

Vergaderjaar 2010–2011

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

32 547

Commissiemededeling over de algemene aanpak van de doorgifte van passagiersgegevens (Passenger Name Records-PNR) aan derde landen (COM)2010)492¹

EH²

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 november 2010

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij drie fiches³ aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

1. Mededeling Breedband in Europa: investeren in digitale groei
2. Mededeling kansen en uitdagingen voor de Europese film in het digitale tijdperk
3. Mededeling doorgifte van passagiersgegevens (PNR) aan derde landen

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

¹ Zie dossier E100051 op www.europapoort.nl.

² EH heeft alleen betrekking op 22 112.

³ De BNC-fiches zijn ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 147 369.

Fiche 3: mededeling doorgifte van passagiersgegevens (PNR) aan derde landen

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Mededeling van de Commissie over de algemene aanpak van de doorgifte van passagiersgegevens (Passenger Name Record – PNR) aan derde landen.

Datum Commissiedocument: 21 september 2010

Nr. Commissiedocument: COM (2010) 492

Pre-lex: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0492:FIN:EN:PDF>

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: Niet opgesteld.

Behandelingstraject Raad: JBZ-attachés, Cats een JBZ-Raad (tijdens Belgisch voorzitterschap).

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Veiligheid en Justitie

2. Essentie voorstel

In deze mededeling geeft de Europese Commissie aan dat de aanpak van de doorgifte van PNR-gegevens aan landen buiten de EU moet worden herzien. PNR (Passenger Name Record) is een bestand van reisgegevens van een passagier en bevat alle informatie die een luchtvaartmaatschappij nodig heeft om reserveringen te kunnen verwerken en controleren. Het betreft onder andere reisdata en reistraject, contact- en adresgegevens van passagiers. De mededeling van de Commissie heeft betrekking op PNR-gegevens van passagiers die reizen tussen de Europese Unie en een derde land.

Als aanleiding voor de herziening ziet de Commissie de toename van het gebruik van PNR-gegevens. PNR-gegevens worden steeds vaker gebruikt als een regulier en noodzakelijk aspect van de rechtshandhaving. De Commissie wil ervoor zorgen dat er stevige garanties zijn voor de gegevensbescherming en eerbiediging van de grondrechten van passagiers.

PNR-gegevens worden momenteel verstrekt door luchtvaartmaatschappijen in de EU aan Australië, Canada en de Verenigde Staten op grond van overeenkomsten tussen de EU en deze landen. Deze mededeling zal ook het uitgangspunt vormen voor de sluiting van nieuwe PNR-overeenkomsten met deze landen.

Het overgrote deel van de criteria in de mededeling heeft betrekking op een goede bescherming van de privacy van reizigers. Veel van deze criteria maken al onderdeel uit van geldende Europese en/of nationale regelgeving. De criteria zullen worden gebruikt als onderhandelingsrichtsnoeren tussen de EU en alle derde landen die een verzoek doen om een overeenkomst te sluiten over de doorgifte van PNR-gegevens.

De criteria betreffen:

1. Aspecten voor de privacybescherming:
 - Doelbinding: de verwerking mag niet verder gaan dan noodzakelijk voor vooraf vastgestelde doeleinden (bijvoorbeeld bestrijding van terrorisme en zware criminaliteit);
 - Uitwisseling van PNR-gegevens moet beperkt worden tot het minimum en moet evenredig zijn;

- Geen gebruik van bijzondere persoonsgegevens, tenzij in uitzonderlijke omstandigheden en dan slechts indien er in het derde land passende waarborgen zijn;
 - PNR-gegevens moeten worden beveiligd tegen misbruik;
 - Onafhankelijke instantie met efficiënte interventie- en handhavingsmogelijkheden dient toe te zien op het gebruik van PNR-data;
 - Passagiers hebben het recht om geïnformeerd te worden over het doel, bestemming en toepasselijk recht van verwerking van hun gegevens;
 - Passagiers hebben het recht hun gegevens in te zien en deze te laten corrigeren en wissen;
 - Passagiers hebben het recht om beroep in te stellen wanneer inbreuk is gemaakt op hun privéleven of indien de regels inzake gegevensbescherming zijn overtreden;
 - Beslissingen die voor individuele passagiers negatieve effecten hebben, mogen niet louter op automatische verwerking zonder menselijke tussenkomst zijn gebaseerd;
 - PNR-gegevens mogen niet langer worden opgeslagen dan noodzakelijk;
 - Beperkingen op doorverstreking naar andere publieke autoriteiten en aan een ander derde land.
2. Praktische regels voor de doorgifte van PNR-gegevens.
Doel van deze regels is rechtszekerheid te creëren voor de passagiers en voor de luchtvaartmaatschappijen en te zorgen dat de kosten voor de luchtvaartmaatschappijen aanvaardbaar worden gehouden.
3. Normen inzake toezicht op de correcte naleving van de overeenkomst.
Dit betreft toezicht op naleving van de vastgestelde waarborgen op privacybescherming in het derde land en effectieve geschillenbeslechting.
4. Er moet worden gezorgd voor wederkerigheid. Met name dienen derde landen hun bevindingen die zijn afgeleid van PNR-gegevens door te geven aan Europol, Eurojust en de EU-lidstaten.

De mededeling van de Commissie ziet niet op Advance Passenger Information (API-gegevens). API-gegevens betreffen de gegevens op de machineleesbare strook op een paspoort of identiteitskaart. Deze gegevens worden doorgaans niet verwerkt bij het reserveren van een vliegticket, maar pas bij het inchecken. De regels omtrent het gebruik van API-gegevens worden in de Europese Unie bepaald door richtlijn 2004/82/EG.

3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?

De Commissie geeft in deze mededeling haar inzet weer met betrekking tot de criteria op basis waarvan toekomstige onderhandelingsmandaten kunnen worden opgesteld voor het sluiten van overeenkomsten tussen de EU en specifieke derde landen over de doorgifte van PNR-gegevens.

Bevoegdheid

De EU heeft de bevoegdheid PNR-overeenkomsten met derde landen te sluiten op grond van de bevoegdheden in het kader van de justitiële samenwerking in strafzaken (hoofdstuk 4 VWEU) en de politieke samenwerking (hoofdstuk 5 VWEU). Samenhangend heeft de EU de

bevoegdheid om internationale overeenkomsten te sluiten op basis van artikel 216 VWEU volgens de procedures van artikel 218 VWEU.

Subsidiariteit en proportionaliteit

Een algemene aanpak van de doorgifte van PNR-gegevens voor toekomstige onderhandelingen met derde landen zal bijdragen aan uniformiteit bij het gebruik van PNR-gegevens door derde landen. Dat is een belangrijk aspect voor de passagiers (rechtszekerheid) alsook voor de luchtvaartmaatschappijen (eenvormige wijze van verstrekking). Een gemeenschappelijke Europese aanpak geeft de EU-lidstaten (waaronder Nederland) bovendien een sterke positie ten opzichte van derde landen om privacy-bescherming en de eerbiediging van de grondrechten van de betrokken burgers te waarborgen. Ook is een gemeenschappelijke aanpak van belang om te voorkomen dat lidstaten op individuele basis verstrekking van PNR-gegevens aan derde landen toestaan aan hun luchtvaartmaatschappijen en zodoende luchtvaartmaatschappijen uit andere EU-lidstaten die ook (willen) opereren op vluchtroutes naar het betreffende derde land maar waar verstrekking van PNR-gegevens niet is toegestaan, wegconcurreren. Dit heeft ook negatieve gevolgen voor het *level playing field* en de aantrekkelijkheid van de aangeboden (doorvoer)routes vanuit luchthavens.

Wat Nederland betreft is daarmee aan de subsidiariteitseis voldaan.

Naar het oordeel van Nederland zijn de criteria die de Commissie in haar mededeling beschrijft proportioneel. PNR-gegevens bevatten details over de reservering en de reisroute van passagiers die noodzakelijk zijn voor bevoegde autoriteiten om de passagiers te detecteren die een risico voor de veiligheid vormen (onbekende verdachten) en om – in combinatie met de API-gegevens – passagiers te identificeren die een misdrijf hebben gepleegd (bekende verdachten). PNR-gegevens kunnen eveneens van groot belang zijn voor derde landen in opsporingsonderzoeken naar zware strafbare feiten. Het gebruik van PNR-gegevens door derde landen mag niet ruimer zijn dan wat nodig is voor het bereiken van de doeleinden (bestrijding van terrorisme en zware grensoverschrijdende criminaliteit). De criteria in het advies van de Commissie bieden voldoende basis om strikte waarborgen op de bescherming van privacy en grondrechten af te spreken en hierop toezicht te houden.

Financiële gevolgen voor Nederland en/of EU

De verwachting is dat uit deze mededeling geen grote financiële gevolgen zullen voortvloeien. Het betreft een herziening van de bestaande aanpak van doorgifte van PNR-gegevens aan derde landen buiten de EU. Voorzover de in deze mededeling genoemde privacycriteria nu nog geen onderdeel uitmaken van geldende Europese en/of nationale regelgeving heeft dit financiële gevolgen. Indien het voorstel budgettaire gevolgen heeft, worden deze ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline. Nederland is verder van mening dat financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland is voorstander van het streven naar uniformiteit en een goede waarborging van de privacybescherming bij de onderhandelingen met derde landen over de doorgifte van PNR-gegevens. Dit is des te belangrijker gezien de ontwikkeling dat PNR-gegevens steeds vaker worden

gebruikt als een regulier en noodzakelijk aspect van de rechtshandhaving bij de bestrijding van terrorisme en zware grensoverschrijdende criminaliteit.

Het advies van de Commissie om deze aspecten in criteria op te nemen die de basis moeten vormen voor toekomstige onderhandelingen van de EU met derde landen over de doorgifte van PNR-gegevens van reizigers uit de EU wordt dan ook als positief beoordeeld. Het kabinet is van mening dat de voorgestelde criteria op adequate wijze invulling geven aan het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en gegevensbescherming. De criteria geven de onderhandelaars voldoende ruimte om tot een overeenkomst te komen tussen de EU en een derde land waarbij rekening kan worden gehouden met de eigenheid van het rechtsstelsel van het derde land in kwestie en de privacybescherming te waarborgen.

Nederland heeft bij onderhandelingen met derde landen in EU-verband een sterkere positie dan individueel. Verder is Nederland ervoor om een gelijk speelveld te bereiken op het gebied van de aantrekkelijkheid van luchthavens in EU-lidstaten. Met een gemeenschappelijke aanpak wordt voorkomen dat lidstaten op individuele basis verstrekking van PNR-gegevens aan derde landen kunnen toestaan aan hun luchtvaartmaatschappijen.