EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 4.3.2024
COM(2024) 94 final

2024/0050 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende de ondertekening, namens de Europese Unie, van een overeenkomst tussen Canada en de Europese Unie inzake de doorgifte en verwerking van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens)

TOELICHTING

Dit voorstel betreft de ondertekening van een overeenkomst tussen Canada en de Europese Unie inzake de doorgifte en verwerking van persoonsgegevens van passagiers (Passenger Name Record – PNR) (hierna "de overeenkomst" genoemd).

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

PNR-gegevens omvatten informatie die door passagiers wordt verstrekt en door de vervoerders voor hun eigen commerciële doeleinden wordt verzameld en bewaard in boekings- en vertrekcontrolesystemen. De inhoud van de PNR-gegevens varieert afhankelijk van de informatie die bij het boeken en inchecken wordt verstrekt en kan bijvoorbeeld de reisdata en de volledige reisroute van de passagier of groep samen reizende passagiers omvatten, alsook contactgegevens als adres en telefoonnummer, betalingsgegevens, stoelnummer en bagage-informatie.

Dankzij de verzameling en de analyse van PNR-gegevens kunnen de autoriteiten belangrijke aanknopingspunten vinden voor het opsporen van verdachte reispatronen en het identificeren van medeplichtigen van criminelen en terroristen, met name personen die nog niet bekend waren bij rechtshandhavingsinstanties. De verwerking van PNR-gegevens is dan ook een rechtshandhavingsinstrument dat zowel in de EU als daarbuiten inmiddels veel wordt gebruikt voor het opsporen en voorkomen van terrorisme en andere vormen van ernstige criminaliteit, zoals drugsgerelateerde misdrijven, mensenhandel en seksuele uitbuiting van kinderen. Het is ook een belangrijke bron van informatie gebleken ter ondersteuning van het onderzoek naar en de vervolging van dergelijke illegale activiteiten[1].

Krachtens de Canadese wetgeving moeten luchtvaartmaatschappijen die passagiersvluchten naar Canada uitvoeren, PNR-gegevens doorgeven aan het Canada Border Services Agency (CBSA) voordat de passagiers in Canada aankomen, voor zover de luchtvaartmaatschappijen deze gegevens in het kader van de normale bedrijfsvoering verzamelen en bewaren in hun geautomatiseerde boekings- en vertrekcontrolesystemen. Deze wetgeving moet zorgen voor een aanzienlijke versterking van het vermogen van het CBSA om vooraf efficiënte en doeltreffende risicobeoordelingen van passagiers uit te voeren en bonafide reizen te vergemakkelijken, en zo de veiligheid van Canada te versterken in het kader van de strijd tegen terrorisme en andere ernstige grensoverschrijdende criminaliteit.

De EU werkt met Canada samen in de strijd tegen terrorisme en andere ernstige grensoverschrijdende criminaliteit en beschouwt de doorgifte van PNR-gegevens naar Canada als een middel om de internationale samenwerking op het gebied van rechtshandhaving te bevorderen.

Daartoe heeft de Europese Gemeenschap in 2005 met Canada een overeenkomst inzake de doorgifte en verwerking van PNR-gegevens ondertekend[2]. De overeenkomst is op 22 maart 2006 in werking getreden en was gebaseerd op i) een reeks verbintenissen die het CBSA was aangegaan met betrekking tot de wijze waarop zij PNR-gegevens zou verwerken, en ii) een adequaatheidsbesluit waarbij de Europese Commissie vaststelde dat de verbintenissen van het

[1] Zie ook het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de evaluatie van 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 (COM(2020) 305 final van 24.7.2020).

[2] PB L 82 van 21.3.2006, blz. 15.

CBSA een passende bescherming van persoonsgegevens waarborgden[3]. De verbintenissen van het CBSA en het adequaatheidsbesluit zijn op 22 september 2009 verstreken.

Sindsdien hebben de lidstaten de verantwoordelijkheid op zich genomen om ervoor te zorgen dat de doorgifte van PNR-gegevens aan Canada tijdens deze overgangsperiode wordt voortgezet, terwijl het CBSA aan de lidstaten, het voorzitterschap van de Raad en de Commissie heeft meegedeeld dat het zijn verbintenissen zal blijven uitvoeren gedurende de overgangsperiode die nodig is om een langetermijnovereenkomst tussen de EU en Canada uit te onderhandelen en te sluiten.

In 2010 opende de EU onderhandelingen met Canada over de sluiting van een nieuwe overeenkomst tot vaststelling van de voorwaarden waaronder en het kader waarin luchtvaartmaatschappijen de PNR-gegevens van passagiers die tussen de EU en Canada vliegen, aan het CBSA zouden kunnen doorgeven. De nieuwe ontwerpovereenkomst met Canada werd op 25 juni 2014 ondertekend en in juli 2014 door de Raad ter goedkeuring aan het Europees Parlement voorgelegd. Op 30 januari 2015 verzocht het Europees Parlement het Hof van Justitie om advies over de verenigbaarheid van de voorgenomen PNR-overeenkomst met Canada met de Verdragen en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Op 26 juli 2017 bracht het Hof van Justitie advies 1/15[4] uit en verklaarde dat de voorgenomen PNR-overeenkomst tussen Canada en de EU niet in haar toenmalige vorm kon worden gesloten omdat verschillende bepalingen ervan onverenigbaar waren met de door de EU erkende grondrechten, met name het recht op gegevensbescherming en de eerbiediging van het privéleven. Het Hof oordeelde ook dat de rechtsgrondslag van een dergelijke overeenkomst de combinatie van artikel 87, lid 2, punt a), VWEU en artikel 16, lid 2, VWEU zou moeten zijn.

Nadat dit advies was uitgebracht, openden de EU en Canada nieuwe onderhandelingen met als doel de ondertekening van een nieuwe overeenkomst op een wijze die strookt met de vereisten van het Hof. De onderhandelingen met Canada gingen op 20 juni 2018 van start en spitsten zich, overeenkomstig de onderhandelingsrichtsnoeren, toe op de aspecten waarvoor voornoemd advies consequenties inhield.

Na een zevende en laatste ronde, die plaatsvond op 4 juli 2023, bereikten de onderhandelaars op 11 oktober 2023 een voorlopig akkoord. Op 27 november 2023 parafeerden de hoofdonderhandelaars de ontwerptekst van de overeenkomst.

De medewetgevers zijn in alle stadia van de onderhandelingen regelmatig geïnformeerd en geraadpleegd, met name via de bevoegde werkgroep van de Raad en de Commissie LIBE van het Europees Parlement. Vóór de parafering is ook de definitieve ontwerptekst van de overeenkomst gedeeld.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

De Commissie heeft eerst de grote lijnen van het externe PNR-beleid van de EU uiteengezet in een mededeling uit 2003 over de EU-aanpak van de doorgifte van PNR-gegevens vanuit de EU aan derde landen[5]; deze werden in een mededeling van 2010 herzien[6].

Er zijn momenteel drie internationale overeenkomsten van kracht tussen de EU en derde landen, namelijk Australië[7], de Verenigde Staten (2012)[8] en het Verenigd Koninkrijk (2020)[9],

3 PB L 91 van 29.3.2006, blz. 49.
4 ECLI EU:C:2017:592.
5 COM(2003) 826 definitief.
6 COM(2010) 492 definitief.
7 PB L 186 van 14.7.2012, blz. 4.
8 PB L 215 van 11.8.2012, blz. 5.

die betrekking hebben op de doorgifte en verwerking van PNR-gegevens vanuit de EU. Naast de onderhandelingen met Canada is de Commissie gemachtigd om over PNR-overeenkomsten te onderhandelen met Mexico en Japan en heeft zij in september 2023 ook aanbevolen onderhandelingen te openen met Noorwegen[10], IJsland[11] en Zwitserland[12].

In 2016 hebben het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie 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 vastgesteld (hierna "de PNR-richtlijn" genoemd)[13]. Deze richtlijn schrijft voor onder welke voorwaarden in de Europese Unie PNR-gegevens mogen worden doorgegeven en verwerkt, en bevat belangrijke waarborgen voor de bescherming van de grondrechten, in het bijzonder het recht op eerbiediging van het privéleven en het recht op bescherming van persoonsgegevens. In juni 2022 heeft het Hof van Justitie van de EU in zijn arrest in zaak C-817/19 de geldigheid van deze richtlijn en de verenigbaarheid ervan met het Handvest van de grondrechten van de EU en de Verdragen van de Unie bevestigd[14].

Op internationaal niveau is een toenemend aantal derde landen begonnen capaciteit te ontwikkelen voor het verzamelen van PNR-gegevens van luchtvaartmaatschappijen. Deze trend wordt verder bevorderd door resoluties die door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (in 2017 en 2019) zijn aangenomen, krachtens welke alle staten de capaciteit moeten ontwikkelen om PNR-gegevens te verzamelen en te gebruiken[15], en op basis waarvan de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) in 2020 normen en aanbevolen praktijken inzake PNR-gegevens (SARP's) heeft vastgesteld, door middel van amendement 28 op bijlage 9 bij het Verdrag van Chicago, dat in februari 2021 van toepassing is geworden[16].

Het standpunt van de Unie, zoals vastgesteld bij Besluit (EU) 2021/121 van de Raad, verwelkomt de SARP's van de ICAO inzake PNR-gegevens, die ambitieuze waarborgen inzake gegevensbescherming bevatten en daarmee aanzienlijke vooruitgang op internationaal niveau mogelijk maken. Tegelijkertijd werd in dit besluit van de Raad, door de lidstaten te verplichten kennis te geven van een verschil, geoordeeld dat de vereisten die voortvloeien uit het recht van de Unie (met inbegrip van de relevante jurisprudentie), strenger zijn dan bepaalde ICAO-normen, en dat doorgiften van de EU naar derde landen een rechtsgrondslag

---

9 PB L 149 van 30.4.2021, blz. 710.

10 COM(2023) 507 final.

11 COM(2023) 508 final.

12 COM(2023) 509 final.

13 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) (hierna "de PNR-richtlijn" of "Richtlijn (EU) 2016/681" genoemd).

14 Arrest van het Hof (Grote Kamer) van 21 juni 2022, Ligue des droits humains ASBL/Raad van Ministers, C-817/19, EU:C:2022:491. Het arrest betrof een verzoek van het Grondwettelijk Hof van België om een prejudiciële beslissing.

15 UNSCR 2396 (2017): "The Security Council: [..] 12. Decides that Member States shall develop the capability to collect, process and analyse, in furtherance of ICAO standards and recommended practices, passenger name record (PNR) data and to ensure PNR data is used by and shared with all their competent national authorities, with full respect for human rights and fundamental freedoms for the purpose of preventing, detecting and investigating terrorist offenses and related travel, [..]". ("De Veiligheidsraad: [...] 12. Besluit dat de lidstaten de capaciteit moeten ontwikkelen om, ter bevordering van de normen en aanbevolen praktijken van de ICAO, persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) te verzamelen, te verwerken en te analyseren en ervoor te zorgen dat PNR-gegevens worden gebruikt door en worden gedeeld met al hun bevoegde nationale autoriteiten, met volledige eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, met het oog op het voorkomen, opsporen en onderzoeken van terroristische misdrijven en daarmee verband houdende reizen [...]"). Zie ook UNSCR 2482 (2019).

16 https://www.icao.int/safety/airnavigation/nationalitymarks/annexes_booklet_nl.pdf

vereisen met duidelijke en nauwkeurige regels en waarborgen met betrekking tot het gebruik van PNR-gegevens door bevoegde autoriteiten van een derde land[17]. In het licht van het bovenstaande is de Commissie, naar aanleiding van een oproep van de Raad[18], het aantonen van naleving van de PNR-normen van de ICAO gaan beschouwen als een belangrijk element, waarmee rekening moet worden gehouden bij het aangaan van een PNR-dialoog met een derde land.

2. RECHTSGRONDSLAG EN EVENREDIGHEID

• Rechtsgrondslag

Artikel 218, lid 5, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) voorziet in besluiten "waarbij machtiging wordt verleend tot ondertekening van de overeenkomst en, in voorkomend geval, in afwachting van de inwerkingtreding, tot de voorlopige toepassing ervan." Aangezien met het voorstel wordt beoogd machtiging te verkrijgen tot ondertekening van de overeenkomst, is de procedurele rechtsgrondslag artikel 218, lid 5, VWEU. Het voorstel heeft twee hoofddoelstellingen en componenten, één met betrekking tot de noodzaak om de openbare veiligheid te waarborgen door de doorgifte van PNR-gegevens aan Canada, en de andere met betrekking tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en andere fundamentele rechten en vrijheden van personen. Het voorstel heeft derhalve een dubbele rechtsgrondslag, namelijk artikel 16, lid 2, en artikel 87, lid 2, punt a), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

• Evenredigheid

De hierboven uiteengezette doelstellingen van de Unie met betrekking tot dit voorstel kunnen alleen worden verwezenlijkt door op het niveau van de Unie een geldige rechtsgrondslag vast te stellen om ervoor te zorgen dat de grondrechten bij doorgiften van persoonsgegevens vanuit de Unie op passende wijze worden beschermd. De bepalingen van de overeenkomst blijven beperkt tot hetgeen nodig is voor de verwezenlijking van de belangrijkste doelstellingen en vormen een goede balans tussen de legitieme doelstelling van handhaving van de openbare veiligheid en het recht van eenieder op bescherming van zijn persoonsgegevens en zijn privéleven.

• Keuze van het instrument

Hoofdstuk V van Verordening (EU) 2016/679[19] (AVG) schrijft voor dat elke doorgifte van persoonsgegevens vanuit de Unie naar derde landen gebaseerd moet zijn op een geldig instrument dat passende waarborgen bevat. Deze overeenkomst is een van die instrumenten, d.w.z. een juridisch bindend en afdwingbaar instrument tussen overheidsinstanties als bedoeld in artikel 46, lid 2, punt a), van die verordening.

• Grondrechten

De uitwisseling van PNR-gegevens en de verwerking daarvan door de autoriteiten van een derde land vormt een inmenging in het grondrecht op bescherming van het privéleven en gegevensbescherming. De overeenkomst waarborgt echter dat een dergelijke inmenging

---

[17] Besluit (EU) 2021/121 van de Raad van 28 januari 2021 betreffende het namens de Europese Unie in antwoord op de door de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie verzonden brief in te nemen standpunt met betrekking tot amendement 28 op bijlage 9, hoofdstuk 9, deel D, bij het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (PB L 37 van 3.2.2021, blz. 6).

[18] Conclusies van de Raad van 7 juni 2021 over de doorgifte van persoonsgegevens van passagiers (PNR) aan derde landen, met name Australië en de Verenigde Staten, met het oog op de bestrijding van terrorisme en ernstige criminaliteit.

[19] PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1.

alleen plaatsvindt indien zulks noodzakelijk en evenredig is in het licht van de legitieme doeleinden van de verwerking van persoonsgegevens, namelijk het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van ernstige criminaliteit en terrorisme. Dit wordt gewaarborgd door de toepassing van passende waarborgen inzake gegevensbescherming op de doorgegeven en verwerkte persoonsgegevens, conform het EU-recht, met name de artikelen 7, 8, 47 en 52 van het Handvest van de grondrechten van de EU.

3. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de begroting van de Unie.

4. OVERIGE ELEMENTEN

- **Artikelsgewijze toelichting**

De uitonderhandelde overeenkomst bevat verscheidene belangrijke waarborgen voor de personen van wie er gegevens worden doorgegeven aan en verwerkt in Canada. In volledige overeenstemming met de vereisten van het genoemde advies van de Rekenkamer en de onderhandelingsrichtsnoeren is met name onderhandeld over:

Artikel 3: de doeleinden waarvoor PNR-gegevens worden verwerkt, worden duidelijk en nauwkeurig omschreven;

Artikel 8: de verwerking van gevoelige gegevens door Canada is krachtens de overeenkomst verboden. Mocht Canada in het kader van de overeenkomst dergelijke informatie ontvangen als onderdeel van PNR-gegevens, dan is verwijdering vereist;

Artikel 10: het toezicht op de naleving door Canada van deze regels moet worden uitgeoefend door onafhankelijke overheidsinstanties;

Artikel 11: personen moeten in kennis worden gesteld van het gebruik van hun PNR-gegevens;

Artikel 12: personen hebben (alleen) toegang tot hun eigen PNR-gegevens en hebben recht op correctie, beroep en informatie;

Artikel 15: geautomatiseerde verwerking van PNR-gegevens wordt uitsluitend gebaseerd op niet-discriminerende en betrouwbare criteria;

Artikel 16: de maximale bewaringstermijn van vijf jaar zal worden gecombineerd met de verplichting om de gegevens na de datum van vertrek van de passagiers te wissen, tenzij een risicobeoordeling uitwijst dat er een op objectieve gegevens gebaseerd verband bestaat waaruit kan worden afgeleid dat de PNR-gegevens een effectieve bijdrage kunnen leveren aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de overeenkomst, naast de verplichting voor Canada, om zijn beoordeling elke twee jaar te evalueren;

Artikel 17: elk gebruik van PNR-gegevens voor andere doeleinden dan veiligheids- en grenscontroles wordt vooraf getoetst door een rechtbank of een onafhankelijke autoriteit;

Artikel 20: voor de verdere doorgifte van PNR-gegevens aan andere overheidsinstanties gelden passende waarborgen en blijft deze doorgifte in geval van openbaarmaking buiten Canada beperkt tot landen die een vergelijkbare overeenkomst met de EU hebben gesloten of ten aanzien waarvan de Commissie een adequaatheidsbesluit heeft genomen;

Bijlage: de PNR-gegevens die aan Canada moeten worden doorgegeven, worden op duidelijke en nauwkeurige wijze vastgesteld.

2024/0050 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende de ondertekening, namens de Europese Unie, van een overeenkomst tussen Canada en de Europese Unie inzake de doorgifte en verwerking van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 16, lid 2, en artikel 87, lid 2, punt a), in samenhang met artikel 218, lid 5,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Op 7 december 2017 heeft de Raad de Commissie gemachtigd om onderhandelingen aan te knopen met Canada over de sluiting van een overeenkomst inzake de doorgifte en het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) ter voorkoming en bestrijding van terrorisme en andere ernstige grensoverschrijdende criminaliteit.

(2) De onderhandelingen over een overeenkomst tussen Canada en de Europese Unie inzake de doorgifte en verwerking van PNR-gegevens (hierna “de overeenkomst” genoemd) zijn in juli 2023 met succes afgerond. De tekst van de overeenkomst is op 27 november 2023 geparafeerd.

(3) De overeenkomst maakt de doorgifte van PNR-gegevens aan Canada mogelijk voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van ernstige criminaliteit en terrorisme.

(4) De overeenkomst waarborgt de volledige eerbiediging van de beginselen die in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zijn neergelegd, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie van de Europese Unie, inzonderheid het recht op eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven, als erkend in artikel 7 van het Handvest, het recht op de bescherming van persoonsgegevens, als erkend artikel 8 van het Handvest, en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht, als erkend in artikel 47 van het Handvest. De overeenkomst bevat met name passende waarborgen voor de bescherming van persoonsgegevens die in het kader van de overeenkomst worden doorgegeven.

(5) [Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en onverminderd artikel 4 van dat protocol, neemt Ierland niet deel aan de vaststelling van deze richtlijn, die derhalve niet bindend is voor, noch van toepassing is in deze lidstaat.] OF [Overeenkomstig artikel 3 van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de

Europese Unie, heeft Ierland [bij brief van...] te kennen gegeven dat het aan de vaststelling en toepassing van deze richtlijn wenst deel te nemen.].

(6) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van dit besluit en is dit niet bindend voor, noch van toepassing op Denemarken.

(7) De Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming heeft op *[xx.xx.xxxx]* Advies *[xxx]* uitgebracht.

(8) De overeenkomst moet derhalve namens de Unie worden ondertekend, onder voorbehoud van de sluiting ervan op een latere datum,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De ondertekening van de overeenkomst tussen Canada en de Europese Unie inzake de doorgifte en verwerking van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) wordt namens de Unie goedgekeurd, onder voorbehoud van de sluiting ervan.

De tekst van de te ondertekenen overeenkomst is aan dit besluit gehecht.

Artikel 2

Het secretariaat-generaal van de Raad stelt het volmachtinstrument op dat de persoon (personen) die daartoe door de Commissie is (zijn) aangewezen, machtiging verleent de overeenkomst, onder voorbehoud van de sluiting ervan, te ondertekenen.

Artikel 3

Dit besluit treedt in werking op de datum waarop het wordt vastgesteld.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter