

Vergaderjaar 2007–2008

30 861

Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika inzake de verwerking en overdracht van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) door luchtvaartmaatschappijen aan het ministerie van Binnenlandse Veiligheid van de Verenigde Staten van Amerika

Nr. 8

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE, VAN VERKEER EN WATERSTAAT EN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 januari 2008

Bij brief van 5 juli 2007 (Kamerstukken II, vergaderjaar 2006–2007, 30 861, nr. 5) hebben wij u, zoals toegezegd tijdens het algemeen overleg inzake de internationale gegevensuitwisseling op 31 mei 2007, geïnformeerd over de totstandkoming en onze beoordeling van de ontwerp-Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten inzake de verwerking van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens). Bij brief van 14 augustus 2007 (Kamerstukken II, vergaderjaar 2006–2007, 30 861, nr. 7; zie ook Tractatenblad 2007, nr. 129) zond de Minister van Buitenlandse Zaken u de tekst van de inmiddels op 26 juli 2007 totstandgekomen Overeenkomst ter informatie toe. Over sommige aspecten van de nieuwe Overeenkomst heeft Uw Kamer door middel van beantwoording van kamervragen specifieke aanvullende informatie ontvangen.

In aanvulling hierop en in reactie op de brieven van de vaste commissie voor Justitie d.d. 6 juli 2007, kenmerk 07-Just-B-052 en d.d. 14 september 2007, kenmerk 07-Just-B-062, berichten wij u thans over de globale tijdsplanning met betrekking tot de goedkeuringswet. Wij informeren u tevens over de met de uitwisseling van passagiersgegevens gemoeide kosten en over de kosten die vliegtuigmaatschappijen moeten maken als een vlucht moet terugkeren vanwege onregelmatigheden in passagiersgegevens, zoals eveneens toegezegd tijdens eerdergenoemd overleg.

Het streven van de Minister van Justitie en de Minister van Buitenlandse Zaken is erop gericht het wetsvoorstel tot goedkeuring van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten inzake de verwerking en overdracht van persoonsgegevens van passagiers door luchtvaartmaatschappijen op zo kort mogelijke termijn aan de ministerraad aan te bieden.

Als rekening wordt gehouden met de gebruikelijke termijn van adviseren door de Raad van State mag ervan worden uitgegaan dat het wetsvoorstel in het voorjaar van 2008 aan de Tweede Kamer wordt gezonden. Naast

Nederland hebben nog 10 andere lidstaten bedongen dat het verdrag overeenkomstig hun nationale grondwettelijke procedures moet worden goedgekeurd. Voor zover bekend, is die procedure op dit moment in geen van de betrokken landen afgerond.

In de gedetailleerde toelichting bij het wetsvoorstel zult u uitvoerig nader worden geïnformeerd over de inhoud van de nieuwe PNR-Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten. Vooruitlopend daarop en in reactie op enkele vragen van het lid van Uw Kamer, de heer Çörüz, gesteld tijdens het algemeen overleg van 5 december 2007 over de geannoteerde agenda van de JBZ-Raad d.d. 6 en 7 december 2007, gaan wij hier kort in op enkele facetten van de nieuwe Overeenkomst.

Doelstelling

In paragraaf I van de brief van het Department of Homeland Security is een opsomming opgenomen van de doelstellingen waarvoor het Department of Homeland Security passagiersgegevens mag gebruiken. Deze opsomming is, afgezien van enkele verschillen van ondergeschikte aard in de formulering, dezelfde als in de overeenkomst van 2004. Daarnaast kunnen passagiersgegevens, indien nodig, ook worden gebruikt voor de bescherming van de vitale belangen van de betrokkene of anderen, bij strafrechtelijke procedures, of in andere wettelijk voorgeschreven gevallen. Er wordt nadrukkelijk op gewezen dat deze drie «aanvullende» doeleinden ook al deel uitmaakten van de «Legal Undertakings (punten 29, 33 en 34)» bij de overeenkomst van 2004. Het is een verbetering dat deze doeleinden thans zijn geëxpliciteerd. In het licht van de verdragsrechtelijke context is voornoemde doelomschrijving voldoende bepaald om deze gerechtvaardigd te achten. De strijd tegen het terrorisme en de daarmee samenhangende criminaliteit, alsmede de veiligheid van het luchtverkeer zijn zodanig belangrijk dat bij de keuze van de doelomschrijving niet het risico kan worden gelopen dat bepaalde strafbare feiten buiten de doelomschrijving zouden vallen.

Derde landen

Doorgifte van passagiersgegevens aan derde landen vindt alleen plaats na beoordeling van het voorgenomen gebruik van de gegevens en de mogelijkheden van bescherming van de gegevens door de ontvanger, en dan nog uitsluitend aan derde landen waarmee de Verenigde Staten een met de overeenkomst vergelijkbaar gegevensbeschermingsregime uitdrukkelijk zijn overeengekomen. Slechts in noodsituaties mag hierop een uitzondering worden gemaakt. Nederland zal er, in het kader van de evaluatie van de nieuwe Overeenkomst, bij de Europese Commissie op aandringen dat het criterium «noodsituaties» wordt ingevuld.

Uitvoering

De nieuwe PNR-Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten laat de lidstaten een zekere ruimte om te manoeuvreren. In de concrete toepassing op nationaal niveau kan dat leiden tot verschillen en mogelijk zelfs tot belemmering van de interne markt. Het is aan de lidstaten van de Europese Unie om een juist evenwicht tussen de betrokken rechten en belangen te vinden, en aan de Europese Commissie om hierop toe te zien. Nederland zal dit punt onder de aandacht brengen van de Europese Commissie.

In reactie op de brieven van de vaste commissie voor Justitie merk ik tenslotte nog het volgende op.

EU-Luchtvaartmaatschappijen die rechtstreeks vluchten uitvoeren naar of over de Verenigde Staten, dienen passagiersgegevens (PNR) te verstrekken aan de Amerikaanse overheid, deze gegevens te vergelijken met de Amerikaanse No-Fly/Selectee List, alsmede – indien beschikbaar – API-gegevens te verstrekken. API-gegevens zijn in essentie paspoortgegevens die bij de check-in worden geregistreerd om de immigratiecontrole op de plaats van bestemming te bespoedigen. Een luchtvaartmaatschappij wordt door de Amerikaanse autoriteiten verantwoordelijk gesteld voor de verstrekking van alle benodigde passagiergegevens.

Hieronder wordt ingegaan op de (mogelijke) praktische consequenties voor EU-luchtvaartmaatschappijen van het uitwisselen van passagiersgegevens (PNR) met de Verenigde Staten. De overige verplichtingen die de Verenigde Staten aan EU-luchtvaartmaatschappijen opleggen, worden toegelicht in bijlage 1¹.

Passenger Name Record (PNR)

Een Passenger Name Record (aangemaakt tijdens de reservering) bevat gemiddeld 6 tot 10 data elementen, zoals «naam», «voornaam», «aanhef», «vluchtnummer heen», «vluchtdatum heen», «vluchtnummer terug», «vluchtdatum terug», «wie er heeft gereserveerd (reisagent, luchtvaartmaatschappij of betrokkene zelf)», «wanneer» en eventueel «de wijze waarop is betaald (bijvoorbeeld het creditcardnummer bij een internetreservering)».

Een Passenger Name Record is dus in feite een reservering van de passagier bij de luchtvaartmaatschappij, waarbij eventuele serviceverzoeken ingediend kunnen worden, zoals een specifieke afwijkende maaltijd of (medische) assistentie voor, tijdens of na de vlucht. Dit is een standaardprocedure van de luchtvaartmaatschappijen, die deze gegevens voor overstappende passagiers ook onderling uitwisselen. Luchtvaartmaatschappijen hoeven niet méér gegevens te verstrekken dan beschikbaar zijn.

De onlangs tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten totstandgekomen Overeenkomst schrijft onder andere voor dat per 1 januari 2008 wordt overgegaan naar een «push-systeem». Dat wil zeggen dat de luchtvaartmaatschappijen de gegevens naar de Verenigde Staten sturen en dat de Verenigde Staten deze gegevens niet langer uit de databanken van de luchtvaartmaatschappijen in de Europese Unie kunnen halen (huidige «pull-systeem»). Enkele maatschappijen, waaronder de KLM, «pushen» de gegevens nu al naar de Verenigde Staten (vier maal, waarvan de eerste 72 uur voor vertrek en de laatste op het moment van vertrek). De KLM zal (niet eerder dan) medio 2008 echter overstappen van het eigen reserveringssysteem naar het ook door Air France gebruikte Global Reservation System «Amadeus» (ook in gebruik bij onder andere British Airways en Lufthansa). In het Amadeus Systeem is de «push»-faciliteit op het moment van schrijven nog niet beschikbaar. Gelet op de in eerdergenoemde Overeenkomst opgenomen verplichting dat per 1 januari 2008 dient te worden overgegaan naar een «push-systeem», zal het Amadeus Systeem hierop moeten worden aangepast.

Kosten verstrekken passagiersgegevens (PNR)

Aan het verzamelen van passagiersgegevens (PNR) zelf zijn geen (aanvullende) kosten verbonden, aangezien deze gegevens gegenereerd worden

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

door, en daarmee deel uitmaken van de standaard administratieve luchtvaartprocedure.

Aan het verstrekken van de gegevens aan de Amerikaanse overheid zijn wel kosten verbonden. Dit houdt verband met het feit dat:

- in het systeem filters dienen te worden ingebouwd, zodat uitsluitend de vereiste gegevens worden verstrekt;
- aan de verplichting tot het vier maal per vlucht verstrekken («pushen») van passagiersgegevens communicatiekosten zijn verbonden;
- een mechanisme dient te worden gebouwd op basis waarvan de Verenigde Staten op ad-hoc basis (binnen 72 uur) alsnog passagiersgegevens (PNR) moeten kunnen ophalen («pull»). De noodzaak tot het bouwen van een dergelijk mechanisme bestaat omdat de Verenigde Staten, ook na de overgang van een «pull»-systeem naar een «push»-systeem, in bijzondere gevallen om eerdere doorgifte van persoonsgegevens kunnen verzoeken. Deze bevoegdheid van de Verenigde Staten is vastgelegd in paragraaf VIII van de brief van de Verenigde Staten aan de Europese Unie, waarin wordt uiteengezet welk belang de Verenigde Staten hechten aan de bescherming van en de zorgvuldige omgang met persoonsgegevens van passagiers. Deze brief maakt integraal deel uit van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten inzake de verwerking van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens).

Mogelijke consequenties

Indien een EU-luchtvaartmaatschappij geen passagiersgegevens (PNR) verstrekt, of in het geval dat de Amerikaanse overheid op basis van de verkregen API-gegevens constateert dat er iemand aan boord is, die men niet tot de Verenigde Staten wenst toe te laten, kunnen de Amerikaanse autoriteiten besluiten om de vlucht de toegang tot het Amerikaanse luchtruim te weigeren.

Afhankelijk van het moment waarop dit besluit door de Amerikaanse overheid wordt genomen, zullen de consequenties voor de betrokken luchtvaartmaatschappij variëren. Voor vertrek kan er mogelijk nog het een en ander worden «hersteld», na vertrek wellicht niet meer. Wie aansprakelijk is voor de kosten die dit met zich meebrengt, is (mede) afhankelijk van het antwoord op de vraag wie voor «de fout» verantwoordelijk kan worden gesteld. De (zeer beperkte) ervaring leert dat de kosten, evenals alle gevolgschade die het besluit met zich mee kan brengen, in eerste instantie door de luchtvaartmaatschappijen moeten worden gedragen. Naast het verstrekken van passagiersgegevens (PNR) en API-gegevens aan de Amerikaanse overheid, hebben luchtvaartmaatschappijen de verplichting om geboekte passagiers te vergelijken met de Amerikaanse «No-Fly/Selectee List». Als een passagier op de lijst voorkomt dient de Amerikaanse overheid te worden geïnformeerd en ontvangt de luchtvaartmaatschappij bericht of de betreffende passagier wel of niet vervoerd mag worden.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
F. C. G. M. Timmermans