

Fiche 1: Kaderbesluit persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens)

1. Algemene gegevens

Voorstel: Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor wetshandhavingsdoeleinden

Datum Commissiedocument: 6 november 2007

Nr. Commissiedocument: COM (2007) 654 definitief

Pre-lex:

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=196362

Nr. Impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/ia_2007/sec_2007_1453_en.pdf

http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/ia_2007/sec_2007_1422_en.pdf

http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/ia_2007/sec_2007_1457_en.pdf

Opinie Impact Assessment board niet opgesteld

Behandelingstraject Raad: Raadswerkgroep Multidisciplinary Group on organised crime,, CATS, JBZ-Raad

Eerstverantwoordelijk ministerie: Justitie, in nauwe samenwerking met BZK

Rechtsbasis: Artikel 29, artikel 30, eerste lid, onder b en artikel 34, tweede lid, onder b, EU-Verdrag

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement:

De Raad besluit met eenparigheid van stemmen. Het EP heeft adviesrecht.

Comitologie:

Ja, raadplegingsprocedure.

2. Samenvatting BNC-fiche:

De Commissie stelt voor dat gegevens van vliegtuigpassagiers (de zogenaamde *Passenger Name Records*, of PNR-gegevens) van vluchten van en naar landen van de Europese Unie door de luchtvervoerders worden overgedragen aan een nationale passagiersinformatie-eenheid. De betreffende gegevens zijn opgenomen in een bijlage bij het kaderbesluit. Een dergelijke maatregel is bedoeld als bijdrage aan de voorkoming en bestrijding van terroristische misdrijven en georganiseerde criminaliteit door het verzamelen van informatie over terroristen en criminelen en het in kaart brengen van hun gedragspatronen. Het voorstel heeft uitsluitend betrekking op passagiers van *vliegtuigen* die lijndiensten uitvoeren (dus niet boot, trein, bus en chartervluchten) en uitsluitend op vluchten van en naar landen *buiten de Europese Unie* (dus niet vluchten binnen de Europese Unie).

De Europese Unie is volgens de Commissie bevoegd op basis van artikel 29, artikel 30, eerste lid, onder b en artikel 34, tweede lid, onder b, van het EU-Verdrag.

Nederland staat positief ten opzichte van het initiatief tot oprichting van een systeem in de EU dat ertoe strekt relevante gegevens te verzamelen over personen die per vliegtuig in- en uitreizen in de Europese Unie, zodat inzicht kan worden verkregen in de reisbewegingen van personen die betrokken zijn bij terrorisme of bij georganiseerde criminaliteit en, op basis van de verkregen inzichten, maatregelen kunnen worden getroffen en de kans dat er op het grondgebied van de Europese Unie terroristische aanslagen of ernstige misdrijven worden gepleegd, kleiner wordt en de veiligheid wordt verhoogd. Bovendien zal een gezamenlijke EU-aanpak van een dergelijk systeem leiden tot een meer efficiënte benadering doordat voorkomen wordt dat de onderscheiden aspecten van de systemen voor de uitwisseling en het gebruik van PNR-gegevens tussen de lidstaten verschil-

len. Bij de bespreking van het voorstel dient met name aandacht te bestaan voor het bereiken van het met dit voorstel gestelde doel, namelijk de veiligheid van de samenleving.

Andere relevante factoren, zoals privacy en regeldruk voor het bedrijfsleven, mogen daarbij niet uit het oog worden verloren. De uiteindelijk overeen te komen systematiek (met name de gegevenselementen die moeten worden verzameld maar ook de wijze van doorgifte van de gegevens tussen de PNR-eenheden van de lidstaten en de technische voorwaarden voor die doorgifte enz.) moet daaraan zo optimaal mogelijk bijdragen. Daarbij dient een adequate privacybescherming te worden gewaarborgd. Tenslotte dient verkend te worden, omwille van kosteneffectiviteit, efficiency en eenvormigheid, hoe kan worden aangesloten bij gegevensverzamelings-systematieken gebaseerd op reeds bestaande verplichtingen van de luchtvaartmaatschappijen tot het verzamelen van passagiersgegevens met het oog op handhaving van de vreemdelingenwetgeving (*check in/Advanced Passenger Information*, ofwel API-gegevens).

3. Samenvatting voorstel:

a) Inhoud voorstel:

Dit ontwerp-kaderbesluit maakt deel uit van een pakket van vier voorstellen gericht op het verbeteren van de mogelijkheden om binnen de EU terrorisme te bestrijden¹.

De Commissie stelt voor dat gegevens van vliegtuigpassagiers (de zogenaamde *Passenger Name Records*, of PNR-gegevens) van vluchten van en naar landen van de Europese Unie door de luchtvaartmaatschappijen worden overgedragen aan een nationale passagiersinformatie-eenheid, ter voorkoming en bestrijding van terroristische misdrijven en georganiseerde criminaliteit.

De luchtvaartmaatschappijen moeten de PNR-gegevens door middel van de zogenaamde *push-methode*² van tevoren verstrekken (24 uur voor de geplande vertrektijd) en onmiddellijk na beëindiging van het inchecken (circa een half uur vóór vertrek; artikel 5, derde lid)³.

Het ontwerp-kaderbesluit verplicht de EU-lidstaten een passagiersinformatie-eenheid aan te wijzen, die verantwoordelijk is voor het verzamelen en analyseren van PNR-gegevens van internationale vluchten die aankomen of vertrekken vanaf het grondgebied van die lidstaten (artikel 3, eerste lid). De passagiersinformatie-eenheid is daarnaast verantwoordelijk voor het uitvoeren van risicobeoordelingen en het versturen van de gegevens van geïdentificeerde personen naar rechtshandhavende diensten in eigen land (artikel 3). De voor deze risicobeoordeling te hanteren criteria en waarborgen worden bij de nationale wetgeving vastgesteld (artikel 3, derde lid).

¹ De overige drie voorstellen zijn:

- Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad - Intensivering van de strijd tegen terrorisme, COM (2007) 649
- Voorstel voor een Kaderbesluit van de Raad tot wijziging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding, COM (2007) 650
- Mededeling van de Commissie over het verbeteren van de beveiliging van explosieven, COM (2007) 651

² Met een *push-systeem* wordt bedoeld dat de luchtvaartmaatschappijen worden verplicht hun gegevens te verstrekken aan de Passenger Information Unit van de EU-lidstaat waar de vlucht aankomt. Dit systeem is de tegenhanger van een *pull-systeem* waarbij de Passenger Information Unit de informatie uit het reserveringssysteem van de luchtvaartmaatschappijen moet halen.

³ De laatste verstrekking (bij sluiting vlucht) vindt plaats na voltooiing van de check-in en komt dus overeen met de huidige verstrekking van de Advanced Passenger Informatie (API). API-gegevens bestaan uit de persoonsgegevens van de passagier (zoals weergegeven in het reisdocument) en gegevens over de vlucht. Deze gegevens worden bij de check-in verzameld. Luchtvaartmaatschappijen die vanuit derde landen op EU-landen vliegen, zijn verplicht om -na voltooiing van de check-in- deze gegevens op verzoek te verstrekken aan de grenscontrolende autoriteiten in het EU-land van aankomst (Richtlijn 2004/82/EC van 29 april 2004). De API-gegevens worden dus niet bij iedere vlucht verstrekt maar alleen na verzoek van de grenscontrolende autoriteit in een EU-land daartoe. De Richtlijn over de verstrekking van API-gegevens bepaalt dat de gegevens alleen mogen worden gebruikt voor migratiedoeleinden.

Richtsnoeren voor gemeenschappelijke algemene criteria voor dergelijke risicobeoordelingen zouden moeten worden verstrekt door middel van Comitologie (overweging 19).

De lidstaten dienen voorts te waarborgen dat luchtvervoerders de PNR-gegevens van passagiers op internationale vluchten overdragen aan de nationale PNR-eenheid (artikel 5, eerste lid). De betreffende gegevens zijn opgenomen in een bijlage bij het ontwerp kaderbesluit. Voorzover de PNR-gegevens speciale categorieën van gevoelige gegevens bevatten (ras, geloof, politieke opvattingen e.d.), worden deze gegevens onmiddellijk gewist (artikel 3, tweede lid).

Als doel van het verzamelen en analyseren van *Passenger Name Records* worden genoemd:

- het voorkomen dat terroristen en zware criminelen de Europese Unie binnenkomen (*Impact Assessment*, p. 8 bovenaan);
- het voorkomen dat terroristen en zware criminelen toegang hebben tot passagiersvliegtuigen en deze inzetten als wapen (*Impact Assessment*, p. 8 bovenaan);
- het monitoren van reisbewegingen van terroristen en zware criminelen (*Impact Assessment*, p. 9 laatste bullet);
- een efficiëntere grens- en veiligheidscontrole, zowel bij vertrek en na aankomst (*Impact Assessment*, p. 8, vierde alinea, laatste zin), en
- het identificeren van personen die connecties hebben met terroristen en zware criminelen (*Impact Assessment*, p. 8, tweede bullet).

De gegevensverwerking door de PNR-eenheid is uitsluitend toegestaan voor een gelimiteerd aantal doeleinden, ter voorkoming en bestrijding van terroristische misdrijven en georganiseerde criminaliteit (artikel 3, vijfde lid). De PNR-gegevens kunnen worden overgedragen aan de door de lidstaten aangewezen bevoegde autoriteiten, die verantwoordelijk zijn voor de voorkoming en bestrijding van terroristische misdrijven en de bestrijding van georganiseerde criminaliteit (artikel 4, eerste lid). De PNR-gegevens kunnen worden uitgewisseld met de passagiersinformatie-eenheden van andere lidstaten, uitsluitend ten behoeve van de voorkoming en bestrijding van terroristische misdrijven en georganiseerde criminaliteit (artikel 7, eerste lid). De gegevens kunnen tevens worden overgedragen aan een derde land, uitsluitend ten behoeve van de voorkoming en bestrijding van terroristische misdrijven en georganiseerde criminaliteit. De gegevens mogen niet overgedragen worden aan een ander derde land zonder de uitdrukkelijke instemming van de betrokken lidstaat (artikel 8).

De gegevens worden bewaard gedurende een periode van vijf jaar. Na afloop van die periode worden de gegevens voor een verdere periode van acht jaar bewaard, gedurende welke de gegevens uitsluitend in uitzonderlijke omstandigheden kunnen worden gebruikt, om te kunnen reageren op een specifieke en daadwerkelijke dreiging die verband houdt met de voorkoming en bestrijding van terroristische misdrijven en georganiseerde criminaliteit (artikel 9). Daarna worden de gegevens gewist. De toegang tot de gegevens geschiedt uitsluitend door daartoe gemachtigde personeelsleden van de bevoegde autoriteiten. Het kaderbesluit tot bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken is van toepassing op de verwerking van de persoonsgegevens (artikel 11).

Het ontwerp kaderbesluit is niet van toepassing op passagiersgegevens van boot, trein, bus en chartervluchten van en naar het grondgebied van de Europese Unie. Het ontwerp kaderbesluit is evenmin van toepassing op passagiersgegevens van lijnvluchten binnen de Europese Unie.

b) Impact-assessment Commissie:

In de effectbeoordeling geeft de Commissie aan dat de voorkeur wordt gegeven aan een gedecentraliseerd EU-PNR-(push-) systeem. Met een gedecentraliseerd systeem wordt bedoeld dat iedere EU-lidstaat verantwoordelijk is voor de verzameling en analyse van de PNR-gegevens van luchtvaartmaatschappijen. Dit biedt volgens de Commissie voordelen vanuit het oogpunt van de veiligheid op het EU-grondgebied, de effecten op de interne markt en de lasten voor de luchtvervoerders, het gemak van de passagiers en de harmonisatie van de verwerking van PNR-gegevens.

Een alternatief van deze optie is een gecentraliseerd systeem. Volgens de Commissie bestaat er een grote kans op mislukking bij een gecentraliseerd systeem, vanwege politieke en praktische risico's. Bij een gecentraliseerd systeem is één centrale unit op EU-niveau verantwoordelijk voor de verzameling en analyse van PNR-gegevens op alle vluchten van en naar landen buiten de EU. Een dergelijk systeem impliceert echter dat de centrale eenheid toegang moet hebben tot verschillende nationale databanken van de EU-lidstaten om zijn analysetaken goed te kunnen uitvoeren. De meeste EU-lidstaten hebben aangegeven dat toegang tot nationale databanken door een centrale EU-instantie niet wenselijk is, en waarschijnlijk ook niet haalbaar.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid:

De EU is volgens de Commissie bevoegd op basis van artikel 29, artikel 30, eerste lid, onder b en artikel 34, tweede lid, onder b, van het EU-Verdrag.

De Juridische Dienst van de Raad heeft aangegeven serieuze kanttekeningen te plaatsen bij de gekozen rechtsgrondslag. Belangrijke onderdelen van het voorstel zouden volgens de Juridische Dienst gebaseerd moeten worden op het EG-verdrag (eerste pijler). Hierover is inmiddels een schriftelijk advies uitgebracht. De Juridische Dienst van de Raad concludeert dat maatregelen die de lidstaten verplichten om van luchtvaartmaatschappijen te vorderen dat PNR-gegevens beschikbaar worden gehouden ten behoeve van de politieke of andere bevoegde autoriteiten ter voorkoming van criminaliteit, gebaseerd moeten worden op de eerste pijler (artikel 80, tweede lid, EG-Verdrag). De maatregelen als voorzien in de artikelen 3, 4, 7, 8 en 9 van het ontwerp kaderbesluit kunnen worden gebaseerd op de derde pijler (artikel 30, eerste lid, EU-Verdrag).

Nederland heeft nog geen positie bepaald ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling en wacht eerst af hoe de discussie zich verder ontwikkelt.

b) Functionele toets

- *Subsidiariteit:* positief
- *Proportionaliteit:* positief

Onderbouwing:

Subsidiariteit: De doelstellingen van het voorstel kunnen niet door de lidstaten worden bereikt. De lidstaten zullen geen eenduidige regels kunnen opleggen voor luchtvaartmaatschappijen die vluchten van en naar de Europese Unie verzorgen. Ook zouden de lidstaten niet verzekerd zijn van de beschikbaarstelling van relevante PNR-gegevens door de bevoegde autoriteiten in de andere lidstaten.

Een EU-brede regeling zal leiden tot een meer efficiënte benadering doordat voorkomen wordt dat de onderscheiden aspecten van de systemen voor de uitwisseling en het gebruik van PNR-gegevens tussen de lidstaten verschillen. Met een regeling op het niveau van de Unie kan worden gewaarborgd dat een aantal essentiële onderdelen tussen de lidstaten gelijk is.

De dreiging van terrorisme kent geen nationale grenzen. Als gevolg daarvan is er een noodzaak tot gezamenlijk Europees optreden. Door de gezamenlijke aanpak kan een EU-brede uitwisseling van de relevante informatie worden gewaarborgd en kan de EU zich bovendien eenduidig naar de buitenwereld presenteren. De voorgestelde regeling sluit aan en vormt een reactie op de door de Verenigde Staten ingevoerde regels over de verzameling van PNR-gegevens.

Het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Denemarken hebben reeds wetgeving aangenomen voor het vastleggen en gebruiken van PNR-gegevens en zijn momenteel aan het studeren op wetgeving voor de invoering van nationale PNR-systemen.

Een pilot met het verzamelen van passagiersgegevens van inkomende en uitgaande vluchten in het Verenigd Koninkrijk heeft inmiddels tot verschillende aanhoudingen en tot de identificatie van mensenhandelnetwerken geleid.

Ook de overdracht van PNR-gegevens door de Europese Unie aan de Verenigde Staten en Canada, in het kader van de gesloten overeenkomsten met die landen, heeft tot aantoonbare resultaten geleid in de strijd tegen het terrorisme en de grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit.

Deze ervaringen geven aan dat ook een Europees PNR-systeem een meerwaarde voor de terrorismebestrijding en de rechtshandhaving kan hebben.

Proportionaliteit: Het toepassingsgebied van het voorstel is beperkt tot die elementen waarvoor een geharmoniseerde EU-aanpak nodig is, met inbegrip van de omschrijving van de taken van de PNR-eenheden, de gegevens-elementen die moeten worden verzameld, de doeleinden waarvoor de informatie kan worden gebruikt, de doorgifte van de gegevens tussen de PNR-eenheden van de lidstaten en de technische voorwaarden voor die doorgifte. De keuze voor een gedecentraliseerd systeem biedt de lidstaten de nodige ruimte ten aanzien van de opzet van een PNR-systeem. Wel zal een dergelijk systeem (ten opzichte van een gecentraliseerd systeem) leiden tot een hogere belasting van de luchtvaartmaatschappijen.

c) Nederlands oordeel:

Positief. Een gezamenlijk EU-PNR-systeem strekt ertoe dat relevante gegevens worden verzameld over personen die in- en uitreizen in de Europese Unie, zodat inzicht kan worden verkregen in de reisbewegingen van personen die betrokken zijn bij terrorisme of bij georganiseerde criminaliteit. Op basis van de verkregen inzichten kunnen maatregelen worden getroffen waardoor de kans dat er op het grondgebied van de Europese Unie terroristische aanslagen of ernstige misdrijven worden gepleegd kleiner wordt en de veiligheid wordt verhoogd. Bij de vormgeving van het systeem dient wel voldoende aandacht te worden besteed aan de werkbaarheid ervan voor de luchtvaartmaatschappijen. De gegevensbescherming dient adequaat en in overeenstemming met nationale en internationale verplichtingen te worden geregeld.

5. Implicaties financieel

a) Consequenties EG-begroting:

Het voorstel heeft geen consequenties voor de EG-begroting.

b) Financiële, consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en / of decentrale overheden:

Naar verwachting komen de kosten voor de implementatie van het ontwerp-kaderbesluit volledig voor rekening van de EU-lidstaten en de luchtvaartmaatschappijen. Het gaat hierbij om kosten voor het oprichten van een passagiersinformatie-eenheid, het functioneren van een dergelijke eenheid, het verzamelen van de betreffende PNR-gegevens, het opzetten en onderhouden van een beveiligd netwerk tussen de luchtvaartmaatschappijen en de passagiersinformatie-eenheden en het ontwikkelen van -waarschijnlijk- een *push*-systeem voor het verstrekken van de PNR-gegevens aan de *Passenger Information Units*.

In Annex C bij de effectbeoordeling geeft de Commissie een zeer globale inschatting van de (aanzienlijke) kosten. De werkelijke kosten zijn afhankelijk van de definitieve inhoud van het ontwerp-kaderbesluit. In het huidige voorstel zijn geen bepalingen opgenomen die richting geven voor het ontwikkelen van centrale technische voorzieningen voor het communicatienetwerk of informatiesystemen, noch andere gemeenschappelijke regelingen over bijvoorbeeld de wijze van aanlevering van gegevens door luchtvaartmaatschappijen.

Op het moment dat er meer duidelijkheid bestaat over de definitieve inhoud van het ontwerp-kaderbesluit dienen de budgettaire consequenties in beeld te worden gebracht. Op basis van de Regels Budgetdiscipline zal daarvoor dekking moeten worden gevonden ten laste van de begrotingen van de betrokken ministeries.

Onderzocht moet worden of het mogelijk is om voor de implementatie van het EU-PNR-instrument aansluiting te zoeken bij het *Advanced Passenger Information System* voor de overdracht van de zogenoemde API-

gegevens door luchtvaartmaatschappijen aan grenscontrolerende autoriteiten⁴. Dit zou mogelijk kosten kunnen besparen.

c) Financiële, consequenties (incl. personele) bedrijfsleven en burger:

Zie ook het vorige onderdeel. Het opzetten en onderhouden van een gedecentraliseerd nationaal systeem komt volledig voor rekening van de lidstaten en de luchtvaartmaatschappijen. Het is denkbaar dat de luchtvaartmaatschappijen de gemaakte kosten deels zullen doorberekenen aan de consument.

d) Administratieve lasten voor Rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:

Vanwege de keuze voor een gedecentraliseerd systeem drukken de administratieve lasten op de lidstaten en de luchtvaartmaatschappijen. Op het moment dat er duidelijkheid bestaat over de definitieve inhoud van het ontwerp-kaderbesluit kan een inschatting worden gemaakt van de administratieve lasten voor Rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger, welke gepaard gaan met het opzetten en onderhouden van een gedecentraliseerd nationaal systeem. Verkend zou kunnen worden of gebruik kan worden gemaakt van de informatie die beschikbaar is als gevolg van de nieuwe ticketbelasting. Als daarvoor ook passagiersgegevens beschikbaar komen, dan zouden deze ook kunnen worden gebruikt. Onvoorziene stijgingen van de administratieve lastendruk (voortvloeiend uit zowel nationale als Europese wet- en regelgeving) dienen te worden gecompenseerd door het beleidsverantwoordelijke departement conform de interdepartementale hoofdafspraken voor compensatie van administratieve lastentegenvallers (bijlage 7 Miljoenennota).

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid:

De lidstaten zijn verplicht een speciale dienst (een zogenoemde passagiersinformatie-eenheid) in het leven te roepen die zich bezighoudt met verzamelen van PNR-gegevens. Het wordt aan de lidstaten overgelaten te bepalen op welke wijze en binnen welke organisatie die dienst wordt georganiseerd, en in hoeverre daarbij wordt aangesloten bij reeds bestaande instanties, welke taken uitvoeren in het kader van terrorisme- en (georganiseerde) criminaliteitsbestrijding. De PNR-eenheid zal risicobeoordelingen uitvoeren, de daarbij te hanteren gemeenschappelijke criteria en waarborgen worden bij nationale wetgeving vastgesteld. Elke lidstaat dient een lijst op te stellen van de bevoegde autoriteiten, die verantwoordelijk zijn voor de voorkoming en bestrijding van terroristische misdrijven en georganiseerde criminaliteit, die het recht zullen hebben om PNR-gegevens van de PNR-eenheid te ontvangen en te verwerken.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:

De voorgestelde implementatietermijn is 31 december 2010. Deze termijn lijkt, als gevolg van de vergaande juridische, organisatorische en technische consequenties van dit voorstel en gelet op het feit dat de onderhandelingen nog moeten aanvangen, aan de krappe kant. Nader zal moeten worden gezien in hoeverre er aanleiding bestaat tot verruiming van de implementatietermijn.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling:

Het ontwerp-kaderbesluit bevat een evaluatiebepaling (de werking van het voorgestelde kaderbesluit dient binnen drie jaar na implementatie te worden geëvalueerd). Nederland vindt dit zeer wenselijk, en is tevens voorstander van meerdere (tussentijdse) evaluatiemomenten.

d) Comitologie:

⁴ Dit betreft de gegevens die op basis van Richtlijn 2004/82/EG door de luchtvaartmaatschappijen worden verzameld met het oog op de handhaving van de vreemdelingenwetgeving. De laatste verstrekking van PNR-gegevens in het kader van het voorgestelde EU-PNR-instrument -bij sluiting van de vlucht- komt overeen met de huidige verstrekking van de Advanced Passenger Informatie (API) door de luchtvaartmaatschappijen. De betekenis van API na invoering van het EU-PNR-instrument en de redenen waarom niet is gekozen voor het gebruik van API-gegevens ten behoeve van terrorisme- en criminaliteitsbestrijdingsdoeleinden, verdient nadere verheldering.

Dit voorstel bevat een voorstel voor Comitologie. Dit betreft in de eerste plaats de vaststelling van methoden voor de elektronische overdracht van de PNR-gegevens. De gemeenschappelijke protocollen en versleutelingsstandaarden worden vastgesteld in overeenstemming met de in artikel 15 van het ontwerp-kaderbesluit voorgestelde procedure ("raadplegingsprocedure"). Verder wordt aangegeven (Overweging 19) dat de richtsnoeren voor gemeenschappelijke criteria voor de risicobeoordelingen door middel van Comitologie zouden moeten worden vastgesteld.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

Informatie over het inschakelen van nationale agentschappen, zelfstandige bestuursorganen e.d.

a) Uitvoerbaarheid:

Nagegaan zal moeten worden in hoeverre er aanleiding bestaat tot oprichting van een zelfstandige eenheid die wordt belast met de verzameling en analyse van de PNR-gegevens, dan wel dat daarvoor kan worden aangesloten bij bestaande structuren. Naar verwachting zijn extra investeringen nodig binnen de betrokken instanties voor het verzamelen, verwerken en analyseren van PNR-gegevens, en voor het optreden naar aanleiding van de uitkomsten van het verzamelen, verwerken en analyseren van PNR-gegevens, alsmede voor de daaruit voortvloeiende onderzoeken.

Daarnaast zal een inventarisatie moeten plaatsvinden van de door de luchtvaartmaatschappijen te treffen maatregelen, mede in verhouding tot de bestaande verplichtingen tot het verzamelen van passagiersgegevens met het oog op de handhaving van de vreemdelingenwetgeving. Voor de ontwikkeling van het in het ontwerp-kaderbesluit voorgestelde push-systeem zullen naar verwachting aanvullende ICT-investeringen nodig zijn. Op nationaal niveau zal op dit punt nog uitvoerig overleg met de luchtvaartmaatschappijen plaats moeten vinden. In een eerste reactie heeft de KLM laten weten te streven naar harmonisering bij het verstrekken van PNR-gegevens. Naar het oordeel van de KLM zou gekozen moeten worden voor een gecentraliseerde verzameling van gegevens, omdat een gedecentraliseerde verzameling (per EU-lidstaat) ertoe zal leiden dat de luchtvaartmaatschappijen de verstrekking van PNR-gegevens moeten afstemmen op de verschillende nationale systemen binnen de Europese Unie (maximaal 27 systemen).

b) Handhaafbaarheid:

Hetgeen in het voorgaande onderdeel is opgemerkt over de uitvoerbaarheid, geldt evenzeer voor de handhaafbaarheid. In het ontwerp-kaderbesluit wordt bepaald dat de lidstaten sancties moeten treffen wanneer een luchtvaartmaatschappij onvolledige of incorrecte PNR-gegevens verstrekt (artikel 10). Aangezien de PNR-gegevens worden verstrekt door de passagier (of reisagent), kunnen de luchtvaartmaatschappijen hier niet voor verantwoordelijk worden gehouden.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

a) Geen

b) Toelichting implicaties:-

9. Nederlandse positie

Nederlandse belangen en eerste algemene standpunt:

Nederland staat positief ten opzichte van het initiatief tot oprichting van een EU-PNR systeem. Een EU-PNR-systeem strekt ertoe dat relevante gegevens worden verzameld over personen die in- en uitreizen in de Europese Unie, zodat inzicht kan worden verkregen in de reisbewegingen van personen die betrokken zijn bij terrorisme of bij georganiseerde criminaliteit en, op basis van de verkregen inzichten, de kans dat er op het grondgebied van de Europese Unie terroristische aanslagen of ernstige misdrijven worden gepleegd kleiner wordt en de veiligheid wordt verhoogd. Bovendien zal een EU-PNR-systeem leiden tot een meer efficiënte benadering doordat voorkomen wordt dat de onderscheiden aspecten van de systemen voor de uitwisseling en het gebruik van PNR-gegevens tussen de lidstaten verschillen.

Een belangrijk argument voor het gebruik van PNR voor terrorisme en criminaliteitsbestrijding is dat de PNR-gegevens 24 uur van te voren worden verstrekt en er dus voldoende tijd is om te voorkomen dat een gezochte terrorist of zware crimineel aan boord gaat van een vliegtuig. Momenteel kunnen de rechtshandhavende instanties pas ingrijpen bij grenscontrole aan de EU-buitengrens nadat de persoon geland is. Ook kan er een meer-

waarde liggen in het gebruik van PNR-gegevens voor informatie gestuurd optreden, en een meer efficiënte en effectieve persoons- en douanecontrole.

De voor- en nadelen en de technische mogelijkheden van gecentraliseerde, dan wel gedecentraliseerde verzameling van PNR-gegevens moeten onderzocht worden. Wat betreft de gecentraliseerde analyse van PNR-gegevens, hebben de meeste EU-lidstaten kenbaar gemaakt dat niet wenselijk te vinden, en waarschijnlijk is dit ook niet uitvoerbaar. Een gecentraliseerde analyse-eenheid zal namelijk, om goed te kunnen functioneren, toegang dienen te hebben tot de verschillende nationale databanken van alle lidstaten. Anderzijds zal een gedecentraliseerd systeem leiden tot een hogere belasting van de luchtvaartmaatschappijen.

Enkele andere elementen van het voorgestelde EU-PNR-systeem vereisen evenzeer een nadere verkenning. Uitgangspunt is dat de uiteindelijk overeen te komen systematiek (met name de gegevenselementen die moeten worden verzameld, de doeleinden waarvoor de informatie kan worden gebruikt, de wijze van doorgifte van de gegevens tussen de PNR-eenheden van de lidstaten en de technische voorwaarden voor die doorgifte enz.) zo optimaal mogelijk bijdraagt aan het te dienen doel, namelijk de veiligheid van de samenleving. Daarbij dient ook een adequate privacybescherming te worden gewaarborgd. Tenslotte zou, omwille van efficiency en een-vormigheid, verkend moeten worden hoe kan worden aangesloten bij gegevensverzamelingsystematieken gebaseerd op reeds bestaande verplichtingen van de luchtvaartmaatschappijen tot het verzamelen van passagiersgegevens met het oog op handhaving van de vreemdelingenwetgeving.

Verder geldt dat het voorstel uitsluitend betrekking heeft op de sector luchtvaart (en dan uitsluitend op de luchtvaartmaatschappijen die lijndiensten uitvoeren). Op kortere termijn dient dit Commissievoorstel over het verzamelen en analyseren van PNR-gegevens beperkt te blijven tot de luchtvaart en de buitengrenzen van de Europese Unie. Nederland onderschrijft de keuze die de Commissie op dit punt heeft gemaakt. Vanuit de belangen van de omschreven doelen (veiligheid samenleving) wil Nederland niet uitsluiten dat op langere termijn de systematiek wordt uitgebreid tot andere sectoren.

Vanuit veiligheidsoverwegingen zou moeten worden overwogen ook *Advanced Passenger Information*-gegevens en PNR-gegevens van vluchten binnen de EU (en binnenlandse vluchten) te verzamelen en analyseren. Ook voor het monitoren van terroristen is het verzamelen en de analyse van PNR- en “check-in/API”-gegevens van intra-EU-vluchten relevant. Uiteraard moet worden voorkomen dat grenscontrole binnen de Europese Unie feitelijk opnieuw wordt ingevoerd, maar vanwege de specifieke kwetsbaarheid van het vliegverkeer voor terrorisme zou het analyseren van PNR- en “check-in/API”-gegevens van intra-EU-vluchten door een Passenger Information Unit essentieel kunnen zijn.

Aandacht verdient dat het aantal passagiers op luchthavens sterk is toegenomen (en nog altijd toeneemt). Uit een oogpunt van efficiëntie zal moeten worden gewaarborgd dat een bepaalde groep passagiers (van wie, op basis van risicoprofielen, van tevoren duidelijk is dat die geen extra aandacht behoeven) snel door de controles kan worden geleid. Bovendien zijn sommige luchthavens (waaronder Schiphol) sterk afhankelijk van transferpassagiers. Het systeem zal er in moeten voorzien dat er geen vertragingen optreden op deze luchthavens als gevolg van de verstrekking van PNR-gegevens. De Europese Unie zal moeten onderhandelen met alle luchtvaartmaatschappijen die de Europese Unie aandoen om de (tijds) verstrekking van passagiersgegevens te garanderen.