

## **Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten**

**zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 515/97 vom 13. März 1997 über die gegenseitige Amtshilfe zwischen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit dieser Behörden mit der Kommission im Hinblick auf die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und der Agrarregelung**

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 16,

gestützt auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 7 und 8,

gestützt auf die 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 Datenverkehr,<sup>1</sup>

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr, insbesondere auf Artikel 28 Absatz 2,<sup>2</sup>

gestützt auf den Rahmenbeschluss des Rates 2008/977/JI vom 27. November 2008<sup>3</sup> über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden –

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

### **1. EINLEITUNG**

#### **1.1. Konsultation des EDSB**

1. Am 25. November 2013 nahm die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>4</sup> zur Änderung der

---

<sup>1</sup> ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.

<sup>2</sup> ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1.

<sup>3</sup> ABl. L 350 vom 30.12.2008, S. 60.

<sup>4</sup> COM(2013) 796 final, nachstehend: „der Vorschlag“.

Verordnung (EG) Nr. 515/97 vom 13. März 1997 über die gegenseitige Amtshilfe zwischen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit dieser Behörden mit der Kommission im Hinblick auf die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und der Agrarregelung an, wie durch die Verordnung (EG) Nr. 766/2008 am 9. Juli 2008 geändert<sup>5</sup>. Der Vorschlag wurde dem EDSB am 29. November 2013 zur Konsultation übermittelt.

2. Vor der Annahme des Vorschlags hatte der EDSB Gelegenheit, bei der Kommission informelle Kommentare abzugeben. Einige dieser Kommentare wurden berücksichtigt. Im Ergebnis wurden die Datenschutzgarantien in dem Vorschlag gestärkt.

## **1.2. Hintergrund und Ziele des Vorschlags**

3. Der Vorschlag ändert eines der wichtigsten Rechtsinstrumente für die Bekämpfung von Verstößen gegen das Zollrecht. Im Zuge der Bekämpfung von Verstößen gegen das Zollrecht der Union erfolgt ein umfangreicher Austausch von Informationen einschließlich personenbezogener Daten im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten sowie zwischen diesen Behörden und der Kommission.
4. Erklärtes Ziel des Vorschlags ist es, die Durchsetzung und Zusammenarbeit in diesem Bereich des EU-Rechts wirksamer zu gestalten. Bezüglich der Verfolgung von Waren führt er die neue Verpflichtung für Spediteure ein, der Kommission Daten über Containerbewegungen zu übermitteln (die so genannten Containerstatusmeldungen („CSM“)); außerdem hebt er im Sinne einer besseren Analyse der Warenströme auf eine Verschlinkung der Vorschriften für die Organisation der zentralen Datenbank für Ein-, Aus- und Durchfuhrdaten ab.
5. Der Vorschlag sieht ferner für die Kommission die Möglichkeit vor, mit dem ausdrücklichen Ziel einer Beschleunigung von OLAF-Untersuchungen von den Wirtschaftsteilnehmern Belege für Ein- und Ausfuhranmeldungen zu verlangen.
6. Der Vorschlag verfolgt weiter erklärtermaßen das Ziel, die für die auf der Grundlage der Verordnung eingerichteten Datenbanken geltenden Datenschutzvorschriften zu vereinfachen und zu harmonisieren. So sieht der

---

<sup>5</sup> Verordnung (EG) Nr. 515/97 vom 13. März 1997 über die gegenseitige Amtshilfe zwischen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit dieser Behörden mit der Kommission im Hinblick auf die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und der Agrarregelung, wie geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 766/2008 am 9. Juli 2008, ABl. L 82 vom 22.3.1997, S. 1, nachstehend: „die Verordnung“.

Vorschlag für die im Zollinformationssystem („ZIS“)<sup>6</sup> und in den anderen Datenbanken gespeicherten Daten eine maximale Aufbewahrungsfrist vor.

7. Der Klarheit halber seien an dieser Stelle nochmals die von der Verordnung abgedeckten Datenbanken und Register aufgeführt:
  - das „Europäische Zentralregister“ – Artikel 18a;
  - das „CSM-Register“ – Artikel 18c, Artikel 18d und Artikel 18e;
  - das „Ein-, Aus- und Durchfuhrregister“- Artikel 18g;
  - die ZIS-Datenbank - Artikel 23 bis 41;
  - die FIDE-Datenbank - Artikel 41a bis 41d.

## 2. ANMERKUNGEN

### 2.1. Allgemeine Anmerkungen

#### *a) Rechtlicher Hintergrund*

8. Gegenwärtig bilden zwei Rechtsinstrumente die Grundlage für die Zusammenarbeit zwischen zuständigen Behörden zur Durchsetzung des EU-Zollrechts: die Verordnung (EG) Nr. 515/97 und der Beschluss 2009/917/JI des Rates<sup>7</sup> (nachstehend „der Beschluss“). Diese zweifache Rechtsgrundlage war erforderlich, weil die Zollzusammenarbeit zum einen bezüglich der Zollaspekte (früherer „erster Pfeiler“)<sup>8</sup> den Vorschriften des EG-Vertrags, zum anderen bezüglich der den früheren „dritten Pfeiler“ betreffenden Aspekte den Vorschriften des EU-Vertrags über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (insbesondere dem früheren Titel VI des EU-Vertrags) unterlag<sup>9</sup>.
9. Da mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon die Pfeilerstruktur abgeschafft wurde, ist derzeit die Rechtsgrundlage für beide Arten der Zusammenarbeit im AEUV zu finden. Als Rechtsgrundlage des Vorschlags werden Artikel 33 und Artikel 325 AEUV angegeben<sup>10</sup>. Auch wenn der

---

<sup>6</sup> Zweck des ZIS ist es, die zuständigen nationalen Behörden und die Kommission („ZIS-Partner“) bei der Verhinderung, Ermittlung und Verfolgung von Vorgängen zu unterstützen, die der Zoll- und der Agrarregelung zuwiderlaufen. Zu diesem Zweck gibt es den ZIS-Partnern die Möglichkeit, Warnmeldungen in das System einzustellen, mit denen andere ZIS-Partner um bestimmte Maßnahmen ersucht werden. Feststellung und Unterrichtung, verdeckte Registrierung, gezielte Kontrolle und operative Analyse. Diese Warnmeldungen können sich auf Waren, Transportmittel, Unternehmen und Personen beziehen.

<sup>7</sup> Beschluss 2009/917/JI des Rates vom 30. November 2009 über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich, ABl. L 323 vom 10.12.2009, S. 20.

<sup>8</sup> Gemäß Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) fällt die Zollunion in die ausschließliche Zuständigkeit der EU.

<sup>9</sup> Formal betrachtet besteht das ZIS also aus zwei voneinander getrennten Teilen: einem Teil, der mit der Verordnung (EG) Nr. 515/97 eingerichtet wurde („ZIS EU“), und einem Teil, der auf dem Beschluss 2009/917/JI des Rates fußt („ZIS MS“). Der Unterschied liegt in den Waren, mit denen sie sich befassen: Thema des ZIS nach dem Ratsbeschluss sind Drogen, Waffen und einige andere Kategorien wie Geldwäsche und gestohlene Fahrzeuge, während alle anderen Kategorien zum ZIS nach der Verordnung (EG) Nr. 515/97 gehören.

<sup>10</sup> Artikel 33: „Das Europäische Parlament und der Rat treffen im Rahmen des Geltungsbereichs der Verträge gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen zum Ausbau der

Beschluss 2009/917/JI des Rates auf der Grundlage von Übergangsbestimmungen noch rechtsgültig ist<sup>11</sup>, sollte er auf jeden Fall durch einen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gemäß Artikel 87 Absatz 2 AEUV erlassenen Rechtsakt ersetzt werden.

10. Der Vorschlag bedeutet allerdings keine Änderung des Beschlusses und sieht eine solche auch für die Zukunft nicht vor. Nach Auffassung des EDSB hätte die Kommission im Hinblick auf die Rechtsvorschriften über die gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich einen breiteren Ansatz wählen sollen, um sie an die durch den Vertrag von Lissabon ausgelösten Änderungen anzupassen. Ein Regelwerk für alle Bereiche der Zusammenarbeit würde die Vorschriften über die gegenseitige Amtshilfe harmonisieren und somit mehr Rechtssicherheit mit sich bringen und würde insbesondere ein in sich schlüssiges und nahtloses System der datenschutzrechtlichen Aufsicht ermöglichen. Auf Einzelheiten der Aufsichtsstruktur wird weiter unten näher eingegangen.
11. Der EDSB bedauert daher, dass die Kommission die Gelegenheit zur Vorlage eines umfassenden Textes als Ersatz für die bisherigen zwei Rechtgrundlagen hat verstreichen lassen.

#### *b) Datenkategorien*

12. Der EDSB räumt ein, dass die meisten der im Zusammenhang mit der Verordnung verarbeiteten Daten zu juristischen Personen gehören, die im internationalen Warenhandel tätig sind. In der Verordnung selbst heißt es allerdings ausdrücklich, dass Daten natürlicher Personen verarbeitet werden (z. B. Name, Staatsangehörigkeit, Geburtsort und Geburtsdatum, Geschlecht und Anschrift von Personen, die in die Bewegungen von Containern und von Transportmitteln verwickelt sind)<sup>12</sup>. Die verarbeiteten und weitergegebenen personenbezogenen Daten können auch Informationen über eine mutmaßliche oder bestätigte Verwicklung von Personen in Fehlverhalten in den Bereichen Zoll oder Landwirtschaft enthalten. Außerdem sei darauf hingewiesen, dass

---

Zusammenarbeit im Zollwesen zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission“.

Artikel 325: „1. Die Union und die Mitgliedstaaten bekämpfen Betrügereien und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete rechtswidrige Handlungen mit Maßnahmen nach diesem Artikel, die abschreckend sind und in den Mitgliedstaaten sowie in den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union einen effektiven Schutz bewirken.

2. Zur Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Union richten, ergreifen die Mitgliedstaaten die gleichen Maßnahmen, die sie auch zur Bekämpfung von Betrügereien ergreifen, die sich gegen ihre eigenen finanziellen Interessen richten.

3. *Die Mitgliedstaaten koordinieren* unbeschadet der sonstigen Bestimmungen der Verträge *ihre Tätigkeit zum Schutz der finanziellen Interessen der Union vor Betrügereien. Sie sorgen zu diesem Zweck zusammen mit der Kommission für eine enge, regelmäßige Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden.* [...]“ (Hervorhebung durch uns).

<sup>11</sup> Artikel 9 des Protokolls (Nr. 36) über die Übergangsbestimmungen zum Vertrag von Lissabon besagt, dass Rechtsakte, die vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon auf der Grundlage von Titel V und VI EUV angenommen wurden (wie der Beschluss), „so lange Rechtswirkung behalten, bis sie in Anwendung der Verträge aufgehoben, für nichtig erklärt oder geändert werden“.

<sup>12</sup> Siehe derzeitiger Artikel 18a Absatz 3 der Verordnung sowie die Daten in den Datenbanken ZIS und FIDE.

Namen juristischer Personen auch natürliche Personen bestimmen können, wie der Gerichtshof unterstrichen hat<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> EuGH, 9. November 2010, *Volker und Markus Schecke*, C-92/09 und C-93/09, ABl. C 13 vom 15.1.2011, S. 6, Randnrn. 53-54.

### *c) Anwendbarkeit der Datenschutzvorschriften*

13. Der EDSB begrüßt, dass in Erwägungsgrund 11 erwähnt wird, dass die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 auf die Verarbeitung personenbezogener Daten durch Unionsorgane anzuwenden ist. Da die Verordnung auch auf die Verarbeitung von Daten durch zuständige Behörden in den Mitgliedstaaten Anwendung findet, sollte allerdings aus Gründen der Klarheit und der Kohärenz eine Bestimmung in den Wortlaut des Vorschlags aufgenommen werden, mit der klargestellt wird, dass die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch Organe der Union gilt, und dass die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 95/46/EG auf die Verarbeitungen durch die einschlägigen zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten anzuwenden sind. Diese allgemeine Bestimmung sollte umso mehr eingefügt werden, als in Erwägungsgrund 10 neben der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 ausdrücklich auch die Richtlinie 95/46/EG im Zusammenhang mit Bestimmungen erwähnt wird, mit denen betroffenen Personen Richtigkeit der Daten und Transparenz gewährleistet wird.

### *d) Überwachung*

#### *Schwachstellen des derzeitigen Datenschutzüberwachungssystems*

14. Der EDSB hegt Bedenken, weil es der Vorschlag beim derzeitigen dualen Datenschutzüberwachungssystem belässt, das auf Artikel 37 der Verordnung (für den EDSB) bzw. auf Artikel 24, 25 und 26 des Beschlusses (für die gemeinsame Aufsichtsbehörde) beruht. Nach wie vor sind die Zuständigkeiten von EDSB und gemeinsamer Aufsichtsbehörde nicht klar abgesteckt.
15. Diese duale Aufsicht, wie in Punkt 1.3.5 der Begründung erläutert wird, schafft erhebliche Unsicherheit und Ineffizienz und verursacht zusätzliche Kosten. Der EDSB schließt sich diesen Bedenken an, die er im Übrigen bereits in seiner Stellungnahme zur Initiative der Französischen Republik im Hinblick auf den Beschluss des Rates über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich geäußert hatte<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Stellungnahme des EDSB vom 20. April 2009 zur Initiative der Französischen Republik im Hinblick auf einen Beschluss des Rates über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich, ABl. C 229 vom 23.9.2009, S. 12. Siehe insbesondere Punkt 56f: *'[...]Der EDSB weist den Gesetzgeber darauf hin, dass eine in sich schlüssige und umfassende Aufsicht über das gesamte System gewährleistet werden muss. Der komplexe Rechtsrahmen des ZIS, der sich auf zwei Rechtsgrundlagen stützt, sollte berücksichtigt werden, und um der rechtlichen Klarheit willen und aus praktischen Gründen sollte vermieden werden, dass es zwei verschiedene Aufsichtsregelungen gibt [...]'*.

Siehe ferner die Rede von Giovanni Buttarelli auf der Sitzung des LIBE-Ausschusses über den Einsatz der Informationstechnologie für Zollzwecke, Europäisches Parlament, Brüssel, 29. September 2009, insbesondere Punkt 8: *„Unserer Auffassung nach besteht Bedarf an einer externen Kohärenz dieses Systems mit anderen IT-Großsystemen (wie SIS II, VIS, Eurodac, Binnenmarktinformationssystem), in denen das Modell der koordinierten Aufsicht für die Bereiche sowohl des ersten als auch des dritten Pfeilers eingeführt wurde und sich seit geraumer Zeit bewährt hat. Im Hinblick auf eine wirklich wirksame Aufsicht werfen alle diese Systeme ähnliche Fragen und Probleme auf. (abrufbar unter*

16. Diesbezüglich fügt der Vorschlag lediglich einen neuen Absatz in Artikel 37 ein, dem zufolge der EDSB und die gemeinsame Aufsichtsbehörde eine koordinierte Überwachung und Überprüfung des ZIS sicherstellen. Eine solche Bestimmung genügt jedoch nicht, um die in der Begründung erwähnten Ineffizienzen zu beseitigen, insbesondere Doppelung von Prozessen und langwierige Verfahren.
17. Nach Ansicht des EDSB wäre die wünschenswerteste Lösung für eine in sich schlüssige und effiziente Aufsicht ein einheitliches System, angelehnt an das Modell einer koordinierten Aufsicht mit drei Ebenen: Datenschutzbehörden auf nationaler Ebene, EDSB auf zentraler Ebene und Koordinierung zwischen diesen beiden Ebenen. Eine solche Struktur wird in mehreren anderen Vorschlägen der Kommission angeregt<sup>15</sup>.

#### Effiziente und unabhängige Aufsicht

18. Nach den Erfahrungen des EDSB erfordert eine wirksame Aufsicht, dass eine Aufsichtsstelle schnell tätig werden kann und über eine einfache Entscheidungsfindungsstruktur verfügt. Ein Gremium, das aus Vertretern der Datenschutzbehörden aller Mitgliedstaaten besteht und in der Praxis nach dem Konsens-Prinzip arbeiten müsste, ist nicht ausreichend wirksam.
19. Werden Daten auf EU-Ebene verarbeitet, sollte die Aufsicht durch die angemessene EU-Datenschutzbehörde erfolgen. Daraus folgt, dass in Fällen, in denen die Kommission der für die Verarbeitung Verantwortliche ist, der EDSB die Aufsicht übernehmen sollte. Das derzeitige System mit der gemeinsamen Aufsichtsbehörde hat seinen Zweck in der „zwischenstaatlichen“ Phase der Zollzusammenarbeit erfüllt, ist nunmehr aber überholt.
20. Bei einer Entscheidung für diese Lösung würde dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und der Abschaffung der Pfeilerstruktur Rechnung getragen. Wie bereits erwähnt, gehört die Zusammenarbeit im Zollbereich einschließlich Aufdeckung, Verhinderung und Untersuchung von Straftaten zusammen mit

---

[https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Speeches/2009/09-09-29\\_LIBE\\_CIS\\_EN.pdf](https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Speeches/2009/09-09-29_LIBE_CIS_EN.pdf).

Siehe ferner die Punkte 54 bis 56 der Stellungnahme des EDSB vom 31. Mai 2013 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit und die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und zur Aufhebung der Beschlüsse 2009/371/JI und 2005/681/JI des Rates, in denen der EDSB die Auffassung vertritt, dass die Bestimmungen über die Aufsicht und die Zusammenarbeit bei der Aufsicht durchaus als Modell für den Vorschlag der Kommission für Datenschutz auf EU-Ebene dienen könnte, wie er in der Datenschutzreform angekündigt wurde.

<sup>15</sup> Siehe COM(2013) 0173 und die einschlägige Stellungnahme des EDSB vom 31. Mai 2013 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit und die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und zur Aufhebung der Beschlüsse 2009/371/JI und 2005/681/JI des Rates; siehe ferner, etwas jüngeren Datums, COM(2013) 532, COM(2013) 533, COM(2013) 534 und COM(2013) 535 und die einschlägige Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zu dem Paket von Gesetzestexten zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft („EPPO“) und zur Reform von Eurojust. Beide Stellungnahmen können abgerufen werden unter [www.edps.europa.eu](http://www.edps.europa.eu).

der Zollzusammenarbeit und der Betrugsbekämpfung nunmehr zu den Politiken unter dem „Schirm“ des AEUV. Artikel 16 AEUV und die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 gelten für alle diese Bereiche.

21. Der EDSB verfügt über umfangreiche Erfahrungen mit der Aufsicht über OLAF-Tätigkeiten auf den Gebieten des „ersten Pfeilers“ und damit auch über das Fachwissen und die Kompetenz für eine wirksame und unabhängige Aufsicht über alle in dessen Zuständigkeitsbereich erfolgenden Datenverarbeitungen.
22. Weiterhin erfüllt der EDSB das in Artikel 16 AEUV und in der Rechtsprechung des EuGH geforderte Kriterium der Unabhängigkeit einer Datenschutzbehörde<sup>16</sup>. Der Gerichtshof unterstrich, es sei von wesentlicher Bedeutung, dass die Aufsichtsbehörden über wirksame Befugnisse zur Untersuchung und zur Verhängung hinreichend abschreckender Abhilfemaßnahmen und Sanktionen verfügen. Über diese Befugnisse verfügt die gemeinsame Aufsichtsbehörde derzeit nicht<sup>17</sup>.
23. Findet die Verarbeitung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats statt, sollte natürlich die entsprechende Datenschutzbehörde dieses Mitgliedstaats für die Aufsicht über die Verarbeitung zuständig sein. Die Rolle dieser Behörde ist nämlich entscheidend und unerlässlich für die Beantwortung der Frage, ob Daten auf nationaler Ebene rechtmäßig verarbeitet wurden. Da die Verordnung zahlreiche Austausche personenbezogener Daten zwischen den beteiligten einzelstaatlichen Behörden und der Kommission zur Folge hat, kommt der Zusammenarbeit zwischen dem EDSB und den nationalen Aufsichtsbehörden ebenfalls eine zentrale Rolle zu.
24. Der EDSB weist nachdrücklich auf die Bedeutung einer angemessenen strukturellen Einbeziehung der nationalen Datenschutzbehörden hin. Folglich würden die nationalen Datenschutzbehörden immer dann in den Entscheidungsfindungsprozess einbezogen, wenn bei spezifischen Problemen eine konkrete Beurteilung auf nationaler Ebene erforderlich ist. In diesem Zusammenhang verweist der EDSB auf seine guten Erfahrungen mit der Zusammenarbeit beispielsweise im Hinblick auf Eurodac, SIS II und VIS im Rahmen einer Regelung, die üblicherweise als „koordinierte Aufsicht“ bezeichnet wird.

---

<sup>16</sup> Rechtssache C-518/07, *Kommission / Deutschland*, Urteil vom 9. März 2010; Rechtssache C-614/10, *Kommission / Österreich*, Urteil vom 16. Oktober 2012.

<sup>17</sup> Der EDSB nimmt seine Aufsichtsaufgaben mit Hilfe verschiedener Instrumente wie Vorabkontrollen, Konsultationen, Prüfung von Beschwerden, Besuchen und Inspektionen wahr. Er ist befugt, Zugriff auf alle für seine Untersuchungen erforderlichen personenbezogenen Daten und Informationen zu haben und Zutritt zu allen Räumlichkeiten zu erhalten, in denen eine EU-Einrichtung ihrer Tätigkeit nachgeht. Bei Bedarf verfügt der EDSB über eine Reihe von förmlichen Durchsetzungsbefugnissen; so ist er befugt, die Berichtigung, Sperrung, Löschung oder Zerstörung von Daten anzuordnen, deren Verarbeitung rechtswidrig wäre; er ist befugt, die als für die Verarbeitung Verantwortlicher fungierende Einrichtung der EU zu ermahnen oder zu verwarnen; er ist befugt, eine Verarbeitung vorübergehend oder endgültig zu untersagen und eine Sache an den EuGH zu verweisen.

25. In diesem Sinne schlägt der EDSB vor, das Drei-Ebenen-Modell für die Beaufsichtigung aller Datenbanken – in denen personenbezogene Daten verarbeitet werden<sup>18</sup> – und die auf der Grundlage der Verordnung und des Vorschlags eingerichtet wurden (also ZIS – einschließlich FIDE -, das europäische Datenregister und das Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrregister) in Erwägung zu ziehen, und er würde es begrüßen, wenn in Zukunft der EDSB mit den Sekretariatsaufgaben für die Aufsichts koordinierung sowohl nach dem Beschluss als auch nach der Verordnung betraut würde<sup>19</sup>.

Die Schwachstellen des derzeitigen Vorschlags

26. Ungeachtet der vorstehenden allgemeinen Anmerkungen soll im Folgenden auf die auf dem dualen Aufsichtsmodell fußenden neuen Bestimmungen eingegangen werden.
27. In dem Versuch, die Mängel des derzeitigen Aufsichtssystems zu beseitigen, sieht der Vorschlag eine Klarstellung der auf die neu eingeführten Register und das ZIS anzuwendenden Datenschutzvorschriften und der entsprechenden Aufsichtszuständigkeiten vor. Der EDSB stellt eine gewisse Inkohärenz in der Art und Weise fest, in der der Vorschlag neue Bestimmungen bezüglich der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und der Rolle des EDSB einführt. Im Einzelnen geht es um Folgendes:
- In Artikel 18a Absatz 5 – zum Europäischen Zentralregister - heißt es, dass der EDSB die Einhaltung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 durch die Datenbank überwacht;
  - eine ähnliche Bestimmung findet sich in Artikel 37 Absatz 3 Buchstabe a zum ZIS. Im geänderten Artikel 37 Absatz 3 Buchstabe a heißt es, dass die Verordnung (die Verordnung (EG) Nr. 515/97) die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 „spezifiziert und ergänzt“;
  - bezüglich des Ein-, Aus- und Durchfuhrregisters besagt Artikel 18g Absatz 4, dass für die von der Kommission im Zusammenhang mit Daten dieses Registers vorgenommene Verarbeitung die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 maßgeblich ist, dass die Kommission als die für die Verarbeitung Verantwortliche gilt, und dass das Register der Vorabkontrolle durch den EDSB unterliegt.
28. Ganz offensichtlich bestehen Ungereimtheiten zwischen den Bestimmungen über die drei Register.
29. Ferner spricht der Vorschlag Verantwortlichkeiten auch für die Überwachung und Sicherheit der technischen Aspekte der verschiedenen Datenbanken zu. Der Vorschlag sieht Bestimmungen betreffend die Sicherheit technischer Systeme vor:
- für das Europäische Zentralregister (Artikel 18a Absatz 5);

---

<sup>18</sup> Die CSM-Datenbank ist also ausgeschlossen.

<sup>19</sup> Sofern nicht beide Texte durch ein einziges, auf dem AEUV fußendes Instrument ersetzt werden, wie weiter oben unter Punkt 9 vorgeschlagen.

- bezüglich der technischen oder logistischen Unterstützung und anderer Unterstützung der Kommission für die Mitgliedstaaten (Artikel 18b Absatz 2);
- für das Ein-, Aus- und Durchfuhrregister (Artikel 18g Absatz 5);
- und er ändert geringfügig die Bestimmung über die Sicherheit der ZIS-Datenbank (Artikel 38).

30. Der EDSB begrüßt, dass der Vorschlag auf eine Konkretisierung und Aktualisierung der Vorschriften über die Aufsicht über die Datenbanken und deren Sicherheit abhebt, doch ist die dabei angewandte Rechtssetzungstechnik bei weitem nicht befriedigend.
31. In Artikel 38 sind die einzelnen Maßnahmen aufgeführt, mit denen die Kommission und die Mitgliedstaaten in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen für ZIS die technische Sicherheit der ZIS-Datenbank sicherstellen sollen. Hier empfiehlt der EDSB, in die Auflistung der von der Kommission und den Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der technischen Sicherheit zu ergreifenden Maßnahmen auch die Anforderung aufzunehmen, alle an den Daten vorgenommenen Handlungen, die Auswirkungen dieser Handlungen, den Zeitpunkt der Handlungen und die Handelnden aufzuzeichnen, um ein umfassendes Protokoll der im Zusammenhang mit der Datenbank vorgenommenen Handlungen zu erhalten.
32. In Artikel 18a Absatz 5 werden nicht konkret die Maßnahmen genannt, die zum Schutz der Daten im Europäischen Zentralregister ergriffen werden sollten. Der Inhalt der Bestimmung entspricht mehr oder weniger dem von Artikel 22 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001. Der EDSB stellt diese Entscheidung in Frage, da eine so allgemein gehaltene Bestimmung dem Wortlaut nichts hinzufügt, weil eben Artikel 22 an sich schon auf die Datenbank anzuwenden ist. In diesem Zusammenhang hätten in dem Artikel die konkreten Maßnahmen genannt werden müssen, und zwar unter Berücksichtigung der Arten personenbezogener Daten, die in der Datenbank verarbeitet werden sollen, der Struktur der Datenbank und der Art von Personen oder Stellen, die darauf Zugriff haben. Eine einfache Übernahme des Wortlauts der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 reicht nicht aus, um eine wirksame Anwendung einer solchen Bestimmung zu gewährleisten. Die gleiche Kritik gilt auch für Artikel 18g Absatz 5.
33. Artikel 18b Absatz 2 fordert die Kommission allgemein auf, technische Systeme für Aus- und Fortbildung und Unterstützung zwischen der Kommission und den zuständigen Behörden einzurichten. Einem anderen Ansatz als die vorstehend erwähnten Bestimmungen folgend heißt es in Artikel 18b Absatz 3, dass die von der Kommission für diesen Zweck eingerichteten Systeme durch den EDSB überwacht werden.
34. Ein solchermaßen fragmentierter Ansatz könnte zu missverständlichen Auslegungen der Frage führen, welche Datenschutzvorschriften für die einzelnen Datenbanken gelten, sowie zu dem falschen Schluss, dass die Kommission nur in einem Fall die für die Verarbeitung Verantwortliche ist, nicht jedoch für die anderen durch die Verordnung errichteten Datenbanken.

Es ist daher unbedingt erforderlich, genau die jeweiligen Datenschutzvorschriften zu benennen und die Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 näher zu spezifizieren, dabei jedoch nicht nur Bestimmungen zu wiederholen, die auf jeden Fall schon anwendbar sind.

35. Sollte bei der Verwaltung oder Betreuung der verschiedenen Datenbanken (und der technischen Systeme, wie dem gemäß Artikel 18b eingerichteten) eine Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Kommission im Zuge der Wahrnehmung ihrer Aufgaben erfolgen, die in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen, hat dies rechtlich gesehen zur Folge, dass für diese Verarbeitungen die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 maßgeblich ist.
36. Die Anwendbarkeit der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 impliziert:
  - Aufsicht durch den EDSB, und zwar sowohl allgemein als auch im Hinblick auf die technischen Aspekte;
  - die Kommission ist die für die Verarbeitung Verantwortliche, sofern sie die Mittel und Zwecke der Verarbeitungen festlegt;
  - es kann möglicherweise verlangt werden, dass bestimmte Verarbeitungen gemäß Artikel 27 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 dem EDSB zur Vorabkontrolle gemeldet werden.
37. Der EDSB schlägt daher vor, die verschiedenen fragmentierten Bestimmungen durch einheitliche Bestimmungen zu ersetzen, in denen für jede einzelne Datenbank Folgendes festgelegt ist: i) die Rolle der Kommission als die für die Verarbeitung Verantwortliche oder möglicherweise die mit den einschlägigen nationalen zuständigen Behörden gemeinsam für die Verarbeitung Verantwortliche; ii) bei Bedarf der Klarheit halber die Rolle des EDSB als Aufsicht in Fällen, in denen die Kommission die für die Verarbeitung Verantwortliche ist, im Gegensatz zu Fällen, in denen die Verarbeitung unter der Aufsicht der nationalen Datenschutzbehörden stattfindet; iii) die von der Kommission zur Gewährleistung der Sicherheit der Verarbeitung zu ergreifenden technischen Maßnahmen (die konkreten Maßnahmen könnten möglicherweise in einem delegierten Rechtsakt festgelegt werden, damit mehr Flexibilität bei der Aktualisierung gegeben ist), und iv) das Erfordernis der Vorabkontrolle durch den EDSB gemäß Artikel 27 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001.

#### *e) Datenübermittlungen*

38. Der Vorschlag enthält zwei Bestimmungen, denen zufolge unbeschadet der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 Übermittlungen von Daten aus dem Europäischen Zentralregister (Artikel 18a Absatz 6) und aus dem Ein-, Aus- und Durchfuhrregister (Artikel 18g Absatz 3) an internationale Organisationen und/oder Organe oder Einrichtungen der EU möglich sind. Der EDSB begrüßt, dass der Vorschlag als Bedingung für die Übermittlung den Abschluss einer Vereinbarung zwischen der Kommission und dem jeweiligen Empfänger vorsieht. Derartige Vereinbarungen müssen Datenschutzgarantien wie das Recht der betroffenen Person auf Auskunft und Berichtigung sowie auf Rechtsmittel sowie einen unabhängigen Aufsichtsmechanismus beinhalten.

39. Der EDSB weist darauf hin, dass Datenübermittlungen innerhalb von Organen oder Einrichtungen der EU die Anforderungen von Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 erfüllen sollten, während für Übermittlungen an internationale Organisationen gemäß Artikel 9 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 Vereinbarungen als angemessene Garantie angesehen werden könnten. Der Klarheit halber sollte daher im Wortlaut des Vorschlags zwischen den Rechtsvorschriften, die auf diese beiden Empfänger Kategorien anzuwenden sind, und den verschiedenen Anforderungen an die jeweiligen Übermittlungen unterschieden werden.
40. In den beiden Artikeln werden auch die Zweckbestimmungen möglicher Übermittlungen angegeben: Sie können entweder dem allgemeinen Zweck der Verordnung (Bekämpfung von Verstößen gegen die Zollregelung) oder dem Schutz der finanziellen Interessen der Union und/oder zum Zweck des Risikomanagements gemäß dem Zollkodex der Gemeinschaft dienen. Bezüglich des letztgenannten Zwecks wären Bedenken anzumelden, da er auch Risiken für die „Sicherheit der Gemeinschaft“ umfasst. Hierfür wären stärkere Datenschutzgarantien erforderlich, da die Daten möglicherweise für Strafverfolgungszwecke verwendet werden (siehe weiter unten Abschnitt 2.1.g).
41. Der EDSB fordert den Gesetzgeber daher auf, beispielsweise in einem Anhang eine erschöpfende Liste internationaler Organisationen aufzunehmen, die Empfänger der Daten sein könnten. Der Anhang sollte regelmäßig aktualisiert und veröffentlicht werden, um eine transparentere und effizientere Überwachung der Vereinbarkeit der Übermittlungen mit dem Grundsatz der Zweckbestimmung durch den EDSB zu gewährleisten. Alternativ könnte die Liste auch in einen Durchführungsrechtsakt eingehen.

#### *f) Datenspeicherung*

42. Der Vorschlag führt neue Vorschriften für die maximale Speicherfrist für ZIS (Artikel 33), FIDE (Artikel 41d), das Europäische Zentralregister (Artikel 18a Absatz 6) und das Ein-, Aus- und Durchfuhrregister (Artikel 18g Absatz 4) ein.
43. Gemäß Artikel 33 sind zwar Daten nur so lange zu speichern, wie es zur Erfüllung des Zwecks, zu dem sie eingegeben wurden, notwendig ist, doch wird damit eine Art „Blanko“-Speicherfrist von zehn Jahren eingeführt und folglich das zuvor in der Verordnung vorgesehene Überprüfungsverfahren ausgeschaltet. Gemäß der vorhergehenden Bestimmung musste die Notwendigkeit der Speicherung jährlich von der für die Eingabe der Daten in die Datenbank zuständigen einzelstaatlichen Behörde überprüft werden.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Zu Einzelheiten des derzeitigen Verfahrens siehe die Stellungnahme des EDSB vom 17. Oktober 2011 zu Meldungen des Datenschutzbeauftragten der Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung für die Virtuelle Einheit zur Koordinierung von Zolloperationen, den Makler für gegenseitige Amtshilfe (Mutual Assistance Broker) und das Zollinformationssystem, Punkt 3.7.1, abrufbar unter [www.edps.europa.eu](http://www.edps.europa.eu).

44. Der Vorschlag sieht diese „Blanko“-Speicherfrist von zehn Jahren auch für das Europäische Zentralregister (Artikel 18a Absatz 6) und das Ein-, Aus- und Durchfuhrregister (Artikel 18g Absatz 4) vor.
45. Gemäß Erwägungsgrund 13 ist diese Änderung erforderlich, „da die Mitgliedstaaten keine systematischen jährlichen Überprüfungen durchführen, weil ihnen der damit verbundene Verwaltungsaufwand zu groß ist“. Zwecks Vereinfachung des Verfahrens wird im Vorschlag eine „maximale Vorhaltezeit von zehn Jahren festgelegt, wie sie auch für die auf der Grundlage dieser Verordnung geschaffenen Register gilt“. Dieser Zeitraum wird als notwendig erachtet, „weil die Verfahren für die Behandlung von Unregelmäßigkeiten lange dauern und diese Daten für gemeinsame Zollaktionen und Untersuchungen benötigt werden“.
46. Für diese lange Speicherfrist werden jedoch keine *konkreten* Gründe angeführt, und weder in der Folgenabschätzung noch in der Begründung findet sich auch nur ansatzweise eine Bewertung ihrer Auswirkungen auf Grundrechte.
47. Die neue Verpflichtung, den EDSB über alle Fälle zu „informieren“, in denen personenbezogene Daten länger als fünf Jahre im ZIS (und in den beiden anderen Registern) gespeichert werden, kann nicht als ausreichende Datenschutzgarantie betrachtet werden, da auch die Notwendigkeit einer Speicherung personenbezogener Daten für fünf Jahre nicht begründet wird.
48. In Erwägungsgrund 13 heißt es weiter, dass mit der maximalen Vorhaltezeit von zehn Jahren eine Synchronisierung der Speichervorschriften mit den für die durch die Verordnung geschaffenen Register vorgesehenen Fristen erreicht werden soll. Nach Auffassung des EDSB<sup>21</sup> bedeutet dies, dass sich die Bestimmung in der Praxis auf die „FIDE“-Datenbank bezieht. FIDE ist jedoch eine Unterkategorie des ZIS mit spezifischen Daten zu laufenden Verwaltungsuntersuchungen und strafrechtlichen Ermittlungen und hat den Zweck, die Aufdeckung und Verfolgung illegaler Zollvorgänge zu beschleunigen. Andere im ZIS, im Europäischen Zentralregister und im Ein-, Aus- und Durchfuhrregister gespeicherte Daten sind hingegen eher allgemeiner Art, und die Datenbanken werden für laufende Operationen und Untersuchungen zwischen den Behörden oder für Analysezwecke verwendet.
49. Artikel 41d Absatz 1 begründet die Speicherdauer für FIDE mit einem Hinweis auf die Rechts- und Verwaltungsvorschriften und die „Verfahren“ der Mitgliedstaaten für die Speicherung und legt die Höchstspeicherdauer in

---

<sup>21</sup> Zu dieser Auffassung ist er nach informellen Kontakten mit den Kommissionsdienststellen gelangt.

Absatz 1 Buchstabe a, b und c auf drei, sechs oder zehn Jahre fest<sup>22</sup>. Die Vorhaltezeit von zehn Jahren gilt nur für Daten über „behördliche oder strafrechtliche Ermittlungen, die zu einer Verwaltungsentscheidung, einer Verurteilung oder einer Geldstrafe oder einer Verwaltungsstrafe geführt haben“, also für Daten über eine tatsächlich erfolgte Verurteilung.

50. Inhaltlich besteht keine Verbindung zwischen der für FIDE angeführten Begründung für die Vorhaltezeit von zehn Jahren, die auch auf ZIS-Daten angewandt werden könnte, da die im ZIS gespeicherten personenbezogenen Daten (aufgelistet in Artikel 24 und 25 der Verordnung) zum „Zweck der Feststellung und Unterrichtung, der verdeckten Registrierung oder der gezielten Kontrolle“ (Artikel 27 Absatz 1 der Verordnung) verwendet werden, also für Untersuchungstätigkeiten in Fällen, die zu einer Verurteilung führen können oder auch nicht. Die gleiche Kritik gilt für die Speicherfrist für das Europäische Zentralregister und das Ein-, Aus- und Durchfuhrregister, die als operationelle Werkzeuge für die Verfolgung und Überprüfung von Warenbewegungen und der Entsprechung zwischen den Anmeldungen von Wirtschaftsteilnehmern und den Containerbewegungen eingesetzt werden.
51. Der EDSB weist darauf hin, dass die Begründung einer langen Speicherfrist von zehn Jahren für personenbezogene Daten in einer Datenbank nur aus Gründen der „Kohärenz“ mit den Speichervorschriften für eine andere Datenbank, die andere Ziele verfolgt und anderen Anforderungen unterliegt, den in Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 niedergelegten Grundsätzen der Datenqualität widerspricht und folglich nicht hinnehmbar ist.
52. Da weder im Vorschlag noch in der Folgenabschätzung konkrete Gründe angegeben werden, warum diese Speicherfristen erforderlich sind, stehen diese Vorschriften nicht im Einklang mit der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 (in Fällen, in denen die Kommission der für die Verarbeitung Verantwortliche ist) bzw. mit der Richtlinie 95/46/EG (in Fällen, in denen die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten die für die Verarbeitung Verantwortlichen sind).
53. Der EDSB unterstreicht, dass die Begründung der Notwendigkeit von Speicherfristen für die verschiedenen Datenbanken für jeden Einzelfall eine detaillierte Bewertung der Dauer in Bezug auf den Zweck der Speicherung enthalten muss. Eine solche Analyse fehlt im Vorschlag: Der Gesetzgeber sollte die Begründung für die neu eingeführten Speicherfristen noch einmal überdenken und für jeden Einzelfall die Begründung überarbeiten.

---

<sup>22</sup> Dort heißt es: a) Daten über laufende Ermittlungen dürfen nicht länger als *drei* Jahre gespeichert werden, *wenn in diesem Zeitraum keine der Zoll- und Agrarregelung zuwiderlaufender Vorgang festgestellt worden ist*; die Daten werden vorher anonymisiert, wenn seit der letzten Feststellung ein Jahr vergangen ist; b) Daten über behördliche oder strafrechtliche Ermittlungen, die *zur Feststellung* eines der Zoll- oder Agrarregelung zuwiderlaufenden Vorgangs, aber noch *nicht zu einer Verwaltungsentscheidung, einer Verurteilung oder einer Geldstrafe oder einer Verwaltungsstrafe geführt haben*, dürfen nicht länger als *sechs* Jahre gespeichert werden; c) Daten über behördliche oder strafrechtliche Ermittlungen, die zu einer *Verwaltungsentscheidung, einer Verurteilung oder einer Geldstrafe oder einer Verwaltungsstrafe geführt haben*, dürfen nicht länger als *zehn* Jahre gespeichert werden“.

54. Der Vorschlag bietet auch keinerlei Begründung für die *Anonymisierung* personenbezogener Daten anstatt ihrer Löschung nach Überschreiten der maximalen Speicherfrist, wie im geänderten Artikel 41d Absatz 3 vorgesehen. Nach Auffassung des EDSB sollten Daten nach Überschreiten der Speicherfrist einfach gelöscht werden. Der EDSB weist darauf hin, dass das Konzept der Anonymisierung im Bereich des Datenschutzes bedeutet, dass nicht nur die direkten Kennungen, sondern auch indirekte Attribute beseitigt werden, die - miteinander kombiniert - eine Rückidentifizierung ermöglichen könnten<sup>23</sup>.
55. Damit der Anonymisierungsprozess einer Löschung gleichgesetzt werden kann, sollte der Vorschlag genauere Angaben dazu machen, wie dieser Prozess ablaufen sollte, und zwar nach Möglichkeit technisch neutral, damit vermieden wird, dass der Text schnell veraltet. In Anbetracht der Schwierigkeiten, die eine solche mögliche Formulierung bieten könnte, befürwortet der EDSB nachdrücklich die Lösung, bei der Daten nach Überschreiten der Aufbewahrungsfrist einfach gelöscht werden.

*g) Zweck der Verarbeitung*

56. Der Hauptzweck der Verordnung und des Vorschlags besteht zwar in der Bekämpfung von Verstößen gegen die Zoll- und die Agrarregelung, doch werden die durch Artikel 18a der Verordnung und durch den neuen Artikel 18g des Vorschlags geschaffenen Register auch für Zwecke des Risikomanagements verwendet. Die einschlägigen Risiken sind in Artikel 4 Absatz 25 des Zollkodex der Gemeinschaft festgelegt<sup>24</sup>, und beschränken sich nicht nur auf Verstöße gegen die Zoll- und die Agrarregelung, sondern umfassen z. B. auch Vorfälle, die „die Sicherheit der Gemeinschaft gefährden“<sup>25</sup>.
57. Besteht tatsächlich Bedarf an einer Verarbeitung personenbezogener Daten zum Zweck der Analyse der einzelnen in Artikel 4 Absatz 5 aufgeführten Risiken, sollte der Vorschlag nähere Aussagen zu den Risikomanagementverfahren enthalten, die betreffenden Risiken genauer definieren und dabei vor allem klar besagen, welche der „die Sicherheit der

---

<sup>23</sup> Siehe „Zusätzliche Anmerkungen des EDSB zum Datenschutzreformpaket“ vom 15. März 2013, abrufbar unter [www.edps.europa.eu](http://www.edps.europa.eu): „Die Anonymisierung setzt nicht nur das Löschen aller direkt identifizierenden Attribute (z. B. Namen, Nummern in Zivilregistern, Telefonnummern, biometrische Daten) aus dem Datensatz voraus, sondern in der Regel auch von Daten, die – miteinander kombiniert – einzigartige Merkmale erkennbar machen und alle weiteren Änderungen, um einer Rückidentifizierbarkeit vorzubeugen. Einige Arten personenbezogener Daten, wie die biometrischen Daten, sind für sich genommen schon ausreichend, um betroffene Personen zu identifizieren und können folglich aufgrund ihrer Art (z. B. Gesichtsaufnahmen, Fingerabdrücke) nicht Teil eines anonymisierten Datensatzes sein. Jüngste Studien deuten darauf hin, dass auch feinkörnige Standortdaten ausreichend sein können, um die Person zu identifizieren, auf welche sich die Daten beziehen. Das Konzept der Identifizierung umfasst außerdem die Möglichkeit, eine Person von anderen Personen zu unterscheiden („Aussonderung“), selbst wenn keine gemeinhin verwendeten Kennzeichen verfügbar sind“.

<sup>24</sup> Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften, in der geänderten Fassung, ABl. L 302 vom 19.10.1992, S. 1.

<sup>25</sup> Siehe Artikel 4 Absatz 25 dritter Anstrich des Zollkodex der Gemeinschaften.

Gemeinschaft gefährdenden“ Risiken davon abgedeckt werden, und sollte er die Kriterien bezeichnen, auf die sich die Risikoanalyse stützt. Dies wäre ein Beitrag zu der vom EGMR geforderten Genauigkeit, Zugänglichkeit und Vorhersehbarkeit<sup>26</sup>.

58. Gemäß dem im Vorschlag geänderten Artikel 18a Absatz 2 Buchstabe a ist die Kommission befugt, die Daten unter Einhaltung der einschlägigen Rechtsvorschriften über die Rechte an geistigem Eigentum zu den Zwecken eines Verwaltungs- oder Strafverfahrens zu „verwenden“.
59. Damit Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 Genüge getan wird, empfiehlt der EDSB eine Klarstellung dahingehend, für welche konkreten Zwecke im Zusammenhang mit Verwaltungs- oder Strafverfahren die Daten „verwendet“ werden dürfen. Im Vorschlag sollte auch erläutert werden, wie diese weitere Verarbeitung erfolgt und an welche Behörden die Daten möglicherweise übermittelt werden dürfen.<sup>27</sup>
60. Es sollte ferner gewährleistet sein, dass keine Entscheidungen ohne menschliches Zutun getroffen werden und dass betroffene Personen im Hinblick auf die für diesen Zweck verarbeiteten Daten ihr Recht auf Auskunft und Berichtigung wahrnehmen können.

## 2.2. Spezifische Anmerkungen

### a) „Ein-, Aus- und Durchfuhrregister“ und „Europäisches Zentralregister“

61. Der EDSB begrüßt die Bestimmung von Artikel 18g Absatz 3, der zufolge innerhalb der Kommission der Zugang zum „Ein-, Aus- und Durchfuhrregister“ auf die zur Verarbeitung personenbezogener Daten befugten Dienststellen beschränkt ist. Dies steht im Einklang mit Artikel 22 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001, der von für die Verarbeitung Verantwortlichen unter anderem verlangt, technische und organisatorische Maßnahmen zu treffen und beispielsweise dafür zu sorgen, dass ein Zugriff auf Daten nur Personen möglich ist, die diese unbedingt benötigen, sowie ein angemessenes Schutzniveau zu gewährleisten. Diese Bestimmung steht auch im Einklang mit Artikel 18a Absatz 4, mit dem der gleiche Grundsatz der „strikten Erforderlichkeit“ auf das Europäische Zentralregister gemäß Artikel 18a angewendet wird.
62. Aus den gleichen Gründen ist auch der neue Wortlaut von Artikel 29 zu begrüßen, der besagt: „Der Zugang zu den im ZIS enthaltenen Daten ist den von jedem Mitgliedstaat benannten einzelstaatlichen Behörden sowie den von der Kommission benannten Dienststellen vorbehalten“. Absatz 2 dieses Artikels enthält die Vorschriften für die Benennung und Veröffentlichung des Verzeichnisses der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten. Sie sind praktisch die Umsetzung des Transparenzgrundsatzes, der eine grundlegende

---

<sup>26</sup> Siehe *Rotaru / Rumänien*, Nr. 28341/95, Randnrn. 50, 52 und 55; und *Amann / Schweiz*, Nr. 27798/95, Randnr. 50ff.

<sup>27</sup> Siehe Stellungnahme der Artikel 29-Datenschutzgruppe zur Zweckbindung (WP 203).

Voraussetzung dafür ist, dass betroffene Personen die ihnen in der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und in der Richtlinie 95/46/EG verliehenen Rechte ausüben können.

63. Der EDSB begrüßt die Einfügung von Artikel 18g Absatz 5, weil damit ausgeschlossen wird, dass besondere Datenkategorien im Sinne von Artikel 10 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 in die Datenbank eingegeben werden.

#### *b) Das CSM-Register*

64. Mit Artikel 18c wird das so genannte „CSM-Register“ eingeführt. Es enthält Informationen über Bewegungen von Containern, die in das Hoheitsgebiet bzw. aus dem Hoheitsgebiet der EU verbracht werden sollen. Mit dieser Neuerung soll eine effizientere Bekämpfung von Verstößen gegen die Zollregelung durch den Abgleich der Daten über Containerbewegungen mit den bei der Kommission eingereichten Daten über Ein-, Aus- und Durchfuhren (dem so genannten „Ein-, Aus- und Durchfuhrregister“) erreicht werden. In der Begründung heißt es zwar, dass das CSM-Register keine personenbezogenen Daten enthalten soll, doch wird im Wortlaut des Vorschlags nicht erwähnt, welche Kategorien von Daten in diese Datenbank eingegeben werden sollen.
65. In Artikel 18f heißt es, dass die „Mindestangaben“, die in den Containerstatusmeldungen mitzuteilen sind, in einem delegierten Rechtsakt festgelegt werden. Der EDSB hält fest, dass die im CSM-Register verarbeiteten Datenkategorien ein wesentliches Element des Vorschlags sind, die daher nicht einem delegierten Rechtsakt überlassen werden dürfen. Im Wortlaut sollte eine *erschöpfende* Liste von mitzuteilenden Daten festgelegt werden (und nicht nur „Mindestangaben“). Andernfalls sollte im Wortlaut des Vorschlags die Eingabe personenbezogener Daten in eine solche Datenbank ausdrücklich untersagt werden.

### **3. SCHLUSSFOLGERUNGEN**

66. Der EDSB begrüßt die von der Kommission am Vorschlag vorgenommenen Änderungen, dank derer der Vorschlag stärker im Einklang mit den Datenschutzvorschriften steht. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass der Vorschlag einige schwerwiegende Schwachstellen enthält, die vor seiner endgültigen Annahme beseitigt werden sollten.
67. Der EDSB unterstreicht, dass die Kommission bei den Rechtsvorschriften über die gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich einen umfassenderen Ansatz hätte wählen sollen, um sie an die durch den Vertrag von Lissabon ausgelösten Änderungen anzupassen; so hätte sie vor allem die duale Grundlage Verordnung/Richtlinie abschaffen und durch einen einzigen, auf den AEUV gestützten Rechtsakt ersetzen sollen, um so Rechtssicherheit und eine nahtlose Datenschutzregelung zu schaffen.

68. Aus den oben dargestellten Gründen empfiehlt der EDSB auf jeden Fall Folgendes:

- Einführung eines neuen Modells für die Aufsicht über alle auf der Grundlage der Verordnung und des Vorschlags eingerichteten Datenbanken, in denen personenbezogene Daten verarbeitet werden (vor allem ZIS - einschließlich FIDE -, Europäisches Zentralregister und Ein-, Aus- und Durchfuhrregister). Grundlage eines solchen Modells wäre eine aus den drei folgenden Ebenen bestehende koordinierte Aufsicht: Datenschutzbehörden auf nationaler Ebene, EDSB auf zentraler Ebene und Koordinierung zwischen diesen beiden Ebenen;
- Benennung des EDSB als Sekretariat für die Koordinierung der Aufsicht sowohl unter dem Beschluss als auch der Verordnung;
- Aufnahme einer allgemeinen Bestimmung in den Wortlaut des Vorschlags, mit der klargestellt wird, dass die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 auf die Verarbeitung personenbezogener Daten durch Organe und Einrichtungen der Union anzuwenden ist, und dass die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 95/46/EG für die Verarbeitung durch die einschlägigen zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten maßgeblich sind;
- Ersatz verschiedener fragmentierter Bestimmungen durch einheitliche Bestimmungen, in denen für jede einzelne Datenbank Folgendes geregelt ist: i) die Rolle der Kommission als die für die Verarbeitung Verantwortliche oder möglicherweise die mit den einschlägigen nationalen zuständigen Behörden gemeinsam für die Verarbeitung Verantwortliche; ii) bei Bedarf der Klarheit halber die Rolle des EDSB als Aufsicht in Fällen, in denen die Kommission der für die Verarbeitung Verantwortliche ist, im Gegensatz zu Fällen, in denen die Verarbeitung unter der Aufsicht der nationalen Datenschutzbehörden stattfindet; iii) die von der Kommission zur Gewährleistung der Sicherheit der Verarbeitung zu ergreifenden technischen Maßnahmen (die konkreten Maßnahmen könnten möglicherweise in einem delegierten Rechtsakt festgelegt werden, damit mehr Flexibilität bei der Aktualisierung gegeben ist), und iv) das Erfordernis der Vorabkontrolle durch den EDSB gemäß Artikel 27 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001;
- Überprüfung der neu eingeführten Speicherfristen auf der Grundlage einer Bewertung der Notwendigkeit der Speicherdauer für jeden Einzelfall; darüber hinaus sollten die Bestimmungen über die Anonymisierung von Daten so geändert werden, dass eine Löschung der Daten vorgesehen ist;

- bezüglich der CSM-Datenbank sollte der Vorschlag eine erschöpfende Liste der mitzuteilenden Daten enthalten. Andernfalls sollte im Wortlaut des Vorschlags die Eingabe personenbezogener Daten in eine solche Datenbank ausdrücklich untersagt werden.

Brüssel, den 11. März 2014

**(unterzeichnet)**

Peter HUSTINX  
Europäischer Datenschutzbeauftragter