Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu folgenden Vorlagen: „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Erhebung und Übermittlung vorab übermittelter Fluggastdaten (API) zur Verbesserung und Erleichterung der Kontrollen an den Außengrenzen, zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/817 und der Verordnung (EU) 2018/1726 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2004/82/EG des Rates“

(COM(2022) 729 final)

und „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Erhebung und Übermittlung von API-Daten zur Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/818“

(COM(2022) 731 final)

(2023/C 228/13)

Berichterstatter: **Tymoteusz Adam ZYCH**

Befassung	Europäische Kommission, 8.2.2023
Rechtsgrundlage	Artikel 77 Absatz 2 und Artikel 79 Absatz 2 Buchstabe c des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	3.4.2023
Verabschiedung im Plenum	27.4.2023
Plenartagung Nr.	578
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	137/0/0

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die Vorschläge der Europäischen Kommission zu vorab übermittelten Fluggastdaten ([1]). Damit wird der Notwendigkeit einer wirksamen Erhebung und Weiterleitung von vorab übermittelten Fluggastdaten (API) und Fluggastdatensätzen (PNR) Rechnung getragen, um die Grenzkontrollen zu verbessern, die illegale Einwanderung zu bekämpfen und Sicherheitserfordernissen wie bspw. der Verhinderung und der Bekämpfung von Terrorismus und schwerer Kriminalität nachzukommen.

1.2. Solange API- und PNR-Daten durch die geltenden Richtlinien (API-Richtlinie ([2]) und PNR-Richtlinie ([3])) geregelt werden, wird es nach Auffassung des EWSA auch weiterhin Unterschiede bei ihrer Umsetzung auf einzelstaatlicher Ebene geben, die nicht gewünscht sind.

1.3. Die Verordnungen sind notwendig, um die Umsetzung der Richtlinien zu vereinheitlichen und die Erhebung und Übermittlung von API- und PNR-Daten effizienter zu gestalten, da sie die voneinander abweichenden Praktiken in den Mitgliedstaaten beseitigen. Sie dienen der Erhöhung der Rechtssicherheit, der Beschleunigung der Passagierströme und der Reduzierung der verwaltungstechnischen Schwierigkeiten für die Luftfahrtunternehmen.

([1]) Es liegen zwei Vorschläge vor: (a) der Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Erhebung und Übermittlung vorab übermittelter Fluggastdaten (API) zur Verbesserung und Erleichterung der Kontrollen an den Außengrenzen, zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/817 und der Verordnung (EU) 2018/1726 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2004/82/EG des Rates und (b) der Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Erhebung und Übermittlung von API-Daten zur Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/818.

([2]) Richtlinie 2004/82/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln (ABl. L 261 vom 6.8.2004, S. 24).

([3]) Richtlinie (EU) 2016/681 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 132).

1.4. Der EWSA unterstreicht die Bedeutung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Charta) für die Anwendung der vorgeschlagenen Verordnungen. Die Rechte schutzbedürftiger Gruppen, insbesondere von Menschen mit Behinderungen, sollten sorgfältig berücksichtigt werden.

1.5. Ein wichtiges Argument für die Annahme der Vorschläge ist, dass die geltenden Richtlinien (API-Richtlinie und PNR-Richtlinie) in der Kritik stehen, weil sie nicht den aktuellen Datenschutzstandards entsprechen.

1.6. Der EWSA erkennt an, dass die Kosten, die bei eu-LISA im Zusammenhang mit der Konzeption, der Entwicklung, dem Hosting und dem technischen Betrieb des Routers anfallen, aus dem Gesamthaushalt der EU getragen werden müssen. Entsprechendes gilt für die Kosten, die den Mitgliedstaaten durch ihre Anbindung an den Router und die Integration mit dem Router entstehen.

1.7. Der EWSA stellt jedoch fest, dass die vorgeschlagenen Verordnungen neben den weitreichenden technischen Änderungen des derzeit funktionierenden Systems erhebliche rechtliche Änderungen vorsehen. Die neuen API- und PNR-Rahmen erfordern deshalb eine kontinuierliche und gründliche Überwachung durch Mitgliedstaaten, Kommission, Fluggesellschaften, zuständige Behörden sowie durch eu-LISA, insbesondere im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten. Aus diesem Grund unterstreicht der EWSA, dass dringend eine Informationskampagne über die neuen Rechtsvorschriften sowie Schulungen für Fluggesellschaften durchgeführt werden müssen. Daneben werden regelmäßige Überprüfungen in engeren Zeitabständen vorgeschlagen. Außerdem sollten zusätzliche Verfahren zur Überwachung des Betriebsablaufs innerhalb der neuen Rahmen für die Erhebung und Übermittlung der API- und PNR-Daten erwogen werden.

1.8. Der EWSA weiß um die Tatsache, dass nicht alle Fluggäste, die die EU-Außengrenzen überqueren, in den Anwendungsbereich der Vorschläge fallen. Mit Blick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und in Anbetracht der Besonderheiten des Luftverkehrs erscheint es zum gegenwärtigen Zeitpunkt gerechtfertigt, die Vorschläge auf den Luftverkehr zu beschränken. Bei einer Ex-post-Folgenabschätzung der Verordnungen sollte die Kommission indes prüfen, ob der Anwendungsbereich auf andere Verkehrsmittel, insbesondere den Seeverkehr, ausgedehnt werden muss.

1.9. Darüber hinaus kann der EWSA die Bedenken im Zusammenhang mit der praktischen Anwendung der in den Vorschlägen enthaltenen Bestimmungen nachvollziehen. Er schlägt vor, die Vorschriften in Bezug auf Sanktionen, die gegen private Luftfahrtunternehmen verhängt werden, präziser zu formulieren. Da es in der Praxis unmöglich ist, absolute Genauigkeit der vorab übermittelten Fluggastdaten zu gewährleisten, wird außerdem vorgeschlagen, über eine Toleranzschwelle auf EU-Ebene für Fehler bei der Erhebung und Übermittlung der Daten nachzudenken und klarzustellen, dass Sanktionen gegen nicht kooperative Beförderungsunternehmen verhängt werden bzw. nur dann verhängt werden, wenn das akzeptable Mindestqualitätsniveau für vorab übermittelte Fluggastdaten (wie auf EU-Ebene definiert) nicht erreicht wird.

2. **Einführung**

2.1. Der Gegenstand dieser Stellungnahme ist in erster Linie die vorgeschlagene Verordnung über die Erhebung und Übermittlung vorab übermittelter Fluggastdaten (API) ([4]). Kurz untersucht wird außerdem ein zweiter Vorschlag für eine Verordnung, der sich auf die Erhebung und Übermittlung von API-Daten im Zusammenhang mit terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität ([5]) bezieht (siehe Abschnitt 7), der neue Regelungen der PNR-Daten aufgrund der geplanten Änderungen an den API-Daten umfasst.

2.2. Die vorgeschlagenen Verordnungen gelten nur für den Luftverkehr. Andere Verkehrsarten, darunter der See- und Landverkehr, sind ausgenommen. Der Vorschlag bezieht sich sowohl auf Charter- als auch auf Geschäftsflüge.

2.3. Die geltende API-Richtlinie wird mit den vorgeschlagenen Verordnungen aufgehoben, die nach ihrer Annahme Bestandteil des Schengen-Besitzstands sind.

3. **Allgemeine Bemerkungen**

3.1. Der EWSA erkennt an, dass die bestehenden Systeme für Fluggäste aufgrund der zunehmenden Beliebtheit des Luftverkehrs nicht mehr effizient genug sind. Sie müssen verbessert werden, um insbesondere einen reibungslosen Passagierverkehr gewährleisten zu können. Die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) meldete 2019 4,5 Mrd. Fluggäste im Linienflugverkehr. Jedes Jahr reist mehr als eine halbe Milliarde Fluggäste in die EU ein oder aus der EU aus. An

([4]) COM(2022) 729 final.
([5]) COM(2022) 731 final.

dieser Situation hat sich weder durch die COVID-19-Pandemie noch durch den russischen Angriffskrieg in der Ukraine etwas geändert. Es bedarf deshalb innovativer Lösungen, um die Kontrollen an den Grenzen zu beschleunigen und zu verbessern. Trotz des pandemiebedingten Einbruchs des Luftverkehrs in den Jahren 2020/21 erholt sich der Flugverkehr.

3.2. Der EWSA ist sich dessen bewusst, dass es unabhängig von der Effizienz der Kontrollen und der Geschwindigkeit der Abfertigung von Fluggästen wirksame Instrumente geben muss, um der illegalen Einwanderung entgegenzuwirken und die Außengrenzen der EU zu schützen.

3.3. Nach Ansicht des EWSA versprechen automatische Systeme zur Datenerhebung erhebliche Vorteile, darunter Effizienzsteigerungen, technologische Landgewinne, höhere Qualität und Beschleunigung der Datenerfassung.

3.4. Wie bei jeder innovativen Technologie bringt die Automatisierung der Datenerhebung und -übermittlung auch Risiken und komplexe politische Herausforderungen mit sich, so etwa Fragen wie Sicherheit und Überwachung, sozioökonomische Aspekte, Ethik, Privatsphäre, Zuverlässigkeit.

3.5. Vorab übermittelte Fluggastdaten (API) sind Datensätze mit Angaben zur Identität von Fluggästen, die in deren Reisedokumenten enthalten sind. Außerdem enthalten sind die Fluginformationen, die bei der Abfertigung erhoben und anschließend den Grenzbehörden des Bestimmungslandes übermittelt werden. Vorab übermittelte Fluggastdaten umfassen die biografischen Daten des Fluggastes, die im Idealfall aus dem maschinenlesbaren Bereich des Reisedokuments ausgelesen werden, sowie einige Informationen zu seinem Flug.

3.6. Das System für die Erhebung und Weiterleitung von vorab übermittelten Fluggastdaten beruht darauf, dass Fluggastdaten vor der Ankunft eines Fluges an die zuständigen Behörden weitergeleitet werden, damit sie nach Maßgabe der geltenden Rechtsvorschriften eine Vorabkontrolle der Reisenden anhand von Risikoprofilen, Überwachungslisten und Datenbanken durchführen können.

3.7. Der EWSA ist sich bewusst, dass die geltende Richtlinie die Fluggesellschaften verpflichtet, vorab übermittelte Fluggastdaten auf Anfrage vor dem Start des Fluges an die Grenzbehörden des Bestimmungslandes zu übermitteln. Indes verpflichtet sie die Mitgliedstaaten nicht, von Fluggesellschaften vorab übermittelte Fluggastdaten anzufordern. In der Folge hat sich bei den Behörden der Mitgliedstaaten eine uneinheitliche Vorgehensweise herausgebildet, bei der manche Stellen vorab übermittelte Fluggastdaten anfordern, andere jedoch nicht. Laut Begründung werden vorab übermittelte Fluggastdaten für schätzungsweise 65 % der ankommenden Flüge erhoben, sodass es in der Praxis leicht ist, Kontrollen und Überprüfungen zu umgehen. Darüber hinaus wurde in der Bewertung der API-Richtlinie durch die Kommission [6] festgestellt, dass auch vorab angeforderte Fluggastdaten nicht immer einheitlich durch die einzelstaatlichen Behörden verarbeitet werden.

3.8. Der EWSA ist sich der Schwachstellen des derzeitigen durch die Richtlinie geschaffenen Systems bewusst. Die Bewertung ergab, dass die mangelnde Standardisierung und Harmonisierung den Nutzen der Verarbeitung vorab übermittelter Fluggastdaten schmälert. Dies geht zulasten der Interessenträger und führt zu einem gewissen Maß an Rechtsunsicherheit.

3.9. Der EWSA sieht außerdem eine potenzielle Gefahr für die Beschäftigten in der Luftfahrtbranche im Zusammenhang mit der Nutzung automatischer Datenerhebungssysteme. Der EWSA empfiehlt deshalb Schulungen für die Beschäftigten, durch die die Probleme, die sich aus der Umsetzung der vorgeschlagenen Verordnungen ergeben könnten, gelöst werden könnten.

3.10. Allerdings geht der EWSA davon aus, dass die vorgeschlagene Verordnung über das Grenzmanagement keine negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung und die Situation der Arbeitnehmer haben wird, sondern lediglich die Effizienz und die Zuverlässigkeit jener Verfahren zur Datenerhebung und -übermittlung verbessern wird, die bereits automatisiert sind.

4. **Notwendigkeit der API-Verordnung zur Verbesserung und Erleichterung der Kontrollen an den Außengrenzen**

4.1. Erfahrungen mit der Anwendung und Bewertung der geltenden Richtlinie haben zahlreiche Mängel im derzeitigen Systems offenbart, darunter Ineffizienz, Kostenintensität sowie formale und administrative Schwierigkeiten für die Beförderungsunternehmen. Darüber hinaus sind einige Bestimmungen der Richtlinie unklar, führen zu Auslegungsproblemen, divergierender Anwendung in den Mitgliedstaaten sowie zu Widersprüchen zu anderen Bestimmungen des EU-Rechts.

---

[6] Europäische Kommission, Arbeitsunterlage, *Evaluation of the Council Directive 2004/82/EC on the obligation of carriers to communicate passenger data (API Directive)*, Brüssel, 8.9.2020, SWD(2020)174 final.

4.2. Unter den wichtigsten Mängeln der geltenden Richtlinie sind zu nennen:

— Derzeit sind die Luftfahrtunternehmen verpflichtet, die nationalen Systeme zur Übermittlung von API-Daten der einzelnen Mitgliedstaaten zu verstehen und sich an diese anzupassen.

— Derzeit sind die Beförderungsunternehmen in manchen Fällen verpflichtet, dieselben Daten an verschiedene Behörden zu übermitteln.

— Außerdem unterscheiden sich derzeit die von den zuständigen Behörden verlangten Angaben quantitativ und qualitativ auch von einem umsetzenden Mitgliedstaat zum anderen.

— Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie enthält eine nicht erschöpfende Liste von Angaben, die nicht im Einklang mit internationalen Standards steht.

— Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie erlaubt die Übermittlung von Daten „auf elektronischem oder, sollte die Übertragung nicht gelingen, auf jedem anderen geeigneten Weg", was kein bestimmtes Übertragungsprotokoll und -format vorschreibt. Dies führt zu einer zusätzlichen Belastung für die Beförderungsunternehmen (die beispielsweise den zuständigen Behörden Daten in unterschiedlichen Formaten übermitteln müssen), bleibt allerdings auch nicht ohne Folgen für die Aktualität und die Qualität der vorab übermittelten Fluggastdaten und somit ihren Nutzwert.

— Die Abläufe zur Erfassung, Übermittlung, Verarbeitung und Analyse von API-Daten unterscheiden sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat in Bezug auf Verfahren, Zeitpunkt, Format und Häufigkeit der Übermittlung.

— Die Richtlinie enthält keine detaillierten Garantien für den Schutz personenbezogener Daten (mit Ausnahme von Artikel 6 Absatz 1, demzufolge die Behörden die zu Zwecken der Kontrolle der illegalen Einwanderung gewonnenen vorab übermittelten Fluggastdaten binnen 24 Stunden nach der Übermittlung löschen müssen). Demgegenüber enthalten entsprechende Bestimmungen anderer Rechtsakte wie des EES (Kapitel VII Artikel 51-59), des ETIAS (Kapitel XII Datenschutz Artikel 59-70) und der PNR-Verordnung (Artikel 12 und 13) detailliertere Datenschutzbestimmungen.

4.3. Ein weiteres wichtiges Argument für die Annahme der vorgeschlagenen Verordnung ist, dass die Richtlinie in der Kritik steht, weil sie nicht den geltenden Datenschutzstandards entspricht. Folgende Aspekte in der Richtlinie gelten als bedenklich:

— Die Liste der von den Fluggesellschaften angeforderten vorab übermittelten Fluggastdaten ist nicht erschöpfend, was dem Grundsatz der Datensparsamkeit zuwiderläuft.

— Unklar bleibt, zu welchem Zweck vorab übermittelte Fluggastdaten erhoben werden sollen (entweder für die Grenzkontrolle und/oder die Strafverfolgung).

— Aus Sicht der Grenzkontrollanforderungen ist die Dauer der Speicherung von 24 Stunden zu knapp bemessen und nicht praktikabel.

— Die Vorschriften über die Speicherung der Daten und die anschließende Nutzung sind weder hinreichend definiert noch klar.

4.4. Um die festgestellten Mängel zu beheben, ist in der vorgeschlagenen Verordnung die Schaffung eines zentralen API-Routers vorgesehen. So sollen die Vorabkontrollen an den jeweiligen Außengrenzen mithilfe zuverlässiger und vollständiger Fluggastdaten verbessert und die Abfertigung der Reisenden erleichtert werden.

5. **Anwendungsbereich und Inhalt der Verordnung**

5.1. Angesichts der vorstehenden Ausführungen stellt der EWSA fest, dass der Aufbau eines für alle Mitgliedstaaten einheitlichen Systems auf EU-Ebene unter anderem die Einrichtung einer Zentralstelle für Fluggastdaten ermöglichen wird, d. h. die Zentralisierung des Verfahrens für die Erhebung aller Daten von Beförderungsunternehmen und deren Weiterleitung an die zuständigen Behörden. Durch ein einheitliches System könnte die Qualität der erhobenen Daten verbessert und der gesamte Prozess vollständig automatisiert werden, was die Kosten für öffentliche Einrichtungen, Beförderungsunternehmen und die Reisenden selbst senken würde.

5.2. Die vorgeschlagene Verordnung dient der Vereinheitlichung und Vereinfachung des Verfahrens für die Erhebung und Übermittlung von Fluggastdaten. Dies wäre nicht nur für die einzelstaatlichen Behörden vorteilhaft, sondern läge auch im Interesse der Luftfahrtindustrie, selbst wenn sie verpflichtet sein wird, vorab übermittelte Fluggastdaten für alle Flüge in die EU zu erheben und zu übermitteln. Dennoch wird die vorgeschlagene Verordnung Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit schaffen und somit auch die Einhaltung durch die Luftfahrtunternehmen verbessern.

5.3. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Ziele der API-Richtlinie durch die vorgeschlagene Verordnung besser garantiert werden könnten. Es ist unwahrscheinlich, dass die Vorteile, die sich aus der Einführung von API-Systemen durch die umsetzenden Länder ergeben haben, ohne ein Eingreifen der EU erzielt worden wären. Grund für den Verordnungsvorschlag ist also die Tatsache, dass die uneinheitliche Umsetzung der Richtlinie ein Hemmschuh für ihre Wirksamkeit und die Kohärenz ist.

5.4. Der EWSA stellt weiterhin fest, dass die Richtlinie aufgrund der seit ihrem Inkrafttreten verstrichenen Zeit nachgebessert werden muss, und dies erst recht, weil sich die Informationstechnologien seit 2004 weiterentwickelt haben. Gemäß der vorgeschlagenen Verordnung wird das neue System vollständig mit den bereits genutzten Lösungen kompatibel sein, d. h. mit dem Schengener Informationssystem (SIS), dem Visa-Informationssystem (VIS), Eurodac, dem Einreise-/Ausreisesystem (EES), dem Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS) und dem Europäischen Strafregisterinformationssystem für Drittstaatsangehörige (ECRIS-TCN), einem zentralen System zur Bestimmung der Mitgliedstaaten, denen Informationen über Verurteilungen von Drittstaatenangehörigen und Staatenlosen vorliegen.

6. **Effizienz der vorgeschlagenen Lösungen**

6.1. Der EWSA unterstützt die Annahme von Lösungen, die wirksame Kontrollen an den Außengrenzen und einen kohärenten Ansatz im gesamten Schengen-Raum gewährleisten, wozu auch die Möglichkeit der Vorabkontrolle von Reisenden anhand von vorab übermittelten Fluggastdaten gehört.

6.2. Ungeachtet seiner allgemeinen Unterstützung für die vorgeschlagene Verordnung äußert der EWSA jedoch auch seine Besorgnis angesichts der Missbrauchsrisiken im Zusammenhang mit der Zentralisierung des Erhebungsverfahrens und der Übermittlung der Fluggastdaten, zumal wenn es sich dabei um personenbezogene Daten handelt. Diese Befürchtungen sind auch dadurch gerechtfertigt, dass sich der Router, über den die Daten übermittelt werden, noch in der Planungsphase befindet. Mit seiner Konzeption, dem Aufbau, der Entwicklung, der Bewirtschaftung und der technischen Betreuung wurde die Agentur der Europäischen Union für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA) betraut.

6.3. Der EWSA erkennt an, dass sich die Annahme der vorgeschlagenen Verordnung auf den Finanz- und Personalbedarf von eu-LISA und der zuständigen Grenzbehörden der Mitgliedstaaten auswirken wird. Es wird geschätzt, dass sich die zusätzlichen Kosten auf 45 Mio. EUR (33 Mio. EUR im laufenden MFR) für die Einrichtung des Routers, auf 9 Mio. EUR pro Jahr ab 2029 für dessen technische Verwaltung und auf rund 27 Mio. EUR für die Mitgliedstaaten zulasten des Unionshaushalts belaufen werden.

6.4. Der EWSA begrüßt die genaue und umfassende Spezifizierung der in den vorab übermittelten Fluggastdaten (gemäß Artikel 4 Absatz 2 und Absatz 3 des Vorschlags) zu liefernden Daten zum Zweck der besseren und leichteren Kontrollen an den Außengrenzen.

6.5. Der EWSA betont, dass die vorgeschlagene Verordnung es der Kommission ermöglicht, zahlreiche Einzelfragen, insbesondere technischer Art, im Wege später zu erlassender delegierter Rechtsakte zu klären. Die abschließende Bewertung der vorgeschlagenen Verordnungen hängt deshalb von den zu einem späteren Zeitpunkt zu erlassenden detaillierten Bestimmungen sowie von der Qualität der angenommenen technischen Lösungen ab.

6.6. Der EWSA sieht sich deshalb genötigt, Sicherheitsbedenken in Bezug auf den Datenschutz anzumelden. Für den EWSA geht es beim wirksamen Datenschutz gerade auch um den Schutz der Grundrechte, und insbesondere des Rechts auf Privatsphäre und des Rechts auf den Schutz personenbezogener Daten, wozu das Recht auf Information über die Erfassung, die Speicherung und die Verarbeitung dieser Daten gehört. Daher unterstützt der EWSA voll und ganz die neue Verpflichtung zu regelmäßigen Überprüfungen in Bezug auf den Schutz personenbezogener Daten. Gleichzeitig schlägt der EWSA vor, zu prüfen, ob die zuständigen nationalen Datenschutzbehörden dafür sorgen sollten, dass die Verarbeitung von personenbezogenen Fluggastdaten öfter als alle vier Jahre geprüft wird.

6.7. Eu-LISA, die Mitgliedstaaten und die Luftfahrtunternehmen müssen zusammenarbeiten, um eine möglichst hohe Leistungsfähigkeit des Routers sicherzustellen. Der Auftrag an eu-LISA, Schulungen für diejenigen anzubieten, die an der technischen Nutzung des Routers interessiert sind, ist deshalb positiv zu bewerten.

6.8. Der EWSA spricht sich im Sinne des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und des Strebens nach bestmöglichem Schutz personenbezogener Daten dafür aus, Angaben wie Staatsangehörigkeit, Geschlecht und Geburtsdatum von der statistischen Erhebung auszunehmen.

7. **Die Bedeutung der PNR-Verordnung (zweiter Verordnungsvorschlag)**

7.1. Der EWSA betrachtet die zweite vorgeschlagene Verordnung als notwendige und konsequente Änderung des Systems zur Erhebung und Übermittlung von Fluggastdatensätzen im Zusammenhang mit der Reform der vorab übermittelten Fluggastdaten.

7.2. Die Vereinheitlichung des Systems durch die Annahme der beiden Verordnungen auf EU-Ebene und die Schaffung eines von eu-LISA verwalteten Routers wird die Sicherheit erhöhen, indem Reisende, von denen ein hohes Sicherheitsrisiko ausgeht, wirksamer identifiziert werden und das Reiseverhalten verdächtiger Personen klargelegt wird.

8. **Kosten der Verordnungen**

8.1. Der EWSA gelangt zu dem Schluss, dass die Annahme der vorgeschlagenen Verordnungen Kosten für den EU-Haushalt, Ausgaben für die Mitgliedstaaten und auch Investitionsbedarf aufseiten der Luftfahrtindustrie (laut Folgenabschätzung ca. 75 Mio. EUR) verursachen wird. Insgesamt dürfte der Nutzen die Kosten jedoch überwiegen, da diese durch den rationalisierten und zentralisierten Ansatz für die Übermittlung der Informationen an die zuständigen nationalen Behörden ausgeglichen werden.

8.2. Die vorgeschlagenen Verordnungen senken die Betriebskosten und auch die normalerweise aufgrund unzureichender oder fehlender Reisedaten verhängten Sanktionen. Darüber hinaus wird das Inkrafttreten der Verordnungen die Überwachung der Grenzübertritte sowie die Arbeit der Flughafendienste und der nationalen Grenzbehörden verbessern und zur Verbesserung der Sicherheit und zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung beitragen. Im Lichte aller vorstehenden Ausführungen hält der EWSA die vorgeschlagenen Verordnungen angesichts der in der Folgenabschätzung der Kommission dargelegten positiven Kosten-Nutzen-Analyse für gerechtfertigt.

9. **Besondere Bemerkungen**

9.1. Der Ausschuss unterstreicht die Bedeutung der Charta bei der Anwendung der vorgeschlagenen Verordnung, insbesondere im Hinblick auf schutzbedürftige Gruppen, darunter Menschen mit Behinderungen. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) und die derzeit anhängigen Rechtssachen sollten diesbezüglich berücksichtigt werden.

9.2. Die Rechtsprechung des EuGH ist für die neuen Vorschriften über die Erhebung und Übermittlung von PNR-Daten innerhalb des vorgeschlagenen institutionellen Rahmens von besonderer Bedeutung, so vor allem das Urteil C-817/19. Der EWSA würde es begrüßen, wenn sich die Terminologie beider Vorschläge an der bestehenden Rechtsprechung des EuGH orientieren würde.

9.3. Wie in Ziffer 1.6 ausgeführt, hält der EWSA den Anwendungsbereich zum gegenwärtigen Zeitpunkt für gerechtfertigt. Bei einer Ex-post-Folgenabschätzung der Verordnungen sollte die Kommission indes prüfen, ob der Anwendungsbereich auf andere Verkehrsmittel, insbesondere den Seeverkehr, ausgedehnt werden muss. Bei einer solchen Bewertung sollten Faktoren wie die Besonderheiten der einzelnen Verkehrsmittel, der Verwaltungsaufwand für die Verkehrsunternehmen sowie die Effizienz und die Wirksamkeit im Hinblick auf die Sicherung der EU-Grenzen berücksichtigt werden.

9.4. Wie in Ziffer 1.7 ausgeführt, schlägt der EWSA in Bezug auf die Sanktionen gegen private Luftfahrtunternehmen eine weiter Präzisierung in Form einer Toleranzschwelle auf EU-Ebene für Fehler bei der Datenerhebung und -übermittlung vor. Sanktionen sollten nur unter bestimmten Bedingungen verhängt werden.

9.5. Der EWSA ist der Auffassung, dass das Inkrafttreten der vorgeschlagenen Verordnungen durch eine breit angelegte Informationskampagne begleitet werden sollte. Sie könnte dazu beitragen, die Öffentlichkeit über die Ziele der Verordnungen zu informieren und die Wahrscheinlichkeit unvorhergesehener Umstände bei der Umsetzung der neuen Bestimmungen zu verringern.

Brüssel, den 27. April 2023

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Oliver RÖPKE