

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

410

Vragen van de leden **Tellegen, Visser** (beiden VVD), **Van Helvert** en **Van Toorenburg** (beiden CDA) aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu en de Minister van Veiligheid en Justitie over *paspoortcontroles door luchtvaartmaatschappijen* (ingezonden 26 september 2017).

Antwoord van Minister **Grapperhaus** (Justitie en Veiligheid), mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (ontvangen 13 november 2017).

Vraag 1

Bent u bekend met de berichten «Geen ID nodig voor vliegen binnen EU»¹ en «Zeker tien luchtvaartmaatschappijen checken de identiteit van hun passagiers niet»²?

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Kloppen de berichten dat als er geen bagage wordt ingecheckt bij vluchten binnen het Schengengebied, een passagier nooit een identiteitsbewijs hoeft te laten zien? Was u ervan op de hoogte dat er geen identiteitscontroles (meer) plaatsvinden op Nederlands luchthavens? Zo ja, hoe oordeelt u hierover? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 2

Er moet onderscheid worden gemaakt tussen grenscontroles door de Koninklijke Marechaussee (KMar) en identiteitscontroles door luchtvaartmaatschappijen.

Bij een grenscontrole wordt de identiteit van de passagier vastgesteld en wordt een controle gedaan in de relevante databases, zoals het Schengen Informatie Systeem (SIS).

Het Schengenacquis regelt het vrije verkeer van personen tussen de 26 Schengenlidstaten. In het Schengenacquis is onder meer afgesproken dat grenscontroles alleen plaatsvinden aan de buitengrenzen van het Schengen-gebied. Dit is een van de fundamentele principes van het Schengenacquis.

¹ Website BNR Nieuwsradio, 19 september 2017 (<https://www.bnr.nl/nieuws/mobiliteit/10330064/geen-paspoort-nodig-voor-vliegen-binnen-eu>)

² Website BNR Nieuwsradio, 21 september 2017 (<https://www.bnr.nl/nieuws/internationaal/10330394/zeker-tien-luchtvaartmaatschappijen-checken-de-identiteit-van-hun-passagiers-niet>)

Luchtvaartmaatschappijen kunnen passagiers wel verzoeken zich te legitimeren ten behoeve van een conformiteitscheck, bijvoorbeeld bij het inchecken van bagage. Bij een conformiteitscheck wordt bij vertrek enkel gecontroleerd of de naam op het identiteitsbewijs van de passagier overeenkomt met de naam op het vervoersdocument. Luchtvaartmaatschappijen zijn hiertoe echter niet verplicht en het is dus mogelijk dat de identiteit van reizigers niet wordt gecontroleerd op intra-Schengen vluchten. Bij een conformiteitscheck worden passagiers niet gecontroleerd in databases zoals het SIS.

Vraag 3

Kunt u aangeven hoeveel luchtvaartmaatschappijen, actief op de Nederlandse luchthavens, de identiteit van hun passagiers niet checken? Kunt u daarbij aangeven om hoeveel passagiers het jaarlijks gaat? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 3

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 2 zijn luchtvaartmaatschappijen in Nederland niet verplicht een conformiteitscheck uit te voeren. Cijfers over hoeveel luchtvaartmaatschappijen de identiteit van hun passagiers controleren worden niet bijgehouden.

Vraag 4

Wat vindt u van het feit dat er wel gecontroleerd wordt op bagage, maar dat de passagier die reist binnen het Schengengebied niet wordt gecontroleerd op het identiteitsbewijs? Deelt u het ongemakkelijke gevoel dat men zo nooit zeker weet wie er precies aan boord is? Deelt u tevens de zorgen dat hiermee de mogelijkheden om terroristen en andere personen die zich schuldig maken aan ernstige criminaliteit op te sporen en aan te pakken, niet benut kunnen worden? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 4

Zoals toegelicht in het antwoord op vraag 2 zijn grenscontroles en de conformiteitscheck niet hetzelfde.

Gezien het huidige dreigingsbeeld ben ik het met u eens dat het wenselijk is ook zicht te krijgen op reizigers binnen het Schengengebied zonder dat dit ingaat tegen de fundamentele principes van het Schengenacquis. De nationale Passenger Name Records (PNR) wetgeving ter implementatie van de EU PNR richtlijn, die binnenkort naar uw Kamer zal worden gezonden, biedt hiervoor mogelijkheden. Ook acht ik het wenselijk om in geval van een calamiteit snel zekerheid te hebben over de identiteit van eventuele slachtoffers.

Voor de implementatie van de richtlijn, wordt een passagiersinformatie-eenheid (Pi-NL) opgericht die exclusief bevoegd is om de passagiersgegevens te verzamelen en analyseren ten behoeve van de bestrijding van terrorisme en zware criminaliteit. Ook voor intra-Schengen vluchten zullen passagiersgegevens vooraf worden geanalyseerd. Daarmee hebben de lidstaten een instrument om zicht te krijgen op de reisbewegingen van gekende en ongekende personen van wie op basis van de binnen wettelijke kaders uitgevoerde analyse, een dreiging uit gaat.

De PNR richtlijn biedt niet de mogelijkheid om te controleren of personen die een vervoersbewijs hebben gekocht ook daadwerkelijk gebruik maken van het vervoersbewijs en of passagiers in het vliegtuig reizen met een ticket op eigen naam. Dat is alleen na te gaan met een conformiteitscheck. Wanneer de nationale implementatie van de PNR richtlijn is voltooid kan Pi-NL passagiersgegevens verzamelen en analyseren, waaronder gegevens die verzameld worden bij een conformiteitscheck. Zodra de PNR richtlijn is geïmplementeerd is de conformiteitscheck van toegevoegde waarde voor het opsporen van terroristen of zware criminelen. Met de implementatie van de PNR richtlijn en een verplichte conformiteitscheck kan Pi-NL passagiersgegevens ontvangen van luchtvaartmaatschappijen van personen die daadwerkelijk aan boord van het vliegtuig zijn.

Voor extra-Schengenvluchten vindt er al een conformiteitscheck plaats door middel van grenscontroles, uitgevoerd door de KMar. In navolging van Frankrijk wordt door verschillende EU lidstaten, waaronder Nederland, de mogelijkheid onderzocht conformiteitschecks door luchtvaartmaatschappijen verplicht te stellen voor intra-Schengen vluchten die vanuit de lidstaat vertrekken. In deze verkenning wordt de impact van een conformiteitscheck

van ca. 14 miljoen passagiers, die vanuit Nederland binnen het Schengengebied reizen, op het operationele proces van de luchtvaartsector meegenomen.

Vraag 5, 6, 7, 8, 10 en 11

Wat zijn de (Europese) afspraken over identiteitsbewijscontroles bij vluchten binnen het Schengengebied? Welke partijen zijn precies waarvoor verantwoordelijk? Kunt u hierbij ingaan op de verdeling van verantwoordelijkheden tussen lidstaten, luchthavens, luchtvaartmaatschappijen en veiligheids- en handhavingdiensten?

In welke gevallen kunnen er wel identiteitsbewijscontroles binnen het Schengengebied worden ingevoerd? Kunnen lidstaten binnen het Schengengebied hier een eigen afweging in maken? Zo ja, op welke gronden en zo nee, kunt u dan ingaan op de Franse situatie?

Welke regels, rollen en verantwoordelijkheden hebben luchtvaartmaatschappijen en luchthavens bij identiteitscontroles binnen het Schengengebied? Wat kunnen zij precies controleren?

Welke afspraken zijn er met vliegtuigmaatschappijen en Nederlandse luchthavens gemaakt over de noodzaak om identiteitsbewijscontroles uit te voeren op vluchten binnen het Schengengebied? Welke eigen afwegingen kunnen zij hierin maken om al dan niet over te gaan tot identiteitsbewijscontroles? Wat is de taakverdeling tussen de Marechaussee en luchtvaartmaatschappijen bij de identiteitscontrole van luchtvaartpassagiers?

Welke mogelijkheden zijn er om vliegtuigmaatschappijen ertoe te bewegen dat zij de identiteit van hun passagiers altijd moeten controleren, zoals in Frankrijk gebeurt? Welke consequenties brengt dat met zich mee en welke meerwaarde kan dat opleveren? Welke rol speelt het huidige dreigingsniveau hierin?

Welke afspraken gelden er precies voor vluchten buiten het Schengengebied inzake identiteitscontroles? Welke partijen zijn precies waarvoor verantwoordelijk? Kunt u hierbij ingaan op de verdeling van verantwoordelijkheden tussen lidstaten, luchthavens, luchtvaartmaatschappijen en veiligheids- en handhavingdiensten? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 5, 6, 7, 8, 10 en 11

Identiteitscontroles ten behoeve van de Schengen buitengrenscontroles worden op de luchthavens uitgevoerd door de KMar. Bij deze grenscontrole wordt de identiteit vastgesteld en moet een check worden gedaan in de relevante databases zoals het Schengen Informatie Systeem (SIS). Sinds 7 april 2017 geldt dat deze checks niet alleen op derdelanders, maar ook op alle EU burgers moet worden uitgevoerd. In uitzonderlijke gevallen, bijvoorbeeld als er sprake is van een acute terroristische dreiging, kunnen Schengenlidstaten op basis van de Schengen Grens Code voor een bepaalde periode grenscontroles uitvoeren aan de binnengrenzen. De Europese Commissie heeft op 27 september jl. voorstellen gedaan om deze regels aan te passen en de maximale toegestane termijn te verlengen. De regering zal haar standpunt op deze voorstellen verwoorden in een BNC fiche aan uw Kamer.

Luchtvaartmaatschappijen, luchthavens en inlichtingen- en veiligheidsdiensten hebben geen rol bij de uitvoering van grenscontroles op Nederlandse luchthavens. Het staat luchtvaartmaatschappijen wel vrij om te controleren of de naam op het identiteitsbewijs van de passagier overeenkomt met de naam op het vervoersdocument. De EU lidstaten kunnen op basis van huidige Europese regelgeving luchtvaartmaatschappijen verplichten conformiteitschecks uit te voeren voor vluchten die vertrekken vanaf hun grondgebied naar andere lidstaten. In Frankrijk is de verplichting voor het uitvoeren van conformiteitchecks door luchtvaartmaatschappijen al enige tijd van kracht. Frankrijk beschikt tevens sinds enige jaren over nationale wetgeving voor het verzamelen van PNR-gegevens. Zoals toegelicht in antwoord op vraag 4 is een conformiteitscheck van toegevoegde waarde indien PNR wetgeving van kracht is. Frankrijk werkt momenteel aan de aanpassing van die wetgeving ten behoeve van de implementatie van de EU PNR richtlijn.

Vraag 9

Klopt het dat indien luchtvaartmaatschappijen het identiteitsbewijs controleren om te zien of die overeenkomt met de naam op de boardingpass, zij een boete kunnen krijgen? Zo nee, wat zijn dan de regels? Zo ja, hoeveel boetes zijn er in 2016 en 2017 uitgedeeld?

Antwoord 9

In Nederland staat het luchtvaartmaatschappijen vrij het identiteitsbewijs van een passagier te controleren om te checken of deze overeenkomt met de naam op het vervoersbewijs. Indien zij dit doen kunnen zij hiervoor geen boete krijgen.

Vraag 12

Hoe ziet u het spanningsveld tussen het nemen van maatregelen om de identiteit te controleren om de veiligheid te borgen en het recht tot vrij reizen binnen het Schengenverdrag? Wat zijn de mogelijkheden om door middel van identiteitscontroles op luchthavens zicht te houden op bewegingen van personen die in beeld zijn van de veiligheidsdiensten? Wat zijn hiervan de consequenties voor de overheid, luchthaven en luchtvaartmaatschappijen? En welke andere mogelijkheden zijn er als identiteitscontroles niet tot de opties behoren?

Antwoord 12

Het vrij verkeer van personen en de mogelijkheid om vrij te reizen binnen het Schengengebied is een groot goed en van groot economisch belang voor Nederland. Systematische grenscontroles aan alle binnengrenzen zouden grote consequenties hebben voor de mobiliteit en de Nederlandse economie. Ik ben met u eens dat er in deze tijd, waarin de veiligheid onder druk staat, sprake is van een spanningsveld. Daarom ben ik er voorstander van om op andere manieren, die minder hinderlijk zijn voor de reiziger, toch zicht te hebben op wie ons land binnenkomt of verlaat. De wetgeving die nu wordt geïmplementeerd biedt de mogelijkheid daartoe. Wanneer de PNR richtlijn is geïmplementeerd hebben relevante overheidsdiensten meer mogelijkheden om de reisbewegingen van verdachte personen te detecteren. Conformiteitschecks kunnen dan helpen bij het vaststellen of een verdacht persoon daadwerkelijk gebruikt maakt van het gekochte vervoersbewijs en of passagiers in het vliegtuig reizen met een ticket op eigen naam.

Vraag 13

Welke rol speelt de implementatie van de Europese richtlijn inzake het gebruik van passagiersgegevens (Europees PNR) om de geconstateerde problemen op te lossen? Wanneer is de implementatie voorzien? Welke afspraken zijn hier binnen Europa over gemaakt? Op welke wijze wordt de richtlijn in Nederland geïmplementeerd en in hoeverre zijn luchtvaartmaatschappijen hierbij betrokken?

Antwoord 13

De implementatie van de PNR richtlijn biedt de mogelijkheid reisbewegingen van verdachte personen of personen met risicoprofielen te detecteren. De richtlijn moet 25 mei 2018 geïmplementeerd zijn. De luchtvaartmaatschappijen zijn reeds enige tijd betrokken bij de voorbereiding van de implementatie. Op deze manier wordt getracht de impact op de luchtvaartmaatschappijen te minimaliseren. Daartoe wordt nauw samengewerkt en houden alle lidstaten zich aan de overeengekomen afspraken voor de transmissie van de gegevens aan de passagiersinformatie-eenheden van de lidstaten.