



Raad van de  
Europese Unie

Brussel, 14 december 2022  
(OR. en)

---

---

**Interinstitutionele dossiers:**  
2022/0425(COD)  
2022/0424(COD)

---

---

15720/22  
ADD 3

IXIM 293  
ENFOPOL 638  
FRONT 461  
AVIATION 318  
DATAPROTECT 362  
JAI 1677  
COMIX 615  
CODEC 2011  
IA 222

#### **BEGELEIDENDE NOTA**

---

van: de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur

ingekomen: 14 december 2022

aan: mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie

---

nr. Comdoc.: SWD(2022) 423 final

---

Betreft: WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE  
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG bij  
Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad  
betreffende de verzameling en de doorgifte van vooraf te verstrekken  
passagiersgegevens (API) met het oog op het versterken en  
vergemakkelijken van de controles aan de buitengrenzen, tot wijziging  
van Verordening (EU) 2019/817 en Verordening (EU) 2018/1726, en tot  
intrekking van Richtlijn 2004/82/EG van de Raad Voorstel voor een  
verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de  
verzameling en de doorgifte van vooraf te verstrekken  
passagiersgegevens met het oog op het voorkomen, opsporen,  
onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige  
criminaliteit, en tot wijziging van Verordening (EU) 2019/818

---

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2022) 423 final.

---

Bijlage: SWD(2022) 423 final

Straatsburg, 13.12.2022  
SWD(2022) 423 final

**WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE**  
**SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG**

*bij*

**Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verzameling en de doorgifte van vooraf te verstrekken passagiersgegevens (API) met het oog op het versterken en vergemakkelijken van de controles aan de buitengrenzen, tot wijziging van Verordening (EU) 2019/817 en Verordening (EU) 2018/1726, en tot intrekking van Richtlijn 2004/82/EG van de Raad**

**Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verzameling en de doorgifte van vooraf te verstrekken passagiersgegevens met het oog op het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit, en tot wijziging van Verordening (EU) 2019/818**

{COM(2022) 729 final} - {SEC(2022) 444 final} - {SWD(2022) 421 final} -  
{SWD(2022) 422 final}

## Samenvatting

Effectbeoordeling over de herziening van de richtlijn inzake vooraf te verstrekken passagiersgegevens (API)

### A. De noodzaak om actie te ondernemen

#### Waarom? Wat is het probleem?

De afgelopen decennia is het aantal luchtreizigers toegenomen. In 2019 registreerde de EU ca. 1 miljard passagiers, waarvan ongeveer een half miljard de EU binnenkwam of verliet. Door deze evolutie komen de lucht buitengrenzen onder druk te staan. API-gegevens ("Advanced Passenger Information" of vooraf te verstrekken passagiersgegevens) zijn een doeltreffend instrument aan de hand waarvan de grensautoriteiten vooraf informatie over het aantal en de identiteit van de luchtreizigers krijgen, en voorafgaande controles kunnen uitvoeren voordat de passagiers bij de buitengrens aankomen. Als gevolg van **twee belangrijke factoren** zijn er echter lacunes en inconsistenties ontstaan in de manier waarop de lidstaten de API-gegevens verwerken, zowel voor grensbeheer als voor rechtshandhaving.

- Ten eerste kan het grensbeheer pas echt doeltreffend zijn als **alle luchtreizigers die de buitengrenzen van het Schengengebied overschrijden, vooraf doeltreffend en systematisch worden gecontroleerd aan de hand van API-gegevens**. Het probleem is dat niet alle lidstaten de luchtvaartmaatschappijen verplichten om API-gegevens door te geven. Daarnaast is in 2020 bij de evaluatie van de API-richtlijn gebleken dat lidstaten die wel een API-systeem hebben, onvoldoende gebruikmaken van de mogelijkheid om API-gegevens te verwerken met het oog op versterkt grensbeheer. Bovendien kunnen de API-gegevens pas doeltreffend worden gebruikt als ze betrouwbaar en geverifieerd zijn, wat momenteel niet altijd het geval is. De API-richtlijn schrijft immers niet voor hoe de API-gegevens van passagiers moeten worden verzameld, met als gevolg dat soms onvolledige of onjuiste gegevens aan de nationale autoriteiten worden doorgegeven. Door al die factoren samen, en door de flexibiliteit die de voorschriften van de API-richtlijn bieden, bestaan er grote verschillen in de uitvoering van de API-richtlijn door de lidstaten. Bijgevolg wordt niet elke luchtpassagier die een buitengrens van het Schengengebied overschrijdt, vooraf aan de hand van API-gegevens gecontroleerd.
- Ten tweede is de **gezamenlijke verwerking van API-gegevens en PNR-gegevens ("Passenger Name Record" of persoonsgegevens van passagiers) een doeltreffend instrument voor rechtshandavingsinstanties** bij het opsporen van terroristen en andere zware criminelen. De bestrijding van ernstige criminaliteit en terrorisme is een specifiek doel van de verwerking van API-gegevens, maar om echt doeltreffend te zijn, moeten die gegevens worden verwerkt in combinatie met de boekingsinformatie die deel uitmaakt van de PNR-gegevens. Deze tekortkomingen in de verwerking van de API-gegevens ondermijnen het gebruik van de gegevens met het oog op rechtshandhaving. Aangezien het huidige EU-kader de gezamenlijke verwerking van API-gegevens en PNR-gegevens alleen toestaat voor vluchten die de EU binnenkomen of verlaten, gaapt er bovendien een grote kloof op het vlak van beveiliging wanneer de autoriteiten van de lidstaten de passagiersgegevens over vluchten binnen de EU en binnenlandse vluchten verwerken. Om deze leemte te vullen, heeft de Commissie in juni 2021 in haar strategie voor een **volledig functionerend en veerkrachtig Schengengebied** een oproep gedaan om API-gegevens intensiever in combinatie met PNR-gegevens te gebruiken voor vluchten binnen het Schengengebied, met als doel de interne veiligheid aanzienlijk te verbeteren, met inachtneming van het grondrecht op **bescherming van persoonsgegevens** en het grondrecht op **vrij verkeer**<sup>1</sup>.

#### Welk resultaat wordt van dit initiatief verwacht?

Het initiatief heeft tot doel het **beheer van de Schengenbuitengrenzen te versterken** door ervoor te zorgen dat alle reizigers op vluchten die het Schengengebied binnenkomen of verlaten, voorafgaand aan hun aankomst bij de Schengenbuitengrens vooraf worden gecontroleerd aan de hand van API-gegevens. Het initiatief moet ook **de interne veiligheid van de EU versterken** door ervoor te zorgen dat de rechtshandavingsinstanties van de lidstaten toegang tot betrouwbare passagiersgegevens hebben om terrorisme en ernstige criminaliteit doeltreffend te kunnen voorkomen en bestrijden. Deze algemene doelstellingen moeten worden bereikt aan de hand van drie specifieke doelstellingen:

- **voorafgaande controles aan de Schengenbuitengrenzen aan de hand van API-gegevens**: als API-gegevens worden verzameld, kunnen de nationale autoriteiten de passagiersgegevens systematisch vergelijken met informatie in nationale, internationale en EU-databanken voordat de passagier effectief bij de grensdoorlaatpost aankomt. Door over API-gegevens te beschikken, krijgen de grenswachters meer tijd om informatie te analyseren en kunnen zij hun werk beter organiseren.
- **vlottere doorstroming van bonafide reizigers aan de Schengenbuitengrenzen**: API-gegevens

<sup>1</sup> COM(2021) 277 final van 2.6.2021.

vergemakkelijken de afhandeling van laagrisicopassagiers. De grenscontroles kunnen sneller verlopen omdat specifieke passagiers voorafgaand aan hun aankomst al aan de hand van API-gegevens zijn geïdentificeerd en de controle van deze passagiers dus beter kan worden voorbereid. Passagiers die secundaire controles nodig hebben, kunnen worden afgezonderd zonder dat de andere passagiers in de rij moeten staan wachten.

- **bestrijding van ernstige criminaliteit en terrorisme via de gezamenlijke verwerking van API-gegevens en PNR-gegevens:** met API-gegevens die via een geautomatiseerd procedé zijn verzameld, kunnen de voor het onderzoek van ernstige criminaliteit en terrorisme bevoegde autoriteiten passagiers die voor hen om een bepaalde reden interessant zijn, op een betrouwbare manier identificeren. Om de gezamenlijke verwerking van API-gegevens en PNR-gegevens mogelijk te maken, moet elk PNR-bestand dat de bevoegde autoriteiten ontvangen, worden aangevuld met volledige en correcte API-gegevens, met inachtneming van het grondrecht op bescherming van persoonsgegevens en het grondrecht op vrij verkeer.

#### **Wat is de meerwaarde van maatregelen op EU-niveau?**

In 2020 is bij de evaluatie van de API-richtlijn al gebleken dat de richtlijn aanleiding geeft tot inconsistente en uiteenlopende praktijken en dat verdere actie op dit gebied nodig is om een doeltreffend en consistent gebruik van API-gegevens voor voorafgaande controles aan de Schengenbuitengrenzen te waarborgen. De vaststelling van maatregelen op EU-niveau zorgt ervoor dat de daarin opgenomen criteria voor het verzamelen en doorgeven van API-gegevens met het oog op rechtshandhaving van toepassing zijn in de hele EU, met als gevolg dat de verwerking van PNR-gegevens met het oog op de bestrijding van ernstige criminaliteit en terrorisme in de EU doeltreffender zal verlopen.

Duidelijkere criteria voor het verzamelen van API-gegevens zullen zorgen voor een betere acceptatie en naleving door de luchtvaartsector en voor efficiëntie, met name dankzij de invoering van de verplichting om de API-gegevens door te geven aan één toegangspunt (vervoerdersinterface en API-router) in plaats van aan meerdere nationale autoriteiten, zoals nu het geval is. De nationale autoriteiten en andere belanghebbenden die bij de voorbereiding van deze effectbeoordeling werden geraadpleegd, vroegen om herziening van de API-richtlijn met het oog op consistentie en juridische duidelijkheid.

### **B. Oplossingen**

#### **Welke wetgevende en niet-wetgevende beleidsopties zijn overwogen? Heeft een bepaalde optie de voorkeur? Waarom?**

Er is een aantal wetgevende beleidsopties overwogen. Niet-wetgevende opties zouden niet volstaan om de problemen doeltreffend aan te pakken. Na een preselectie werden sommige opties al snel afgewezen. De in de effectbeoordeling geanalyseerde beleidsopties vallen uiteen in drie groepen:

- (1) **opties inzake de reikwijdte van de verzameling van API-gegevens met het oog op het beheer van de Schengenbuitengrenzen**, met twee cumulatieve beleidsopties:
  - beleids optie 1.1: API-gegevens verzamelen over alle vluchten vanuit niet-Schengenlanden;
  - beleids optie 1.2: API-gegevens verzamelen over alle vluchten naar of vanuit niet-Schengenlanden.
- (2) **opties inzake de reikwijdte van de verzameling van API-gegevens met het oog op rechtshandhaving**, met als doel de gezamenlijke verwerking van API-gegevens en PNR-gegevens mogelijk te maken, met twee cumulatieve beleidsopties:
  - beleids optie 2.1: API-gegevens verzamelen over alle vluchten naar of vanuit derde landen;
  - beleids optie 2.2: API-gegevens verzamelen over alle vluchten naar of vanuit derde landen, vluchten binnen de EU en binnenlandse vluchten waarover PNR-gegevens worden verzameld.
- (3) **opties inzake de kwaliteit en de vastlegging van API-gegevens**, als horizontaal aspect. Dit zou gelden voor het verzamelen van API-gegevens over elke toepasselijke vlucht en voor om het even welk doel, hetgeen gevolgen zou hebben voor de verzameling van API-gegevens met het oog op het beheer van de Schengenbuitengrenzen en met het oog op rechtshandhaving. Er zijn twee alternatieve beleidsopties:
  - beleids optie 3.1: geautomatiseerde of handmatige verzameling van API-gegevens;
  - beleids optie 3.2: uitsluitend geautomatiseerde verzameling van API-gegevens.

De **voorkeursopties** zijn een combinatie van verzameling van API-gegevens over vluchten vanuit niet-Schengenlanden met het oog op het beheer van de Schengenbuitengrenzen (beleids optie 1.1), over vluchten naar en vanuit derde landen, over geselecteerde vluchten binnen de EU en over binnenlandse vluchten waarover PNR-gegevens worden verzameld met het oog op rechtshandhaving (beleids optie 2.2). De voorkeursopties houden ook in dat de luchtvaartmaatschappijen een volledige reeks API-gegevens moeten doorgeven uitsluitend aan de hand van geautomatiseerde procedés (beleids optie 3.2), zowel voor het beheer

van de Schengenbuitengrenzen als voor rechtshandhaving.
<b>Wie steunt welke optie?</b>
Bij de voorbereiding van de effectbeoordeling zijn belanghebbenden uit verschillende hoeken geraadpleegd, waaronder nationale autoriteiten van de lidstaten, EU-agentschappen, maatschappelijke organisaties, vertegenwoordigers van de particuliere sector en internationale organisaties. De raadpleging bestond onder meer uit enquêtes, interviews en workshops met de belangrijkste belanghebbenden. De meerderheid van de geraadpleegde belanghebbenden steunt de voorkeursoptie.
<b>C. Effecten van de voorkeursoptie</b>
<b>Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; zo niet, wat zijn de voordelen van de belangrijkste opties)?</b>
Met een <b>API-instrument voor het beheer van de buitengrenzen</b> zouden de lidstaten beter in staat zijn API-gegevens te gebruiken om luchtreizigers vóór hun aankomst aan de buitengrenzen doeltreffend en efficiënt te controleren. Standaardisering van de vereisten voor het verzamelen en doorgeven van API-gegevens zou de naleving door de luchtvaartsector verbeteren, aangezien die in alle lidstaten met dezelfde vereisten te maken zou krijgen. Het gebruik van geautomatiseerd verzamelde, betrouwbaardere en geverifieerde API-gegevens zou het mogelijk maken hoogrisicoreizigers te identificeren en zowel de uitvoering van de controles aan de buitengrenzen als de afhandeling van de passagiers bij hun aankomst te versnellen. Met een afzonderlijk <b>API-instrument voor rechtshandavingsdoeleinden</b> zouden er regels gelden voor de verzameling van API-gegevens over alle vluchten vanuit en naar de EU, over geselecteerde vluchten binnen de EU en over binnenlandse vluchten waarover PNR-gegevens worden verzameld. De gezamenlijke verwerking van API-gegevens en PNR-gegevens zou van de PNR-richtlijn een robuuster instrument maken in de strijd tegen ernstige criminaliteit en terrorisme. De bevoegde nationale autoriteiten (passagiersinformatie-eenheden) zouden toegang hebben tot kwalitatief betere en geverifieerde API-gegevens om gevallen van ernstige criminaliteit en terrorisme te onderzoeken en daders van dergelijke misdrijven te identificeren.
<b>Hoeveel bedragen de kosten van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; zo niet, hoeveel bedragen de kosten van de belangrijkste opties)?</b>
De voorkeursoptie zou investeringen vergen, zowel van de nationale autoriteiten als van de luchtvaartmaatschappijen. Hoeveel het <b>API-instrument voor het beheer van de buitengrenzen de autoriteiten van de lidstaten</b> zou kosten, hangt af van de grootte van het land en het totale volume inkomende vluchten. De nationale API-systemen zouden moeten worden aangepast om extra gegevensstromen te kunnen ontvangen en verwerken die eerder niet werden verzameld. De totale kosten worden geraamd op gemiddeld <b>13,5 miljoen EUR</b> . Voor de <u>luchtvaartmaatschappijen</u> zou de doorgifte van de API-gegevens de belangrijkste kostenpost zijn. Zij zouden systematisch API-gegevens over alle inkomende vluchten moeten doorgeven, waardoor het volume van de doorgegeven gegevens en dus ook de kosten voor doorgifte toenemen. Op grond van dit initiatief zouden die doorgiftekosten echter fors beperkt kunnen worden, omdat de API-gegevens slechts aan één punt moeten worden doorgegeven, namelijk een API-router die gekoppeld is aan de vervoerdersinterface. Dit zou een nettobesparing van <b>2,53 miljoen EUR</b> per jaar opleveren. Luchtvaartmaatschappijen die niet geautomatiseerd inchecken, zouden moeten investeren of hun systemen moeten aanpassen om de API-gegevens aan de hand van geautomatiseerde procedés te kunnen verzamelen. Die eenmalige kosten worden geraamd op <b>50 miljoen EUR</b> . De invoering van het <b>API-instrument voor rechtshandavingsdoeleinden</b> zou de luchtvaartmaatschappijen verplichten om over meer passagiers dan nu het geval is, gegevens door te geven aan de autoriteiten. De daarmee samenhangende kosten zouden beperkt zijn omdat de gegevens slechts één keer moeten worden doorgegeven, namelijk aan de API-router die gekoppeld is aan de vervoerdersinterface. Deze kosten worden geraamd op in totaal <b>75 miljoen EUR</b> eenmalige kosten en <b>16,13 miljoen EUR</b> vaste kosten voor de doorgifte van API-gegevens over vluchten binnen de EU en <b>4,21 miljoen EUR</b> vaste kosten voor uitgaande vluchten. Er worden geen kosten voor de lidstaten verwacht, aangezien de aanvullende API-gegevens met de reeds bestaande capaciteit kunnen worden verwerkt.
<b>Wat zijn de gevolgen voor bedrijven, kleine, middelgrote en micro-ondernemingen?</b>
Verwacht wordt dat de voorgestelde maatregelen geen grote invloed zullen hebben op kleine en middelgrote ondernemingen.
<b>Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?</b>
De totale verwachte investeringskosten op nationaal niveau worden geraamd op gemiddeld <b>13,5 miljoen EUR</b> .
<b>Zijn er nog andere significante gevolgen?</b>
Alle voorkeursopties hebben betrekking op de verwerking van persoonsgegevens. Bijgevolg hebben deze beleidsopties een effect op de grondrechten en met name het recht op de bescherming van persoonsgegevens (artikel 8 van het EU-Handvest van de grondrechten) en de eerbiediging van het

privéleven en van het familie- en gezinsleven (artikel 7 van het Handvest). De verzameling van API-gegevens over geselecteerde vluchten binnen de EU en binnenlandse vluchten kan de uitoefening van de door artikel 45 van het Handvest gewaarborgde vrijheid van verkeer ontmoedigen. Om ervoor te zorgen dat de grondrechten volledig worden nageleefd, wordt er in de analyse ten behoeve van de effectbeoordeling op gewezen dat terdege rekening moet worden gehouden met de grondrechten en dat bepaalde doeltreffende waarborgen in acht moeten worden genomen. Meer bepaald zouden niet over alle vluchten binnen de EU en binnenlandse vluchten systematisch API-gegevens voor rechtshandavingsdoeleinden moeten worden verzameld, maar alleen over vluchten waarover PNR-gegevens worden verzameld. Bij het verzamelen van API-gegevens zouden de vereisten en waarborgen worden toegepast die zijn vastgesteld in het arrest van het Hof van Justitie in de zaak Ligue des droits humains. De voorkeursopties zouden allemaal beantwoorden aan een doelstelling van algemeen belang – doeltreffend beheer van de Schengenbuitengrenzen en bestrijding van ernstige criminaliteit en terrorisme – en zouden strikt beperkt blijven tot wat noodzakelijk en evenredig is om die doelstelling te bereiken.

#### **D. Evaluatie**

##### **Wanneer wordt het beleid geëvalueerd?**

De Commissie zal ervoor zorgen dat de nodige regelingen worden getroffen om de werking van de voorgestelde maatregelen te monitoren en aan de belangrijkste beleidsdoelstellingen te toetsen.

Na de ingebruikneming van de nieuwe API-instrumenten zal de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad een verslag indienen met een beoordeling van de toepassing van de instrumenten en de toegevoegde waarde ervan. In het verslag zal ook melding worden gemaakt van eventuele directe of indirecte gevolgen voor de grondrechten. In het verslag zullen de behaalde resultaten worden getoetst aan de doelstellingen en zal worden nagegaan of de uitgangspunten nog steeds geldig zijn en of er conclusies met het oog op toekomstige opties moeten worden getrokken.

De Commissie houdt daartoe rekening met de door de lidstaten verstrekte informatie en met alle andere relevante informatie over de toepassing van de twee instrumenten. Bovendien zou de doorgifte van de API-gegevens aan de vervoerdersinterface en de doorzending van die gegevens via de API-router naar de bevoegde nationale autoriteiten de Commissie ondersteunen bij haar beoordelings- en handhavingstaken, omdat de Commissie op die manier betrouwbare statistieken krijgt over het volume van de doorgegeven gegevens en over de vluchten waarover API-gegevens moeten worden doorgegeven.