



Brüssel, den 3. Juni 2019
(OR. en)

13933/10
DCL 1

JAI 763
CDN 12
DATAPROTECT 66
AVIATION 130
RELEX 787

FREIGABE¹

des Dokuments	ST 13933/10 RESTREINT UE/EU RESTRICTED
vom	22. September 2010
Neuer Status:	Öffentlich zugänglich
Betr.:	Empfehlung der Kommission an den Rat 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) zur Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und sonstiger schwerer Kriminalität grenzüberschreitender Art

Die Delegationen erhalten in der Anlage die freigegebene Fassung des obengenannten Dokuments.

Der Wortlaut dieses Dokuments ist mit dem der vorherigen Fassung identisch.

¹ Dokument von der Europäischen Kommission am 24/05/2019 freigegeben.

RESTREINT UE



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 22. September 2010 (23.09)
(OR. en)**

13933/10

RESTREINT UE

**JAI 763
CDN 12
DATAPROTECT 66
AVIATION 130
RELEX 787**

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

des Generalsekretärs der Europäischen Kommission, Herr Jordi AYET PUIGARNAU
vom 21. September 2010
an den Generalsekretär des Rates der Europäischen Union, Herrn Pierre de
BOISSIEU

Betr.: Empfehlung der Kommission an den Rat 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) zur Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und sonstiger schwerer Kriminalität grenzüberschreitender Art

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Kommissionsdokument SEK(2010) 1084 endg.

Anl.: SEK(2010) 1084 endg.

RESTREINT UE

DE

EUROPÄISCHE KOMMISSION



Brüssel, den 21.9.2010
SEK(2010) 1084 endgültig

RESTREINT UE

EMPFEHLUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT

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) zur Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und sonstiger schwerer Kriminalität grenzüberschreitender Art

DECLASSIFIED

DE

RESTREINT UE

DE

RESTREINT UE

EMPFEHLUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT

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) zur Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und sonstiger schwerer Kriminalität grenzüberschreitender Art

DECLASSIFIED

RESTREINT UE

A. BEGRÜNDUNG

1. Nach kanadischem Recht darf die kanadische Zoll- und Grenzbehörde CBSA (Canada Border Service Agency) von allen Fluggesellschaften, die Passagierflüge nach Kanada anbieten, vor Ankunft der Fluggäste in Kanada elektronischen Zugang zu PNR-Daten fordern. Sie kann sich dabei auf Section 107.1 des Customs Act und Paragraph 148(d) des Immigration and Refugee Protection Act und die betreffenden Durchführungsvorschriften stützen.
2. Diese Vorschriften stellen darauf ab, vor der Ankunft eines Fluges die betreffenden PNR-Daten in elektronischer Form einzuholen, um es der CBSA zu erleichtern, eine effiziente und wirksame Risikobewertung in Bezug auf die Fluggäste durchzuführen, Bona-fide-Reisenden Erleichterungen zu gewähren und die Sicherheit in Kanada zu verbessern. Die Europäische Union arbeitet mit Kanada bei der Bekämpfung von Terrorismus und sonstiger schwerer Kriminalität grenzüberschreitender Art eng zusammen und sieht in der Datenübermittlung an Kanada einen Beitrag zur Förderung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit, da Kanada seinerseits aus den PNR-Daten abgeleitete analytische Informationen je nach Kompetenzbereich an die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, Europol oder Eurojust übermitteln wird.
3. Ein Fluggastdatensatz umfasst einen Datensatz mit den für den Reiseantritt notwendigen Angaben zu jeder einzelnen Person, die die Bearbeitung und Überprüfung der Reservierungen durch die Fluggesellschaften ermöglichen. Für die Zwecke der vorliegenden Empfehlung umfasst ein PNR-Datensatz alle Daten, die in den automatischen Buchungs- und Abfertigungssystemen der Fluggesellschaften erfasst und gespeichert werden.
4. Fluggesellschaften sind verpflichtet, der CBSA Zugriff auf bestimmte PNR-Daten zu gewähren, soweit diese Fluggesellschaften solche Daten erfassen und in ihren automatischen Buchungs- und Abfertigungssystemen speichern.
5. Europäische und sonstige Fluggesellschaften, die Flüge aus der EU anbieten, dürfen gemäß den Datenschutzvorschriften der EU ohne geeignete Schutzmaßnahmen keine PNR-Daten ihrer Fluggäste in Drittländer übermitteln, in denen kein angemessener Schutz personenbezogener Daten gewährleistet ist. Es bedarf einer Lösung, die die Rechtsgrundlage für die Übermittlung von PNR-Daten aus der EU nach Kanada bildet, dabei der Notwendigkeit und der Bedeutung der Verwendung von PNR-Daten für die Bekämpfung des Terrorismus und sonstiger schwerer Kriminalität grenzüberschreitender Art Rechnung trägt und zugleich vermeidet, dass für die Fluggesellschaften Rechtsunsicherheit entsteht. Diese Lösung sollte in der gesamten Europäischen Union einheitlich angewendet werden, damit für die Fluggesellschaften Rechtssicherheit besteht und die Rechte des Einzelnen auf Schutz personenbezogener Daten und physische Sicherheit gewahrt bleiben.
6. Im Jahr 2005 unterzeichneten die Europäische Union und Kanada ein Abkommen, das die Übermittlung und Verarbeitung von PNR-Daten regelt und auf einer Verpflichtungserklärung der CBSA zur Anwendung ihres PNR-Programms beruht².

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

RESTREINT UE

7. Das Abkommen trat am 22. März 2006 in Kraft. Es basiert auf einer Verpflichtungserklärung der CBSA gegenüber der Europäischen Gemeinschaft zur Art der Handhabung von PNR-Daten aus der Europäischen Gemeinschaft sowie einer von der Europäischen Kommission veröffentlichten Angemessenheitsentscheidung, wonach die Verpflichtungserklärung der CBSA einen angemessenen Schutz personenbezogener Daten bietet. 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 diese Verpflichtungserklärung zu für beide Seiten akzeptablen Bedingungen zu verlängern.
8. Die kanadische Regierung hat die Kommission ersucht, dass die beiden Vertragsparteien Gespräche aufnehmen, um entweder die bestehenden Rahmenbedingungen zu ändern oder um ein neues Abkommen zu schließen. Die CBSA hat schriftlich bestätigt, dass es sich bei dem API/PNR-Programm um ein Sicherheitsprogramm handelt, das der Bekämpfung von Terrorismus und schwerer grenzüberschreitender Kriminalität dient.
9. Seit Ablauf der Gültigkeitsdauer der Verpflichtungserklärung Kanadas und der Angemessenheitsentscheidung haben die Mitgliedstaaten vorübergehend die Verantwortung für die Übermittlung von PNR-Daten an Kanada übernommen, während die CBSA den Mitgliedstaaten, dem Ratsvorsitz und der Kommission zusicherte, 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.
10. Die Europäische Union sollte daher mit Kanada in Verhandlungen zur Unterzeichnung eines neuen bilateralen Abkommens treten, das die Bedingungen und den Rahmen für die Übermittlung von PNR-Daten über Fluggäste auf Flügen zwischen der EU und Kanada an die CBSA festlegt. Die Europäische Union sollte bestrebt sein, das im ursprünglichen Abkommen garantierte Datenschutzniveau beizubehalten.
11. Ein solches Abkommen sollte allgemeine Grundsätze (etwa der Nichtdiskriminierung und Gegenseitigkeit) enthalten und die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Justiz sowie Mechanismen zur Überprüfung der Durchführung des Abkommens vorsehen.
12. Diese Empfehlung steht in Übereinstimmung mit den allgemeinen Kriterien, die in der Mitteilung der Kommission über das sektorübergreifende Konzept für die Übermittlung von Fluggastdaten (PNR) an Drittländer³ festgelegt sind.
13. Im November 2008 führte die Kommission eine gemeinsame Überprüfung des geltenden Abkommens durch; dabei stellte sich heraus, dass die CBSA ihre Verpflichtungen gegenüber der Europäischen Gemeinschaft in hohem Maße erfüllt.
14. Die Kommission wird in Übereinstimmung mit Artikel 218 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union als Verhandlungsführer der Union benannt. Das vorgeschlagene Abkommen sollte sich auf Artikel 87 und Artikel 82 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union gründen.

³ KOM (2010) XXXXX.

RESTREINT UE

15. Die Kommission empfiehlt daher dem Rat, der Aufnahme von Verhandlungen mit Kanada über den Abschluss eines Abkommens zuzustimmen, das die Verwendung von PNR-Daten zur Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und sonstiger schwerer Kriminalität grenzüberschreitender Art regelt.

B. EMPFEHLUNG

Im Lichte der vorstehenden Erwägungen empfiehlt die Kommission, dass der Rat

- sie ermächtigt, Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und Kanada über die Übermittlung und Verwendung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records - PNR) zur Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und sonstiger schwerer Kriminalität grenzüberschreitender Art zu führen,
- die beigefügten Verhandlungsrichtlinien erlässt und
- einen Sonderausschuss einsetzt, mit dem die Verhandlungsführung abgesprochen wird.

DECLASSIFIED

RESTREINT UE

ANHANG

VERHANDLUNGSRICHTLINIEN

Die Kommission sollte bei den Verhandlungen folgende Ziele verfolgen:

- Das Abkommen sollte der Notwendigkeit und der Bedeutung der Verwendung von PNR-Daten für die Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und sonstiger schwerer Kriminalität grenzüberschreitender Art gebührend Rechnung tragen. Zu diesem Zweck sollte das Abkommen auf das Ziel abstellen, die Übermittlung und Verwendung von PNR-Daten zu dem alleinigen Zweck der Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und sonstiger schwerer Kriminalität grenzüberschreitender Art unter vollständiger Wahrung des Schutzes personenbezogener Daten nach Maßgabe der im Abkommen festzulegenden Bedingungen zu regeln.
- Die Übermittlung von PNR-Daten an Kanada sollte in dem Abkommen zudem als ein Beitrag zur Unterstützung der internationalen polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit anerkannt werden, der in der Übermittlung analytischer, aus PNR-Daten abgeleiteter Informationen besteht. Durch das Abkommen sollte daher sichergestellt werden, dass die zuständigen kanadischen Behörden analytische Informationen, die aus PNR-Daten abgeleitet wurden, je nach Zuständigkeit an die Polizei- und Justizbehörden der Mitgliedstaaten, Europol oder Eurojust übermitteln.
- Entsprechend den Begriffsbestimmungen in den einschlägigen Rechtsakten der EU sollte die Verarbeitung von PNR-Daten im Abkommen ausschließlich auf die Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung und Verfolgung von Terrorismus und sonstiger Kriminalität grenzüberschreitender Art begrenzt werden.
- Das Abkommen sollte auf die uneingeschränkte Achtung der in Artikel 6 des Vertrags über die Europäische Union verankerten Grundrechte, insbesondere des Rechts auf den Schutz der Privatsphäre bei der Verarbeitung personenbezogener Daten gemäß Artikel 16 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, abstellen. Es sollte zudem die Einhaltung der Grundsätze der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit in Bezug auf das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens und den Schutz personenbezogener Daten im Sinne von Artikel 8 Absatz 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Artikel 7 und 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sicherstellen.
- Durch das Abkommen sollte Rechtssicherheit – insbesondere für Fluggesellschaften – hergestellt werden, indem eine Rechtsgrundlage für die Übermittlung der in ihren automatischen Buchungs- und Abfertigungssystemen gespeicherten PNR-Daten geschaffen wird. Das Abkommen und etwaige Begleitdokumente müssten daher für alle Vertragsparteien rechtsverbindlich sein.
- Das Abkommen muss Garantien und Kontrollen zum Schutz der Privatsphäre von Fluggästen vorsehen, die einen angemessenen Schutz personenbezogener Daten sicherstellen. Das Abkommen sollte die im Europarat-Übereinkommen Nr. 108 von 1981 und seinem Zusatzprotokoll Nr. 181 von 2001 oder in gleichwertigen internationalen Datenschutzübereinkommen festgelegten Standards widerspiegeln. Die Garantien sollten

RESTREINT UE

- eine umfassende Beschreibung der zu übermittelnden Kategorien von PNR-Daten enthalten, die möglichst begrenzt und den erklärten Zwecken des Abkommens und den unterschiedlichen Verwendungen von PNR-Daten angemessen sein sollten;
- sicherstellen, dass sensible Daten nur unter außergewöhnlichen Umständen (d.h. bei Bestehen unmittelbarer Lebensgefahr) verwendet werden dürfen, sofern die kanadischen Behörden geeignete Garantien vorsehen, beispielsweise dass derartige Daten nur im Einzelfall, bei Vorliegen einer entsprechenden Ermächtigung durch einen hochrangigen Beamten und ausschließlich für die Zwecke der ursprünglichen Übermittlung verwendet werden dürfen;
- Bestimmungen über die Datensicherheit enthalten und insbesondere vorsehen, dass nur eine begrenzte Zahl von besonders ermächtigten Personen Zugriff auf PNR-Daten haben darf; ferner sollte das Abkommen vorsehen, dass einen unbefugten Zugang zu PNR-Daten nach sich ziehende Verstöße gegen die Datensicherheit unverzüglich den zuständigen EU-Behörden zu melden sind;
- sicherstellen, dass eine Beaufsichtigung durch eine unabhängige, für den Datenschutz zuständige Behörde erfolgt, die mit wirksamen Untersuchungs-, Eingriffs- und Durchsetzungsbefugnissen für die Beaufsichtigung von Behörden, die PNR-Daten verwenden, ausgestattet ist. Diese Behörden sollten über die Einhaltung der geltenden Vorschriften für den Schutz personenbezogener Daten Rechenschaft ablegen müssen und befugt sein, von Einzelpersonen eingereichten Beschwerden bezüglich der Verarbeitung von PNR-Daten nachzugehen;
- zur Sicherstellung der Beaufsichtigung Bestimmungen über eine regelmäßige gemeinsame Überprüfung sämtlicher Aspekte der Durchführung des Abkommens (einschließlich der Zweckbegrenzung, der Rechte der Fluggäste, und der Weiterleitung von PNR-Daten) enthalten, die auch eine Verhältnismäßigkeitsbewertung in Bezug auf die vorgehaltenen Daten auf der Grundlage ihrer Bedeutung für die Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und sonstiger schwerer Kriminalität grenzüberschreitender Art einschließlich organisierter Kriminalität umfasst;
- Bestimmungen über eine angemessene, geeignete und transparente Belehrung der Fluggäste über die Verarbeitung personenbezogener Daten sowie über ihr Recht auf Zugang und gegebenenfalls auf Berichtigung und Löschung enthalten;
- sicherstellen, dass jede Person, deren Daten nach Maßgabe dieses Abkommens verarbeitet werden, gemäß Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union das Recht hat, wirksame, nicht diskriminierende und von der Staatsangehörigkeit und vom Wohnsitz unabhängige Rechtsbehelfe vor Behörden oder vor Gericht einzulegen;
- sicherstellen, dass sich Entscheidungen, die für den Einzelnen nachteilige Maßnahmen oder Auswirkungen nach sich ziehen, nicht allein auf eine automatische, ohne menschliches Zutun erfolgende Verarbeitung personenbezogener Daten gründen dürfen;
- eine angemessene und begrenzte Vorhaltezeit für diese Daten vorsehen. Dabei könnten die unterschiedlichen Verwendungen von PNR-Daten und etwaige Möglichkeiten für eine Einschränkung der Zugangsrechte während der Vorhaltezeit (z.B. inaktive Vorhaltezeiten oder Datenanonymisierung) berücksichtigt werden. Im

RESTREINT UE

Abkommen sollte festgeschrieben werden, dass die Daten nach Ablauf der Vorhaltezeit gelöscht werden;

- sicherstellen, dass jedweder Zugriff auf PNR-Daten sowie die Verarbeitung von bzw. Einsichtnahme in PNR-Daten von der zuständigen kanadischen Behörde zwecks Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung protokolliert und dokumentiert wird;
- PNR-Daten sollten nur gegenüber solchen anderen Regierungsbehörden offengelegt werden dürfen, deren Aufgaben unmittelbar mit den erklärten Zwecken des Abkommens verbunden sind und die sich zu den gleichen Schutzmaßnahmen verpflichten wie sie die Empfängerstelle nach Maßgabe des Abkommens ergreift. PNR-Daten sollten dabei niemals en bloc offengelegt werden dürfen, sondern nur von Fall zu Fall. Die möglichen Empfängerstellen von PNR-Daten sollten angegeben werden müssen;
- Für die Weiterleitung an zuständige Behörden in Drittländern sollten geeignete Garantien festgelegt werden. Insbesondere müßte sich das Empfängerland verpflichten, die Daten in gleicher Weise zu schützen wie es das Abkommen vorsieht, und die Weiterleitung müßte strikt auf die Zwecke der ursprünglichen Datenübermittlung begrenzt werden. Ferner müßte jede Weiterleitung protokolliert und dokumentiert werden, und PNR-Daten sollten niemals en bloc offengelegt werden dürfen, sondern nur von Fall zu Fall.
- Im Abkommen sollte vorgesehen werden, dass die Daten ausschließlich auf der Grundlage eines "Push"-Systems übermittelt werden dürfen.
- Im Abkommen sollte vorgesehen werden, dass den Fluggesellschaften durch die Übermittlungen keine übermäßige Arbeits- oder finanzielle Belastung entstehen darf und die Zahl der Übermittlungen daher dem verfolgten Ziel angemessen sein muss. Gleichwohl müsste Kanada unter außergewöhnlichen Umständen von den Fluggesellschaften zusätzliche, zu den standardmäßigen Übermittlungen hinzukommende Datenübermittlungen verlangen dürfen. Von diesem Recht müsste jedoch mit Bedacht und maßvoll Gebrauch gemacht und dabei ausschließlich auf das "Push"-System zurückgegriffen werden.
- Im Abkommen sollte festgeschrieben werden, dass die Fluggesellschaften nicht verpflichtet sind, mehr Daten zu erfassen als sie bereits tun oder ganz bestimmte Daten zu sammeln. Sie sollten lediglich verpflichtet werden, jene Daten zu übermitteln, die sie bereits heute im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit erfassen.
- Im Abkommen sollte vorgesehen werden, dass zusätzliche Informationen, die sich aus PNR-Daten ableiten lassen, nur auf legalen Wegen und auch nur zu den Zwecken, die das Abkommen für die Verwendung von PNR-Daten vorsieht, eingeholt werden dürfen.
- Um die Gegenseitigkeit zu gewährleisten, sollte eine Überprüfung des Abkommens im Hinblick auf die Frage vorgesehen werden, ob das Abkommen den Einsatz eines EU-eigenen PNR-Systems erleichtern könnte, falls bzw. wenn ein solches System eingeführt würde.
- Im Abkommen sollte ein Streitbeilegungsverfahren für seine Auslegung, Anwendung und Umsetzung vorgesehen werden.

RESTREINT UE

- Das Abkommen sollte für einen Zeitraum von sieben Jahren geschlossen werden und eine Bestimmung enthalten, wonach jede Partei das Abkommen aufkündigen kann. Ferner sollte das Abkommen vorsehen, dass es um den gleichen Zeitraum verlängert wird, falls es von keiner Partei aufgekündigt wird. Auch sollte das Abkommen die Klausel enthalten, dass es nach vier Jahren überprüft werden kann.
- Das Abkommen sollte eine Klausel über seinen territorialen Anwendungsbereich enthalten.
- Das Abkommen sollte gleichermaßen verbindlich sein in der bulgarischen, dänischen, deutschen, englischen, estnischen, finnischen, französischen, griechischen, italienischen, lettischen, litauischen, maltesischen, niederländischen, polnischen, portugiesischen, rumänischen, schwedischen, slowakischen, slowenischen, spanischen, tschechischen und ungarischen Sprachfassung und zu diesem Zwecke eine Sprachenklausel enthalten.

DECLASSIFIED