase van de PNR-wetgeving. Elk Koninklijk Besluit (en daarmee ook de invoering van PNR op het spoor) vereist echter de instemming van alle betrokken ministers (Interview, 2017). Op dat moment vroeg het ministerie meer aandacht voor vervoersbedrijven en verzocht om opname van de NMBS in een studie naar de effecten van de maatregel (Interview, 2017). Het federale Ministerie van Mobiliteit is niet alleen verantwoordelijk voor het behartigen van de belangen van de vervoersindustrie, het dient tevens de rechten en belangen van de reizigers te verdedigen. Gezien de consensusgerichte wijze van besluitvorming tussen de verschillende instanties van de uitvoerende

¹⁹ Franse Senaatscommissie voor Europese Zaken. (2015). DÉCLARATION CONJOINTE SUR LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME. Geraadpleegd op 1 juli via [deze bron](#)

macht, mogen we in de uitvoeringsbesluiten een krachtiger verdediging van mobiliteitsgerelateerde zaken verwachten.

Zoals reeds genoemd, heeft de lobby van mogelijk getroffen bedrijven geleid tot de oprichting van een internationale taskforce. Deze taskforce kent leden uit Nederland, België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Duitsland is gevraagd maar heeft de uitnodiging afgeslagen (Interview FB, 2017). Om de bedrijfslobby deels tegemoet te komen, maken daarnaast ook diverse getroffen ondernemingen deel uit van de groep: Eurostar, Thalys en Eurostation (Interview NMBS, 2017). Desalniettemin zijn belangrijke stakeholders niet bij deze taskforce betrokken, hetgeen tot enige frustratie heeft geleid (Interview NMBS, 2017). De naderende invoering van de maatregel heeft ook de belangstelling gewekt van de andere landen in de taskforce. Dit heeft geleid tot onderzoek naar soortgelijke PNR-wetgeving in Nederland (Interview FB, 2017). Het is echter belangrijk op te merken dat de belangstelling uit Nederland en Frankrijk samenviel met de verkiezingstijd, waarbij bijzonder grote druk werd uitgeoefend door extreem-rechtse partijen. Of deze landen daadwerkelijk een soortgelijk systeem zullen invoeren valt nog te bezien (Interview TreinTramBus, 2017). Desalniettemin kan coördinatie van het ontwerp van nationale PNR-systemen buitensporige lasten voor dienstverleners helpen voorkomen.

Hoewel de internationale TaskForce naar verluidt in maart 2017 een rapport over een gemeenschappelijke aanpak zou presenteren aan de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, heeft deze taskforce onlangs tijdens een bijeenkomst van de deskundigengroep LANDSEC (inzake de veiligheid van vervoer over land) laten weten de resultaten van eerdergenoemde effectbeoordeling te willen afwachten.²⁰ Met de opdracht tot het uitvoeren van deze effectenstudie wordt tegemoet gekomen aan de eisen van de belanghebbenden (Interview, 2017). Onder druk van het Ministerie van Mobiliteit werd ook de NMBS meegenomen in deze studie. Het onderzoek zal worden uitgevoerd door BIVV in samenwerking met onderzoeksinstituut INNOS.²¹ De resultaten ervan worden verwacht tegen eind 2017 (Interview, 2017).

Naast deze politieke ontwikkelingen, zijn er ook verschillende juridische uitdagingen rond de invoering van de PNR-wetgeving. Deze uitdagingen zijn tweeledig: enerzijds hebben zij betrekking op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en anderzijds raken zij aan het vrije verkeer van personen en diensten. Zoals hierboven vermeld, zijn de regels voor de verwerking, opslag en uitwisseling van gegevens van EU-burgers reeds vastgelegd in verschillende internationale overeenkomsten. Eén van deze overeenkomsten, het PNR-akkoord met Canada, heeft het Europees Parlement ertoe aangezet een advies in te winnen van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU). Op 26 juli 2017 deed het in Advies 1/15 een uitspraak over de wettigheid van dit PNR-akkoord. Het Hof trok de rechtsgrondslag van het PNR-akkoord in twijfel, evenals de genomen maatregelen ter bescherming van de privacy van reizigers.²² De gevolgen voor de PNR-richtlijn van

²⁰ Notulen van LANDSEC 15, de 15e vergadering van de deskundigengroep inzake de veiligheid van vervoer over land, 26 april 2017, Brussel. Beschikbaar via:

<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2821&Lang=NL>

²¹ Commissie voor Binnenlandse Zaken. (2017). Integraal Verslag Vergadering 11-01-2017. Opgehaald op 29 mei 2017 via <https://www.dekamer.be/doc/CCRI/pdf/54/ic561.pdf>

²² Kuner, Christopher: Data Protection, Data Transfers, and International Agreements: the CJEU's Opinion 1/15, VerBlog, 2017/7/26, <http://verfassungsblog.de/data-protection-data-transfers-andinternational-agreements-the-cjeus-opinion-115/>, DOI: <https://dx.doi.org/10.17176/20170727-094655>

de EU blijven mogelijk echter relatief beperkt, aangezien deze reeds een aantal van de kritiekpunten op de overeenkomst met Canada heeft overgenomen.²³ De gevolgen voor de Belgische PNR-wetgeving kunnen verder beperkt worden met behulp van de Koninklijke Besluiten die uitvoering geven aan deze wetgeving. Het positief advies van de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer over het eerste KB (over luchtverkeer) lijkt dit standpunt te bevestigen.²⁴ Toch kan het verruimde toepassingsgebied van de Belgische PNR-wetgeving alsnog voor juridische problemen zorgen. De commissie Meijers, een onafhankelijke groep rechtsdeskundigen die Europese voorstellen doorlicht, heeft haar bezorgdheid uitgesproken over de proportionaliteit van de Belgische PNR-maatregel en daarbij het HvJEU-arrest inzake Digital Rights Ireland en Seitlinger aangehaald.²⁵ Verwerking en uitwisseling van passagiersgegevens die binnen het luchtverkeer als proportioneel wordt beschouwd is niet noodzakelijkerwijs proportioneel voor het vervoer over land.

Een tweede reden voor betwisting heeft te maken met de vrijheid van verkeer binnen de EU en de invoering van de grenscontroles binnen de Schengenruimte. De Richtlijnen inzake het vrije verkeer van burgers van de Europese Unie (2004/38/EG art. 27) en betreffende het vrije verkeer van diensten (2006/123/EG art. 15§3) staan een beperking van het vrije verkeer alleen toe als er een dwingende reden van algemeen belang in het spel is (*hier: de openbare veiligheid*) en als deze beperking proportioneel wordt geacht. Hoewel de uitspraak in Advies 1/15 enige steun biedt aan de idee dat de uitwisseling van passagiersgegevens proportioneel is met het voorkomen en onderzoeken van ernstige misdrijven en terrorisme,²⁶ roept het verruimde toepassingsgebied van de Belgische PNR-wetgeving nieuwe vragen op inzake de proportionaliteit ervan. Aangezien de regels slechts voor een beperkt aantal treinen en bussen gelden en de maatregel een aantal hindernissen kan opwerpen voor grensoverschrijdende mobiliteit (bijvoorbeeld in de vorm van identiteitscontroles, tenaamgestelde kaartjes of de verplichting vooraf te reserveren), zou de wetgeving betwist kunnen worden wegens mogelijke inperking van de vrijheid van verkeer of het instellen van feitelijke grenscontroles, die verboden zijn in de Schengen-ruimte.²⁷

De complexiteit en gevoeligheid van het lopende proces is mogelijk een van de redenen dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken weigert deel te nemen aan dit onderzoek. Het Ministerie gaf aan dat het de "besprekingen" met vervoerders niet wil verstoren en behoefte heeft aan "sereniteit en vertrouwelijkheid" (Ministerie van Binnenlandse Zaken, persoonlijke mededeling, 12 juni 2017). Hieruit blijkt het delicate karakter van deze onderhandelingen.

4.2 Mogelijke effecten van de Belgische PNR-wetgeving

Aangezien de uitvoeringsbesluiten (Koninklijke Besluiten) nog in ontwikkeling zijn en veel bedrijven niet getroffen zouden worden door een afgeslankte vorm van de maatregel, zijn we in onze interviews uitgegaan van twee hypothetische scenario's. Deze scenario's waren nodig om over de potentiële effecten van de maatregel te kunnen spreken zonder te beschikken over het definitieve voorstel. Het eerste scenario ('beperkt') is een scenario waarin de overheid vervoersbedrijven

²³ Bossong, Raphael: Passenger Name Records – from Canada back to the EU, VerfBlog, 2017/7/28, <http://verfassungsblog.de/passenger-name-records-from-canada-back-to-the-eu/>, DOI: <https://dx.doi.org/10.17176/20170731-093836>.

²⁴ Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer (2017) Advies nr 23/2017 van 24 mei 2017.

²⁵ Commissie Meijers 2017 Note on the EU law aspects of PNR in public transport. CM1706

²⁶ Bossong *ibid*.

²⁷ Commissie Meijers, *ibid*

verplicht passagiers een naam op te geven bij aankoop van een ticket. Bij vertrek dient de vervoerder vervolgens na te gaan of de naam van de passagier overeenkomt met de (opgegeven) naam op het ticket (nominatieve of tenaamgestelde ticketverkoop). In dit scenario eist de overheid niet van bedrijven dat zij de passagiersgegevens vóór vertrek overleggen. Zij verlangt niet veel meer dan een volledige naam. Het tweede scenario ('omvattend') is een scenario waarin de overheid wél een verwerkingsperiode van 24 uur vóór vertrek instelt en veel meer gegevens verlangt, waaronder geboortedatum, betalingsgegevens, adres, enz.

I. Invloed op de invoeringskosten van de PNR-maatregel inzake ICT

Zowel NMBS en Flixbus bevestigen dat het onmogelijk is het internationaal reizen per trein en bus te vergelijken met de luchtvaart. De infrastructuur van de luchtvaart is veel geschikter voor invoering van een PNR-maatregel, aangezien het een "gesloten systeem" is en mensen bijna altijd op voorhand hun tickets kopen (Interview, 2017). Daarnaast zijn de veiligheidsdiensten in de luchtvaart veel pro-actiever en voeren zij grootschalige controles uit. Deze vinden niet plaats in het bus- en treinvervoer (Interview FB, 2017). Dat maakt iedere vergelijking problematisch.

Voor Flixbus zou invoering van het beperkte scenario niet al te kostbaar zijn, omdat Flixbus reeds een kaartverkoopsysteem heeft dat sterk lijkt op dat uit het beperkte scenario (Interview FB, 2017). De tickets van Flixbus worden op persoonlijke basis verkocht en de bestuurder controleert of de naam op het ticket overeenkomt met die op het identiteitsbewijs. De enige kosten zouden de exploitatie betreffen van een IT-systeem dat zou moeten communiceren met de Afdeling Passagiersgegevens in België. Zowel NMBS als Arriva zijn zelfs tegen het beperkte scenario, omdat hun infrastructuur als geheel niet klaar is voor een dergelijk systeem (Interview NMBS en AN, 2017). De privacywetgeving in Nederland staat het momenteel bijvoorbeeld niet toe iemands identiteit te koppelen aan het door hem/haar gebruikte vervoersbewijs. Zowel NMBS als Arriva zijn het erover eens dat uitvoering van de maatregel voor hen te duur zou zijn en een ernstige belemmering zou vormen voor hun bedrijfsmodel. Arriva was echter niet in staat ons specifieke kostenramingen te verschaffen, aangezien zij zelf geen effectenstudie hebben uitgevoerd. De NMBS heeft ons inzage gegeven in een vroege effectrapportage, die echter nog niet de laatste wijzigingen in de beleidsbepalingen bevatte en vertrouwelijk diende te blijven (zie infra). Alle drie de vervoerders zijn tegen het uitgebreide scenario omdat het de kosten voor ICT zou opdrijven. Ze twijfelen daarnaast aan de doeltreffendheid van een dergelijk systeem, dat bovendien de vraag van de proportionaliteit opwerpt.

II. Flexibiliteit van de passagier

Wat de flexibiliteit van reizen voor de passagier betreft, zijn de reacties gemengd. Zoals gezegd, heeft Flixbus reeds een kaartverkoopsysteem waarbij de tickets niet overdraagbaar zijn. Voor hen verandert er in het beperkte scenario niet veel, omdat passagiers die enige vorm van identificatie bij zich dragen toch nog kaartjes kunnen kopen bij de bestuurder (Interview FB, 2017). Flexibiliteit, in die zin dat passagiers tot 15 minuten voor vertrek een kaartje kunnen kopen, vormt één van de belangrijkste pijlers onder het businessmodel van Flixbus en het bedrijf eist dat deze flexibiliteit behouden blijft. Voor alle drie de vervoerders geldt dat het uitgebreide scenario de mogelijkheden van reizigers op het laatste moment te reizen ernstig zou beperken. Dat zou voor alle vervoersbedrijven zeer problematisch zijn. Grootschalige controles zouden bovendien leiden tot hoge kosten en vertraging. Het belang van een gelijk speelveld werd hierbij benadrukt. De vervoerders zijn bereid samen te werken om de veiligheid te vergroten, maar deze samenwerking

dient op zo'n manier plaats te vinden dat zij hun concurrentiepositie ten opzichte van andere vervoersvormen niet aantast. Bovendien pleiten zij voor het opzetten van een internationaal homogeen ICT-systeem. Deze eis ligt op tafel omdat het ontwerpen van verschillende ICT-systemen per land enorme extra kosten met zich mee zou brengen voor vervoerders die internationaal actief zijn. Zo rechtvaardigt de belangstelling van andere lidstaten voor een dergelijk verruimd PNR-systeem dus extra coördinatie, om te voorkomen dat de kosten voor de vervoerders de pan uit rijzen.

Flixbus benadrukte ook dat de vraag naar internationale reizen vooral in grensregio's als de Euregio Maas-Rijn zou afnemen als de flexibiliteit van de reiziger in het geding komt (Interview FB, 2017). Het bedrijf beweert dit omdat er voor een groot deel van de routes die het exploiteert geen goed alternatief is. Vooral in het zuiden van Nederlands Limburg zijn er onvoldoende internationale treinverbindingen om tegemoet te komen aan de reisbehoefte. De twee spoorwegbedrijven die werden geïnterviewd, Arriva en NMBS, betogen dat hun infrastructuur helemaal niet is gebouwd op dergelijke maatregelen en dat flexibiliteit één van de speerpunten van hun bedrijfsmodel vormt. Voor alle bedrijven geldt dat strenge veiligheidscontroles zouden leiden tot verstoringen van de dienstregeling.

Het enige vergelijkbare geval dat ons bekend is, is de invoering van identiteitscontroles voor treinreizigers van Denemarken naar Zweden via de Oresundbrug. Reizigers moesten een half uur voor vertrek op het station aanwezig zijn. De maatregel die in januari 2016 werd ingevoerd leidde tot een daling van 17% in het aantal pendelaars, terwijl het autoverkeer over de brug een nieuw hoogtepunt bereikte.²⁸ De maatregel werd uiteindelijk in mei 2017 opgeheven.²⁹ In België zijn er sinds 19 juli 2017 veiligheidscontrolepunten op stations met internationale bestemmingen. Reizigers dienen daar 20 minuten voor vertrek aanwezig te zijn.³⁰ Het is nog te vroeg om het effect hiervan te beoordelen.

III. De privacy van de reiziger

De discussie over de privacy is vooral relevant voor een mogelijk uitgebreid scenario, aangezien het beperkte scenario de privacy van de reiziger slechts in beperkte mate aantast. Wat de effecten van de maatregel op de privacy betreft, benadrukt Flixbus dat er een krachtig juridisch mandaat zou moeten zijn om dergelijke gegevens te gaan verzamelen (Interview FB, 2017). Arriva benadrukt dat het tot voor kort in Nederland de tendens was de privacywetgeving te verstevigen. Gezien deze tendens werd de hele ICT-infrastructuur dus niet gebouwd op het kennen van de persoonlijke gegevens van de mensen die van hun diensten gebruik maken.

De NMBS wordt op sommige gebieden nog sterk gereguleerd door de federale overheid.³¹ Daarom verwijst de NMBS in enkele van hun antwoorden naar de verantwoordelijke federale overheidsorganisaties. In de kwestie van de privacy van de reizigers geeft de NMBS aan dat de

²⁸ The Local. 22.12.2016. *Öresund bridge heading towards new traffic record*. Beschikbaar via: <https://www.thelocal.se/20161222/oresund-bridge-heading-towards-new-traffic-record>

²⁹ The Local. 2.05.2017. *Sweden to end ID checks at border with Denmark*. Beschikbaar via: <https://www.thelocal.se/20170502/breaking-sweden-to-end-id-checks-on-trains-from-denmark>

³⁰ Radio2. 19.07. 2017. *Extra controle voor internationale treinen in Antwerpen-Centraal*. Beschikbaar via: <https://radio2.be/antwerpen/extra-controle-voor-internationale-treinen-in-antwerpen-centraal>

³¹ Verschuere, B. 03.06.2017. *De overheid en de NMBS moeten met elkaar leren dialogeren*. In: *DeTijd*. Beschikbaar via <http://www.tijd.be/opinie/algemeen/De-overheid-en-de-NMBS-moeten-met-elkaar-leren-dialogeren/9773433>

federale regering gewoon het advies zou moeten inwinnen van de federale Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer. De geïnterviewde vervoerders waren onzeker over hoe de reizigers zouden reageren op privacykwesaties. Arriva gaf aan dat zelfs het vragen naar een kaartje al zorgt voor spanningen met reizigers. Daarnaast ook nog om identificatie vragen zou dus leiden tot nog meer spanningen tussen Arriva-personeel en de reizigers en daarmee niet gewenst zijn.

IV. Veiligheidskwesaties voor dienstverleners

Daarnaast manifesteerde zich een vierde effect van de PNR-maatregel, dat wordt geassocieerd met veiligheidsaspecten. Verschillende onderwerpen kwamen hierbij aan bod. Ten eerste maakte de NMBS zich zorgen dat lange wachtrijen een veiligheidsrisico zouden worden als een van de twee scenario's tot grootscheepse veiligheidscontroles zou leiden (Interview, 2017). Arriva's grootste zorg is dat iemand van het bedrijf (wellicht de chauffeur) die daartoe niet bevoegd is en daarvoor geen tijd heeft geacht wordt de identiteitscontroles uit te voeren. Flixbus betwijfelt of de maatregel tot meer veiligheid leidt, omdat het beperkte scenario nog veel lacunes bevat (bijvoorbeeld het gebruik van valse identiteitsbewijzen en het gebrek aan controle bij andere vervoersvormen) en er niet veel gegevens verzameld worden (Interview FB, 2017). Dat betekent niet dat Flixbus liever ziet dat er meer gegevens verzameld worden maar dat het bedrijf twijfelt aan de doelmatigheid van het systeem in zijn huidige vorm. Terroristen zouden ook een aanval kunnen doen op de beveiligingscontrolepunten en het beveiligingspersoneel, in plaats van op de treinen en bussen zelf.³² Bovendien kan identificatieplicht vóór het instappen leiden tot frictie met passagiers die zich niet kunnen identificeren. Dit veroorzaakt dan weer meer ongewenste veiligheidsproblemen voor het personeel. Met name Flixbus maakte zich hier zorgen over.

V. Veiligheidskwesaties voor reizigers

Anderzijds kan de PNR-wetgeving het gebruik van vervoersdiensten ook stimuleren als consumenten daar momenteel vanaf zien vanwege zorgen over de veiligheid. Na de terroristische aanslagen op de Thalys werd inderdaad een daling in de ticketverkoop waargenomen. Dit effect verdween echter na zes maanden.³³ Deze bevinding komt overeen met ervaringen in het Verenigd Koninkrijk na de aanslagen op de Londense metro van 2005. Uit resultaten van de Britse *National Rail Passenger Survey*, een landelijke enquête onder treinreizigers, bleek dat - zelfs tijdens de directe nasleep van de aanslag - de angst voor terrorisme slechts een derde plek innam op de lijst van zorgen over veiligheid (na 'asociaal gedrag van anderen' en 'het tekort aan zichtbaar personeel'). Binnen een jaar werd terrorisme als een kleiner probleem beschouwd dan slechte verlichting op het station.³⁴ Arriva vraagt zich ook af of het grootste deel van de criminaliteit in het openbaar vervoer werkelijk terrorisme-gerelateerd is en of het veiligheidsbeleid voor het openbaar vervoer dan ook niet een andere focus zou moeten hebben (Interview, 2017).

³² Jackson, Brian A, Chalk, Peter, Cragin, Kim, Newsome, Bruce, Parachini, John V, & Cragin, R Kim. (2007). Breaching the fortress wall: understanding terrorist efforts to overcome defensive technologies: Rand Corporation.

³³ DeRedactie (01.03.2016) Terreur zindert nog na op resultaten van Thalys. Beschikbaar via <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/economie/1.2587998>

³⁴ European Passengers Federation. Presentatie door Christopher Irwin tijdens LANDSEC. Brussel, september 2015. Beschikbaar via: <http://www.epf.eu/wp/wp-content/uploads/2015/09/EPF-presentation-LANDSEC-09-2015.pdf>

Door de twijfelachtige doeltreffendheid van PNR inzake terrorismepreventie³⁵ en de geringe zorgen van passagiers over terroristische aanslagen zijn de positieve effecten van de PNR-wetgeving op de mobiliteit van de consument relatief gering.

4.3 Kwesties van proportionaliteit

De geïnterviewde vervoerders zijn het allemaal eens over de noodzaak van beveiliging maar vinden dat de regering een actievere rol zou moeten spelen bij veiligheidscontroles en die verantwoordelijkheid niet zou moeten neerleggen bij de vervoerders. Hun werknemers worden aan risico's blootgesteld, hebben niet de tijd om veiligheidscontroles uit te voeren en zijn er niet voor opgeleid. Alle geïnterviewde vervoerders twijfelen sterk aan de effectiviteit van de maatregel wanneer andere vormen van grensoverschrijdend vervoer (auto's, regionale treinen en lokale bussen) niet ook gecontroleerd worden. Het rapport van Korff voor de Raad van Europa (zie voetnoot 35) heeft nader gewezen op de "twijfelachtige betrouwbaarheid" van informatie verkregen uit PNR-regelgeving.

De vraag is of een werkbare PNR-wetgeving denkbaar is die tegelijkertijd op effectieve wijze haar veiligheidsdoelstellingen bereikt en de grensoverschrijdende mobiliteit minimaal verstoort. Deze vraag zal ook de kern vormen van elke mogelijke rechtszaak die vanwege de wetgeving wordt aangespannen. De herzieningen van de oorspronkelijke voorstellen en verdere verfijningen die via de internationale taskforce zijn doorgevoerd hebben de scherpe kantjes van het voorstel af gehaald. Zo zijn er in de wetgeving uitzonderingen gekomen voor regionale grensoverschrijdende treinen en bussen die onder een openbaredienstverplichting opereren. Het is evenzeer waarschijnlijk dat we toe gaan naar een meer geïjkte aanpak van het verzamelen en verwerken van de verkregen reizigersgegevens, om juridische (en politieke) betwisting te voorkomen. Tegelijkertijd hebben veel van deze herzieningen de mazen van het net vergroot, waardoor de maatregel minder effectief is geworden in het aanpakken van de bedreigingen voor de veiligheid waarvoor hij oorspronkelijk was ontworpen.

In dit verband komt de reeks alternatieve maatregelen die kan worden genomen ter verhoging van de veiligheid in het grensoverschrijdend verkeer onvermijdelijk weer in beeld. De Europese Commissie heeft, met instemming van de Ministerraad Vervoer, Telecommunicatie en Energie van de EU, aan Steer Davies Gleave de opdracht gegeven onderzoek te doen naar mogelijke initiatieven voor de verbetering van de veiligheid van het spoorvervoer binnen de EU. Slechts negen van de 31 geïdentificeerde en geëvalueerde maatregelen kregen een negatieve waardering. Nominatieve ticketverkoop en identiteitscontroles doorstonden de test niet vanwege de verwachte overlast voor reizigers (in de vorm van vertragingen), de hoge invoeringskosten en de verwachte effecten op relevante belanghebbenden.³⁶

Waarom heeft de Belgische overheid de studie niet afgewacht alvorens haar PNR-wetgeving aan te nemen? Het snelle aannemen van de PNR-wetgeving suggereert dat de maatregel ook een intern

³⁵ Korff, D. & Georges. M. (2015) "Passenger Name Records, data mining & data protection: the need for strong safeguards." Verslag ten behoeve van de Raad van Europa; Nationale Onderzoeksraad. 2008. Protecting Individual Privacy in the Struggle Against Terrorists: A Framework for Program Assessment. Washington, DC: The National Academies Press. <https://doi.org/10.17226/12452>.

³⁶ Beschikbaar via: <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2016-12-options-security-european-high-speed-international-rail-services.pdf>

politiek doel diende: aantonen dat de regering voortgang boekte met de veiligheidsagenda. Het is bijzonder veelzeggend dat het verzoek om een effectbeoordeling pas kwam nadat de wetgeving was aangenomen, terwijl de kritiekpunten uit deze beoordeling van tevoren bekend waren.

5. Conclusies en suggesties voor verder onderzoek

Dit onderzoeksrapport heeft de gevolgen bestudeerd van de recente Belgische PNR-wetgeving inzake vraag en aanbod in het internationaal vervoer over land in de Euregio Maas-Rijn. Tijdens het onderzoek bleek dat de exacte wijze van uitvoering nog steeds het onderwerp is van een voortdurend politiek proces met vele belanghebbenden. Het uiteindelijke toepassingsgebied en de reikwijdte van de maatregel zijn dus nog afhankelijk van de uitkomst van dit politieke proces. Beter inzicht in deze politieke processen werd noodzakelijk geacht om greep te krijgen op de mogelijke effecten van de maatregel op grensoverschrijdende mobiliteit in de Euregio Maas-Rijn.

NMBS was het enige geïnterviewde bedrijf dat een impactstudie had laten doen. Deze studie werd echter uitgevoerd in een zeer vroege fase van invoering van de maatregel en is ons op vertrouwelijke basis toegezonden (NMBS, persoonlijke mededeling, 14 juni 2017). De vertrouwelijkheid van de studie verbiedt het gebruik van citaten of cijfers uit de ter beschikking gestelde informatie. De effectenstudie lijkt echter het bestaan te bevestigen van veel van de effecten die uit de interviews naar voren kwamen: de complexiteit van de praktische uitvoering, een verslechtering van de concurrentiepositie ten opzichte van andere vervoersvormen, de noodzaak van internationale consensus over dergelijke beslissingen, etc. Zij onderschrijft eveneens de stelling dat het ontwerpen van de vereiste infrastructuur kostbaar zou zijn voor de spoorvervoerders (NMBS, persoonlijke mededeling, 14 juni 2017). Uit het verlangen deze rapportage vertrouwelijk te houden blijkt wederom het delicate karakter van de besprekingen tussen de diverse belanghebbenden en de wens van de betrokkenen deze niet te verstoren.

De lobby-inspanningen van de verschillende internationale vervoerders hebben geleid tot de opdracht voor een effectenstudie. Hoewel het huidige onderzoek geen afdoende antwoorden heeft weten te bieden, kunnen we er aan de hand van onze bevindingen enkele aanbevelingen uit afleiden.

Ten eerste dient een toekomstig effectenstudie, naast de kosten voor de vervoerders en overheid, ook de welvaartseffecten voor de passagiers mee te nemen. De maatregel zou onevenredige gevolgen kunnen hebben voor de dienstverlening in grensoverschrijdende regio's. De mogelijkheid internationaal te reizen blijkt voor de inwoners van deze regio's essentieel voor het functioneren van hun economie en de tegemoetkoming aan hun mobiliteitsbehoefte. De vastgestelde 'causale paden' kunnen een nuttig uitgangspunt vormen voor een dergelijke exercitie. Een impactstudie die de werkelijke omvang van deze effecten onderzoekt zou kunnen leiden tot een uitspraak over de proportionaliteit van de maatregel in relatie tot de (onbedoelde) gevolgen ervan.

Ten tweede is er een grote behoefte aan verfijnde gegevens over grensoverschrijdende verplaatsingen en de reacties van consumenten op wijzigingen in de prijs en kwaliteit van vervoersdiensten. Momenteel is er een groot gebrek aan gegevens over internationale reizen binnen de EU. Het Nederlandse Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft de vergunningsprocedure voor

het exploiteren van internationale busroutes uitbesteed aan een particuliere organisatie: het KIWA register (Interview FB, 2017). De gegevens die deze organisatie verzamelt zijn niet openbaar, waardoor er geen exacte informatie bekend is over de aantallen reizigers die per openbaar vervoer de Nederlandse grens oversteken. Beleidsmakers dienen ook inzicht te hebben in de neiging van reizigers om aan de hand van diverse overwegingen, zoals prijs, tijd en privacy, van vervoersvorm te wisselen. Dit is nodig om te kunnen beoordelen in hoeverre de maatregel daadwerkelijk zal resulteren in een toename van autoverkeer (hetgeen milieuproblematiek veroorzaakt) of een vermindering van het aantal grensoverschrijdende verplaatsingen (waarmee het beginsel van de mobiliteit binnen de Europese Unie in het geding komt).

Ten derde kan duidelijkheid over de verschillende parameters waarover nog onderhandeld wordt helpen bij de totstandkoming van een bruikbare effectbeoordeling. Op dit moment is de besluitvorming over de invoering van de PNR-maatregel nog steeds de inzet van een politiek conflict tussen verschillende bureaucratische instanties en zelfs verschillende naties binnen Europa (Interview, 2017). Zodra we bovendien de precieze reikwijdte van de gegevensverzameling kennen, kan de wettigheid van de maatregel beter worden getoetst aan het EU-recht.



Gemeente Maastricht



Maastricht University



Zuyd
Hogeschool



provincie limburg
gesubsidieerd door de Provincie Limburg



ITEM is een initiatief van Universiteit Maastricht (UM), het Nederlands Expertise en Innovatiecentrum Maatschappelijke Effecten Demografische krimp (NEIMED), Zuyd Hogeschool, de Gemeente Maastricht, de Euregio Maas-Rijn (EMR) en de Provincie Limburg (NL).

Institute for Transnational and Euregional
cross border cooperation and Mobility / ITEM

Postadres:
Postbus 616, 6200 MD Maastricht

Bezoekersadres:
Bouillonstraat 1-3, 6211 LH Maastricht
Avenue Céramique 50, 6221 KV Maastricht

T: 0031 (0) 43 388 32 33
E: item@maastrichtuniversity.nl

www.twitter.com/ITEM_UM



www.maastrichtuniversity.nl/item