

Formelle Bemerkungen des EDSB zu dem Entwurf der Durchführungsverordnung der Kommission über technische Modalitäten für die Entwicklung, Wartung und Nutzung elektronischer Systeme für den Austausch und die Speicherung von Informationen gemäß der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf die Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union und zum freien Datenverkehr¹, insbesondere auf Artikel 42 Absatz 1, –

HAT DIE FOLGENDEN FORMELLEN BEMERKUNGEN ANGENOMMEN:

1. Einleitung und Hintergrund

1. Am 17. November 2022 legte die Kommission den Entwurf der Durchführungsverordnung der Kommission über technische Modalitäten für die Entwicklung, Wartung und Nutzung elektronischer Systeme für den Austausch und die Speicherung von Informationen gemäß der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (der „Vorschlagsentwurf“) vor.
2. Ziel des Vorschlagsentwurfs ist die Festlegung wichtiger technischer Modalitäten für die Entwicklung, Wartung und Nutzung elektronischer Systeme für den Austausch und die Speicherung von Informationen gemäß der Verordnung (EU) Nr. 952/2013² („Zollkodex der Union“ oder „UZK“). Laut dem dritten Erwägungsgrund zielt der Vorschlagsentwurf außerdem darauf ab, weitere Modalitäten für den Datenschutz, die Aktualisierung von Daten, die Beschränkung der Datenverarbeitung, das Eigentum an den Systemen und die Sicherheit der Systeme festzulegen.
3. Der Vorschlagsentwurf würde die nach Artikel 16 des Zollkodex der Union vorgesehene Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission bei der Entwicklung, Wartung und Nutzung elektronischer Systeme fördern, indem er dem in Artikel 6 Absatz 1 des Zollkodex der Union genannten Ziel dient, dass der

¹ ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39.

² Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Oktober 2013 zur Festlegung des Zollkodex der Union (ABl. L 269 vom 10.10.2013, S. 1).

Austausch von Informationen zwischen den Zollbehörden sowie zwischen den Wirtschaftsbeteiligten und den Zollbehörden mit Mitteln der elektronischen Datenverarbeitung erfolgt.

4. Der Vorschlagsentwurf folgt auf drei frühere Durchführungsverordnungen der Kommission von 2017³, 2019⁴ und 2021⁵, mit denen jeweils die technischen Modalitäten für zusätzliche elektronische Systeme festgelegt wurden. Mit dem vorliegenden Vorschlagsentwurf würden zusätzlich die technischen Modalitäten für das System des registrierten Ausführers (REX – Registered Exporter System), das System für den Nachweis des Unionscharakters (PoUS – Proof of Union Status), das Überwachungssystem und die unionsweite Informationsdatenbank für Zollbehörden im Bereich des gewerblichen Rechtsschutzes (COPIS – anti-Counterfeit and anti-Privacy Information System) festgelegt.
5. Der Vorschlagsentwurf würde, soweit er die technischen Modalitäten für die Entwicklung, Wartung und Nutzung elektronischer Systeme für den Austausch von Informationen zwischen den Zollbehörden und mit der Kommission und für deren Speicherung betrifft, gemäß Artikel 17 des Zollkodex der Union angenommen werden. In der Verordnung (EU) Nr. 608/2013⁶ ist keine Rechtsgrundlage für die Festlegung technischer Modalitäten für COPIS vorgesehen.
6. Der EDSB hat zuvor, nämlich am 11. Dezember 2020, formelle Bemerkungen zum Entwurf einer Durchführungsverordnung über technische Modalitäten für die Entwicklung, Wartung und Nutzung elektronischer Systeme für den Austausch von Informationen und für die Speicherung dieser Informationen gemäß dem Zollkodex der Union abgegeben⁷. Der Entwurf, der inzwischen als Durchführungsverordnung

³ Durchführungsverordnung (EU) 2017/2089 der Kommission vom 14. November 2017 über technische Modalitäten für die Entwicklung, Wartung und Nutzung elektronischer Systeme für den Austausch von Informationen und für die Speicherung dieser Informationen gemäß dem Zollkodex der Union (ABl. L 297 vom 15.11.2017, S. 13-21).

⁴ Durchführungsverordnung (EU) 2019/1026 der Kommission vom 21. Juni 2019 über technische Modalitäten für die Entwicklung, Wartung und Nutzung elektronischer Systeme für den Austausch von Informationen und für die Speicherung dieser Informationen gemäß dem Zollkodex der Union (ABl. L 167 vom 24.6.2019, S. 3-17).

⁵ Durchführungsverordnung (EU) 2021/414 der Kommission vom 8. März 2021 über technische Modalitäten für die Entwicklung, Wartung und Nutzung elektronischer Systeme für den Austausch und die Speicherung von Informationen gemäß der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 81 vom 9.3.2021, S. 37-64).

⁶ Verordnung (EU) Nr. 608/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juni 2013 zur Durchsetzung der Rechte geistigen Eigentums durch die Zollbehörden und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1383/2003 des Rates, ABl. L181 vom 29.6.2013, S. 15-34.

⁷ Förmliche Kommentare des Europäischen Datenschutzbeauftragten zum Entwurf einer Durchführungsverordnung über technische Modalitäten für die Entwicklung, Wartung und Nutzung elektronischer Systeme für den Austausch von Informationen und für die Speicherung dieser Informationen

(EU) 2021/414⁸ der Kommission in Kraft ist, ist die Vorgängerregelung zum Vorschlagsentwurf.

7. Mit den vorliegenden formellen Bemerkungen des EDSB wird ein Konsultationsersuchen der Europäischen Kommission vom 3. Februar 2023 gemäß Artikel 42 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1725 („EU-DSVO“)⁹ beantwortet. In diesem Zusammenhang begrüßt der EDSB die Bezugnahme auf diese Konsultation in Erwägungsgrund 23 des Vorschlagsentwurfs.
8. Diese formellen Bemerkungen schließen künftige zusätzliche Bemerkungen des EDSB nicht aus, insbesondere falls weitere Probleme festgestellt oder neue Informationen verfügbar werden sollten, beispielsweise infolge der Annahme einschlägiger Durchführungsrechtsakte oder delegierter Rechtsakte¹⁰.
9. Diese formellen Bemerkungen lassen etwaige künftige Maßnahmen des EDSB in Ausübung seiner Befugnisse gemäß Artikel 58 EU-DSVO unberührt und beschränken sich auf die Bestimmungen des Vorschlagsentwurfs, die unter dem Blickwinkel des Datenschutzes relevant sind.

2. Bemerkungen

2.1. Allgemeine Bemerkungen

10. Gemäß Artikel 6 Absatz 1 des Zollkodex der Union erfolgen der nach den zollrechtlichen Vorschriften erforderliche Austausch von Informationen (wie Anmeldungen, Anträge oder Entscheidungen, zwischen den Zollbehörden sowie zwischen den Wirtschaftsbeteiligten und den Zollbehörden) und die nach den

gemäß dem Zollkodex der Union, vom 11. Dezember 2020, abrufbar unter https://edps.europa.eu/system/files/2021-03/2020-1135_formal_comments_en.pdf.

⁸ Durchführungsverordnung (EU) 2021/414 der Kommission vom 8. März 2021 über technische Modalitäten für die Entwicklung, Wartung und Nutzung elektronischer Systeme für den Austausch und die Speicherung von Informationen gemäß der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 81 vom 9.3.2021, S. 37-64).

⁹ Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG (ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39).

¹⁰ Für den Fall anderer Durchführungsrechtsakte oder delegierter Rechtsakte mit Auswirkungen auf den Schutz der Rechte und Freiheiten natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten möchte der EDSB daran erinnern, dass er auch zu diesen Rechtsakten konsultiert werden muss. Gleiches gilt für künftige Änderungen, mit denen neue oder bestehende Bestimmungen eingeführt bzw. geändert würden, die direkt oder indirekt die Verarbeitung personenbezogener Daten betreffen.

zollrechtlichen Vorschriften erforderliche Speicherung dieser Informationen mit Mitteln der elektronischen Datenverarbeitung.

11. Gemäß Artikel 16 Absatz 1 des Zollkodex der Union arbeiten die Mitgliedstaaten mit der Kommission zusammen, um elektronische Systeme für den Austausch von Informationen zwischen den Zollbehörden und mit der Kommission und für deren Speicherung im Einklang mit dem Zollkodex zu entwickeln, zu warten und zu nutzen.
12. Gemäß Artikel 17 Unterabsatz 1 legt die Kommission im Wege von Durchführungsrechtsakten die technischen Modalitäten für die Entwicklung, Wartung und Nutzung der in Artikel 16 Absatz 1 des Zollkodex der Union genannten elektronischen Systeme fest.
13. Der EDSB merkt an, dass der Basisrechtsakt, insbesondere Artikel 16 Absatz 1 des Zollkodex der Union, keine näheren Angaben zu den elektronischen Systemen für den Austausch von Informationen zwischen den Zollbehörden und mit der Kommission und für deren Speicherung enthält. Vielmehr wird der Datenaustausch im Grundrechtsakt nur gelegentlich ausdrücklich erwähnt, etwa in Artikel 46 Absätze 3 und 5 und in Artikel 47 Absatz 2 des Zollkodex der Union, wo es um das Risikomanagement geht.
14. Der EDSB merkt an, dass im Anhang des Durchführungsbeschlusses (EU) 2019/2151 der Kommission Rechtsgrundlagen für die elektronischen Systeme angegeben sind, die durch den Vorschlagsentwurf näher geregelt würden. So knüpft zum Beispiel das System für den Nachweis des Unionscharakters (PoUS) an Artikel 153 der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 an, der die Vermutung des zollrechtlichen Status von Unionswaren regelt und vorsieht, dass unter Umständen der Nachweis des zollrechtlichen Status der Unionswaren erforderlich ist. Artikel 56 Absatz 5 der Verordnung (EU) Nr. 952/2013, auf den das Überwachungssystem gestützt wird, bestimmt, dass die Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr oder zur Ausfuhr von Waren ... der Überwachung unterliegen kann¹¹. In den genannten Bestimmungen des Basisrechtsakts wird nicht ausdrücklich auf einen bestimmten Datenaustausch als solchem Bezug genommen.
15. Der EDSB unterstützt das Ziel des Vorschlagsentwurfs, auch den verstärkten Einsatz von elektronischen Systemen und Datenverarbeitungstechniken zur einheitlichen

¹¹ In gleicher Weise wird in Abschnitt II des Anhangs des Durchführungsbeschlusses (EU) 2019/2151 der Kommission Artikel 64 der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 als spezifische Bestimmung für das System des registrierten Ausführers (REX) angeführt. In Artikel 64 der Verordnung (EU) Nr. 952/2013, der die Verwaltung der Vorschriften über den Präferenzursprung von Waren betrifft, wird nicht ausdrücklich auf die Registrierung von Ausführern als solche Bezug genommen.

Anwendung des Zollrechts und zur Betrugsbekämpfung. Zur Erreichung dieses Ziels mag es erforderlich sein, personenbezogene Daten zu verarbeiten; der Unionsgesetzgeber muss jedoch sicherstellen, dass die Rechtsgrundlage, die einen solchen Eingriff ermöglicht, klare und präzise Regeln für die Tragweite und die Anwendung der betreffenden Maßnahme vorsieht, sodass deren Anwendung für die Rechtsunterworfenen vorhersehbar ist¹².

16. Der EDSB ist der Ansicht, dass der Zollkodex der Union in seiner jetzigen Fassung keine hinreichend klaren und präzisen Angaben zu den im Vorschlagsentwurf vorgesehenen relevanten Datenaustauschen und dazugehörigen Systemen enthält. Im Hinblick darauf, dass nach dem Vorschlagsentwurf viele dieser Systeme interoperabel sein müssen, könnte nach Ansicht des EDSB mehr getan werden, um die sich aus den zahlreichen Systemen ergebende Komplexität zu reduzieren und für mehr Transparenz zu sorgen. Der EDSB empfiehlt der Kommission deshalb, in Betracht zu ziehen, diesen Mischstand auf der Ebene des Basisrechtsakts zu beheben, indem für jedes elektronische System eine umfassendere Rechtsgrundlage vorgesehen wird, mit klar festgelegten Zwecken, Rollen und Verantwortlichkeiten, Kategorien personenbezogener Daten, Kategorien betroffener Personen und Speicherdauer für jedes der Systeme.
17. Für die Zwecke dieser Konsultation wird sich der EDSB jedoch auf den Vorschlagsentwurf konzentrieren und dabei die im Zollkodex der Union vorgesehenen Ermächtigungsgrundlagen berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund hat der EDSB die Bestimmungen der Delegierten Verordnung (EU) 2015/2446 der Kommission („Delegierter Rechtsakt zum UZK“)¹³ und der Durchführungsverordnung (EU) 2015/2447 der Kommission („Durchführungsrechtsakt zum UZK“)¹⁴ berücksichtigt.

¹² Siehe beispielsweise das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 24. Februar 2022, „SS“ SIA gegen Valsts ierņēmumu dienests, Rechtssache C-175/20, Rn. 54-56 sowie 41. Erwägungsgrund DSGVO.

¹³ Delegierte Verordnung (EU) 2015/2446 der Kommission vom 28. Juli 2015 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates mit Einzelheiten zur Präzisierung von Bestimmungen des Zollkodex der Union (ABl. L 343 vom 29.12.2015, S. 1-557) in der geltenden Änderungsfassung; konsolidierte Fassung abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02015R2446-20220101>. So werden zum Beispiel, was das REX-System betrifft, in Artikel 37 Nummer 21 des Delegierten Rechtsakts zum UZK der Begriff des registrierten Ausführers konkretisiert und in Artikel 70 ff des Durchführungsrechtsakts zum UZK die mit dem REX-System verbundenen Verpflichtungen.

¹⁴ Durchführungsverordnung (EU) 2015/2447 der Kommission vom 24. November 2015 mit Einzelheiten zur Umsetzung von Bestimmungen der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Union (ABl. L 343 vom 29.12.2015, S. 558) in der geltenden Änderungsfassung; konsolidierte Fassung abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02015R2447-20210315>.

18. Der EDSB begrüßt die Bezugnahme auf die DSGVO und die EU-DSVO im 22. Erwägungsgrund des Vorschlagsentwurfs.
19. Abschließend merkt der EDSB an, dass durch den gesamten Vorschlagsentwurf hindurch in gewissen Bestimmungen die Begriffe „Erhebung“, „Speicherung“, zuweilen auch „Analyse“, in einer Weise verwendet werden, die dem Begriff „Verarbeitung“ gleichkommt¹⁵. Der EDSB empfiehlt, den Begriff „Verarbeitung“, so wie dieser in der DSGVO und der EU-DSVO definiert ist, zu verwenden, der jeden ausgeführten Vorgang oder jede solche Vorgangsreihe im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten umfasst.

2.2. Rollen und Verantwortlichkeiten

20. Der EDSB stellt fest, dass in Artikel 118 Buchstabe a des Vorschlagsentwurfs die Mitgliedstaaten als Verantwortliche für alle Systeme benannt sind. Die Kommission ist gemäß Artikel 118 Buchstabe b des Vorschlagsentwurfs standardmäßig als Auftragsverarbeiter benannt. Die Artikel 118 Buchstaben c bis f enthalten Ausnahmen von Buchstabe b, da sie für die zu bestimmten Zwecken erfolgende Verarbeitung im Einfuhrkontrollsystem 2 (ICS2 – Import Control System 2) gemeinsame Verantwortlichkeit vorsehen; unter anderem für die neu hinzugefügte Unterstützung der in Artikel 43 Absatz 3 des Vorschlagsentwurfs vorgesehenen Risikomanagementprozesse, im Fall des Gemeinsamen Zollrisikomanagementsystems (CRMS – Common Customs Risk Management System), im Fall der Verarbeitung zu bestimmten Zwecken im REX-System sowie im Fall des Überwachungssystems.
21. Artikel 4 Nummer 7 DSGVO und Artikel 3 Absatz 8 EU-DSVO bieten den Gesetzgebern die Möglichkeit, den Verantwortlichen zu benennen, sofern die Zwecke und Mittel dieser Verarbeitung durch unions- oder mitgliedstaatliches Recht bestimmt sind. Auch wenn dies nicht ausdrücklich aus der DSGVO oder der EU-DSVO hervorgeht, ist der EDSB der Ansicht, dass bei gemeinsam Verantwortlichen und/oder Auftragsverarbeitern ähnliche Erwägungen gelten.

¹⁵ So sind zum Beispiel in Artikel 43 Absatz 3, Artikel 46 Absatz 3, Artikel 102 und Artikel 118 Buchstabe c des Vorschlagsentwurfs mehrere Verarbeitungsvorgänge aufgeführt, wobei auch das Wort „Verarbeitung“ verwendet wird. In Artikel 68 wird der Begriff „speichern“ anstelle von „verarbeiten“ verwendet, in Artikel 72 wird beides, nämlich „speichern und verarbeiten“, verwendet, obwohl „verarbeiten“ genügen würde, in Artikel 96 werden „austauschen und speichern“ und in Artikel 108 „übermitteln, austauschen und speichern“ verwendet. Im 18. Erwägungsgrund werden die Wörter „zu speichern, zu verwalten und auszulesen“ verwendet, die alle drei vom Begriff „verarbeiten“ umfasst sind. Der EDSB empfiehlt, spezifische Begriffe für spezifische Verarbeitungsvorgänge zu verwenden, sofern die Tätigkeiten auf die spezifischen Verarbeitungsvorgänge beschränkt sein sollen, und andernfalls den (allgemeineren) Begriff „Verarbeitung“ zu verwenden.

22. Zur Förderung der Transparenz der Verarbeitung und der wirksamen Rechtsausübung durch betroffene Personen ist es wichtig, sicherzustellen, dass die Rolle jedes an der Verarbeitung personenbezogener Daten mitwirkenden Akteurs klar geregelt ist. Der EDSB begrüßt eine klare Festlegung der Rollen und Verantwortlichkeit auf der Ebene eines Rechtsakts (vorzugsweise des Basisrechtsakts), vorausgesetzt diese Bestimmung entspricht der tatsächlichen Zuweisung der Entscheidungsbefugnisse¹⁶. Allgemein sollte die Befugnis zur Entscheidung über die Verarbeitung mit den Befugnissen der betroffenen Stellen und dem Zweck der Verarbeitung korrelieren. Für die Feststellung der Stellen, die wahrscheinlich diejenigen sind, die diese Entscheidungsbefugnis ausüben können, hilft es, sich die Frage zu stellen: Wessen Aufgaben oder Befugnisse sind es, denen die vorgesehene Verarbeitung dient oder die von der vorgesehenen Verarbeitung abhängig sind?
23. Im Vorschlagsentwurf sind die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten in mehreren Fällen als gemeinsam Verantwortliche für das REX-System benannt, unter anderem für die Datenverarbeitung zur Synchronisierung mit nationalen Systemen. Der EDSB erinnert daran, dass bei der Abgrenzung eines Verarbeitungsvorgangs einem anderen funktionalen Ansatz zu folgen ist, der auf den Zweck der Verarbeitung – und nicht auf die technischen Mittel – abstellt. Verschiedene technische Mittel können nämlich einem gemeinsamen Zweck dienen und zusammen einen einzigen Verarbeitungsvorgang darstellen. Deshalb ist darauf abzustellen, zu welchem Zweck die Synchronisierung erfolgt. Was das angeht, ist die Synchronisierung wahrscheinlich nicht der Zweck an sich, sondern ein Neben aspekt der Hauptvorgangs.
24. Des Weiteren stellt der EDSB fest, dass in Artikel 118 Buchstabe b in Verbindung mit Buchstabe e des Vorschlagsentwurfs der Kommission die Rolle eines Auftragsverarbeiters für das REX-System zugewiesen wird, einschließlich des REX für Drittländer, mit denen die EU ein Präferenzhandelsabkommen hat, wobei die spezifischen Ausnahmen in Buchstabe e aufgeführt sind. Diese Bestimmung scheint weder mit den Artikeln 89 und 113 des Vorschlagsentwurfs (siehe unten unter Rechte der „betroffenen Personen“)¹⁷ noch mit Artikel 83 Absatz 3 des Durchführungsrechtsakts zum UZK in Einklang zu stehen, dessen zweiter Unterabsatz bestimmt, dass die Kommission für die Verarbeitung *aller* Daten als

¹⁶ Leitlinien des EDSB zu den Begriffen „Verantwortlicher“, „Auftragsverarbeiter“ und „gemeinsam Verantwortliche“ nach der Verordnung (EU) 2018/1725, S. 8.

¹⁷ Artikel 89 Absatz 4 letzter Unterabsatz und Artikel 113 Absatz 3 letzter Unterabsatz gehen beide davon aus, dass die Kommission als Verantwortlicher für das gesamte über die vier in Artikel 118 Buchstabe e genannten spezifischen Tätigkeiten hinausgehende REX-System fungiert. Die Rolle des Verantwortlichen, die den Drittlandsbehörden durch Artikel 83 Absatz 3 des Durchführungsrechtsakts zum UZK zugewiesen und gemäß Artikel 89 Absatz 4 erster Unterabsatz ausgeübt wird, ist auch nicht in Artikel 118 reflektiert.

gemeinsam Verantwortlicher gilt, um zu gewährleisten, dass der registrierte Ausführer seine Rechte durchsetzen kann.

25. Des Weiteren merkt der EDSB in Bezug auf COPIS an, dass gemäß Artikel 109 Absatz 5 bestimmte Komponenten vom Amt der Europäischen Union für geistiges Eigentum (EUIPO) zu entwickeln, zu testen, einzusetzen und zu verwalten sind. Die Kommission konzipiert und aktualisiert die gemeinsamen Spezifikationen für die dezentralen Systeme in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und dem EUIPO. Das EUIPO wäre auch damit betraut, eine Schnittstelle zu entwickeln, zu betreiben und zu warten sowie, gemäß Artikel 110 Absatz 7 des Vorschlagsentwurfs, für bestimmte Komponenten Wartungsaufgaben zu erledigen und den unterbrechungsfreien Betrieb der elektronischen Systeme sicherzustellen, wobei die Kommission die Mitgliedstaaten und das EUIPO über Änderungen und Aktualisierungen der gemeinsamen Komponenten unterrichtet. Gemäß Artikel 117 Absatz 1 des Vorschlagsentwurfs muss das EUIPO die Sicherheit des Rechtsdurchsetzungsportals IPEP (IPEP – IP Enforcement Portal) für COPIS-Komponenten sicherstellen. In Artikel 118 des Vorschlagsentwurfs werden der Verantwortliche und der Auftragsverarbeiter für die Systeme bestimmt, wobei jedoch das EUIPO nicht erwähnt wird – nicht einmal als Auftragsverarbeiter. In Artikel 116 des Vorschlagsentwurfs ist das EUIPO als Systemeigner des Rechtsdurchsetzungsportals IPEP für COPIS-Komponenten genannt; die Eignerschaft ist jedoch kein datenschutzrechtlicher Begriff und trägt nicht dazu bei, die Verantwortlichkeiten des EUIPO in Bezug auf die Datenschutzkonformität zu erhellten¹⁸.
26. Vor diesem Hintergrund wird die Kommission ersucht, die in Artikel 118 des Vorschlagsentwurfs vorgesehene Rollenzuweisung zu überdenken. Außerdem sollte Artikel 118 nach Ansicht des EDSB dahingehend geändert werden, dass die Zwecke, für die die Mitgliedstaaten und die Kommission als (gemeinschaftlich) Verantwortliche handeln, in systematischer Weise aufgeführt werden, unter Bezugnahme auf die einschlägigen Vorschriften im Vorschlagsentwurf und im Zollkodex der Union, in denen die betreffenden Aufgaben und Befugnisse der

¹⁸ Die Begriffe „Verantwortlicher“ und „Auftragsverarbeiter“ sind außerdem autonome Begriffe, weshalb externe Rechtsquellen zwar zur Bestimmung des Verantwortlichen beitragen können, die Begriffe aber in erster Linie nach dem EU-Datenschutzrecht auszulegen sind. Der Begriff des Verantwortlichen ist unbeschadet anderer – manchmal kollidierender oder sich überschneidender – Begriffe in anderen Rechtsgebieten, wie etwa den Begriffen des Urhebers oder Rechteinhabers im Bereich des Rechts des geistigen Eigentums oder des Wettbewerbsrechts, auszulegen. Siehe Leitlinien 07/2020 des EDSA zu den Begriffen „Verantwortlicher“ und „Auftragsverarbeiter“ in der DSGVO, Version 2.1, , angenommen am 7. Juli 2021, abrufbar unter https://edpb.europa.eu/system/files/2021-07/eppb_guidelines_202007_controllerprocessor_final_en.pdf

Mitgliedstaaten und der Kommission festgelegt sind¹⁹. Auch die Rolle des EUIPO sollte ausdrücklich klargestellt werden.

2.3. Datenkategorien

27. „Zur weiteren Unterstützung der Risikomanagementprozesse“ besteht nach Artikel 43 Absatz 3 des Vorschlagsentwurfs die Möglichkeit, „zusätzliche Informationselemente in Verbindung mit der summarischen Eingangsanmeldung“ im Einfuhrkontrollsystem 2 (ICS2) zu verarbeiten. In dem Absatz sind vier Kategorien von Daten aufgeführt, die im ICS2 erhoben, gespeichert, verarbeitet und analysiert würden. Von diesen vier Kategorien beziehen sich zwei auf den Datenaustausch im Rahmen bestimmter Vorschriften des Zollkodex der Union: Artikel 46 Absatz 5 und Artikel 47 Absatz 2. Eine weitere Kategorie bezieht sich auf Daten, die gemäß Artikel 46 Absatz 4 Unterabsatz 2 des Zollkodex der Union von den Mitgliedstaaten oder der Kommission erhoben werden; in der Bestimmung werden das Sammeln von Daten und Informationen, die Analyse und Bewertung von Risiken, das Vorschreiben und Umsetzen von Maßnahmen sowie die regelmäßige Überwachung und Überprüfung dieses Prozesses und seiner Ergebnisse erwähnt. Der vierte Absatz – Buchstabe a) – nimmt jedoch auf „sonstige in Absatz 1 dieses Artikels (d. h. des Vorschlagsentwurfs) genannte Informationen“ Bezug, ohne nähere Angaben zur Rechtsgrundlage für die Verarbeitung der in Artikel 43 Absatz 1 Buchstaben a bis g genannten Datenkategorien für Risikomanagementzwecke oder zu den ggf. betroffenen spezifischen Datenkategorien.
28. Die Verarbeitung personenbezogener Daten zum Zwecke der Risikoanalyse erfordert eine detaillierte Regelung der betroffenen Datenkategorien. Das Verhältnis zwischen Absatz 3 und Absatz 1 ist jedoch nicht klar, zumal Artikel 43 Absatz 1 Buchstabe e die Buchstaben b und c von Absatz 3 bereits zu enthalten scheint. Der EDSB ist der Ansicht, dass Artikel 43 Absatz 3 des Vorschlagsentwurfs geändert werden sollte, um sowohl die in Artikel 43 Absatz 3 des Vorschlagsentwurfs vorgesehenen Datenkategorien als auch die dazugehörige Rechtsgrundlage im Zollkodex der Union eindeutig klarzustellen.
29. Darüber hinaus hält es der EDSB für erforderlich, für alle Systeme klarzustellen, ob die Verarbeitung auch personenbezogene Daten betrifft, die eine direkte Identifizierung natürlicher Personen ermöglichen. So sieht zum Beispiel Artikel 56 Absatz 5 des Zollkodex der Union vor, dass die Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr oder zur Ausfuhr von Waren (...) der Überwachung unterliegen kann. Auf diese Bestimmung wird in Artikel 99 Absatz 1 des Vorschlagsentwurfs, wo es um den

¹⁹ Zurzeit wird in Artikel 118 des Vorschlagsentwurfs zuweilen auf die einschlägigen Bestimmungen des Vorschlagsentwurfs, zuweilen auf die einschlägigen Bestimmungen des UZK und zuweilen lediglich auf den Namen des elektronischen Systems Bezug genommen.

Zweck und Aufbau des Überwachungssystems geht, Bezug genommen. Gemäß Artikel 99 Absatz 1 des Vorschlagsentwurfs enthält das Überwachungssystem aus der Zollanmeldung „extrahierte“ Daten; dies könnte darauf hindeuten, dass die Informationen nicht notwendigerweise personenbezogene Daten enthalten, die eine direkte Identifizierung natürlicher Personen ermöglichen. Gemäß Artikel 100 werden die Daten im System für statistische Zwecke verwendet, um Handelstrends zu erkennen und den Handel zu überwachen. Der EDSB erinnert daran, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten zu statistischen Zwecken gemäß Artikel 13 EU-DSVO geeigneten Garantien für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Person unterliegen muss. Solche Garantien müssen sicherstellen, dass es technische und organisatorische Maßnahmen gibt, die insbesondere die Achtung des Grundsatzes der Datenminimierung gewährleisten. Eine solche Maßnahme kann die Pseudonymisierung sein, sofern die betreffenden Zwecke damit erreicht werden können. Soweit sich die Zwecke durch eine Weiterverarbeitung, bei der die betroffenen Personen nicht oder nicht mehr identifizierbar sind, erreichen lassen, sind die Zwecke auf die betreffende Weise zu erreichen²⁰. Der EDSB empfiehlt, für jedes System klar anzugeben, ob personenbezogene Daten verarbeitet werden, und falls ja: ob diese pseudonymisiert werden; dies gilt insbesondere bei der Verwendung von Daten zu statistischen Zwecken.

30. Abschließend merkt der EDSB an, dass es im 22. Erwägungsgrund heißt, dass „[d]ie personenbezogenen Daten von Wirtschaftsbeteiligten und anderen Personen, die in den elektronischen Systemen verarbeitet werden, auf den Datensatz gemäß Anhang A Titel I Kapitel 1 Gruppe 3 – Parteien; Anhang A Titel I Kapitel 2 Gruppe 3 – Parteien; Anhang B Titel I Kapitel 3 Gruppe 3 – Parteien; Anhang B Titel II Gruppe 3 – Parteien; und Anhang 12-01 der Delegierten Verordnung (EU) 2015/2446 der Kommission beschränkt sind“. Derartige Datensätze enthalten Daten wie „Antragsteller/Inhaber der Bewilligung“, „Vertreter“/„Kennnummer des Vertreters“, „Name und Kontaktdaten der für Zollangelegenheiten zuständigen Person“, „Für den Antrag zuständige Kontaktperson“, „Person, die für das antragstellende Unternehmen verantwortlich ist“, „Eigentümer der Waren“, „EORI-Nummer“, „Mehrwertsteuernummer“ und „eindeutige Drittlandskennummer“. Bei den meisten Tabelleneinträgen handelt es sich um Kennnummern, die, wenn man den Zweck der Systeme bedenkt, wahrscheinlich nicht die einzigen personenbezogenen Daten sind, die von diesen Systemen verarbeitet werden. Der EDSB ist der Meinung, dass der 22. Erwägungsgrund dahingehend geändert werden sollte, dass er einen umfassenden Überblick über alle betroffenen personenbezogenen Daten gibt.

²⁰ Artikel 13 EU-DSVO.

2.4. Rechte der betroffenen Person

31. In Artikel 89 des Vorschlagsentwurfs, der mit „Datenschutz in Bezug auf das REX-System für Drittländer, mit denen die EU ein Präferenzhandelsabkommen hat“ überschrieben ist, geht es in den Absätzen 2 bis 4 um die Ausübung der Rechte betroffener Personen auf Information, Auskunft, Berichtigung und Löschung. Artikel 89 Absatz 4 sieht vor, dass Anträge, mit denen betroffene Personen ihre Rechte aus der DSGVO oder EU-DSVO wahrnehmen, grundsätzlich zunächst bei den zuständigen Behörden im Drittland, von dem die Daten im System registriert wurden, zu stellen sind. Anträge an die Kommission würden zur Verarbeitung an das Drittland weitergeleitet. Nur wenn das Drittland dem registrierten Ausführer sein Recht verweigert, würde die Kommission „als Verantwortlicher handelnd“ den Antrag bearbeiten. Ein ähnliches Verfahren ist in Artikel 113 Absatz 3 des Vorschlagsentwurfs in Bezug auf die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten vorgesehen.
32. Der oben skizzierte Artikel 89 Absatz 4 des Vorschlagsentwurfs scheint weder mit der in Artikel 118 Buchstabe e letzter Gedankenstrich des Vorschlagsentwurfs vorgesehenen Rolle der Kommission in Einklang zu stehen, nach der die Kommission für bestimmte, in Buchstabe e aufgeführte Verarbeitungsvorgänge im REX-System mit den Mitgliedstaaten gemeinsamer Verantwortlicher ist, noch mit Artikel 83 Absatz 3 des Durchführungsrechtsakts zum UZK, der im zweiten Unterabsatz bestimmt, dass die Kommission als gemeinsam für die Verarbeitung *aller* Daten Verantwortlicher gilt, um zu gewährleisten, dass der registrierte Ausführer seine Rechte durchsetzen kann.
33. Der EDSB erinnert daran, dass gemäß Artikel 28 Absatz 3 EU-DSVO und Artikel 26 Absatz 3 DSGVO, ungeachtet der Einzelheiten der Vereinbarung der gemeinsam Verantwortlichen, die betroffene Person ihre Rechte bei und gegenüber jedem einzelnen Verantwortlichen geltend machen kann. Folglich stünde es nicht mit der EU-DSVO und der DSGVO in Einklang, wenn es der Kommission als (gemeinsam) Verantwortliche nach dem Vorschlagsentwurf gestattet wäre, die betroffene Person an einen anderen (gemeinsam) Verantwortlichen zu verweisen. Zu diesem Punkt hat der EDSA in seinen Leitlinien als Beispiel ausgeführt, dass *„sich die betroffene Person bei gemeinsam Verantwortlichen, die in verschiedenen Mitgliedstaaten niedergelassen sind, oder wenn nur einer der gemeinsam Verantwortlichen in der Union niedergelassen ist, nach ihrer Wahl entweder an den Verantwortlichen wenden [kann], der in dem Mitgliedstaat niedergelassen ist, in dem die betroffene Person ihren gewöhnlichen Aufenthalt oder ihren Arbeitsplatz hat, oder an den Verantwortlichen, der in einem anderen Mitgliedstaat der EU oder des EWR niedergelassen ist“*²¹.

²¹ Leitlinien 07/2020 zu den Begriffen „Verantwortlicher“ und „Auftragsverarbeiter“ in der DSGVO, Version 2.0, angenommen am 7. Juli 2021, Absatz 187 (S. 56).

34. Zudem gehen die Bestimmungen im Vorschlagsentwurf (und im Durchführungsrechtsakt zum UZK) nach Ansicht des EDSB über die Regelung einer (optionalen) zentralen Anlaufstelle hinaus.
35. Der EDSB merkt des Weiteren an, dass Artikel 89 Absätze 3 und 4 die Annahme zugrunde zu liegen scheint, dass die zuständigen Behörden von Drittländern, wenn sie Angaben ihrer Nicht-Unions-Ausführer im REX-System registrieren, der DSGVO oder der EU-DSVO unterliegen (und als für die Registrierung Verantwortliche gelten). Angesichts des Anwendungsbereichs von DSGVO und EU-DSVO ist jedoch nicht klar, ob die DSGVO oder die EU-DSVO direkt auf die zuständigen Behörden von Drittländern anwendbar wäre, wenn diese Daten über Drittstaatsangehörige registrieren. Selbst wenn die sich aus der DSGVO oder der EU-DSVO ergebenden Verpflichtungen anwendbar wären, wäre die Kommission damit nicht der Pflicht zur direkten Beantwortung der Anträge betroffener Personen enthoben.
36. Der EDSB hält es für erforderlich, auch Artikel 113 Absatz 3 des Vorschlagsentwurfs mit Artikel 28 Absatz 3 EU-DSVO und Artikel 26 Absatz 3 DSGVO in Einklang zu bringen.
37. Des Weiteren stellt der EDSB fest, dass in den Artikeln 113 und 89 des Vorschlagsentwurfs die Kommission als Verantwortlicher genannt ist, wohingegen sie gemäß Artikel 83 Absatz 3 des Durchführungsrechtsakts zum UZK ein gemeinsam Verantwortlicher wäre oder gemäß Artikel 118 Buchstabe b in Verbindung mit Artikel 118 Buchstabe e Gedankenstriche 3 und 4 des Vorschlagsentwurfs zumeist lediglich ein Auftragsverarbeiter. Der EDSB empfiehlt, diese Widersprüche unter Berücksichtigung der bestehenden Leitlinien zu den Begriffen „Verantwortlicher“, „gemeinsam Verantwortlicher“ und „Auftragsverarbeiter“, auf die in diesen formellen Bemerkungen Bezug genommen wird, zu beseitigen.
38. Abschließend äußert der EDSB Bedenken im Hinblick auf die in Artikel 83 des Durchführungsrechtsakts zum UZK vorgesehene Lösung, nach der die Zollbehörde des Drittlands als Verantwortlicher genannt ist, gleichzeitig jedoch die Kommission als gemeinsam Verantwortlicher angesehen wird, um die Durchsetzungsmöglichkeiten für die Rechte betroffener Personen zu verbessern. Da die Verarbeitung der in REX-System(en) gespeicherten Daten gemäß Artikel 83 Absatz 1 des Durchführungsrechtsakts zum UZK ausschließlich für die Zwecke der Anwendung des Schemas allgemeiner Zollpräferenzen (APS) erfolgt, welches ein politisches Instrument der EU ist, regt der EDSB an, dass die Kommission in Betracht ziehen sollte, von vornherein der Alleinverantwortliche für diese Daten zu sein.

2.5. Speicherdauer

39. Artikel 119 Absatz 2 des Vorschlagsentwurfs sieht für die Systeme, bei denen die Kommission und die Mitgliedstaaten gemeinsam Verantwortliche sind (ICS2, CRMS, REX und Überwachungssystem), Speicherfristen von zehn Jahren vor.
40. Der EDSB weist darauf hin, dass gemäß dem Grundsatz der Speicherbegrenzung personenbezogene Daten in einer Form gespeichert werden müssen, die die Identifizierung der betroffenen Personen nur so lange ermöglicht, wie es für die Zwecke, für die die personenbezogenen Daten verarbeitet werden, erforderlich ist. Der EDSB erinnert daran, dass der Zeitraum im Hinblick auf den verfolgten Zweck möglichst kurz zu halten ist und gerechtfertigt sein muss, damit sichergestellt ist, dass die Speicherung auf das für den/die verfolgten Zweck(e) absolut Notwendige beschränkt ist. Dazu merkt der EDSB an, dass der Vorschlag nichts enthält, was die vorgeschlagene Speicherungsfrist von zehn Jahren rechtfertigen würde. Da die Beschränkung der Speicherung personenbezogener Daten eine wichtige Garantie zum Schutz natürlicher Personen vor Missbrauch ihrer personenbezogenen Daten darstellt, empfiehlt der EDSB, die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der vorgeschlagenen Speicherungsfrist sorgfältig zu prüfen und die maximale Frist für die Speicherung personenbezogener Daten in den verschiedenen elektronischen Systemen entsprechend zu begrenzen.

Brüssel, den 20. März 2023

(elektronisch unterzeichnet)

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI