
688

Besluit van 20 december 2012, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de uitbreiding van de vooraf door de luchtvervoerder te verstrekken passagiersgegevens (standaard API-set)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 14 november 2012, nr. 2012-0000649083;

Gelet op richtlijn 2004/82/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven (PbEU 2004, L 261) en op artikel 4, vierde lid, van de Vreemdelingenwet 2000;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 12 december 2012, nr. W03.12.0489/II);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 17 december 2012, nr. 2012-0000726008;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Vreemdelingenbesluit 2000 wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2.2a wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. De vervoerder, bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de Wet, die passagiers vervoert door de lucht, verzamelt op vordering van een ambtenaar belast met de grensbewaking de in het derde lid, onderdelen a en b, en onderdeel c, onder 1° en 2°, bedoelde passagiersgegevens, en verstrekt deze aan het eind van de instapcontroles aan een ambtenaar belast met de grensbewaking, tezamen met de in het derde lid, onderdeel c, onder 3° en 4°, bedoelde passagiersgegevens, voor zover die gegevens aanwezig zijn in het vertrekcontrolesysteem van de vervoerder.

2. Het derde lid komt te luiden:

3. De in artikel 4, derde lid, van de Wet, bedoelde passagiersgegevens omvatten:

a. de volgende gegevens uit het document voor grensoverschrijding van de passagiers:

- 1°. het nummer en de aard van het reisdocument;
- 2°. de nationaliteit;
- 3°. de volledige naam;
- 4°. de geboortedatum;
- 5°. het geslacht;
- 6°. de staat van afgifte van het reisdocument;
- 7°. de vervaldatum van het reisdocument;

b. de volgende gegevens over het desbetreffende vervoermiddel:

- 1°. het vluchtnummer;
- 2°. het tijdstip van vertrek en van aankomst van het vervoermiddel;
- 3°. het totale aantal met dat vervoermiddel vervoerde passagiers.

c. de volgende gegevens over het desbetreffende vervoer van de passagier:

- 1°. de grensdoorlaatpost van binnenkomst;
- 2°. het eerste instappunt;
- 3°. de overige reisroutegegevens;
- 4°. de Passenger Name Record-bestandslocatie.

3. Aan het slot van het vierde lid wordt een zin toegevoegd, luidende: Daarbij kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de vorm waarin de in het derde lid genoemde gegevens worden verstrekt.

B

Artikel 2.2c vervalt.

ARTIKEL II

De vervoerder, bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000, die op het tijdstip waarop dit besluit in werking treedt nog niet in staat is de in artikel 2.2a, derde lid, onderdeel c, onder 3° en 4°, van het Vreemdelingenbesluit 2000 bedoelde gegevens te verstrekken, kan in afwijking van artikel 2.2a, derde lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000 het verstrekken van die gegevens achterwege laten tot uiterlijk 1 april 2013.

ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 20 december 2012

Beatrix

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

Uitgegeven de *achtentwintigste* december 2012

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van artikel 26, zesde lid j° vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, omdat het zonder meer instemmend luidt.

NOTA VAN TOELICHTING

1. Aanleiding en inhoud van het besluit

In 2008 is het vorige kabinet gestart met het vernieuwen van het grensmanagement¹. Doel daarvan is om bij het proces van grenstoezicht zoveel mogelijk gebruik te maken van de inzet van geautomatiseerd toezicht en informatiegestuurd en risicogericht optreden op basis van vooraf ontvangen passagiersgerelateerde informatie om de doorstroming van passagiers op Schiphol te verbeteren. Ook wordt beoogd in toenemende mate gebruik te maken van voorafgaand aan de grenspassage verstrekte passagiersgegevens.

Op grond van de richtlijn nr. 2004/82/EG betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven² (de zogenoemde API-richtlijn) die geïmplementeerd is in de Vreemdelingenwet 2000 en de daarop berustende lagere regelgeving³, kan de vervoerder worden verplicht bepaalde passagiersgegevens (API-gegevens) te verzamelen en te verstrekken aan de ambtenaar belast met de grensbewaking. De negen passagiersgegevens, genoemd in artikel 3, tweede lid, van de API-richtlijn, zijn geïmplementeerd in artikel 2.2a, derde lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000⁴. Met de onderhavige wijziging wordt dit aantal door de vervoerder te verzamelen en te verstrekken gegevens uitgebreid met drie gegevens uit het reisdocument en twee gegevens over het desbetreffende vervoer van de passagier.

Zoals aangekondigd in de brief aan de Tweede Kamer «Gebruik van passagiersgegevens in het grensbeheer» van 9 maart jl.⁵, zijn maatregelen nodig om een efficiënter en een meer informatiegestuurd buitengrensbeheer te bewerkstelligen. De onderhavige wijziging maakt hier een onderdeel van uit.

Op grond van artikel 2.2a, eerste lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000 kunnen de luchtvaartmaatschappijen *op vordering* van de ambtenaar belast met de grensbewaking worden verplicht om de in artikel 2.2a, derde lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000 bedoelde passagiersgegevens te verzamelen en te verstrekken (artikel 2.2a, eerste lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000). In 2010 is gestart met een proef met de uitvoering van artikel 2.2a, eerste lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000, in het zogenoemde project Advance Passenger Information (hierna: het API-project). Van één luchtvaartmaatschappij, de Koninklijke Luchtvaartmaatschappij (KLM), werden op vrijwillige basis de API-gegevens ontvangen afkomstig van 83 KLM-vluchten verdeeld over 14 luchthavens van vertrek⁶. Op basis van de ervaringen met het API-project in 2010 en 2011 is geconcludeerd dat met behulp van deze voor aankomst verkregen passagiersgegevens een vlotte grenspassage in combinatie met effectief grenstoezicht in het kader van de vreemdelingenwetgeving mogelijk is.

In aansluiting hierop zijn luchtvaartmaatschappijen per 1 januari 2012 ingevolge artikel 2.1a van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 verplicht *zonder vordering* daartoe passagiersgegevens te verzamelen en te verstrekken van alle inkomende vluchten die afkomstig zijn van 28 luchthavens ten aanzien waarvan een (hoog) risico bestaat op illegale immigratie.

Bij de voorbereiding van die regelgeving bleek dat de eerder in het kader van het API-project gebruikte gegevensset tevens enkele aanvullende gegevens bevatte naast de negen velden die opgenomen zijn in artikel 2.2a, derde lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000. Dit kwam doordat luchtvaartmaatschappijen passagiersgegevens via het zogenoemde Advance Passenger Information-bericht (API-bericht)

¹ Toenmalige relevante documenten over grensbeheer zijn ondermeer: Rapport Werkgroep Organisatie Passagierscontrole Schiphol o.l.v. Dr. R. Gerritse, 24 september 2007, Kamerstukken II 2007/2008, 30 176, nr. 16 en Kaderdocument Grenstoezicht, Kamerstukken II 2008/2009, 30 315, nr. 8.

² Richtlijn nr. 2004/82/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven (PbEU L 261).

³ Kamerstukken II 2006/2007, 30 897.

⁴ Het betreft de volgende gegevens: het nummer en de aard van het gebruikte reisdocument, de nationaliteit, de volledige naam, de geboortedatum, de grensdoorlaatpost van binnenkomst op het grondgebied van de lidstaten, het vervoermiddel, het tijdstip van vertrek en van aankomst van het vervoermiddel, het totale aantal met dat vervoermiddel vervoerde passagiers en het eerste instappunt.

⁵ Kamerstukken II 2011/2012, 32 317, nr. 111.

⁶ Rapportage Vreemdelingenketen periode januari – juni 2011, blz. 8/12 (bijlage bij Kamerstukken II 2011/2012, 19 637, nr. 1473).

versturen. Het API-bericht omvat meer passagiersgegevens dan de negen velden, genoemd in artikel 2.2a, derde lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000 (zie ook hieronder). De aanvullende gegevens betroffen in het bijzonder gegevens van het reisdocument en gegevens over de reisroute van de passagier.

Het gebruik van deze aanvullende gegevens is toen beëindigd: per 1 januari 2012 worden de niet in artikel 2.2a, derde lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000 genoemde gegevens, indien ontvangen, vernietigd (filtering). Hierdoor werd het echter duidelijk dat de in artikel 2.2a, derde lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000 opgenomen gegevensset ontoereikend is om op een betekenisvolle wijze meer informatiegestuurd op te treden ten behoeve van het tegengaan van illegale immigratie.¹

Het onderhavige besluit bevat dan ook een uitbreiding van de gegevensset met die gegevens die noodzakelijk zijn voor meer doelmatig en effectief gebruik daarvan in de grensbewaking en voor het tegengaan van illegale immigratie in de zin van artikel 4, derde lid, van de Vreemdelingenwet 2000. De verplichting om de in dit besluit opgenomen gegevens zonder vordering daartoe te verstrekken geldt voor de vluchten afkomstig van luchthavens ten aanzien waarvan een (hoog) risico bestaat op illegale immigratie. Deze luchthavens zijn opgenomen in bijlage 1a van het Voorschrift Vreemdelingen 2000.

Bij de uitbreiding van de gegevensset in dit besluit is aangesloten bij de gegevensset, zoals deze in de internationale praktijk van de luchtvaart wordt gehanteerd via het hierboven genoemde API-bericht. Dit standaard API-bericht bevat de volgende 14 gegevens:

Gegevens uit het reisdocument:

- het nummer en de aard van het reisdocument (tevens API-richtlijn veld)
- de nationaliteit (tevens API-richtlijn veld)
- de volledige naam (tevens API-richtlijn veld)
- de geboortedatum (tevens API-richtlijn veld)
- het geslacht
- de staat van afgifte van het reisdocument
- de vervaldatum van het reisdocument, en

Gegevens over de reis:

- het vluchtnummer (tevens API-richtlijn veld)
- het tijdstip van vertrek en van aankomst van het vervoermiddel (tevens API-richtlijn veld)
- het vliegveld van vertrek en van aankomst van het vervoermiddel (tevens API-richtlijn veld)
- de grensdoorlaatpost van binnenkomst (tevens API-richtlijn veld)
- het eerste instappunt (tevens API-richtlijn veld)
- de overige reisroutegegevens
- de Passenger Name Record-bestandslocatie.

Vrijwel alle luchtvaartmaatschappijen werken thans met dit standaard API-bericht, die met behulp van beschikbare paspoortleesapparatuur en het vertrekcontrolesysteem (*departure control system*) wordt gegene-reerd.

Het standaard API-bericht is niet in internationale regelgeving vastgelegd. Wel zijn er internationale richtsnoeren, maar deze gaan uit van een meer uitgebreide set van gegevens dan het standaard API-bericht. Het betreft de Guidelines on Advance Passenger Information (API-Guidelines) die gezamenlijk zijn vastgesteld door International Air Transport Association (IATA), International Civil Aviation Organization

¹ Zie ook Kamerstukken I 2012/2013, 30 897, nr. F.

(ICAO) en World Customs Organisation (WCO)¹. De luchtvaartmaatschappijen zouden hun systemen en werkprocessen ingrijpend moeten aanpassen om die uitgebreide set te kunnen leveren in de vorm van een API-bericht.

Een verdere uitbreiding van de dataset (met gegevens over o.a. bagage en zitplaats) wordt thans nader onderzocht, en zal, net als de in dit besluit opgenomen gegevens, getoetst worden aan de eisen die gepaard gaan met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de gewenste beperking van administratieve lasten.

2. Gebruik passagiersgegevens

De voor de inwerkingtreding van dit besluit geldende set passagiersgegevens, zoals opgenomen in artikel 2.2a, derde lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000, is een zogeheten één op één implementatie van de API-richtlijn en is, zoals gezegd, op dit moment ontoereikend. Zo is in het kader van de bestrijding van mensenhandel niet voldoende mogelijk een vroegtijdige risico-onderkenning te maken van mogelijke slachtoffers van mensenhandel. In combinatie met de gewenste aanvullende gegevens, zoals paspoortgegevens, reisgegevens en andere passagiersgerelateerde gegevens kan een betere risicobeoordeling worden gemaakt. Tevens zijn deze gegevens van belang bij het vaststellen van de identiteit en reisroute van niet of onjuist gedocumenteerde vreemdelingen.

Vooraf ontvangen passagiersgegevens bevorderen een effectiever en efficiënter grenstoezicht, omdat daarmee vooraf een risicoanalyse kan worden gemaakt. De passagiersgegevens worden vergeleken met het Schengen-informatiesysteem (SIS) dat de politie en justitie autoriteiten van de Schengenlanden permanent inzicht verschaft in de internationale opsporingsinformatie en met opsporingslijsten (bijvoorbeeld lijsten van gestolen reisdocumenten of frauduleus verkregen visa), of met signaleringslijsten van bijvoorbeeld het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel en de Immigratie- en Naturalisatiedienst. Ook worden passagiersgegevens vergeleken met een set selectiecriteria voor illegale immigratie². Deze vergelijkingen hebben onder meer als doel gevaren voor de openbare orde en binnenlandse veiligheid in beeld te brengen, binnen de doelbinding van de API-richtlijn (bestrijding van illegale immigratie en verbetering van de grenscontrole). Op deze wijze kan bijvoorbeeld vrouwenhandel worden ontdekt. De kennis van selectiecriteria wordt verkregen door het verzamelen van data, analyse, uitwisseling en bundeling van ervaringen van diensten betrokken bij het grenstoezicht.

Met een juiste benutting van kennis over selectiecriteria gebaseerd op passagiersgegevens, en een juiste toepassing en opvolging, kan bereikt worden dat passagiers die geen bijzonder risico vormen, met een zo gering mogelijke inperking van hun persoonlijke levenssfeer de grens kunnen passeren. Intensieve controles worden zoveel mogelijk beperkt tot die passagiers wier gedragingen, afgeleid uit de ontvangen passagiersgegevens, mogelijk een hoger risico opleveren dan die van andere passagiers. Deze vorm van meer gerichte selectie bevordert de doorstroming van passagiers aan de grens die geen of weinig risico opleveren, en verhoogt de effectiviteit van deze controles.

Ten behoeve van het gebruik van selectiecriteria zal bij de uitvoering worden voorzien in een procedure voor het aanleveren van de selectiecriteria, het bewaken van de rechtmatigheid van de selectiecriteria en het actualiseren van de criteria, mede met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Hierbij wordt overwogen dat slechts die gegevens verstrekt dienen te worden die noodzakelijk zijn voor een goede

¹ Onder Advance Passenger Information wordt verstaan een set van maximaal 39 gegevens, die betrekking hebben op de vlucht, de individuele passagier en zijn bagage; Guidelines on Advance Passenger Information WCO/IATA/ICAO, herziene versie 2010.

² Verwezen wordt tevens naar het voorstel van wet Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 met het oog op het structureel verwerken van gegevens ten behoeve van het verbeteren van de grenscontrole en het bestrijden van illegale immigratie (informatiegestuurde controles aan de grens). Dit wetsvoorstel is momenteel in voorbereiding.

vergelijking met databanken en algemene criteria met het oog op de grenscontrole en het bestrijden van illegale immigratie. Uitgangspunt daarbij is dat een grote betrouwbaarheid van de treffers nodig is bij de vergelijking met databanken en dat voorts adequate gegevens beschikbaar zijn voor effectief gebruik van selectiecriteria. Het aantal personen dat nader uitgebreid/fysiek wordt gecontroleerd, terwijl (achteraf) geen sprake blijkt van een treffer met een databank of een verhoogd risico, dient zo beperkt mogelijk te zijn.

Na verloop van tijd zal de effectiviteit van de gegevensset worden getoetst, om te beoordelen of deze toereikend is, met name ook vanuit het oogpunt van gegevensminimalisering.

3. Juridische grondslag

a. Europese regelgeving en internationale kaders

De in het besluit opgenomen uitbreiding gaat uit van de juridische kaders die zijn vastgelegd in de API-richtlijn, in Nederland geïmplementeerd in de vreemdelingenregelgeving. De API-richtlijn beperkt de lidstaten niet in hun vrijheid om voor de vervoerders bijkomende verplichtingen te handhaven of in te voeren, ongeacht of deze in de API-richtlijn worden genoemd¹. Dit geldt ook voor de uitbreiding van de verplichting in artikel 3 van de API-richtlijn om de in het tweede lid van die bepaling opgesomde passagiersgegevens te verzamelen en verstrekken². Dit laat uiteraard de noodzaak onverlet om de proportionaliteit van de uitbreiding te motiveren in relatie tot het doel dat met die uitbreiding zal worden gediend.

In het kader van het uitoefenen van het recht van vrij verkeer van personen binnen de Europese Unie, en in het verlengde daarvan het naleven van de verordening (EG) nr. 562/2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (de Schengengrenscore)³, is het van belang dat personen die onder het gemeenschapsrecht inzake het recht van vrij verkeer van personen vallen, niet gehinderd worden in het uitoefenen van hun rechten, zowel als het gaat om het verzamelen als het gebruik van passagiersgegevens. Op grond van artikel 7 van de Schengengrenscore worden deze personen slechts onderworpen aan de zogenoemde minimale controle, waarbij de identiteit van de betreffende persoon wordt vastgesteld op basis van het overgelegde of getoonde reisdocument. Een systematisch gebruik van de passagiersgegevens van deze personen is dan uitsluitend mogelijk ter verificatie van hun identiteit/reisdocumenten. Dit besluit brengt hier uiteraard geen verandering in.

In verschillende andere lidstaten van de Europese Unie, biedt de nationale regelgeving van die landen ook nu al een basis om enkele andere passagiersgegevens te verzamelen en te verstrekken in aanvulling op de minimale gegevensset uit artikel 3, tweede lid, van de API-richtlijn. Het betreft in het bijzonder Duitsland, Frankrijk, Estland, Finland en Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk⁴.

Bij de uitbreiding van de gegevensset is overigens qua format voor de aanlevering van de gegevens aangesloten bij de in paragraaf 1 besproken API-Guidelines, zoals deze op mondiaal niveau wordt gehanteerd.

b. Nationale regelgeving

De grondslag van het besluit is gelegen in artikel 4, vierde lid, van de Vreemdelingenwet 2000. Daarin is bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over de toepassing

¹ Overweging 8 van de API-richtlijn.

² Dat het om een minimum gegevensset gaat, wordt ook bevestigd door de formulering van de aanhef van artikel 3, tweede, lid, in de de Engelstalige versie van de richtlijn («shall include»).

³ Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (PbEU L 105).

⁴ Duitsland: het geslacht en de geboekte reisroute, voor zover beschikbaar in het boekingsstelsel; Frankrijk: het geslacht, de grensdoorlaatpost van vertrek en de vermelding of de passagier bekend staat in het Schengen Informatiesysteem; Estland en Finland: de grensdoorlaatpost van vertrek; Oostenrijk: de autoriteit van afgifte van het reisdocument, de afgifte datum van het reisdocument, de visumgegevens, indien nodig en de grensdoorlaatpost van vertrek; het Verenigd Koninkrijk: het geslacht en de volledige reisroute van alle passagiers met dezelfde boeking.

van het eerste tot en met het derde lid van dat artikel. Het onderhavige besluit betreft uitsluitend nadere regels betreffende het derde lid, waarin de verplichting is opgenomen voor de vervoerder om ten behoeve van de grensbewaking en het tegengaan van illegale immigratie passagiersgegevens te verzamelen en te verstrekken aan de ambtenaren belast met de grensbewaking. Tot dusverre is daarvan gebruik gemaakt door implementatie van de gegevensset, zoals vastgelegd in artikel 3, tweede lid, van de API-richtlijn. Het onderhavige besluit strekt ertoe die gegevensset uit te breiden binnen de juridische kaders van de API-richtlijn.

4. Privacy effectbeoordeling

De in dit besluit bedoelde passagiersgegevens zijn persoonsgegevens in de zin van de Wet politiegegevens¹. De verwerking van een meer uitgebreide set van passagiersgegevens op grond van dit besluit raakt de persoonlijke levenssfeer van passagiers. De wetgever heeft bepaald dat de passagiersgegevens worden verzameld voor de autoriteit die belast is met het grenstoezicht, te weten de Koninklijke Marechaussee. De verwerking van de passagiersgegevens vindt plaats conform de Wet politiegegevens. Hierin wordt bepaald dat de passagiersgegevens worden verzameld en verstrekt voor slechts het doel dat wettelijk bepaald is. De waarborgen die de Wet politiegegevens biedt ter bescherming van de rechten van betrokkenen gelden onverkort.

De voorgestelde uitbreiding van het gebruik van passagiersgegevens is getoetst aan de universele beginselen van gegevensbescherming: rechtmatige grondslag, doelbinding, toereikendheid en gegevensminimalisering, juistheid en nauwkeurigheid, beperkt bewaren, rechten van betrokkenen, gegevensbeveiliging en gegevensverkeer met derde landen.

De doelen waarvoor de passagiersgegevens worden verwerkt zijn in dit besluit uitdrukkelijk omschreven en er worden niet meer passagiersgegevens gevraagd dan strikt noodzakelijk is om de doelen te bereiken en de bewaartermijn van 24 uur (artikel 2.2b van het Vreemdelingenbesluit 2000) is gerelateerd aan en noodzakelijk voor het doel waarvoor de gegevens worden verzameld en verwerkt. In het kader van beheer is voldoende voorzien in maatregelen voor de beveiliging en het bewaken van de juistheid en nauwkeurigheid van de gegevens.

Bij het opstellen van dit besluit is in het bijzonder rekening gehouden met de waarborgen van het beginsel «toereikendheid en gegevensminimalisering».

Bij het opstellen van de lijst van gegevens is inhoud gegeven aan het door de Commissie-Brouwer² geformuleerde uitgangspunt: «selecteer voor je verzamelt, en houd het sober». Het uitgangspunt van een selectieve verzameling persoonsgegevens is hier van toepassing in die zin dat alleen de hoogst noodzakelijke passagiersgegevens worden verzameld. In de artikelsgewijze toelichting is per persoonsgegeven de noodzakelijkheid hiervan aangetoond.

Voor de toetsing van de proportionaliteit is afgewogen of de gevraagde set gegevens evenredig is aan de beoogde doelen. Bijdragen aan het tegengaan van illegale immigratie en de verbetering van de grenscontroles zijn specifiek genoeg om de met dit besluit mogelijk gemaakte verwerking van persoonsgegevens te rechtvaardigen.

Er is voorzien in onafhankelijk toezicht op de uitvoering en naleving van dit besluit. Het College Bescherming Persoonsgegevens houdt toezicht op de naleving en toepassing van dit besluit.

¹ In artikel 6, eerste lid, onderdeel f, van de Politiewet 1993 wordt de grenscontroletaak aangemerkt als politietaak. Sinds 1 januari 2008 is op de verwerking van passagiersgegevens voor dat doel de Wet politiegegevens van toepassing (artikel 8 van de Wet politiegegevens).

² Commissie Veiligheid en Persoonlijke Levenssfeer (Commissie-Brouwer), Advies over beschermen van veiligheid en persoonlijke levenssfeer: gewoon doen.

5. Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burgers

a. Administratieve lasten voor bedrijfsleven

De luchtvaartindustrie erkent het belang van de verstrekking van passagiersgerelateerde gegevens aan overheidsdiensten belast met grensbeheer¹. Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan het reduceren van het risico op vertraging in de doorstroming van passagiers, het reduceren van het risico op het moeten terugvervoeren van passagiers aan wie de toegang wordt geweigerd en een verhoging van de veiligheid in het vervoersproces.

De verplichting om API-gegevens aan te leveren met betrekking tot de vluchten die uitgevoerd worden vanuit de in dit besluit genoemde risicoluchthavens, brengt voor de betreffende luchtvaartmaatschappijen mogelijk kosten met zich mee.

Echter, de elektronische systemen van de luchtvaartmaatschappijen zijn al ingesteld op het verstrekken van de in dit besluit opgenomen gegevens. De feitelijke financiële impact van het structureel verstrekken van de in artikel I opgesomde passagiersgegevens is dan ook nihil. Dit betekent dus geen toename van de administratieve lasten voor de luchtvaartmaatschappijen. Uit onderzoek blijkt dat mogelijk één (niet Nederlandse) luchtvaartmaatschappij die een vlucht op Schiphol uitvoert, haar systeem nog niet heeft ingesteld op het standaard API-bericht waar dit besluit volledig op aansluit. Het besluit voorziet hiervoor in een overgangsregeling (artikel II).

Tevens wordt het proces van gegevensverstrekking zoveel mogelijk geharmoniseerd, waardoor onnodige administratieve lasten worden voorkomen en kosten beperkt. Daarbij wordt uitgegaan van internationale standaarden voor gegevensverstrekking door de luchtvaartmaatschappijen, zoals de API-Guidelines. Dit betreft zowel het format waarin de betreffende passagiersgegevens worden verstrekt als de gegevensset die deel uitmaakt van de API-Guidelines.

b. Administratieve lasten burgers

De passagiersgegevens worden op grond van dit besluit door de vervoerders voorafgaand aan de vlucht verstrekt. Als gevolg van dit besluit, hoeft de burger geen aanvullende gegevens te verstrekken, hooguit kan de wijze van aanlevering wijzigen. Hier uit volgt dat onderhavig besluit geen gevolgen heeft voor de administratieve lasten van de burger.

6. Consultatie

Het College bescherming persoonsgegevens (CBP) is gehoord over dit besluit. Het CBP heeft drie opmerkingen geplaatst. Het advies van het CBP is verwerkt in deze toelichting. Ten eerste adviseert het CBP in de toelichting nader te duiden in hoeverre de huidige gegevensset niet voldoet in relatie tot het doel van de gegevensverwerking. In reactie hierop is de toelichting aangevuld in paragraaf 1. Ten tweede beveelt het CBP aan de toelichting aan te vullen ten aanzien van het gebruik van de verzamelde gegevens ten behoeve van risico-indicatoren en -analyses. Hieraan is gehoor gegeven in de paragraaf 4 van de toelichting. Tot slot adviseert het CBP een nieuwe evaluatiebepaling op te nemen in het besluit. De opmerking van het CBP wordt gevolgd; de manier waarop dit zal gebeuren, is beschreven in de toelichting bij artikel I, onderdeel B.

Ook is het besluit gepubliceerd in het kader van de internetconsultatie; er zijn in dat kader geen opmerkingen ontvangen.

¹ Kamerstukken II 2011/2012, 32 317, nr. 111.

7. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A

De set van passagiersgegevens (API) wordt uitgebreid met een aantal gegevens uit het reisdocument en met twee gegevens over het desbetreffende vervoer van passagiers. Deze gegevens maken al onderdeel uit van het standaard API-bericht gehanteerd door IATA. Deze gegevens zijn essentieel voor de identificatie van de passagier.

Ten eerste, het betreft de volgende drie gegevens uit het reisdocument¹:

Het geslacht (onderdeel a, onder 5°)

Naast het gebruik van het passagiersgegeven «geslacht» voor identificatie van de passagier kan dit gegeven, in combinatie met andere gegevens, een indicatie geven dat er sprake kan zijn van slachtoffers van bepaalde vormen van illegale immigratie. In het kader van de grenscontrole binnen de doelbinding van de API-richtlijn moet een analyse worden gemaakt van de gevaren voor de openbare orde en de binnenlandse veiligheid. Er kunnen dan aanwijzingen gevonden worden van een met de grenspassage verbonden ernstig strafbaar feit, zoals vrouwenhandel. Het is ook in het belang van de slachtoffers dat de overheidsdiensten dit soort feiten op het spoor komen. Het gegeven «geslacht» is hierbij, in combinatie met andere data, een belangrijke bouwsteen.

De staat van afgifte van het reisdocument (onderdeel a, onder 6°), en de vervaldatum van het reisdocument (onderdeel a, onder 7°)

Deze gegevens kunnen worden gebruikt in het identificatieproces van een passagier, bijvoorbeeld bij het verifiëren van informatie die een persoon heeft opgegeven tijdens een asielaanvraag. De vervaldatum is voorts, vanzelfsprekend, van belang voor het bepalen van de geldigheid.

Ten tweede, de set van aanvullende passagiersgegevens wordt uitgebreid met twee gegevens over het desbetreffende vervoer van passagiers, voor zover deze gegevens aanwezig zijn in het vertrekcontrolesysteem (een basissysteem voor het inchecken en instappen van passagiers) én voor zover deze nu al door de luchtvaartmaatschappijen worden verzameld op de reisroutes waarvoor de verplichting geldt. Hierbij is zoveel mogelijk aangesloten bij de bedrijfsprocessen van de vervoerders. Het betreft de volgende gegevens:

De overige reisroutegegevens (onderdeel c, onder 3°)

Het passagiergegeven «overige reisroutegegevens» zorgt voor een beter inzicht in de gevolgde reisroute dan alleen op basis van het huidige gegeven «eerste instappunt» kan worden verkregen. Dit is van belang bij het inschatten van risico's op illegale immigratie en ongedocumenteerde vreemdelingen. In combinatie met gegevens uit het reisdocument kan een indicatie worden gegeven of er sprake kan zijn van slachtoffers van bepaalde vormen van illegale immigratie. Er kunnen door de combinatie van gegevens aanwijzingen gevonden worden dat iemand een gevaar oplevert voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid, bijvoorbeeld omdat er een vermoeden rijst van mensenhandel. In dat geval kunnen de overheidsdiensten verder onderzoek doen en maatregelen nemen.

¹ Deze zijn bij machineleesbare reisdocumenten opgenomen in de zogenoemde machineleesbare zone.

Het passagiergegeven «Passenger Name Record-bestandslocatie» betreft een uniek boekingsnummer per vlucht. Met dit gegeven wordt zichtbaar welke passagiers eventueel samen hebben geboekt. Dit is een behulpzame indicator, in combinatie met andere gegevens, om vormen van illegale immigratie in kaart te brengen of juist uit te sluiten, en om gevaren voor de openbare orde of binnenlandse veiligheid op het spoor te komen. Hierbij kan gedacht worden aan mensensmokkel.

De hiervoor gegeven motivering van de afzonderlijke gegevens wordt beperkt tot die informatie die kan worden prijsgegeven zonder afbreuk te doen aan de effectiviteit van het gebruik van de passagiersgegevens. Openbaarheid van de precieze werkwijze draagt immers het risico in zich van aanpassingen van het reisgedrag van passagiers uit derde landen die zich aan extra aandacht van de grenswacht wensen te onttrekken.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de tekst van artikel 2.2a, eerste en derde lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000, waarin artikel 3 van de API-richtlijn is geïmplementeerd, op één lijn te brengen met de overige taalversies van de API-richtlijn. De Nederlandse taalversie van de API-richtlijn, die in artikel 2.2a letterlijk was overgenomen, wijkt immers af van de overige taalversies. In een dergelijk geval dient volgens vaste jurisprudentie ter implementatie niet de afwijkende taalversie te worden gevolgd.

Het in het eerste lid opgenomen begrip «voor het eind van de instapcontroles» wordt vervangen door «aan het eind van de instapcontroles». De passagiersgegevens worden immers verstrekt op het moment dat er geen passagiers meer worden toegelaten aan boord. Daarnaast wordt het in het derde lid genoemde gegeven «het vervoermiddel» vervangen door «het vluchtnummer». Dit geeft een preciezer aanduiding van dit gegeven.

Bij ministeriële regeling kunnen de gegevens, genoemd in het derde lid, nader worden gespecificeerd; het gaat hierbij met name om de technische omschrijving van het gegeven «overige reisroutegegevens». Hierbij zal onverkort aangesloten worden bij de desbetreffende internationale standaarden voor gegevensverstrekking.

Onderdeel B

In artikel 2.2c van het Vreemdelingenbesluit 2000 is bepaald dat de minister binnen twee jaar na de inwerkingtreding van het Vreemdelingenbesluit 2000 een verslag stuurt aan de Staten-Generaal over de doeltreffendheid en de effecten van de toepassing van de artikelen 2.2a en 2.2b van dat besluit. Er heeft echter binnen twee jaar na de inwerkingtreding van de betreffende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 geen evaluatie plaatsgevonden. Besloten is daarom deze evaluatie in de vorm van een verslag in de zin van artikel 2.2c van het Vreemdelingenbesluit 2000 alsnog mee te nemen in het kader van de brief van de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel van 9 maart 2012 waarin het kabinetsstandpunt over het gebruik van passagiersgegevens in het grensproces is opgenomen¹. Nu artikel 2.2c van het Vreemdelingenbesluit 2000 is uitgewerkt, kan deze bepaling vervallen.

Het CBP adviseert een nieuwe evaluatiebepaling op te nemen in het besluit. De wenselijkheid van evaluatie wordt gedeeld, echter anders dan door het opnemen van de evaluatiebepaling in dit besluit. Er wordt voorkeur gegeven aan het opnemen van een dergelijke bepaling in een wet. In de hierboven genoemde brief van de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel is reeds aangekondigd dat wordt nagegaan of het

¹ Kamerstukken II 2011/2012, 32 317, nr. 111; zie in dit verband ook de Rapportage Vreemdelingenketen periode januari – juni 2011, blz. 8/12 (bijlage bij Kamerstukken II 2011/2012, 19 637, nr. 1473).

wetsvoorstel dat voorbereid wordt in het kader van de uitwerking van de beleidsvoornemens verwoord in deze brief, een specifieke evaluatiebepaling zal moeten bevatten. De evaluatie van het gebruik van de gegevensset die door het onderhavige besluit wordt uitgebreid, wordt bij de voorbereiding van dat wetsvoorstel meegenomen.

Artikel II

In deze bepaling wordt voorzien in een overgangsregeling voor de luchtvaartmaatschappijen die hun elektronische systemen nog niet ingesteld hebben op het verstrekken van de gegevens «de overige reisroutegegevens» en de «Passenger Name Record-bestandslocatie» (de in artikel 2.2a, derde lid, onderdeel c, onder 3° en 4°, van het Vreemdelingenbesluit 2000 genoemde gegevens). In de inventarisatie is overigens naar voren gekomen dat dit op dit moment om één luchtvaartmaatschappij gaat; het elektronische systeem van deze luchtvaartmaatschappij wordt ondertussen aangepast.

Om de betreffende luchtvaartmaatschappij(en) voldoende tijd te geven om aan de verplichting van dit besluit te voldoen, zal voor deze luchtvaartmaatschappij(en) de verplichting om de bovengenoemde gegevens te verstrekken achterwege worden gelaten tot 1 april 2013.

Artikel III

De genoemde gegevens uit het reisdocument, alsmede de gegevens «de overige reisroutegegevens» en «de Passenger Name Record-bestandslocatie», worden nu al door de luchtvaartmaatschappijen verstrekt op de reisroutes waarvoor de verplichting geldt. De elektronische systemen van de luchtvaartmaatschappijen zijn vrijwel allen reeds ingesteld op het verstrekken van deze gegevens; voor de betreffende luchtvaartmaatschappijen betekent dit besluit geen bijkomende lasten. Zoals eerder gezegd, deze aanvullende gegevens zijn essentieel in het identificatieproces van de passagier. Het is daarom wenselijk dat deze gegevens zo spoedig mogelijk gebruikt mogen worden. In artikel III wordt daarom voorzien in een inwerkingtreding met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven