

Förmliche Kommentare des EDSB zu einem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2009/103/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 über die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung und die Kontrolle der entsprechenden Versicherungspflicht

1. Einleitung

Am 24. Mai 2018 legte die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2009/103/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 über die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung und die Kontrolle der entsprechenden Versicherungspflicht vor (nachstehend „der Vorschlag“).

Die erste EU-Richtlinie zur Kfz-Haftpflichtversicherung¹ verfolgte zwei Ziele, nämlich die bei Kfz-Unfällen Geschädigten zu schützen (mit oder ohne grenzüberschreitendes Element) und den freien Warenverkehr mit Kraftfahrzeugen zwischen Mitgliedstaaten zu erleichtern. Seitdem wurden ihre Bestimmungen mit fünf weiteren Versicherungsrichtlinien verstärkt und ausgebaut. Letztendlich wurden sie in der Richtlinie 2009/103/EG (nachstehend „die Richtlinie“)² konsolidiert.

Zur Bewertung der Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz der Rechtsvorschriften wurde im Rahmen des Arbeitsprogramms der Kommission für 2016 eine Bewertung der Richtlinie durchgeführt. Diese ergab, dass die meisten Elemente der Richtlinie weiterhin dem ursprünglichen Zweck angemessen sind, dass aber Änderungen zur Verbesserung der Wirksamkeit erforderlich sind.³

Der Vorschlag strebt insbesondere einen besseren Schutz von Opfern von Verkehrsunfällen an, bei denen der Versicherer zahlungsunfähig ist, sowie die Verbesserung der Anerkennung von Bescheinigungen des Schadenverlaufs⁴ durch EU-weite Angleichung von deren Inhalt und Format. Des Weiteren sollen mit dem Vorschlag Versicherungskontrollen zur Bekämpfung des Fahrens ohne Versicherung eingeführt, die Mindestdeckungssummen harmonisiert und der Anwendungsbereich der Richtlinie klargestellt werden.

¹ Richtlinie 72/166/EG vom 24. April 1972 betreffend die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten bezüglich der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung und der Kontrolle der entsprechenden Versicherungspflicht, COM(2018) 336 final, 2018/0168 (COD).

² Richtlinie 2009/103/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 über die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung und die Kontrolle der entsprechenden Versicherungspflicht (Text von Bedeutung für den EWR), ABl. L 263 vom 7.10.2009, S. 11-31.

³ Begründung des Vorschlags, S. 1.

⁴ Versicherungsnehmer haben nämlich Anspruch auf eine von ihrem Versicherer ausgestellte Bescheinigung ihres Schadenverlaufs für die letzten fünf Jahre und sind daran gewöhnt, Schadenfreiheitsrabatte zu berechnen.

Wir begrüßen, dass der EDSB von der Europäischen Kommission zu dem Vorschlag konsultiert wurde. Eine der Aufgaben des EDSB besteht in der Beratung der Dienststellen der Kommission bei der Abfassung neuer Legislativvorschläge, die Auswirkungen auf den Datenschutz haben. Wir haben uns in den nachstehenden Kommentaren auf die Bestimmungen des Vorschlags beschränkt, die aus dem Blickwinkel des Datenschutzes besonders relevant sind.

2. Kommentare

2.1 Versicherungskontrollen, anwendbares Datenschutzrecht und Grundrechte

Artikel 4 der derzeitigen Richtlinie sieht folgende Verpflichtung vor: *„Die Mitgliedstaaten verzichten auf eine Kontrolle der Haftpflichtversicherung bei Fahrzeugen, die ihren gewöhnlichen Standort im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats haben, und bei Fahrzeugen, die aus dem Gebiet eines anderen Mitgliedstaats in ihr Gebiet einreisen und ihren gewöhnlichen Standort im Gebiet eines Drittlandes haben.“*⁵ Die Mitgliedstaaten können jedoch nicht systematische Kontrollen der Versicherung unter der Voraussetzung vornehmen, dass diese auf nicht diskriminierende Weise und im Rahmen einer nicht ausschließlich der Überprüfung des Versicherungsschutzes dienenden Kontrolle stattfinden.

Gemäß Artikel 4 Absatz 1 des Vorschlags können von den Mitgliedstaaten Kontrollen der Versicherung vorgenommen werden *„(...) unter der Voraussetzung, dass diese im Hinblick auf das angestrebte Ziel **nicht diskriminierend, notwendig und verhältnismäßig** sind (...)“*. In Zusammenhang mit der Bekämpfung des Fahrens ohne Versicherungsschutz erwähnt Erwägungsgrund 5 die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, in ihren Rechtsvorschriften ein System einzurichten, das personenbezogene Daten verarbeiten kann, die anschließend mit anderen Mitgliedstaaten ausgetauscht werden können, selbst ohne die Fahrzeuge anzuhalten (z. B. durch Nummernschilderkennung).

Der gleiche Erwägungsgrund besagt auch, dass der genaue Zweck solcher Systeme zu nennen ist, dass auf die einschlägige Rechtsgrundlage verwiesen werden muss, die einschlägigen Sicherheitsanforderungen einzuhalten sind, die Grundsätze der Notwendigkeit, Verhältnismäßigkeit und Zweckbegrenzung zu befolgen sind und eine angemessene Speicherfrist festzulegen ist. Außerdem fordert der Erwägungsgrund, dass in allen Datenverarbeitungssystemen, die unter den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten verwendet werden, der Grundsatz des Schutzes personenbezogener Daten in der technischen Auslegung und durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen gewährleistet sein muss.

Ferner ist in Artikel 4 Absatz 2 des Vorschlag festgelegt, dass *„(...) personenbezogene Daten verarbeitet werden können, wenn dies zur Bekämpfung des Fahrens ohne Versicherungsschutz von Fahrzeugen erforderlich ist, die in einem anderen Mitgliedstaat als dem Mitgliedstaat unterwegs sind, in dem sie ihren gewöhnlichen Standort haben (...)“*, in Einklang mit der

⁵ Richtlinie 2009/103/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 über die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung und die Kontrolle der entsprechenden Versicherungspflicht, Artikel 4.

Datenschutz-Grundverordnung („DSGVO“)⁶ und durch geeignete Maßnahmen zum Schutz der Rechte und Freiheiten sowie der berechtigten Interessen der betroffenen Person.

Grundrechte, in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (nachstehend „die Charta“) verankert sind, gehören zu den Kernwerten der Europäischen Union.⁷ Diese Rechte sind zu wahren, wenn Organe und Einrichtungen der EU neue Maßnahmen konzipieren und umsetzen oder neue Rechtsvorschriften annehmen. Die Charta muss Richtschnur für alle Maßnahmen und Rechtsvorschriften der EU sein. Der EDSB ist gerne bereit, dem EU-Gesetzgeber dabei behilflich zu sein, dass dem wirklich so ist.

Der EDSB begrüßt die Verweise auf das Datenschutzrecht in dem Vorschlag. Insbesondere begrüßen wir die Tatsache, dass diese Verweise nicht nur in Erwägungsgrund 5 des Vorschlags, sondern auch im verfügbaren Teil des Vorschlags (Artikel 4 Absatz 2 des Vorschlags) zu finden sind.

In diesem Zusammenhang weist der EDSB darauf hin, dass eine Ausnahme von den Grundrechten nicht über das für das Erreichen ihrer Ziele unbedingt Erforderliche hinausgehen darf und den hohen Maßstäben in Artikel 52 Absatz 1 der Charta entsprechen muss. Dieser Artikel besagt: *„Jede Einschränkung der Ausübung der in dieser Charta anerkannten Rechte und Freiheiten muss gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten. Vorbehaltlich des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfen Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der EU anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen.“* (Hervorhebung hinzugefügt).

Diesbezüglich und als Hilfestellung für den EU-Gesetzgeber und die Mitgliedstaaten auf dem Weg zu einer korrekten Anwendung dieser Grundsätze **verweist der EDSB auf das „Necessity Toolkit“, ein vom EDSB im vergangenen Jahr herausgegebenes Dokument, das eine „praxisbezogene, in einzelne Schritte unterteilte rechtliche Analyse für die Beurteilung der Erforderlichkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten“ ist.**⁸

Wir halten insbesondere fest, dass Erwägungsgrund 5 sehr konkrete Hinweise für die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie unter Berücksichtigung der Grundsätze und

⁶ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (Text von Bedeutung für den EWR), ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1.

⁷ In Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) heißt es: *„Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören.“* Ferner werden in Artikel 6 Absatz 1 EUV die Rechte, Freiheiten und Grundsätze anerkannt, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 7. Dezember 2000 in der am 12. Dezember 2007 in Straßburg angepassten Fassung niedergelegt sind, die den Verträgen rechtlich gleichrangig ist, und Artikel 6 Absatz 3 EUV besagt: *„Die Grundrechte, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, sind als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts.“*

⁸ EDSB, Beurteilung der Erforderlichkeit von Maßnahmen, die das Grundrecht auf Schutz personenbezogener Daten einschränken, 11. April 2017, https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-06-01_necessity_toolkit_final_de.pdf.

Anforderungen des Datenschutzes enthält. In Anbetracht der Tatsache jedoch, dass in diesem Zusammenhang wahrscheinlich personenbezogene Daten verarbeitet werden, reicht es unserer Ansicht nach nicht aus, einzelstaatliches Recht in einem Erwägungsgrund zu erwähnen; vielmehr sollten alle für die Durchführung von Kontrollen auf nationaler Ebene maßgeblichen Elemente im verfügbaren Teil des Rechtstexts aufgeführt werden. Ferner unterstreichen wir, dass jedes IT-System oder -Tool, das, wie im vorliegenden Fall, zur Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften eingerichtet wird und personenbezogene Daten verarbeitet, eine eindeutige Rechtsgrundlage im EU-Recht haben muss und nicht in einem Erwägungsgrund aufgeführt werden sollte.⁹ **Wir empfehlen daher, die derzeit in Erwägungsgrund 5 erwähnten Elemente in einen Artikel des Vorschlags zu überführen, damit der Schutz personenbezogener Daten durch eine solide Rechtsgrundlage im EU-Recht garantiert ist.**

Der EDSB stellt ferner fest, dass in **Artikel 4 des Vorschlags** nicht nur von dem bereits bestehenden Grundsatz der „Nicht-Diskriminierung“ die Rede ist, sondern **zusätzlich von den Elementen „Notwendigkeit“ und „Verhältnismäßigkeit“**, die bei der Durchführung von Versicherungskontrollen an Fahrzeugen zu berücksichtigen sind. Wir begrüßen die Aufnahme dieser beiden Grundsätze, da es wichtig ist, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Zweck der erlassenen Maßnahmen und dem Schutz der Grundrechte zu gewährleisten.

2.3 Von anderen Versicherungsunternehmen oder anderen Stellen ausgestellte Bescheinigungen des Schadenverlaufs

Artikel 16 des Vorschlags bringt einige Änderungen bezüglich der „Bescheinigungen über Haftungsansprüche Dritter“ mit sich. Insbesondere im Zusammenhang mit Haftungsansprüchen Dritter sieht Artikel 16 Buchstabe b des Vorschlags vor, dass Versicherungsunternehmen oder andere Stellen „(...) *die von einem Mitgliedstaat dazu bestellt wurden, eine Pflichtversicherung anzubieten oder derartige Bescheinigungen auszustellen* (...)“¹⁰ dies in Form einer Bescheinigung des Schadenverlaufs zu tun.

Artikel 16 Buchstabe b überträgt ferner der Europäischen Kommission die Befugnis, Durchführungsrechtsakte zu erlassen, in denen Inhalt und Form der Bescheinigungen des Schadenverlaufs festgelegt werden, und die folgende Angaben enthalten: i) die Identität des Versicherungsunternehmens, das die Bescheinigung des Schadenverlaufs ausstellt; ii) die Identität des Versicherungsnehmers; iii) das versicherte Fahrzeug; iv) die Versicherungszeit des versicherten Fahrzeugs; und v) Anzahl und Wert der geltend gemachten Haftungsansprüche Dritter während des Zeitraums, auf den sich die Bescheinigung des Schadenverlaufs bezieht.

Der EDSB geht davon aus, dass die Informationen in der Bescheinigung des Schadenverlaufs personenbezogene Daten sind, da in einem solchen Formular die Identität des

⁹ Siehe Stellungnahme des EDSB zum Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des

Rates über die Verwaltungszusammenarbeit mithilfe des Binnenmarkt-Informationssystems („IMI“) vom 22. November 2011, S. 3 https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/11-11-22_imi_opinion_de.pdf.

¹⁰ Siehe weiter oben Anmerkung 2, Artikel 16.

Versicherungsnehmer zusammen mit Angaben zum Fahrzeug und der Versicherung vermerkt würden.

Daher **empfiehlt der EDSB der Europäischen Kommission, ihn im Einklang mit Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001¹¹ vor der Annahme des Durchführungsrechtsakts zu konsultieren.**

2.4 Auskunftsstellen

Artikel 23 der Richtlinie 2009/103/EG sieht derzeit besondere Auskunftsstellen vor, bei denen Geschädigte Schadenersatzansprüche geltend machen können. Jeder Mitgliedstaat ist insbesondere verpflichtet, eine Auskunftsstelle einzurichten, die dafür verantwortlich ist, in Artikel 23 aufgeführte spezifische Informationen „(...) *allen Personen zur Verfügung zu stellen, die an einem Verkehrsunfall beteiligt sind, der durch ein durch die Versicherung gedecktes Fahrzeug verursacht wurde* (...)“¹², unter den in der Richtlinie festgelegten Bedingungen.

Der EDSB hält fest, dass Artikel 23 Absatz 6 der Richtlinie 2009/103/EG bezüglich der Verarbeitung personenbezogener Daten, die aus solchen Tätigkeiten resultieren, auf die Richtlinie 95/46/EG¹³ verweist. In Anbetracht der Verbindung zwischen dem Austausch von Informationen und Anliegen des Datenschutzes legen **wir nahe, den Verweis auf das geltende anzuwendende Datenschutzrecht zu aktualisieren und die DSGVO zu erwähnen.**

Brüssel,

Giovanni Buttarelli

¹¹ 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. Diese Verordnung wird schon bald durch ein neues Instrument ersetzt, das derzeit die letzten Phasen des Gesetzgebungsverfahrens durchläuft und das die Konsultation des EDSB zu einschlägigen Durchführungs- und/oder delegierten Rechtsakten vorschreibt.

¹² Siehe weiter oben Anmerkung 2, Artikel 23 Absatz 5.

¹³ 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, ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31-50.