

Brussel, 27.9.2019
COM(2019) 420 final

Aanbeveling voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

**houdende machtiging tot het openen van onderhandelingen over een overeenkomst
tussen de Europese Unie en Japan betreffende de doorgifte en verwerking van
persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) ter voorkoming en bestrijding van
terrorisme en andere ernstige grensoverschrijdende criminaliteit**

TOELICHTING

1. DOEL

De EU dient onderhandelingen te openen met Japan met het oog op de ondertekening van een bilaterale overeenkomst tot vaststelling van het kader en de voorwaarden waaronder luchtvaartmaatschappen, op een wijze die in overeenstemming is met de vereisten van het EU-recht, aan Japan persoonsgegevens (PNR-gegevens) mogen doorgeven van passagiers die tussen de EU en Japan vliegen.

2. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

Het Passenger Name Record (PNR) is een bestand met de reisgegevens van iedere passagier, met daarin alle informatie die de luchtvaartmaatschappijen nodig hebben om boekingen te kunnen verwerken. In het kader van deze aanbeveling worden onder PNR-gegevens de gegevens verstaan die in de geautomatiseerde boekings- en vertrekcontrolesystemen van de luchtvaartmaatschappij worden verzameld en bewaard.

Binnen de EU is het verwerken van PNR-gegevens zowel een essentieel instrument waar het gaat om de gemeenschappelijke reactie op terrorisme en ernstige criminaliteit als een bouwsteen van de veiligheidsunie. Het identificeren en traceren van verdachte reispatronen door het verwerken van PNR-gegevens om bewijsmateriaal te verzamelen en, indien nodig, plegers van ernstige strafbare feiten en hun medeplichtigen op te sporen en criminele netwerken op te rollen blijkt van essentieel belang te zijn voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische en ernstige strafbare feiten.

Op 27 april 2016 hebben het Europees Parlement en de Raad Richtlijn (EU) 2016/681 over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit (hierna “de PNR-richtlijn” genoemd) vastgesteld¹. De richtlijn biedt de nationale autoriteiten van de EU de mogelijkheid om, met volledige inachtneming van de gegevensbeschermingsrechten, rechtstreekse toegang te verkrijgen tot cruciale informatie waarover luchtvaartmaatschappijen beschikken. De richtlijn is voor alle lidstaten een belangrijk instrument voor het voorkomen, opsporen en onderzoeken van terrorisme en ernstige criminaliteit, waaronder drugs- en mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen. De lidstaten moesten de PNR-richtlijn uiterlijk op 25 mei 2018 omzetten in nationaal recht².

Op mondiaal niveau vereist Resolutie 2396 van de Veiligheidsraad, die op 21 december 2017 is aangenomen, dat lidstaten van de VN ter bevordering van de ICAO-normen en aanbevolen praktijken de capaciteit ontwikkelen om persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) te verzamelen, verwerken en analyseren, en dat zij waarborgen dat PNR-gegevens worden gebruikt door en gedeeld met al hun bevoegde nationale autoriteiten, met volledige inachtneming van de mensenrechten en fundamentele vrijheden. Ook roept de resolutie de ICAO op om in samenwerking met de ICAO-lidstaten een norm vast te stellen voor het

¹ Richtlijn (EU) 2016/681 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 132).

² Zie het Negentiende voortgangsverslag over de totstandbrenging van een echte en doeltreffende Veiligheidsunie (COM(2019) 353 final van 24.7.2019) voor de stand van de tenuitvoerlegging van de PNR-richtlijn.

verzamenen, gebruiken, verwerken en beschermen van PNR-gegevens³. In maart 2019 heeft het luchtvervoercomité (*Air Transport Committee*, ATC) van de ICAO een *Facilitation Panel Task Force* opgezet die voorstellen moet onderzoeken voor normen en aanbevolen praktijken (*Standards and Recommended Practices*, SARP's) inzake het verzamelen, gebruiken, verwerken en beschermen van PNR-gegevens overeenkomstig Resolutie 2396 (2017) van de VN-Veiligheidsraad. De taskforce heeft de opdracht om: a) de bestaande SARP's betreffende PNR-gegevens als vervat in hoofdstuk 9 van bijlage 9 bij het Verdrag van Chicago te herzien; b) te bepalen of deze moeten worden aangevuld met extra SARP's en/of leidraadmateriaal, rekening houdend met de besluiten en overwegingen van de Veiligheidsraad; en c) indien nodig, nieuwe bepalingen te ontwikkelen (normen, aanbevolen praktijken en/of leidraadmateriaal) voor het verzamelen, gebruiken, verwerken en beschermen van PNR-gegevens.

De doorgifte van relevante persoonsgegevens vanuit de EU naar een derde land mag alleen plaatsvinden overeenkomstig de bepalingen inzake internationale doorgiften als vervat in hoofdstuk V van Verordening (EU) 2016/679 (hierna "de AVG" genoemd)⁴.

Er zijn momenteel twee internationale overeenkomsten van kracht tussen de EU en derde landen (namelijk Australië⁵ en de Verenigde Staten⁶) over de verwerking en doorgifte van PNR-gegevens. Op 26 juli 2017 heeft het Hof van Justitie van de EU een advies vastgesteld over het op 25 juni 2014 ondertekende ontwerp van overeenkomst tussen de EU en Canada⁷. Het Hof oordeelde dat de overeenkomst in zijn beoogde vorm niet kon worden gesloten, omdat een aantal bepalingen ervan niet verenigbaar was met de door de EU erkende grondrechten op eerbiediging van het privéleven en bescherming van persoonsgegevens. Het Hof legde met name verdere wettelijke vereisten vast met betrekking tot het toezicht door een onafhankelijke instantie, gevoelige gegevens, geautomatiseerde verwerking van PNR-gegevens, de doeleinden waarvoor PNR-gegevens mogen worden verwerkt, en de bewaring, het gebruik, mededeling en verdere doorgifte van PNR-gegevens. Naar aanleiding van de toestemming die de Europese Commissie in december 2017 heeft ontvangen van de Raad, zijn in juni 2018 nieuwe PNR-onderhandelingen met Canada gestart. Op de 17e top EU-Canada in Montreal op 17 en 18 juli 2019 toonden de EU en Canada zich verheugd over het feit dat zij deze onderhandelingen hadden afgesloten. De partijen erkenden dat deze overeenkomst een essentiële rol speelt bij het versterken van de veiligheid met inachtneming van de privacy en de bescherming van persoonsgegevens, en verbonden zich ertoe om de overeenkomst zo spoedig mogelijk af te ronden, onder voorbehoud van de verplichte juridische toetsing door Canada.

3. DOELSTELLINGEN VAN HET VOORSTEL

Japan is een hechte en strategische partner van de Europese Unie in de strijd tegen terrorisme en andere ernstige grensoverschrijdende criminaliteit. Binnen de Verenigde Naties, de G20, de G7 en andere multilaterale fora werken de Europese Unie en Japan nauw samen om de wereldwijde beveiligingskaders te verbeteren en hun burgers beter te beveiligen.

³ Resolutie 2396 (2017) van de VN-Veiligheidsraad over dreigingen voor de internationale vrede en veiligheid als gevolg van terroristische daden.

⁴ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1).

⁵ PB L 186 van 14.7.2012, blz. 4.

⁶ PB L 215 van 11.8.2012, blz. 5.

⁷ Advies 1/15 van het Hof (Grote kamer) van 26 juli 2017, ECLI:EU:C:2017:592.

De in juli 2018 ondertekende strategische partnerschapsovereenkomst EU-Japan versterkt het algemene partnerschap en bevat de volgende verklaring: “De partijen streven ernaar, voor zover dit strookt met hun respectieve wet- en regelgeving beschikbare instrumenten zoals persoonsgegevens van passagiers in te zetten voor het voorkomen en bestrijden van daden van terrorisme en zware criminaliteit, evenwel met inachtneming van het recht op privacy en met bescherming van persoonsgegevens.” Een PNR-overeenkomst tussen de EU en Japan zou het voorgestelde partnerschap voor duurzame connectiviteit en hoogwaardige infrastructuur tussen de Europese Unie en Japan verder versterken, met name door de beveiliging van het luchtvervoer te verbeteren.

Op 23 januari 2019 heeft de Europese Commissie een adequaatheidsbesluit genomen met betrekking tot de doorgifte van persoonsgegevens vanuit de EU naar Japan tussen commerciële exploitanten⁸. In dit kader heeft de Europese Commissie ook de voorwaarden en waarborgen beoordeeld waaronder de Japanse overheidsinstanties, met inbegrip van rechtshandhavingsautoriteiten, toegang kunnen verkrijgen tot gegevens waarover die exploitanten beschikken.

Japan heeft de Europese Commissie duidelijk te kennen gegeven graag onderhandelingen te willen starten met het oog op de sluiting van een PNR-overeenkomst met de Europese Unie. Meer recentelijk heeft Japan er met name op gewezen dat het uiterst noodzakelijk is PNR-gegevens van EU-luchtvaartmaatschappijen te kunnen verkrijgen met het oog op de veiligheidsrisico's, die naar verwachting zullen toenemen in verband met de Olympische Spelen van 2020 aldaar.

Volgens de wetgeving van Japan (Douanewet en Wet inzake immigratiecontrole en erkenning van vluchtelingen), moeten luchtvaartmaatschappijen persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) doorgeven aan het Douane- en tariefbureau en het Immigratiebureau van Japan. De wetgeving beoogt de veiligheid van Japan te bevorderen door PNR-gegevens vóór aankomst of vertrek van een passagier te verkrijgen en zo de mogelijkheid om passagiers vooraf aan een efficiënte en effectieve reisrisicobeoordeling te onderwerpen, aanzienlijk te verruimen.

Luchtvaartmaatschappijen en hun verenigingen hebben de Europese Commissie ook meermaals verzocht om rechtszekerheid te waarborgen voor luchtvaartmaatschappijen die vluchten uitvoeren tussen de EU en Japan, gezien hun verplichting om Japan PNR-gegevens te verstrekken voor zover die in hun geautomatiseerde boekings- en vertrekcontrolesystemen worden verzameld en opgeslagen.

Er is een oplossing nodig die op EU-niveau voorziet in een rechtsgrondslag voor de doorgifte van PNR-gegevens vanuit de EU naar Japan, gezien de behoefte aan PNR-gegevens in de strijd tegen terrorisme en andere vormen van ernstige grensoverschrijdende criminaliteit. Tegelijkertijd moet een toekomstige overeenkomst voorzien in passende gegevensbeschermingswaarborgen als bedoeld in artikel 46, lid 2, onder a), van de algemene verordening gegevensbescherming, waaronder een systeem voor onafhankelijk toezicht. Een toekomstige overeenkomst moet de grondrechten eerbiedigen en de beginselen in acht nemen die in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zijn neergelegd, inzonderheid het recht op eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven, verankerd in

⁸ Uitvoeringsbesluit van de Commissie (EU) 2019/419 van 23 januari 2019 overeenkomstig Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad over de passende bescherming van persoonsgegevens door Japan krachtens de Wet bescherming persoonsinformatie (kennisgeving geschied onder nummer C(2019) 304) (PB L 76 van 19.3.2019, blz. 1).

artikel 7 van het Handvest, het recht op de bescherming van persoonsgegevens, verankerd in artikel 8 van het Handvest, en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht, verankerd in artikel 47 van het Handvest.

De doorgifte van PNR-gegevens aan Japan zou een middel zijn om internationale samenwerking op het gebied van rechtshandhaving met de Europese Unie te bevorderen, waarbij Japan bijvoorbeeld aan PNR-gegevens ontleende analytische informatie verstrekt aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaten en aan Europol en/of Eurojust, naargelang hun respectieve mandaten.

4. JURIDISCHE ELEMENTEN VAN HET VOORSTEL

Deze aanbeveling tot het openen van onderhandelingen met Japan over een PNR-overeenkomst houdt rekening met het toepasselijke EU-rechtskader inzake gegevensbescherming en PNR-gegevens, nl. Verordening (EU) 2016/679, Richtlijn (EU) 2016/680/EU⁹ en Richtlijn (EU) 2016/681, alsmede het Verdrag en het Handvest van de grondrechten zoals uitgelegd in de relevante jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU, en met name advies 1/15 van het Hof.

De aanbeveling houdt ook rekening met de machtiging tot het openen van onderhandelingen over een overeenkomst tussen de EU en Canada betreffende de doorgifte en het gebruik van PNR-gegevens, die de Europese Commissie in december 2017 heeft gekregen van de Raad.

Deze aanbeveling is in overeenstemming met de wettelijke vereisten die zijn neergelegd in advies 1/15 van het Hof. Zij is gebaseerd op artikel 218 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Conform artikel 218 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie wordt de Europese Commissie aangewezen als onderhandelaar namens de Unie.

⁹ Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 89).

BESLUIT VAN DE RAAD

houdende machtiging tot het openen van onderhandelingen over een overeenkomst tussen de Europese Unie en Japan betreffende de doorgifte en verwerking van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) ter voorkoming en bestrijding van terrorisme en andere ernstige grensoverschrijdende criminaliteit

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 218, leden 3 en 4,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Er dienen onderhandelingen te worden geopend met het oog op de sluiting van een overeenkomst tussen de Europese Unie en Japan betreffende de doorgifte en het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) ter voorkoming en bestrijding van terrorisme en andere ernstige grensoverschrijdende criminaliteit.
- (2) De overeenkomst moet de grondrechten eerbiedigen en de beginselen in acht nemen die in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zijn neergelegd, inzonderheid het recht op eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven, verankerd in artikel 7 van het Handvest, het recht op de bescherming van persoonsgegevens, verankerd in artikel 8 van het Handvest, en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht, verankerd in artikel 47 van het Handvest. De overeenkomst dient te worden toegepast overeenkomstig die rechten en beginselen,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De Europese Commissie wordt gemachtigd om namens de Unie te onderhandelen over een overeenkomst tussen de Unie en Japan betreffende de doorgifte en het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) ter voorkoming en bestrijding van terrorisme en andere ernstige grensoverschrijdende criminaliteit.

Artikel 2

De onderhandelingsrichtsnoeren zijn opgenomen in de bijlage.

Artikel 3

De onderhandelingen worden gevoerd in overleg met een speciaal comité dat door de Raad wordt aangesteld.

Artikel 4

Dit besluit is gericht tot de Europese Commissie.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad

De voorzitter