



Brüssel, den 8. Mai 2023
(OR. en)

5202/05
DCL 1

CDN 1
TRANS 2

FREIGABE¹

des Dokuments	5202/05 RESTREINT UE/EU RESTRICTED
vom	10. Januar 2005
Neuer Status:	Öffentlich zugänglich
Betr.:	Empfehlung der Kommission an den Rat zur Ermächtigung der Kommission zur Aufnahme von Verhandlungen mit Kanada über ein Abkommen über die Verarbeitung von erweiterten Fluggastdaten (Advanced Passenger Information – API) und Fluggastdatensätzen (Passenger Name Record – PNR) durch Fluggesellschaften und ihre Übermittlung an die Canada Border Services Agency (CBSA)

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 31. März 2023 freigegeben.

RESTREINT UE



RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION

Brüssel, den 10. Januar 2005 (11.01)
(OR. en)

5202/05

RESTREINT UE

CDN 1
TRANS 2

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Patricia BUGNOT, Direktorin, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	6. Januar 2005
Empfänger:	der Generalsekretär/Hohe Vertreter, Herr Javier SOLANA
Betr.:	Empfehlung der Kommission an den Rat zur Ermächtigung der Kommission zur Aufnahme von Verhandlungen mit Kanada über ein Abkommen über die Verarbeitung von erweiterten Fluggastdaten (Advanced Passenger Information – API) und Fluggastdatensätzen (Passenger Name Record – PNR) durch Fluggesellschaften und ihre Übermittlung an die Canada Border Services Agency (CBSA)

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Kommissionsdokument SEK(2004) 1717 endg.

Anl.: SEK(2004) 1717 endg.



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 4.01.2005
SEK(2004) 1717 endgültig

RESTREINT UE

EMPFEHLUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT

zur Ermächtigung der Kommission zur Aufnahme von Verhandlungen mit Kanada über ein Abkommen über die Verarbeitung von erweiterten Fluggastdaten (Advanced Passenger Information – API) und Fluggastdatensätzen (Passenger Name Record – PNR) durch Fluggesellschaften und ihre Übermittlung an die Canada Border Services Agency (CBSA)

DECLASSIFIED

I. BEGRÜNDUNG

- (1) Nach den tragischen Ereignissen des 11. September 2001 in den USA verabschiedete Kanada eine Reihe von Gesetzen zum Schutz des eigenen Landes gegen die Gefahr des Terrorismus. Die Europäische Union bekennt sich zum Schutz der Grundrechte und -freiheiten, insbesondere des Rechts auf Privatsphäre, unterstützt jedoch Kanada uneingeschränkt im Kampf gegen den Terrorismus und schwere Verbrechen transnationaler Art einschließlich der organisierten Kriminalität.
- (2) Der kanadische Senat verabschiedete am 25. Oktober 2001 eine Änderung (von Section 107.1) des Customs Act, der die Canada Customs and Revenue Agency, heute Teil der Canada Border Services Agency (CBSA), dazu ermächtigt, erweiterte Fluggastdaten (Advanced Passenger Information – API) und Fluggastdatensätze (Passenger Name Record – PNR) aller Fluggäste mit Ziel Kanada zu erfassen und zu speichern.
- (3) In ähnlicher Weise ist Citizenship and Immigration Canada, heute ebenfalls Teil der CBSA, aufgrund Paragraph 148 Absatz 1 Buchstabe d) des Immigration and Refugee Protection Act befugt, von Personen, die Verkehrsmittel betreiben, bestimmte Informationen über deren Passagiere anzufordern.
- (4) Die erweiterten Fluggastdaten (API) umfassen alle Angaben zu einem in ein Land einreisenden Fluggast ab dem letzten Landeort des betreffenden Flugzeugs im Ausland. Dazu gehören sowohl Informationen zum Flug als auch zum einzelnen Fluggast. Die auf den Fluggast bezogenen Daten sind in der Regel die in maschinenlesbaren Ausweisen oder sonstigen offiziellen Reisedokumenten enthaltenen Angaben. In den Fluggastdatensätzen (PNR) werden alle Reiseangaben zu den einzelnen Fluggästen erfasst, die die beteiligten Fluggesellschaften zur Bearbeitung und Kontrolle der Buchungen benötigen.
- (5) Im Oktober 2002 begann die CBSA mit der Erfassung von API-Daten. Von März 2003 bis September 2004 führte sie schrittweise die Verpflichtung ein, PNR-Daten über alle Fluggäste mit Ziel Kanada bereitzustellen. Darüber hinaus wird vom 1. November 2004 bis zum 1. Februar 2005 schrittweise ein System zur Verhängung von Geldstrafen bei Nichteinhaltung dieser Verpflichtung eingeführt.
- (6) Zwischen diesen Maßnahmen und den in der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten geltenden Bestimmungen über den Schutz der Privatsphäre und den Datenschutz, insbesondere der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr², bestand potenziell ein Widerspruch.
- (7) Ab Februar 2005 drohen den Fluggesellschaften auf beiden Seiten des Atlantiks Sanktionen bei Nichteinhaltung der einschlägigen Bestimmungen, doch sie sind selbst

² ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31. Siehe auch Verordnung (EWG) Nr. 2299/89 des Rates vom 24. Juli 1989 über einen Verhaltenskodex im Zusammenhang mit computergesteuerten Buchungssystemen, ABl. L 220 vom 29.7.1989, S. 1, geändert durch Verordnung (EWG) Nr. 3089/93 des Rates vom 29. Oktober 1993, ABl. L 279 vom 11.11.1993, S. 1, und Verordnung (EG) Nr. 323/1999 des Rates vom 8. Februar 1999, ABl. L 40 vom 13.2.1999, S. 1.

nicht in der Lage, die betreffenden rechtlichen Probleme zu lösen. Daher muss dringend eine Lösung gefunden werden, die die Rechtsunsicherheit für Fluggesellschaften beendet sowie den Schutz der Privatsphäre und die physische Sicherheit der Fluggäste gewährleistet. Diese Regelung sollte überdies in der ganzen Gemeinschaft einheitlich angewandt werden, um den Schutz der Privatsphäre bei der Verarbeitung personenbezogener Daten sicherzustellen, eine Aufsplitterung des Binnenmarktes zu verhindern und Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Fluggesellschaften, die die kanadischen Vorschriften erfüllen (können) und denjenigen, die dies nicht tun bzw. nicht können, zu vermeiden.

- (8) Seit einem Jahr bemüht sich die Kommission in Zusammenarbeit mit Kanada um die Schaffung eines soliden rechtlichen Rahmens für die Übermittlung von API/PNR-Daten an die CBSA entsprechend dem in der Mitteilung der Kommission vom 16. Dezember 2001 an den Rat und das Parlament³ dargelegten Modell, das mit den Vereinigten Staaten bereits praktiziert wird.
- (9) Dieser rechtliche Rahmen würde drei Elemente umfassen. Grundlage wären die von der CBSA eingegangenen Verpflichtungen hinsichtlich des besonderen Schutzes von API/PNR-Daten. Diese würden es der Kommission ermöglichen, gemäß Artikel 25 Absatz 6 der Datenschutzrichtlinie (95/46/EG) – vorbehaltlich des Abschlusses der in Artikel 32 der Datenschutzrichtlinie und im Beschluss 1999/468/EG des Rates⁴ vorgeschriebenen Verfahren – festzustellen, dass ein angemessenes Schutzniveau gewährleistet ist. Zusätzlich zu diesem Kommissionsbeschluss (Angemessenheitsfeststellung) müsste ein bilaterales Abkommen zwischen der Gemeinschaft und Kanada geschlossen werden, um solche rechtlichen Fragen zu regeln, die nicht Gegenstand des Beschlusses sind.
- (10) Die wichtigste rechtliche Frage, die in dem internationalen Abkommen geregelt werden muss, betrifft die Gewährleistung einer rechtmäßigen Verarbeitung von API/PNR-Daten, d. h. die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Datenübermittlung durch Fluggesellschaften nach Kanada, die mit den Bestimmungen des Artikels 7 der Richtlinie 95/46/EG vollständig in Einklang steht. Dort wird aufgeführt, unter welchen Voraussetzungen die Verarbeitung personenbezogener Daten ausschließlich erfolgen darf. Dazu gehört unter anderem, dass die Verarbeitung für die Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung erforderlich ist, der der für die Verarbeitung Verantwortliche unterliegt (Art. 7 Buchstabe c)). Dabei handelt es sich jedoch um Verpflichtungen nach dem Gemeinschaftsrecht oder dem innerstaatlichen Recht der Mitgliedstaaten und nicht um Verpflichtungen, die von Drittländern auferlegt werden. Vorausgesetzt, dass die Kommission für die CBSA eine Angemessenheitsfeststellung trifft, wäre daher ein internationales Abkommen, nach dem die Fluggesellschaften verpflichtet wären, API/PNR-Daten gemäß den Anforderungen der CBSA zu verarbeiten, ein geeignetes Mittel, um eine rechtliche Grundlage für die Verarbeitung von Daten durch die Fluggesellschaften im Einklang mit der Richtlinie 95/46/EG zu schaffen.

³ KOM(2003) 826 endg., „Übermittlung von Fluggastdatensätzen (PNR): Ein sektorübergreifendes EU-Konzept“.

⁴ Beschluss des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, ABl. L 184 vom 17.7.1999, S. 23.

- (11) Diese Verpflichtung bestünde nur dann, wenn eine Angemessenheitsfeststellung bezüglich der CBSA getroffen worden wäre. Auf diese Weise würde eine andauernde Nichteinhaltung der Verpflichtungen durch Kanada, die zur Aussetzung der Angemessenheitsfeststellung durch die Kommission führt, auch automatisch die Aussetzung des Abkommens nach sich ziehen. Damit wird die kohärente Verknüpfung der drei Instrumente gewährleistet, die zusammen genommen einen geeigneten rechtlichen Rahmen für die Übermittlung von API/PNR-Daten an die CBSA bilden werden.
- (12) Über diese konkreten rechtlichen Fragen hinaus sollte das internationale Abkommen auch allgemeine Grundsätze wie Nichtdiskriminierung und Gegenseitigkeit enthalten und eine gemeinsame Überprüfung der Erfüllung der Verpflichtungen durch Kanada vorsehen.
- (13) Aus den genannten Gründen sollte die Gemeinschaft mit Kanada Verhandlungen über ein förmliches bilaterales Abkommen über die Verarbeitung von API/PNR-Daten durch Fluggesellschaften und ihre Übermittlung an die CBSA aufnehmen. Das Abkommen soll den Schutz der Grundrechte und -freiheiten, insbesondere des Rechts auf Privatsphäre, gewährleisten und zugleich die Fluggesellschaften zur Verarbeitung von API/PNR-Daten gemäß den Anforderungen der CBSA verpflichten.
- (14) Daher ersucht die Kommission den Rat, die folgende Empfehlung zur Aufnahme von Verhandlungen anzunehmen.

II. EMPFEHLUNG

Im Einklang mit der beigefügten Begründung empfiehlt die Kommission dem Rat,

- die Kommission zur Aushandlung eines Abkommens zu ermächtigen, das Fluggesellschaften verpflichtet, erweiterte Fluggastdaten (Advanced Passenger Information – API) und Fluggastdatensätze (Passenger Name Record – PNR) zu verarbeiten und an die CBSA zu übermitteln; das Abkommen soll den Schutz der Grundrechte und -freiheiten, insbesondere des Rechts auf Privatsphäre, gewährleisten und die Fluggesellschaften zur Verarbeitung von API/PNR-Daten gemäß den Anforderungen der CBSA verpflichten;
- die beigefügten Verhandlungsrichtlinien anzunehmen.

DECLASSIFIED

ANHANG

VERHANDLUNGSRICHTLINIEN

- Die den Fluggesellschaften auferlegte Verpflichtung, der CBSA auf deren Ersuchen hin Daten zu übermitteln, gilt nur für Datenübermittlungen, für die im Rahmen eines Kommissionsbeschlusses gemäß der Richtlinie 95/46/EG festgestellt wurde, dass der von der CBSA für die API/PNR-Daten gewährte Schutz angemessen ist (Angemessenheitsfeststellung).
- Durch das Abkommen sollten diejenigen von der CBSA eingegangenen Verpflichtungen Rechtsverbindlichkeit erlangen, die nicht von den geltenden kanadischen Rechtsvorschriften oder neuen, von der CBSA erlassenen inländischen rechtsverbindlichen Bestimmungen abgedeckt werden, die jedoch zur Gewährleistung eines angemessenen Schutzniveaus erforderlich sind.
- Die Verarbeitung von API/PNR-Daten durch die CBSA sollte keine Diskriminierung von Fluggästen aus der EU zur Folge haben.
- Ein Mechanismus zur gemeinsamen Überprüfung der Umsetzung aller Punkte im Zusammenhang mit dem Abkommen sollte vorgesehen werden.
- Das Abkommen sollte gewährleisten, dass Kanada nach dem Gegenseitigkeitsprinzip die EU unterstützt, wenn diese die Einrichtung eines europäischen Fluggast-Identifikationssystems beschließt.