

Brüssel, den 8.9.2020
SWD(2020) 175 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

**der Richtlinie 2004/82/EG des Rates über die Verpflichtung von
Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln**

{SWD(2020) 174 final}

Hintergrund der Evaluierung

Im Rahmen dieser Evaluierung wird die 2004 angenommene Richtlinie 2004/82/EG (im Folgenden „API-Richtlinie“) bewertet; ihre Umsetzungsfrist war der 5. September 2006 und sie wurde im Jahr 2012 erstmals bewertet. Vorab-Fluggastdaten (Advance Passenger Information – API) bezeichnen in der Regel Angaben zu Fluggästen, die bei der Abfertigung oder zum Zeitpunkt der Online-Abfertigung erfasst werden. Sie umfassen biografische Daten des Fluggastes, die idealerweise dem maschinenlesbaren Bereich des Reisedokuments entnommen werden, sowie einige Informationen zu seinem Flug.

Mit der Richtlinie sollen die Grenzkontrollen verbessert und die illegale Einwanderung bekämpft werden, indem die Beförderungsunternehmen Angaben über die beförderten Personen vorab an die zuständigen nationalen Behörden übermitteln. Ferner räumt sie den Durchführungsländern die Möglichkeit ein, die Daten zu Strafverfolgungszwecken zu verwenden.

Die Kommission hat eine Evaluierung eingeleitet, um die Umsetzung der Richtlinie hinsichtlich ihrer **Relevanz, Kohärenz, Wirksamkeit, Effizienz und des EU-Mehrwerts** zu bewerten. Im Rahmen der Evaluierung wurde ein breites Spektrum von Interessenträgern konsultiert, darunter Mitgliedstaaten, Verkehrsunternehmen, Industrie, Öffentlichkeit, EU-Institutionen und Agenturen.

Wichtigste Ergebnisse

In Bezug auf die **Relevanz der Richtlinie** wurde in der Bewertung festgestellt, dass die Begründung für die Erfassung von API-Daten 15 Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie immer noch ihre Gültigkeit hat. Die Ziele (d. h. Grenzkontrolle, Bekämpfung irregulärer Migration, Strafverfolgung einschließlich Terrorismusbekämpfung) sind nach wie vor in hohem Maße relevant für die einschlägigen Akteure und die Gesellschaft insgesamt. Darüber hinaus ist die Erfassung von API-Daten wichtig, um legale Reisen zu erleichtern, was derzeit nicht per se ein Ziel der Richtlinie ist. Die Professionalisierung und Internationalisierung terroristischer und krimineller Gruppen sowie ihrer grenzüberschreitenden Aktivitäten, aber auch internationale Forderungen nach einer verstärkten Nutzung von API-Daten legen nahe, dass **dieses Instrument künftig noch wichtiger sein wird**, um die durchführenden Länder bei der Bewältigung neuer Herausforderungen auch vor dem Hintergrund der Anforderungen der Vereinten Nationen¹ zu unterstützen.

Die **mangelnde Harmonisierung** bei der Umsetzung der Richtlinie stellt jedoch ein **Hindernis für ihre Wirksamkeit und Kohärenz** dar. Aufgrund der in der Richtlinie

¹ Resolutionen [2178\(2014\)](#), [2309\(2016\)](#), [2396\(2017\)](#) und [2482 \(2019\)](#) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen.

festgelegten „Mindestanforderungen“ ergibt sich bei der Umsetzung von API-Systemen und der tatsächlichen Verwendung von API-Daten ein unzusammenhängendes Bild. Zudem führte die den durchführenden Ländern eingeräumte Möglichkeit, API-Daten zu Strafverfolgungszwecken zu erfassen und zu verwenden, ohne diese Zwecke klar zu definieren oder einen Rahmen für die Datenverarbeitung festzulegen, zu einer uneinheitlichen Umsetzung auf nationaler Ebene. Es gibt auch mehrere Diskrepanzen in Bezug auf andere EU-Instrumente, die operative Herausforderungen in der Praxis und Unsicherheiten für die betroffenen Personen mit sich bringen, und die Datenschutzanforderungen stehen nicht im Einklang mit den jüngsten Entwicklungen in diesem Bereich. Ferner steht die API-Richtlinie nicht vollständig im Einklang mit dem internationalen Rechtsrahmen für Fluggastinformationen, was insbesondere für Datenfelder und Übertragungsstandards gilt.

Was die **Effizienz** betrifft, so wird die Auffassung der nationalen Behörden, dass die Gesamtkosten für die Anwendung von API-Systemen verhältnismäßig und gerechtfertigt sind, von den Luftfahrtunternehmen angesichts der für sie geringen Vorteile nur teilweise geteilt.

In Bezug auf den **EU-Mehrwert** zeigt die Bewertung, dass es unwahrscheinlich ist, dass ohne ein Eingreifen der EU die Vorteile, die sich aus der Anwendung von API-Systemen ergeben, EU-weit erzielt worden wären. Die in der Richtlinie angegangenen Bereiche würden nach wie vor Maßnahmen auf EU-Ebene erfordern.

Gleichzeitig wird in der Evaluierung auf eine Reihe von Mängeln im Zusammenhang mit der API-Richtlinie hingewiesen, nämlich auf das Fehlen von i) Standardisierung und Harmonisierung, ii) detaillierten Datenschutzgarantien und iii) einer klaren Angleichung an die jüngsten politischen und rechtlichen Entwicklungen auf EU-Ebene. Diese Elemente beeinträchtigen die Wirkung der Richtlinie, verursachen Belastungen für die Interessenträger und schaffen ein gewisses Maß an Rechtsunsicherheit sowohl für die Stellen, die die Daten erfassen und übermitteln, für die Behörden, die sie verarbeiten, als auch letztlich für die betroffenen Personen. Sie sollten daher im allgemeinen Rahmen für die Regulierung von API-Daten angemessen berücksichtigt werden, da es ansonsten unwahrscheinlich wäre, dass sich die Probleme im Laufe der Zeit lösen.