



Brüssel, den 10. März 2023
(OR. en)

7274/23

ENFOPOL 107
CRIMORG 26
CT 33
IXIM 48
COLAC 25
CORDROGUE 18
JAI 286

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 9. März 2023

Empfänger: Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: COM(2023) 131 final

Betr.: Empfehlung für einen BESCHLUSS DES RATES über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Mexikanischen Staaten über den Austausch personenbezogener Daten zwischen der Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und den für die Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus zuständigen mexikanischen Behörden

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2023) 131 final.

Anl.: COM(2023) 131 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 9.3.2023
COM(2023) 131 final

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Mexikanischen Staaten über den Austausch personenbezogener Daten zwischen der Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und den für die Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus zuständigen mexikanischen Behörden

DE

DE

BEGRÜNDUNG

1. ZWECK

Die EU sollte Verhandlungen mit den Vereinigten Mexikanischen Staaten aufnehmen, um ein Abkommen zu unterzeichnen und zu schließen, das den Austausch personenbezogener Daten zwischen Europol und den für die Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus zuständigen mexikanischen Behörden ermöglicht.

2. KONTEXT DER EMPFEHLUNG

In einer globalisierten Welt, in der schwere Kriminalität und Terrorismus zunehmend länderübergreifend und polyvalent aufgestellt sind, müssen die Strafverfolgungsbehörden optimal ausgestattet sein, wenn sie im Interesse der Sicherheit der Bürger mit externen Partnern zusammenarbeiten sollen. Gemäß der EU-Strategie für die Sicherheitsunion¹ kann Europol eine Schlüsselrolle bei der Ausweitung der Zusammenarbeit mit Drittstaaten bei der Bekämpfung von Kriminalität und Terrorismus im Einklang mit anderen außenpolitischen Maßnahmen und Instrumenten der EU spielen. In der EU-Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität vom April 2021 wird die dringende Notwendigkeit betont, die Erkenntnisgewinnung im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität bei Europol weiterzuentwickeln sowie den Informationsaustausch und die Ermittlungsmaßnahmen mit (zusätzlichen) Drittstaaten und Regionen zu verstärken, die wichtige Informationsknotenpunkte für organisierte kriminelle Gruppen mit hohem Gefahrenpotenzial und großen Auswirkungen auf die EU-Mitgliedstaaten sind.²

Für Europol ist die Zusammenarbeit mit Drittstaaten und internationalen Organisationen zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus von wesentlicher Bedeutung. In Anbetracht der von Europol im Jahr 2021 erstellten Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität ist der Ausbau der Zusammenarbeit mit Drittstaaten umso wichtiger. Eines der zentralen Ergebnisse dieser Bewertung ist etwa, dass lateinamerikanische kriminelle Netzwerke weiterhin mit organisierten kriminellen Gruppen in der Europäischen Union im Bereich des Drogenhandels zusammenarbeiten werden.

Soweit dies zur Erfüllung der Aufgaben erforderlich ist, kann Europol auf der Grundlage von Arbeits- und Verwaltungsvereinbarungen Kooperationsbeziehungen mit internationalen Partnern eingehen. Diese Vereinbarungen stellen jedoch für sich genommen keine Rechtsgrundlage für den Austausch personenbezogener Daten dar. Im Gegensatz zu einem internationalen Abkommen werden diese Vereinbarungen von Europol geschlossen und sind für die EU oder ihre Mitgliedstaaten nicht bindend.³

Mit der Verordnung 2016/794⁴ des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 wurde der Rechtsrahmen für den Austausch personenbezogener Daten zwischen Europol und Drittstaaten geändert. Seit Inkrafttreten dieser Verordnung am 1. Mai 2017

¹ COM(2020) 605 final vom 24.7.2020, S. 21.

² COM(2021) 170 final vom 14.4.2021, S. 9.

³ Siehe Artikel 23 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2016/794 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und zur Ersetzung und Aufhebung der Beschlüsse 2009/371/JI, 2009/934/JI, 2009/935/JI, 2009/936/JI und 2009/968/JI des Rates (ABl. L 135 vom 24.5.2016, S. 53), im Folgenden „Verordnung (EU) 2016/794“.

⁴ Siehe Artikel 25 der Verordnung (EU) 2016/794.

wurde die Zuständigkeit für den Abschluss internationaler Abkommen zwischen Europol und Drittstaaten gemäß Artikel 218 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) auf die Union übertragen.⁵ Auf Vorschlag der Kommission hat der Rat bereits neun Ermächtigungen für Verhandlungen mit Drittstaaten⁶ und eine Ermächtigung zur Aushandlung eines umfassenden Abkommens mit Interpol angenommen, das auch den Austausch personenbezogener Daten mit Europol abdeckt.⁷ Das erste Abkommen wurde kürzlich mit Neuseeland unterzeichnet.⁸

Auch wenn diese Empfehlung speziell die Verhandlungen mit Mexiko betrifft, sollte sie als Teil umfassenderer Bemühungen zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen der EU und relevanten Ländern Lateinamerikas im Bereich der Strafverfolgung betrachtet werden. In diesem Zusammenhang empfiehlt die Europäische Kommission parallel dazu die Aufnahme von Verhandlungen über ähnliche internationale Abkommen mit Bolivien, Brasilien, Ecuador und Peru mit dem Ziel, die Bekämpfung von Terrorismus und schwerer Kriminalität zu verstärken.

3. ZIELE DER EMPFEHLUNG

Die organisierten kriminellen Gruppen in Lateinamerika stellen eine ernsthafte Bedrohung für die innere Sicherheit der EU dar, da ihre Handlungen zunehmend mit einer Reihe von Straftaten innerhalb der Union, insbesondere im Bereich des Drogenhandels, in Verbindung stehen. In der Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität in der EU (SOCTA) von 2021 wird hervorgehoben, dass beispiellose Mengen illegaler Drogen aus Lateinamerika in die EU verbracht werden. Die damit erzielten Gewinne in Höhe von mehreren Milliarden Euro dienen der Finanzierung einer Vielzahl (internationaler und EU-basierter) krimineller Organisationen und der Schwächung der Rechtsstaatlichkeit in der EU.⁹

Jüngste Berichte bestätigen, dass die Verfügbarkeit von Kokain in Europa auf einem historischen Höchststand ist und dass die Droge für die Verbraucher erschwinglicher und leichter erhältlich ist als in der Vergangenheit.¹⁰ Der Großteil der in der EU beschlagnahmten Waren wird auf dem Seeweg befördert, hauptsächlich in Seecontainern,¹¹ und aus den Herstellungsländern, einschließlich der Vereinigten Mexikanischen Staaten, und ihren lateinamerikanischen Nachbarländern direkt in die EU versandt.¹² Die organisierten kriminellen Organisationen Lateinamerikas sind gut aufgestellt und auch in anderen Kriminalitätsbereichen tätig, die in den Zuständigkeitsbereich von Europol fallen, wie

⁵ Siehe Artikel 25 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EU) 2016/794, der die Übermittlung personenbezogener Daten auf der Grundlage eines zwischen der EU und dem Drittstaat oder der internationalen Organisation geschlossenen internationalen Abkommens ermöglicht.

⁶ Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Libanon, Marokko, Türkei, Tunesien und Neuseeland.

⁷ Beschluss (EU) 1312/21 des Rates vom 19. Juli 2021, S. 2–5.

⁸ Beschluss (EU) 1090/22 des Rates vom 27. Juni 2022.

⁹ „European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment: A corrupt Influence: The infiltration and undermining of Europe’s economy and society by organised crime“ („Beurteilung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität in der Europäischen Union: Zerstörerischer Einfluss: Die Unterwanderung und Aushöhlung der europäischen Wirtschaft und Gesellschaft durch die organisierte Kriminalität“).

¹⁰ „EU Drug Market: Cocaine“, abrufbar unter www.emcdda.europa.eu.

¹¹ „Europol and the global cocaine trade“, abrufbar unter https://www.emcdda.europa.eu/publications/eu-drug-markets/cocaine/europe-and-global-cocaine-trade_en.

¹² „Europol and the global cocaine trade“, abrufbar unter https://www.emcdda.europa.eu/publications/eu-drug-markets/cocaine/europe-and-global-cocaine-trade_en.

Cyberkriminalität, Geldwäsche und Umweltkriminalität.

Mexikanische Kartelle sind multinationale polykriminelle Organisationen. Sie haben ihre kriminellen Aktivitäten in der EU intensiviert und ein maßgeschneidertes kriminelles Geschäftsmodell aufgebaut: Zahlreiche legale Unternehmensstrukturen werden genutzt, um Straftaten wie den Handel mit – auch synthetischen – Drogen zu unterstützen. Konkret wird im gemeinsamen Analysebericht von Europol und der US-amerikanischen Drogenbehörde (United States Drug Enforcement Administration – DEA) aus dem Jahr 2022 festgestellt, dass Kartelle und in der EU ansässige kriminelle Netzwerke beim Transport von Methamphetamine und Kokain von Lateinamerika in die EU zusammenarbeiten. Diese neue Form der kriminellen Zusammenarbeit erstreckt sich auch auf die Herstellung dieser illegalen Substanzen im Hoheitsgebiet einiger EU-Mitgliedstaaten.¹³

Weitere Erkenntnisse über die Beteiligung Mexikos an der Herstellung von und dem Handel mit Methamphetamine in Europa können aus den Beschlagnahmen dieser Droge in der EU (die zumeist in Drittstaaten weitertransportiert wird) gewonnen werden. So meldete Spanien 2019 die Beschlagnahme von 1,6 Tonnen und die Slowakei 2020 die Beschlagnahme von 1,5 Tonnen Methamphetamine aus Mexiko.¹⁴

In seinem Programmplanungsdokument 2022–2024 betont Europol unter anderem, dass die steigende Nachfrage nach Drogen und die wachsende Zahl an Drogenschmuggelrouten in die EU die verstärkte Zusammenarbeit mit lateinamerikanischen Ländern notwendig machen.¹⁵ Darüber hinaus wurden mexikanische kriminelle Netzwerke aufgrund ihrer langjährigen Fähigkeit, große Mengen Kokain direkt von Herstellern in Lateinamerika zu beziehen, von der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EMCDDA) und Europol als Bedrohung für Europa eingestuft.¹⁶

Mexiko beteiligt sich am Mechanismus zur Koordinierung und Zusammenarbeit im Bereich der Drogenbekämpfung der Gemeinschaft der Lateinamerikanischen und Karibischen Staaten (CELAC). Darüber hinaus sind die Vereinigten Mexikanischen Staaten Mitglied der interamerikanischen Polizeiorganisation Ameripol und des 2022 eingerichteten Lateinamerikanischen Ausschusses für innere Sicherheit (CLASI),¹⁷ der durch das europäisch-lateinamerikanische Hilfsprogramm zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität (El PAcCTO) unterstützt wird.¹⁸ Das Land hat sich somit verpflichtet, einen Beitrag zur Zerschlagung organisierter krimineller Gruppen zu leisten, die an der Herstellung von und dem Handel mit Drogen beteiligt sind. Mexiko wird von der EMCDDA als wichtiger internationaler Partner für die Reduzierung der weltweiten Verfügbarkeit von Kokain gesehen.¹⁹

Eine verstärkte operative Zusammenarbeit und der Austausch einschlägiger Informationen zwischen Europol und den Vereinigten Mexikanischen Staaten wären von großer Bedeutung für die Bekämpfung von schweren Straftaten in den zahlreichen Kriminalitätsbereichen von

¹³ „Complexities and conveniences in the international drug trade: the involvement of Mexican criminal actors in the EU drug market – A joint Europol and US Drug Enforcement Administration analysis report“, 14. Dezember 2022, abrufbar unter [Complexities and conveniences in the international drug trade: the involvement of Mexican criminal actors in the EU drug market | Europol \(europa.eu\)](https://www.europa.eu/europa/sites/europa/files/2022-12/Complexities_and_conveniences_in_the_international_drug_trade_the_involvement_of_Mexican_criminal_actors_in_the_EU_drug_market_Europol_europa.eu.pdf).

¹⁴ „EU Drug Market: Methamphetamine“, EMCDDA, abrufbar unter www.emcdda.europa.eu.

¹⁵ Europol-Programmplanungsdokument 2022–2024, S. 150.

¹⁶ „EU Drug Market: Cocaine“, abrufbar unter www.emcdda.europa.eu.

¹⁷ CLASI ist eine sehr spezifisch und operativ ausgerichtete Agentur für den politischen und fachlichen Dialog zwischen den federführenden Partnern im Bereich der Sicherheitspolitik in lateinamerikanischen Ländern.

¹⁸ „The CLASI and its political, strategic and operational implications“, 2. März 2022, abrufbar unter [The CLASI and its political, strategic and operational implications - EL PAcCTO](https://www.emcdda.europa.eu).

¹⁹ „EU Drug Market: Cocaine“, abrufbar unter www.emcdda.europa.eu.

gemeinsamem Interesse, etwa Drogenhandel und Umweltkriminalität. Da es jedoch keine gültige Rechtsgrundlage im Unionsrecht gibt, dürfen die für die Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus zuständigen mexikanischen Strafverfolgungsbehörden keine personenbezogenen Daten von Europol erhalten. Dies stellt ein Hindernis für die Weiterentwicklung der Zusammenarbeit zwischen den beiden Parteien dar.

Aus diesen Gründen und unter Berücksichtigung der politischen Strategie der EU, wie sie in der EU-Strategie für die Sicherheitsunion,²⁰ der EU-Drogenstrategie 2021–2025²¹ und dem EU-Drogenaktionsplan 2021–2025²² dargelegt ist, hält es die Kommission für erforderlich, Mexiko als weiteres vorrangiges Land für die Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen zu betrachten, das den kurzfristigen Austausch personenbezogener Daten zwischen Europol und den zuständigen mexikanischen Behörden ermöglicht.

4. RECHTLICHE ASPEKTE

Die Verordnung (EU) 2016/794 über die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) gibt den Rechtsrahmen für Europol vor, insbesondere deren Ziele, Aufgaben, Zuständigkeiten, Datenschutzgarantien und Wege der Zusammenarbeit mit externen Partnern.

Diese Empfehlung steht im Einklang mit den Bestimmungen der Europol-Verordnung.

Das Ziel der Empfehlung ist es, vom Rat eine Ermächtigung für die Kommission zur Aushandlung eines internationalen Abkommens im Namen der EU zu erlangen. Der Rat kann auf der rechtlichen Grundlage von Artikel 218 Absätze 3 und 4 AEUV eine Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen erteilen.

Die Kommission soll nach Artikel 218 AEUV ermächtigt werden, im Namen der EU ein Abkommen mit den Vereinigten Mexikanischen Staaten über den Austausch personenbezogener Daten zwischen Europol und den für die Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus zuständigen mexikanischen Behörden auszuhandeln.

Die Union hat ihre Zuständigkeit in diesem Bereich bereits ausgeübt und durch die Annahme eines Rechtsrahmens für die Tätigkeiten von Europol, einschließlich der Verarbeitung personenbezogener Daten, entsprechende Vorschriften erlassen.

²⁰ COM(2020) 605 final vom 24. Juli 2020.

²¹ Ratsdokument (EU) 14178/20 vom 18. Dezember 2020.

²² Amtsblatt der Europäischen Union C 272/02 vom 8. Juli 2021.

BESCHLUSS DES RATES

über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Mexikanischen Staaten über den Austausch personenbezogener Daten zwischen der Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und den für die Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus zuständigen mexikanischen Behörden

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), insbesondere auf Artikel 218 Absatz 3 und Artikel 4,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Verordnung (EU) 2016/794 des Europäischen Parlaments und des Rates wurde am 11. Mai 2016 erlassen und gilt seit 1. Mai 2017.²³ Sie wurde durch die Verordnung (EU) 2022/991 vom 27. Juni 2022 geändert.²⁴
- (2) Gemäß den Bestimmungen der Verordnung (EU) 2016/794, insbesondere zur Übermittlung personenbezogener Daten durch die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) an Drittstaaten oder internationale Organisationen, darf Europol auf der Grundlage eines internationalen Abkommens zwischen der Union und einem Drittstaat nach Artikel 218 AEUV, das angemessene Garantien hinsichtlich des Schutzes der Privatsphäre, der Grundrechte und der Grundfreiheiten von Personen bietet, personenbezogene Daten an eine Behörde dieses Drittstaats übermitteln.
- (3) Es sollten Verhandlungen im Hinblick auf den Abschluss eines Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Mexikanischen Staaten über den Austausch personenbezogener Daten zwischen der Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und den für die Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus zuständigen mexikanischen Behörden (im Folgenden „Abkommen“) aufgenommen werden.
- (4) Wie auch in Erwägungsgrund 35 der Verordnung (EU) 2016/794 erläutert, sollte die Kommission den Europäischen Datenschutzbeauftragten (EDSB) auch während der Verhandlungen über das Abkommen und in jedem Fall vor dem Abschluss des Abkommens konsultieren können.

²³ Verordnung (EU) 2016/794 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und zur Ersetzung und Aufhebung der Beschlüsse 2009/371/JI, 2009/934/JI, 2009/935/JI, 2009/936/JI und 2009/968/JI des Rates (ABl. L 135 vom 24.5.2016, S. 53).

²⁴ Verordnung (EU) 2022/991 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2022 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/794 in Bezug auf die Zusammenarbeit von Europol mit privaten Parteien, die Verarbeitung personenbezogener Daten durch Europol zur Unterstützung strafrechtlicher Ermittlungen und die Rolle von Europol in Forschung und Innovation (ABl. L 169 vom 27.6.2022, S. 1).

- (5) Das Abkommen sollte die Grundrechte und Grundsätze der Charta der Grundrechte der Europäischen Union wahren, namentlich das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens nach Artikel 7 der Charta, das Recht auf Schutz personenbezogener Daten nach Artikel 8 der Charta und das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und auf ein faires Verfahren nach Artikel 47 der Charta. Das Abkommen sollte im Einklang mit diesen Rechten und Grundsätzen angewendet werden.
- (6) Das Abkommen sollte die Übermittlung personenbezogener Daten oder anderer Formen der Zusammenarbeit zwischen den für den Schutz der nationalen Sicherheit zuständigen Behörden unberührt lassen —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die Kommission wird hiermit ermächtigt, im Namen der Union Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Mexikanischen Staaten über den Austausch personenbezogener Daten zwischen der Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und den für die Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus zuständigen mexikanischen Behörden zu führen.

Die Verhandlungsrichtlinien sind im Anhang beigefügt.

Artikel 2

Die Verhandlungen werden im Benehmen mit [vom Rat einzufügen: Name des Sonderausschusses] geführt.

Artikel 3

Dieser Beschluss ist an die Kommission gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident/Die Präsidentin*