



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 18.10.2017
COM(2017) 605 final

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

zur Genehmigung der Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und Kanada über die Übermittlung und Verwendung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records – PNR) zu Zwecken der Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und sonstiger grenzübergreifender schwerer Kriminalität

BEGRÜNDUNG

1. ZWECK

In seinem Gutachten vom 26. Juli 2017¹ erklärte der Gerichtshof der EU, dass das am 25. Juni 2014 unterzeichnete Abkommen zwischen Kanada und der EU über die Übermittlung und Verwendung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records – PNR) nicht in seiner gegenwärtigen Form geschlossen werden darf. Die EU sollte daher neue Verhandlungen mit Kanada mit dem Ziel aufnehmen, ein PNR-Abkommen entsprechend den im Gutachten des Gerichtshofs festgelegten Anforderungen zu schließen.

2. KONTEXT DER EMPFEHLUNG

Nach kanadischem Recht müssen Fluggesellschaften, die Passagierflüge nach Kanada durchführen, der Canada Border Services Agency (CBSA) vor Ankunft der Fluggäste in Kanada auf elektronischem Wege Zugang zu Fluggastdatensätzen (PNR) geben.

Diese Rechtsvorschriften sollen vor der Ankunft eines Flugs den Zugriff auf PNR-Daten ermöglichen und es somit der CBSA erheblich erleichtern, die Fluggäste vor ihrer Ankunft einer effizienten und wirksamen Reiserisikobewertung zu unterziehen und Bona-fide-Reisenden Erleichterungen zu gewähren, um für mehr Sicherheit in Kanada zu sorgen. Bei der Bekämpfung von Terrorismus und sonstiger grenzübergreifender schwerer Kriminalität arbeitet die EU mit Kanada zusammen; sie erachtet die Übermittlung von PNR-Daten an Kanada als ein Mittel, um die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung zu fördern – dies wird dadurch erreicht, dass Kanada den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten sowie Europol und Eurojust im Rahmen ihrer jeweiligen Mandate aus der Analyse von PNR-Daten gewonnene Informationen zur Verfügung stellt.

PNR-Daten sind Aufzeichnungen der Reisedaten eines jeden Passagiers, die alle Informationen enthalten, die für die Verarbeitung von Buchungen durch die Fluggesellschaften erforderlich sind. Für die Zwecke dieser Empfehlung sind PNR-Daten die von den Fluggästen erhobenen und in den computergestützten Buchungs- und Abfertigungssystemen von Fluggesellschaften erfassten Daten.

Die Fluggesellschaften sind verpflichtet, der CBSA Zugriff auf PNR-Daten zu gewähren, die mit den computergestützten Buchungs- und Abfertigungssystemen der Fluggesellschaften erhoben und darin gespeichert werden.

Die Weitergabe personenbezogener Daten aus der EU an ein Drittland ist nur zulässig, wenn das Drittland ein Schutzniveau der Grundfreiheiten und Grundrechte gewährleistet, das dem in der Europäischen Union garantierten Niveau der Sache nach gleichwertig ist. Angesichts der Notwendigkeit der Verwendung von PNR-Daten bei der Bekämpfung von Terrorismus und sonstiger grenzübergreifender schwerer Kriminalität muss eine Lösung gefunden werden, die auf EU-Ebene eine Rechtsgrundlage für die Übermittlung von PNR-Daten aus der EU an Kanada schafft.

Im Jahr 2005 unterzeichneten die Europäische Gemeinschaft und Kanada ein Abkommen über die Übermittlung und Verarbeitung von PNR-Daten; es basierte auf einer Verpflichtungserklärung der CBSA zur Anwendung ihres PNR-Programms².

¹ Gutachten 1/15 des Gerichtshofs vom 26. Juli 2017 (EU:C:2017:592).

² ABl. L 82 vom 21.3.2006, S. 15 und ABl. L 91 vom 29.3.2006, S. 49.

Das Abkommen trat am 22. März 2006 in Kraft und basierte auf einer Verpflichtungserklärung der CBSA in Bezug auf ihren Umgang mit PNR-Daten und einer Angemessenheitsentscheidung der Europäischen Kommission, derzufolge die Verpflichtungserklärung der CBSA einen angemessenen Schutz personenbezogener Daten gewährleistet.

Die Kommission nahm im November 2008 eine gemeinsame Überprüfung der Umsetzung des Abkommens von 2006 vor; dabei stellte sich heraus, dass die CBSA die Verpflichtungserklärung und die darin genannten Bedingungen in hohem Maße erfüllt.

Die Geltungsdauer der Verpflichtungserklärung der CBSA und der Angemessenheitsentscheidung endete am 22. September 2009. Die Verpflichtungserklärung sieht vor, dass die CBSA ein Jahr vor Ablauf der Geltungsdauer Gespräche mit der Kommission aufnimmt, um die Verpflichtungserklärung zu für beide Seiten akzeptablen Bedingungen zu verlängern.

Die kanadische Regierung ersuchte die Kommission, dass die beiden Vertragsparteien Gespräche aufnehmen, um entweder die bestehenden Rahmenbedingungen zu ändern oder um ein neues Abkommen zu schließen.

Die CBSA sicherte den Mitgliedstaaten, dem Ratsvorsitz und der Kommission zudem zu, dass sie ihren Verpflichtungen auch während der Zeit nachkommen werde, die nötig ist, um zwischen der EU und Kanada ein langfristiges Abkommen auszuhandeln und zu schließen. Folglich haben die Mitgliedstaaten vorübergehend die Verantwortung dafür übernommen, dass die Fluggesellschaften weiterhin PNR-Daten an Kanada übermitteln.

Daher nahm die EU im Jahr 2010 Verhandlungen mit Kanada zur Unterzeichnung eines neuen bilateralen Abkommens auf, das die Bedingungen und den Rahmen für die Übermittlung von PNR-Daten von Fluggästen durch die Fluggesellschaften an die CBSA auf Flügen zwischen der EU und Kanada festlegt. Der Entwurf des neuen Abkommens mit Kanada wurde am 25. Juni 2014 unterzeichnet und dem Europäischen Parlament im Juli 2014 vom Rat zur Zustimmung unterbreitet. Das Europäische Parlament beantragte am 30. Januar 2015 ein Gutachten des Gerichtshofs bezüglich der Frage, ob das geplante PNR-Abkommen mit Kanada mit den Verträgen und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vereinbar ist.

Die Richtlinie (EU) 2016/681 über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität (PNR-Richtlinie der EU) wurde am 27. April 2016 erlassen³ und schuf eine Rechtsgrundlage für die Übermittlung von PNR-Daten durch Fluggesellschaften an Mitgliedstaaten und für die Sicherheitsvorkehrungen, die die Mitgliedstaaten bei der Verarbeitung von PNR-Daten anzuwenden haben.

Der Gerichtshof gab das oben genannte Gutachten am 26. Juli 2017 ab und erklärte, dass das geplante PNR-Abkommen zwischen Kanada und der EU nicht in seiner gegenwärtigen Form geschlossen werden kann, da einige seiner Bestimmungen im Widerspruch zu den Grundrechten der EU stehen, namentlich zum Recht auf Datenschutz und zum Recht auf Achtung des Privatlebens. Der Gerichtshof befand ferner, dass die Rechtsgrundlage eines solchen Abkommens Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe a AEUV gemeinsam mit Artikel 16 Absatz 2 AEUV sein sollte.

³ ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 132.

Nach Ergehen des Gutachtens äußerte die CBSA den Wunsch, erneut in Verhandlungen einzutreten, damit für beide Seiten akzeptable Bedingungen ausgearbeitet werden können, die mit den Feststellungen des Gerichtshofs vereinbar sind.

Die EU sollte daher erneut Verhandlungen mit Kanada zur Unterzeichnung eines neuen bilateralen Abkommens aufnehmen, das den Rahmen und die Bedingungen für die Übermittlung von PNR-Daten von Fluggästen durch die Fluggesellschaften an die CBSA auf Flügen zwischen der EU und Kanada in einer den Anforderungen des Gerichtshofs entsprechenden Weise festlegt.

Die Verhandlungen sollten auf die Aspekte beschränkt bleiben, die notwendig sind, um die Konsequenzen aus dem Gutachten des Gerichtshofs zu ziehen. Alle anderen Elemente des am 25. Juni 2014 unterzeichneten Abkommens sollten unberührt bleiben.

3. RECHTLICHE ASPEKTE DER EMPFEHLUNG

Im Gutachten des Gerichtshofs zu dem ursprünglich geplanten PNR-Abkommen zwischen der EU und Kanada, auf das weiter oben Bezug genommen wurde, sind die rechtlichen Anforderungen festgelegt worden, die erfüllt sein müssen, damit ein solches Abkommen mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vereinbar ist.

Diese Empfehlung stützt sich auf Artikel 218 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Da der Gerichtshof in seinem Gutachten klargestellt hat, dass sich das geplante Abkommen auf Artikel 16 Absatz 2 und Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe a AEUV stützen sollte, sind diese Rechtsgrundlagen auch als materielle Rechtsgrundlagen angezeigt. Die Kommission wird gemäß Artikel 218 AEUV als Verhandlungsführer der Union benannt.

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

zur Genehmigung der Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und Kanada über die Übermittlung und Verwendung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records – PNR) zu Zwecken der Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und sonstiger grenzübergreifender schwerer Kriminalität

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf die Artikel 16 Absatz 2 und 87 Absatz 2 Buchstabe a in Verbindung mit Artikel 218 Absätze 3 und 4,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Es sollten Verhandlungen im Hinblick auf den Abschluss eines Abkommens zwischen der Europäischen Union und Kanada über die Übermittlung und Verwendung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records – PNR) zu Zwecken der Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und sonstiger grenzübergreifender schwerer Kriminalität aufgenommen werden.
- (2) Das Abkommen sollte die Grundrechte und Grundsätze wahren, die insbesondere mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt wurden, namentlich das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens gemäß Artikel 7 der Charta, das Recht auf Schutz personenbezogener Daten gemäß Artikel 8 der Charta und das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und auf ein faires Verfahren gemäß Artikel 47 der Charta. Das Abkommen sollte unter Wahrung dieser Rechte und Grundsätze angewandt werden.
- (3) [Nach Artikel 3 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts haben diese Mitgliedstaaten mitgeteilt, dass sie sich an der Annahme und Anwendung dieses Beschlusses beteiligen möchten.]

ODER

[Nach den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und unbeschadet des Artikels 4 dieses Protokolls beteiligen sich diese Mitgliedstaaten nicht an der Annahme dieses Beschlusses und sind weder durch diesen Beschluss gebunden noch zu seiner Anwendung verpflichtet.]

ODER

[Nach den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 21

über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und unbeschadet des Artikels 4 dieses Protokolls beteiligt sich das Vereinigte Königreich nicht an der Annahme dieses Beschlusses und ist weder durch diesen Beschluss gebunden noch zu seiner Anwendung verpflichtet.]

Nach Artikel 3 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hat Irland (, mit Schreiben vom ...,) mitgeteilt, dass es sich an der Annahme und Anwendung dieses Beschlusses beteiligen möchte.

ODER

[Nach Artikel 3 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hat das Vereinigte Königreich (, mit Schreiben vom ...) mitgeteilt, dass es sich an der Annahme und Anwendung dieses Beschlusses beteiligen möchte.

Nach den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und unbeschadet des Artikels 4 dieses Protokolls beteiligt sich Irland nicht an der Annahme dieses Beschlusses und ist weder durch diesen Beschluss gebunden noch zu seiner Anwendung verpflichtet.]

- (4) Nach den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 22 über die Position Dänemarks beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme dieses Beschlusses und ist weder durch diesen Beschluss gebunden noch zu seiner Anwendung verpflichtet —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die Kommission wird ermächtigt, im Namen der Union ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und Kanada über die Übermittlung und Verwendung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records – PNR) zu Zwecken der Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und sonstiger grenzübergreifender schwerer Kriminalität auszuhandeln.

Artikel 2

Die Verhandlungsrichtlinien sind im Anhang dargelegt.

Artikel 3

Die Verhandlungen werden im Benehmen mit einem vom Rat zu ernennenden besonderen Ausschuss geführt.

Artikel 4

Dieser Beschluss ist an die Kommission gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*