

**Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zur Initiative der Französischen Republik im Hinblick auf einen Beschluss des Rates über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich (5903/2/09 REV 2)**

(2009/C 229/03)

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 286,

gestützt auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 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 den Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates vom 27. November 2008 über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden <sup>(2)</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 <sup>(3)</sup>, insbesondere auf Artikel 41 —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

### I. EINLEITUNG

#### *Konsultation des EDSB*

1. Die Initiative der Französischen Republik im Hinblick auf einen Beschluss des Rates über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich wurde im Amtsblatt vom 5. Februar 2009 veröffentlicht <sup>(4)</sup>. Weder der Mitgliedstaat, der diese Initiative vorgelegt hat, noch der Rat haben den EDSB zu dieser Initiative konsultiert. Hingegen hat der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments den EDSB ersucht, die französische Initiative gemäß Artikel 41 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 im Zusammenhang mit der diesbezüglichen Stellungnahme des Europäischen Parlaments zu kommentieren. Während der EDSB in ähnlichen Fällen <sup>(5)</sup> von sich aus eine Stellungnahme abgegeben hat, ist die vorliegende Stellungnahme als Reaktion auf das Ersuchen des Europäischen Parlaments zu betrachten.
2. Nach Auffassung des EDSB sollte die vorliegende Stellungnahme in der Präambel des Ratsbeschlusses erwähnt werden, wie seine Stellungnahme auch schon in mehreren, auf Vorschlag der Kommission erlassenen Rechtsakten erwähnt wurde.

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

<sup>(2)</sup> ABl. L 350 vom 30.12.2008, S. 60.

<sup>(3)</sup> ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1.

<sup>(4)</sup> ABl. C 29 vom 5.2.2009, S. 6.

<sup>(5)</sup> So zuletzt die Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zur Initiative von fünfzehn Mitgliedstaaten zur Annahme eines Beschlusses des Rates zur Stärkung von Eurojust und zur Änderung des Beschlusses 2002/187/JI, ABl. C 310 vom 5.12.2008, S. 1.

3. Obwohl ein Mitgliedstaat, der eine Initiative für eine gesetzgeberische Maßnahme nach Titel VI des EU-Vertrags ergreift, rechtlich nicht verpflichtet ist, den EDSB um Rat zu ersuchen, schließen die geltenden Regeln ein solches Ersuchen auch nicht aus. Der EDSB bedauert, dass weder die Französische Republik noch der Rat im vorliegenden Fall seinen Rat eingeholt haben.

4. Der EDSB betont, dass infolge der derzeitigen Erörterung des Vorschlags im Rat die in dieser Stellungnahme enthaltenen Bemerkungen sich auf die Fassung des Vorschlags vom 24. Februar 2009 (5903/2/09 REV 2) stützen, die auf der Website des Europäischen Parlaments veröffentlicht ist <sup>(6)</sup>.

5. Der EDSB hält mehr Erläuterungen zur Rechtfertigung der Initiative selbst sowie zu einigen darin enthaltenen spezifischen Artikeln und Verfahren für erforderlich. Er bedauert, dass der Initiative weder eine Folgenabschätzung noch eine Begründung beigefügt wurde. Dies ist ein notwendiges Element zur Verbesserung der Transparenz und der Qualität des Gesetzgebungsprozesses im Allgemeinen. Erläuterungen würden auch die Beurteilung einer Reihe von Textvorschlägen in dem Vorschlag beispielsweise hinsichtlich der Frage erleichtern, ob es notwendig und gerechtfertigt ist, Europol und Eurojust Zugang zum ZIS zu gewähren.

6. Der EDSB hat die Stellungnahme 09/03 der gemeinsamen Aufsichtsbehörde für das Zollinformationssystem vom 24. März 2009 zum Entwurf eines Beschlusses des Rates über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich berücksichtigt.

#### *Hintergrund des Vorschlags*

7. Der Rechtsrahmen des Zollinformationssystems (im Folgenden „ZIS“ genannt) besteht derzeit aus Rechtsakten sowohl der ersten als auch der dritten Säule. Der Rechtsrahmen der dritten Säule für das System besteht in erster Linie aus dem Übereinkommen vom 26. Juli 1995 aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich (im Folgenden „ZIS-Übereinkommen“ genannt) <sup>(7)</sup> sowie aus den Protokollen vom 12. März 1999 und vom 8. März 2003.

8. Was die derzeitigen Datenschutzregelungen anbelangt, so findet u.a. das Übereinkommen des Europarates zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten vom 28. Januar 1981 Anwendung (im Folgenden „Übereinkommen 108 des Europarates“ genannt). Außerdem gilt für das ZIS im Rahmen des Vorschlags der Rahmenbeschluss 2008/977/JI.

<sup>(6)</sup> [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/organes/libe/libe\\_20090330\\_1500.htm](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/organes/libe/libe_20090330_1500.htm)

<sup>(7)</sup> ABl. C 316 vom 27.11.1995, S. 33.

9. Der unter die erste Säule fallende Teil des Systems wird geregelt durch die Verordnung (EG) Nr. 515/97 des Rates 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<sup>(1)</sup>.
10. Zweck des ZIS-Übereinkommens war es gemäß dessen Artikel 2 Absatz 2, „die Verhinderung, Ermittlung und Verfolgung schwerer Verstöße gegen einzelstaatliche Rechtsvorschriften zu unterstützen und hierfür durch rasche Verbreitung von Informationen die Effizienz von Kooperations- und Kontrollmaßnahmen der Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten zu steigern“.
11. Gemäß dem ZIS-Übereinkommen besteht das Zollinformationssystem aus einer zentralen Datenbank, die über Terminals von allen Mitgliedstaaten aus zugänglich ist. Außerdem weist es folgende andere Hauptmerkmale auf:
- Gemäß dem ZIS-Übereinkommen kann das ZIS nur Daten einschließlich personenbezogener Daten enthalten, die zum Erreichen seines Ziels erforderlich sind und unter folgende Kategorien fallen: a) Waren; b) Transportmittel; c) Unternehmen; d) Personen; e) Tendenzen bei Betrugspraktiken; f) Verfügbarkeit von Sachkenntnis<sup>(2)</sup>.
  - Die Mitgliedstaaten bestimmen, welche Daten in die drei letzten Kategorien des ZIS aufgenommen werden, soweit dies für die Zwecke des Systems notwendig ist. In die letzten beiden Kategorien werden keine personenbezogene Daten aufgenommen. Der unmittelbare Zugang zu den im Zollinformationssystem enthaltenen Daten ist derzeit ausschließlich den von jedem Mitgliedstaat benannten einzelstaatlichen Behörden vorbehalten. Bei diesen einzelstaatlichen Behörden handelt es sich um Zollbehörden, doch können je nach den Rechts- und Verwaltungsvorschriften und Verfahren des betreffenden Mitgliedstaats auch andere Behörden befugt sein, zur Erreichung des Zwecks des Übereinkommens tätig zu werden.
  - Die Mitgliedstaaten dürfen die Daten des Zollinformationssystems nur zum Erreichen des Zwecks des Übereinkommens verwenden; abweichend hiervon können sie die Daten mit vorheriger Genehmigung des Mitgliedstaats, der diese Daten in das System eingegeben hat, zu den von diesem festgesetzten Bedingungen für Verwaltungszwecke und andere Zwecke verwenden. Zur Aufsicht über den unter die dritte Säule fallenden Teil des ZIS wurde eine gemeinsame Aufsichtsbehörde eingesetzt.
12. Nach der französischen Initiative, die sich auf Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe a und Artikel 34 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union stützt, sollen das ZIS-Übereinkommen sowie das Protokoll vom 12. März 1999 und das Protokoll vom 8. März 2003 ersetzt werden, um den unter die dritte Säule fallenden Teil des Systems an die Rechtsakte der ersten Säule anzugleichen.
13. Der Vorschlag geht jedoch über die bloße Ersetzung des ZIS-Übereinkommens durch einen Ratsbeschluss hinaus. Er ändert eine erhebliche Anzahl von Bestimmungen des Übereinkommens und erweitert den derzeitigen Zugang zum ZIS auf Europol und Eurojust. Außerdem enthält der Vorschlag ähnliche Bestimmungen über die Arbeitsweise des ZIS wie die oben genannte Verordnung (EG) Nr. 766/2008, beispielsweise hinsichtlich der Einrichtung eines Aktennachweissystems für Zollzwecke (Kapitel VI).
14. Der Vorschlag berücksichtigt außerdem die neuen Rechtsinstrumente wie den Rahmenbeschluss 2008/977/JI und den Rahmenbeschluss 2006/960/JI vom 13. Dezember 2006 über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union<sup>(3)</sup>.
15. Der Vorschlag zielt u. a. darauf ab,
- die Zusammenarbeit zwischen den Zollbehörden zu verstärken, indem Verfahren festgelegt werden, die den Zollbehörden ein gemeinsames Vorgehen und den Austausch von personenbezogenen Daten und sonstigen Daten über illegale Handelsvorgänge mit Hilfe neuer Datenmanagement- und -übertragungstechnologien ermöglichen. Diese Verarbeitungsvorgänge unterliegen dem Übereinkommen 108 des Europarates, dem Rahmenbeschluss 2008/977/JI und den in der Empfehlung R (87) 15 des Ministerkomitees des Europarates vom 17. September 1987 enthaltenen Grundsätzen, die die Verwendung personenbezogener Daten im Polizeibereich regeln;
  - für eine größere Komplementarität mit den auf Ebene der Zusammenarbeit mit Europol und Eurojust unternommenen Tätigkeiten zu sorgen, indem diesen Einrichtungen Zugang zum Zollinformationssystem gewährt wird.
16. In diesem Zusammenhang ist es nach Artikel 1 des Vorschlags Zweck des ZIS, „die Verhinderung, Ermittlung und Verfolgung schwerer Zuwiderhandlungen gegen einzelstaatliche Rechtsvorschriften zu unterstützen, indem die Daten schneller zur Verfügung gestellt werden und auf diese Weise die Effizienz der Kooperations- und Kontrollverfahren der Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten gesteigert wird“. Diese Bestimmung entspricht weitgehend Artikel 2 Absatz 2 des ZIS-Übereinkommens.
17. Im Hinblick auf dieses Ziel erweitert der Vorschlag den Anwendungsbereich von ZIS-Daten und ermöglicht somit auch Systemabfragen und strategische oder operative Analysen. Der EDSB stellt fest, dass der Zweck und die Liste von Kategorien personenbezogener Daten, die erhoben und verarbeitet werden sollen, sowie die Liste der Datensubjekte, die direkten Zugang zum CIS haben, erweitert werden.

<sup>(1)</sup> ABl. L 82 vom 22.3.1997, S. 1.

<sup>(2)</sup> Im Vorschlag wird eine neue Kategorie hinzugefügt: g) Zurückhaltung, Beschlagnahme oder Einziehung von Waren.

<sup>(3)</sup> ABl. L 386 vom 29.12.2006, S. 89.

*Schwerpunkt der Stellungnahme*

18. In Anbetracht seiner derzeitigen Aufgabe als Aufsichtsbehörde für den zentralen Teil des unter die erste Säule fallenden Teils des ZIS hat der EDSB besonderes Interesse an der Initiative und ihren neuen inhaltlichen Entwicklungen im Rat. Der EDSB betont, dass ein kohärenter Gesamtansatz gewährleistet sein muss, um den unter die erste und den unter die dritte Säule fallenden Teil des Systems aneinander anzugleichen.
19. Der EDSB stellt fest, dass der Vorschlag verschiedene Aspekte in Bezug auf die Grundrechte, insbesondere den Schutz personenbezogener Daten, das Auskunftsrecht und andere Rechte der betroffenen Person betrifft.
20. Hinsichtlich der derzeitigen Datenschutzregelung im ZIS-Übereinkommen muss der EDSB darauf hinweisen, dass eine Reihe der derzeitigen Bestimmungen des Übereinkommens geändert und aktualisiert werden müssen, da sie den derzeitigen Datenschutzaufgaben und -standards nicht mehr entsprechen. Der EDSB möchte bei dieser Gelegenheit betonen, dass die Gewährleistung eines hohen Datenschutzniveaus und dessen effizientere praktische Umsetzung als wesentliche Voraussetzung für ein besseres Funktionieren des ZIS betrachtet werden sollten.
21. Nach einigen allgemeinen Bemerkungen sollen in dieser Stellungnahme im Wesentlichen folgende Fragen behandelt werden, die unter dem Gesichtspunkt des Schutzes personenbezogener Daten von Bedeutung sind:
- Datenschutzgarantien in diesem System,
  - Aktennachweissystem für Zollzwecke,
  - Zugang von Eurojust und Europol zum System (Verhältnismäßigkeit und Notwendigkeit des diesen Einrichtungen zu gewährenden Zugangs),
  - die Aufsichtsregelung für das gesamte ZIS,
  - die Liste der Behörden mit Zugang zum ZIS.

**II. ALLGEMEINE BEMERKUNGEN***Kohärenz zwischen dem unter die erste und dem unter die dritte Säule fallenden Teil des Systems*

22. Wie in der Einleitung bereits erwähnt, ist der EDSB an den neuen Entwicklungen bei dem unter die dritte Säule fallenden Teil des ZIS besonders interessiert, da er gemäß der neuen Verordnung (EG) Nr. 766/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates <sup>(1)</sup> im Hinblick auf die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und der Agrarregelung bereits Aufgaben der Aufsicht über den zentralen Teil des unter die erste Säule fallenden Teils wahrnimmt.
23. In diesem Zusammenhang möchte der EDSB den Gesetzgeber darauf hinweisen, dass er sich bereits in mehreren Stellungnahmen, insbesondere in seiner Stellungnahme

vom 22. Februar 2007 <sup>(2)</sup>, zu Fragen der Aufsicht über den unter die erste Säule fallenden Teil des ZIS geäußert hat.

24. In dieser Stellungnahme hat der EDSB betont, dass „der Auf- bzw. Ausbau der verschiedenen Instrumente für die Stärkung der gemeinschaftlichen Zusammenarbeit, d. h. des ZIS, dazu führt, dass mehr personenbezogene Daten erhoben und anschließend mit den Verwaltungsbehörden anderer Mitgliedstaaten und in einigen Fällen auch mit denen von Drittstaaten ausgetauscht werden. Die personenbezogenen Daten, die verarbeitet und ausgetauscht würden, können Informationen über die mutmaßliche oder erwiesene Beteiligung von Personen an Verstößen gegen die Zoll- oder die Agrarregelung enthalten (...) Dies gilt umso mehr, wenn man bedenkt, welche Art von Daten erhoben und ausgetauscht werden sollen — nämlich insbesondere Verdachtsmomente in Bezug auf die Beteiligung einzelner Personen an Verstößen — und die Endgültigkeit und Konsequenzen der Verarbeitung“.

*Notwendigkeit eines strategischen Ansatzes für das gesamte ZIS*

25. Der EDSB betont, dass der Vorschlag im Gegensatz zu den Änderungen, die durch die Verordnung (EG) Nr. 766/2008 an dem unter die erste Säule fallenden Rechtsakt über das ZIS vorgenommen wurden, eine vollständige Revision des ZIS-Übereinkommens vorsieht, die dem Gesetzgeber Gelegenheit zu einer umfassenderen Vision des gesamten Systems auf der Grundlage eines kohärenten Gesamtansatzes gibt.
26. Nach Ansicht des EDSB muss dieser Ansatz auch künftigen Entwicklungen Rechnung tragen. Neue Entwicklungen wie die Annahme des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI und das (eventuelle) künftige Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon sollten bei der Entscheidung über den Inhalt des Vorschlags gebührend in die Überlegungen einbezogen und berücksichtigt werden.
27. Hinsichtlich des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon möchte der EDSB den Gesetzgeber darauf hinweisen, dass die möglichen Auswirkungen der Abschaffung der Säulenstruktur der EU auf das ZIS beim Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon eingehend analysiert werden müssen, da das System derzeit auf einer Kombination von Rechtsakten der ersten und der dritten Säule beruht. Der EDSB bedauert, dass diese wichtige künftige Entwicklung nicht näher erläutert wird, die sich in Zukunft erheblich auf den Rechtsrahmen für das ZIS auswirken wird. Allgemeiner wirft der EDSB die Frage auf, ob es nicht zweckmäßiger wäre, dass der Gesetzgeber mit der Revision bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wartet, um etwaige Rechtsunsicherheit zu vermeiden.

*Der EDSB fordert Kohärenz mit anderen Großsystemen.*

28. Nach Ansicht des EDSB bietet die Ersetzung des ZIS-Übereinkommens insgesamt eine günstige Gelegenheit, die Kohärenz des ZIS mit anderen Systemen und Verfahren sicherzustellen, die seit Annahme des Übereinkommens entwickelt wurden. In dieser Hinsicht fordert der EDSB auch in Bezug auf die Aufsichtsregelung Kohärenz mit anderen Rechtsakten, insbesondere denjenigen zur Errichtung des Schengener Informationssystems II und des Visa-Informationssystems.

<sup>(1)</sup> ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 48.

<sup>(2)</sup> Stellungnahme vom 22. Februar 2007 zum Vorschlag für eine Verordnung (KOM(2006) 866 endg.), ABl. C 94 vom 28.4.2007, S. 3.

*Beziehung zum Rahmenbeschluss 2008/977/JI*

29. Der EDSB begrüßt, dass im Vorschlag in Anbetracht des Datenaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen von ZIS der Rahmenbeschluss über den Schutz personenbezogener Daten berücksichtigt wird. In Artikel 20 des Vorschlags ist ausdrücklich niedergelegt, dass der Rahmenbeschluss 2008/977/JI auf den Schutz des Datenaustauschs gemäß dem vorliegenden Beschluss Anwendung findet, sofern in dem vorliegenden Beschluss nichts anderes bestimmt ist. Der EDSB stellt ferner fest, dass der Vorschlag auch in anderen Bestimmungen auf den Rahmenbeschluss Bezug nimmt, beispielsweise in Artikel 4 Absatz 5, dem zufolge Daten, die in Artikel 6 des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI bezeichnet sind, nicht aufgenommen werden dürfen, in Artikel 8 über die Verwendung der vom ZIS erhaltenen Daten zur Erreichung des in Artikel 1 Absatz 2 des Beschlusses genannten Zwecks, in Artikel 22 des Vorschlags über die Rechte der Betroffenen hinsichtlich der im Zolinformationssystem gespeicherten personenbezogenen Daten und in Artikel 29 über die Verantwortung und Haftung.
30. Der EDSB ist der Ansicht, dass die in diesem Rahmenbeschluss enthaltenen Konzepte und Grundsätze im Rahmen des ZIS angemessen sind und daher sowohl um der Rechtssicherheit willen als auch im Interesse der Kohärenz zwischen den beiden Rechtssystemen Anwendung finden sollten.
31. In Anbetracht dessen betont der EDSB jedoch, dass der Gesetzgeber die erforderlichen Garantien vorsehen sollte, damit gemäß den Schlussbestimmungen bis zur vollständigen Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI keine Lücken im Datenschutzsystem auftreten. Mit anderen Worten: der EDSB möchte betonen, dass er dem Ansatz den Vorzug gibt, bei dem die erforderlichen und angemessenen Garantien geschaffen werden, bevor ein neuer Datenaustausch stattfindet.

### III. SPEZIELLE BEMERKUNGEN

#### *Datenschutzgarantien*

32. Der EDSB erachtet die effiziente Umsetzung des Rechts auf Datenschutz und des Auskunftsrechts als wesentlich für das ordnungsgemäße Funktionieren des Zolinformationssystems. Datenschutzgarantien sind nicht nur für den wirklichen Schutz der dem ZIS unterliegenden Personen erforderlich, sondern sollten auch ein ordnungsgemäßes und effizienteres Funktionieren des Systems erleichtern.
33. Der EDSB möchte den Gesetzgeber darauf hinweisen, dass die Notwendigkeit starker und effizienter Datenschutzgarantien sogar noch offensichtlicher ist, wenn man bedenkt, dass das ZIS eine Datenbank darstellt, die sich eher auf „Verdachtsmomente“ als auf Verurteilungen oder andere Gerichts- oder Verwaltungsentscheidungen stützt. Dies wird in Artikel 5 des Vorschlags deutlich, dem zufolge „Daten der Kategorien nach Artikel 3 nur zum Zweck der Feststellung und Unterrichtung, der verdeckten Registrierung, der gezielten Kontrolle und der strategischen oder operativen Analyse in das Zolinformationssystem einzugeben sind. Für die (...) vorgeschlagenen Maßnahmen dürfen personenbezogene Daten (...) in das Zolinformationssystem nur dann aufgenommen werden, wenn es — vor allem aufgrund früherer illegaler Handlungen — tatsächliche Anhaltspunkte dafür gibt, dass die betreffende Person eine schwere Zuwiderhandlung gegen einzelstaatliche Rechtsvorschriften begangen hat, begeht oder begehen wird.“ In

Anbetracht dieser Merkmale des ZIS sind für den Vorschlag ausgewogene, effiziente und verbesserte Garantien für den Schutz personenbezogener Daten und die Kontrollverfahren erforderlich.

34. Hinsichtlich der spezifischen Bestimmungen des Vorschlags über den Schutz personenbezogener Daten nimmt der EDSB die Bemühungen des Gesetzgebers zur Kenntnis, mehr Garantien als im ZIS-Übereinkommen vorzusehen. Der EDSB muss jedoch nach wie vor eine Reihe schwerer Bedenken hinsichtlich der Datenschutzbestimmungen zur Sprache bringen, und zwar insbesondere in Bezug auf die Anwendung des Grundsatzes der Zweckbeschränkung.
35. In diesem Zusammenhang sollte auch erwähnt werden, dass die Bemerkungen zu den Datenschutzgarantien in dieser Stellungnahme sich nicht nur auf die Bestimmungen zur Änderung oder Ausweitung des Anwendungsbereichs des ZIS-Übereinkommens beschränken, sondern auch aus dem derzeitigen Text des Übereinkommens übernommene Teile betreffen. Wie in den allgemeinen Bemerkungen erwähnt, liegt das daran, dass nach Ansicht des EDSB einige Bestimmungen des Übereinkommens den derzeitigen Datenschutzerfordernissen wohl nicht mehr entsprechen und die französische Initiative eine gute Gelegenheit darstellt, neu an das ganze System heranzugehen und ein angemessenes Datenschutzniveau sicherzustellen, das dem Niveau des unter die erste Säule fallenden Teils des Systems gleichwertig ist.
36. Der EDSB stellt mit Befriedigung fest, dass nur eine geschlossene und erschöpfende Liste personenbezogener Daten in das ZIS aufgenommen werden darf. Außerdem begrüßt er, dass der Vorschlag gegenüber dem ZIS-Übereinkommen eine erweiterte Definition des Begriffs „personenbezogene Daten“ enthält. Nach Artikel 2 Absatz 2 des Vorschlags sind „personenbezogene Daten“ alle Informationen über eine bestimmte oder bestimmbar natürliche Person („betroffene Person“); als bestimmbar wird eine Person angesehen, „die direkt oder indirekt identifiziert werden kann, insbesondere durch Zuordnung zu einer Kennnummer oder zu einem oder mehreren spezifischen Elementen, die Ausdruck ihrer physischen, physiologischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität sind“.
- #### *Zweckbeschränkung*
37. Ein Beispiel für die Bestimmungen, die schwere Bedenken hinsichtlich des Datenschutzes wecken, ist Artikel 8 des Vorschlags, dem zufolge „die Mitgliedstaaten die Daten, die sie vom Zolinformationssystem erhalten, nur zur Erreichung des in Artikel 1 Absatz 2 genannten Zwecks verwenden dürfen. Abweichend hiervon können sie die Daten mit vorheriger Genehmigung des Mitgliedstaats, der diese Daten in das System eingegeben hat, zu den von diesem festgesetzten Bedingungen für *Verwaltungszwecke und andere Zwecke* verwenden. Diese anderweitige Verwendung erfolgt nach Maßgabe der Rechts- und Verwaltungsvorschriften und Verfahren des Mitgliedstaats, der die Daten gemäß Artikel 3 Absatz 2 des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI verwenden möchte.“ Diese Bestimmung über die Verwendung von vom ZIS erhaltenen Daten ist für die Struktur des Systems wesentlich und bedarf daher besonderer Aufmerksamkeit.
38. In Artikel 8 wird auf Artikel 3 Absatz 2 des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI verwiesen, wo auf den „Grundsatz der Rechtmäßigkeit, Verhältnismäßigkeit und der Zweckbindung“ Bezug genommen wird. In Artikel 3 des Rahmenbeschlusses wird folgendes festgelegt:

„(1) Personenbezogene Daten dürfen von den zuständigen Behörden nur zu festgelegten, eindeutigen und rechtmäßigen Zwecken im Rahmen ihrer Aufgaben erhoben und nur zu dem Zweck verarbeitet werden, zu dem die Daten erhoben worden sind. Die Verarbeitung der Daten muss rechtmäßig sein und den Zwecken entsprechen, für die sie erhoben werden, dafür erheblich sein und darf nicht darüber hinausgehen.“

(2) Die Weiterverarbeitung zu einem anderen Zweck ist zulässig, soweit

- a) diese Verarbeitung mit den Zwecken, zu denen die Daten erhoben worden sind, nicht unvereinbar ist;
  - b) die zuständigen Behörden nach den für sie geltenden Rechtsvorschriften zur Verarbeitung solcher Daten zu einem anderen Zweck befugt sind und
  - c) diese Verarbeitung zu diesem anderen Zweck notwendig und verhältnismäßig ist.“
39. Unbeschadet der Anwendung des Artikels 3 Absatz 2 des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI über die allgemeinen Bedingungen, unter denen die Verarbeitung für einen anderen Zweck zulässig sein kann, weist der EDSB darauf hin, dass Artikel 8 des Vorschlags durch die Zulassung der Verwendung von ZIS-Daten für mögliche Verwaltungszwecke und andere Zwecke, die in dem Vorschlag nicht definiert werden, Bedenken hinsichtlich der Einhaltung der Datenschutzaufgaben, insbesondere des Grundsatzes der Zweckbeschränkung, hervorruft. Außerdem lässt der unter die erste Säule fallende Rechtsakt eine derart allgemeine Verwendung nicht zu. Daher fordert der EDSB, die Zwecke, für die die Daten verwendet werden dürfen, genau anzugeben. Dies ist unter Datenschutzgesichtspunkten von ausschlaggebender Bedeutung, da es die wichtigsten Grundsätze der Verwendung von Daten in Großsystemen betrifft: „Daten sollten nur zu genau festgelegten und klar beschränkten Zwecken verwendet werden, die dem Rechtsrahmen unterliegen.“

#### *Übermittlung von Daten an Drittländer*

40. In Artikel 8 Absatz 4 des Vorschlags wird die Übermittlung von Daten an Drittländer oder internationale Organisationen geregelt. Danach „dürfen Daten aus dem ZIS mit vorheriger Zustimmung des Mitgliedstaats, der sie in das System eingegeben hat, zu den von ihm festgesetzten Bedingungen zur Verwendung durch (...) Drittstaaten und internationale oder regionale Organisationen, die diese Daten verwenden wollen, übermittelt werden. Jeder Mitgliedstaat trifft besondere Maßnahmen, um die Sicherheit solcher Daten bei der Übermittlung an Dienststellen außerhalb seines Hoheitsgebiets zu gewährleisten. Diese Maßnahmen sind der in Artikel 25 genannten gemeinsamen Aufsichtsbehörde im Einzelnen mitzuteilen.“
41. Der EDSB stellt fest, dass Artikel 11 des Rahmenbeschlusses über den Schutz personenbezogener Daten in diesem Zusammenhang Anwendung findet. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass in Anbetracht der sehr allgemeinen Art der Anwendung des Artikels 8 Absatz 4 des Vorschlags, der die Mitgliedstaaten grundsätzlich berechtigt, ZIS-Daten Drittstaaten und internationalen oder regionalen Organisationen, die diese Daten verwenden wollen, zu übermitteln, die in dieser Bestimmung vorgesehenen Garantien unter dem Gesichtspunkt des Schutzes personenbezogener Daten alles andere als ausreichend sind. Der EDSB fordert eine erneute Prüfung des Artikels 8 Absatz 4, damit ein einheitliches System zur Beurteilung der Angemessenheit

durch ein geeignetes Verfahren sichergestellt ist; beispielsweise könnte der in Artikel 26 des Vorschlags genannte Ausschuss zu dieser Beurteilung hinzugezogen werden.

#### *Sonstige Datenschutzgarantien*

42. Der EDSB nimmt mit Befriedigung die Bestimmungen über die Änderung von Daten (Kapitel IV Artikel 13) zur Kenntnis, die für den Grundsatz der Datenqualität von großer Bedeutung sind. Der EDSB begrüßt insbesondere den gegenüber dem ZIS-Übereinkommen erweiterten und geänderten Anwendungsbereich dieser Bestimmung, der nunmehr auch die Berichtigung und Löschung von Daten umfasst. Beispielsweise ist in Artikel 13 Absatz 2 folgendes niedergelegt: Stellen der eingebende Mitgliedstaat oder Europol fest oder werden sie darauf aufmerksam gemacht, dass die von ihnen eingegebenen Daten sachlich falsch sind oder ihre Eingabe oder Speicherung im Widerspruch zu diesem Beschluss steht, so ändern, ergänzen, berichtigen oder löschen sie die betreffenden Daten je nach Fall und setzen die anderen Mitgliedstaaten und Europol davon in Kenntnis.
43. Der EDSB nimmt Kenntnis von Kapitel V über die Speicherzeit, das sich im Wesentlichen auf das ZIS-Übereinkommen stützt und unter anderem eine Frist für die Speicherung von aus dem ZIS übernommenen Daten vorsieht.
44. Kapitel IX (Datenschutz für personenbezogene Daten) spiegelt viele Bestimmungen des ZIS-Übereinkommens wider. Es bringt jedoch eine erhebliche Änderung mit sich, die in der Anwendung des Rahmenbeschlusses über den Schutz personenbezogener Daten auf das ZIS und in der folgenden Bestimmung des Artikels 22 besteht: „Die Rechte der Betroffenen hinsichtlich der im Zollinformationssystem gespeicherten personenbezogenen Daten, insbesondere das Recht auf Auskunft, Berichtigung, Löschung oder Sperrung, richten sich nach den Rechts- und Verwaltungsvorschriften und Verfahren des den Rahmenbeschluss 2008/977/JI anwendenden Mitgliedstaats, in dem sie geltend gemacht werden“. In diesem Zusammenhang möchte der EDSB hervorheben, wie wichtig insbesondere die Bedeutung der Beibehaltung des Verfahrens für betroffene Personen ist, ihre Rechte geltend zu machen und in jedem Mitgliedstaat Auskunft zu verlangen. Der EDSB wird die praktische Umsetzung dieses wichtigen Rechts der betroffenen Personen genau verfolgen.
45. Außerdem wird durch den Vorschlag der Anwendungsbereich des ZIS-Übereinkommens hinsichtlich des Verbots der Übernahme von Daten aus dem ZIS in andere nationale Datenbanken erweitert. In Artikel 14 Absatz 2 des ZIS-Übereinkommens ist ausdrücklich niedergelegt, dass „personenbezogene Daten, die von anderen Mitgliedstaaten eingegeben worden sind, nicht aus dem Zollinformationssystem in andere nationale Dateien übernommen werden dürfen“. In Artikel 21 Absatz 3 des Vorschlags wird ein derartiges „Übernehmen in Risikomanagementsysteme zur Steuerung von Zollkontrollen auf nationaler Ebene oder des Übernehmens in ein System für die operative Analyse zur Koordinierung von Maßnahmen“ zugelassen. In dieser Hinsicht schließt sich der EDSB den Bemerkungen der gemeinsamen Aufsichtsbehörde für das Zollinformationssystem in deren Stellungnahme 09/03 an, insbesondere was den Begriff „Risikomanagementsysteme“ sowie die Notwendigkeit betrifft, näher festzulegen, wann und unter welchen Umständen die nach Artikel 21 Absatz 3 zulässige Übernahme möglich wäre.

46. Der EDSB begrüßt die Bestimmungen über die Sicherheit, die für das effiziente Funktionieren des ZIS wesentlich sind (Kapitel XII).

*Aktennachweissystem für Zollzwecke*

47. Der Vorschlag enthält neue Bestimmungen über ein Aktennachweissystem für Zollzwecke (Artikel 16 bis 19). Dies spiegelt die Errichtung des Aktennachweissystems für Zollzwecke in dem unter die erste Säule fallenden Rechtsakt wider. Obwohl der EDSB die Notwendigkeit einer derartigen neuen Datenbank im Rahmen des ZIS nicht in Frage stellt, möchte er darauf aufmerksam machen, dass geeignete Datenschutzgarantien erforderlich sind. In diesem Zusammenhang begrüßt der EDSB, dass die in Artikel 21 Absatz 3 vorgesehene Ausnahme nicht für Aktennachweissysteme für Zollzwecke gilt.

*Zugang von Europol und Eurojust zum ZIS*

48. Der Vorschlag gewährt dem Europäischen Polizeiamt (Europol) und der Europäischen Stelle für justizielle Zusammenarbeit (Eurojust) Zugang zum System.

49. Zunächst möchte der EDSB hervorheben, dass der Zweck für den Zugang eindeutig festgelegt und die Verhältnismäßigkeit und Notwendigkeit des erweiterten Zugangs evaluiert werden muss. Es fehlen Informationen darüber, warum der Zugang zum System auf Europol und Eurojust ausgedehnt werden muss. Der EDSB betont ferner, dass, wenn es um den Zugang zu Datenbanken, Funktionen und der Verarbeitung personenbezogener Daten geht, unbedingt vorab nicht nur die Nützlichkeit dieses Zugangs, sondern auch die wirkliche und dokumentierte Notwendigkeit für einen derartigen Vorschlag zu prüfen ist. Der EDSB betont, dass die Gründe in keiner Weise nachgewiesen wurden.

50. Der EDSB fordert des Weiteren, im Text die besonderen Aufträge, für die Europol und Eurojust Zugang zu den Daten gewährt werden kann, klar zu definieren.

51. Nach Artikel 11 „hat Europol im Rahmen seines Mandats und zur Erfüllung seiner Aufgaben Zugriff auf die in das ZIS eingegebenen Daten mit dem Recht, diese direkt abzufragen und Daten in dieses System einzugeben“.

52. Der EDSB begrüßt die in den Vorschlag aufgenommenen Beschränkungen, und zwar insbesondere, dass

- die Verwendung von Daten aus dem ZIS der Zustimmung des Mitgliedstaates unterliegt, der die Daten in das System eingegeben hat;
- die Übermittlung von Daten durch Europol an Drittstaaten beschränkt ist (wiederum nur mit Zustimmung des Mitgliedstaates, der die Daten in das System eingegeben hat);
- der Zugang zum ZIS beschränkt ist (ermächtigtes Personal);
- die Gemeinsame Kontrollinstanz von Europol die Tätigkeit von Europol überprüft.

53. Der EDSB möchte außerdem darauf hinweisen, dass im Vorschlag bei Bezugnahmen auf das Europol-Übereinkommen dem Ratsbeschluss Rechnung getragen werden sollte, aufgrund dessen Europol mit Wirkung vom 1. Januar 2010 eine EU-Agentur wird.

54. In Artikel 12 des Vorschlags wird der Zugang Eurojusts zum ZIS geregelt. Danach „haben die nationalen Mitglieder

der Europäischen Stelle für justizielle Zusammenarbeit (Eurojust) und die sie unterstützenden Personen vorbehaltlich des Kapitels IX im Rahmen ihres Mandats Zugriff auf die nach den Artikeln 1, 3, 4, 5 und 6 in das Zollinformationssystem eingegebenen Daten mit dem Recht, diese abzufragen“. Der Vorschlag enthält ähnliche Verfahren für die Zustimmung des Mitgliedstaates, der die Daten eingegeben hat, wie die für Europol vorgesehenen Verfahren. Die obigen Bemerkungen über das Erfordernis, die Notwendigkeit der Zugangsgewährung zu rechtfertigen sowie im Falle der Zugangsgewährung die geeigneten und erforderlichen Beschränkungen vorzusehen, gelten auch für Eurojust.

55. Der EDSB begrüßt, dass der Zugang zum ZIS auf die nationalen Mitglieder, ihre Stellvertreter und die sie unterstützenden Personen beschränkt ist. Der EDSB stellt jedoch fest, dass in Artikel 12 Absatz 1 nur von den nationalen Mitgliedern und den sie unterstützenden Personen die Rede ist, während in anderen Absätzen dieses Artikels auch die Stellvertreter der nationalen Mitglieder erwähnt werden. In diesem Zusammenhang sollte der Gesetzgeber Klarheit und Kohärenz sicherstellen.

*Aufsicht — Ziel ist eine kohärente, in sich schlüssige und umfassende Regelung*

56. Hinsichtlich der vorgeschlagenen Aufsicht über den unter die dritte Säule fallenden Teil des ZIS möchte der EDSB den Gesetzgeber darauf hinweisen, 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.

57. Wie bereits in dieser Stellungnahme erwähnt, führt der EDSB derzeit die Aufsicht über den zentralen Teil des unter die erste Säule fallenden Teils des Systems. Dies geschieht im Einklang mit Artikel 37 der Verordnung (EG) Nr. 515/97, dem zufolge „der Europäische Datenschutzbeauftragte die Einhaltung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 durch das ZIS überwacht“. Der EDSB stellt fest, dass die Aufsichtsregelung, wie sie im französischen Vorschlag vorgesehen ist, dieser Rolle nicht Rechnung trägt. Die Aufsichtsregelung beruht auf der Rolle der gemeinsamen Aufsichtsbehörde für das ZIS.

58. Obwohl der EDSB die Tätigkeit der gemeinsamen Aufsichtsbehörde für das ZIS anerkennt, hebt er zwei Gründe hervor, aus denen im Einklang mit seinen derzeitigen Aufsichtsaufgaben im Rahmen anderer Großsysteme eine koordinierte Aufsichtsregelung Anwendung finden sollte. Erstens würde mit einer solchen Regelung die innere Geschlossenheit zwischen den unter die erste und den unter die dritte Säule fallenden Teilen des Systems gewährleistet. Zweitens würde dadurch Kohärenz mit den für andere Großsysteme geltenden Regelungen hergestellt. Daher empfiehlt der EDSB, auf das ZIS als Ganzes eine ähnliche Regelung wie für das SIS II („koordinierte Überwachung“ oder „mehrstufiges Konzept“) anzuwenden. Wie in der Stellungnahme des EDSB zum unter die erste Säule fallenden Teil des ZIS erwähnt, „hat sich der europäische Gesetzgeber bei SIS II für eine Rationalisierung der Aufsichtsregelung entschieden und sowohl für das System der ersten als auch für das der dritten Säule das beschriebene mehrstufige Konzept gewählt“.

59. Für die am besten geeignete Lösung hält der EDSB die Einführung eines einheitlicheren Aufsichtssystems, nämlich der bereits erprobten Regelung, die auf einem dreistufigen Konzept beruht: die Datenschutzbehörden auf nationaler Ebene, der EDSB auf zentraler Ebene und Koordinierung zwischen beiden. Der EDSB ist der Überzeugung, dass die Ersetzung des ZIS-Übereinkommens diese einzigartige Gelegenheit bietet, die Aufsicht vollkommen im Einklang mit anderen Großsystemen (VIS, SIS II, Eurodac) zu vereinfachen und kohärenter zu gestalten.
60. Schließlich trägt die koordinierte Aufsichtsregelung den Änderungen stärker Rechnung, die das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und die Abschaffung der Säulenstruktur der EU mit sich bringen werden.
61. Der EDSB nimmt nicht dazu Stellung, ob die Aufnahme der koordinierten Aufsichtsregelung Änderungen des ZIS-Rechtsakts der ersten Säule, nämlich der Verordnung 766/2008, erforderlich machen würde, weist jedoch den Gesetzgeber darauf hin, dass dieser Aspekt auch unter dem Gesichtspunkt der rechtlichen Kohärenz analysiert werden muss.
- Liste der Behörden mit Zugang zum ZIS*
62. Nach Artikel 7 Absatz 2 ist jeder Mitgliedstaat verpflichtet, den anderen Mitgliedstaaten und dem in Artikel 26 genannten Ausschuss ein Verzeichnis seiner zuständigen Behörden zu übermitteln, die für den Zugang zum Zollinformationssystem benannt sind, wobei für jede Behörde anzugeben ist, zu welchen Daten und zu welchem Zweck sie Zugang erhalten darf.
63. Der EDSB weist darauf hin, dass im Vorschlag nur vorgesehen ist, dass Informationen über die Behörden mit Zugang zum ZIS zwischen den Mitgliedstaaten ausgetauscht werden und diese den in Artikel 26 genannten Ausschuss unterrichten sollten, jedoch keine Veröffentlichung dieser Liste der Behörden geplant ist. Dies ist bedauerlich, da eine derartige Veröffentlichung größere Transparenz herstellen und ein praktisches Instrument für eine wirksame Überwachung des Systems, z. B. durch die zuständigen Datenschutzbehörden, schaffen würde.
65. Er bedauert das Fehlen erläuternder Dokumente, die erforderliche Klarstellungen und Informationen über die Ziele und die Besonderheit einiger der Bestimmungen des Vorschlags geben könnten.
66. Der EDSB fordert, der Notwendigkeit spezifischer Datenschutzgarantien im Vorschlag mehr Aufmerksamkeit zu widmen. Er sieht eine Reihe von Punkten, bei denen die praktische Umsetzung der Datenschutzgarantien verbessert werden sollte, insbesondere hinsichtlich der Anwendung der Zweckbeschränkung in Bezug auf die Verwendung der in das ZIS eingegebenen Daten. Der EDSB hält dies für eine wesentliche Voraussetzung für die Verbesserung des Funktionierens des Zollinformationssystems.
67. Der EDSB fordert, in den Vorschlag eine koordinierte Aufsichtsregelung aufzunehmen. Es sei darauf hingewiesen, dass der EDSB derzeit mit der Aufsicht über den unter die erste Säule fallenden Teil des Systems beauftragt ist. Er betont, dass im Hinblick auf Kohärenz und Schlüssigkeit der beste Ansatz darin besteht, die koordinierte Aufsichtsregelung auch auf den unter die dritte Säule fallenden Teil des Systems anzuwenden. Dieses Modell würde gegebenen- und erforderlichenfalls die Kohärenz mit anderen Rechtsakten über die Errichtung und/oder den Einsatz anderer IT-Großsysteme gewährleisten.
68. Der EDSB fordert, die Verhältnismäßigkeit und Notwendigkeit der Gewährung des Zugangs für Eurojust und Europol ausführlicher zu erläutern. Er hebt hervor, dass dieser Punkt im Vorschlag nicht erläutert wird.
69. Der EDSB fordert außerdem nachdrücklich, Artikel 8 Absatz 4 des Vorschlags über die Übermittlung von Daten an Drittstaaten oder internationale Organisationen zu verschärfen. Dafür ist es erforderlich, ein einheitliches System zur Beurteilung der Angemessenheit sicherzustellen.
70. Der EDSB fordert die Aufnahme einer Bestimmung über die Veröffentlichung der Liste der Behörden mit Zugang zum ZIS, um die Transparenz zu erhöhen und die Aufsicht über das System zu erleichtern.

#### IV. FAZIT

64. Der EDSB unterstützt den Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich. Er betont, dass sich seine Bemerkungen aufgrund der laufenden legislativen Arbeiten im Rat nicht auf die jüngste Fassung des Vorschlags stützen.

Geschehen zu Brüssel am 20. April 2009.

Peter HUSTINX  
Europäischer Datenschutzbeauftragter