

I

(Entschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen)

STELLUNGNAHMEN

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE

Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Verbrauchssteuern

(2012/C 74/01)

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 über den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr⁽¹⁾,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 Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr⁽²⁾, insbesondere auf Artikel 28 Absatz 2 —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

1. EINLEITUNG**1.1 Konsultation des EDSB**

1. Am 14. November 2011 nahm die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Verbrauchssteuern an⁽³⁾ („Vorschlag“).
2. Noch am selben Tag wurde der Vorschlag von der Kommission dem EDSB übermittelt. Der EDSB versteht diese

Übermittlung als Ersuchen um Beratung von Organen und Einrichtungen der Union, wie sie in Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 vorgesehen ist.

3. Noch vor Annahme des Vorschlags erhielt der EDSB von der Kommission Gelegenheit zu informellen Kommentaren. Der EDSB begrüßt diese Vorgehensweise, die dazu beigetragen hat, schon in einer frühen Phase den Text aus datenschutzrechtlicher Sicht zu verbessern. Einige dieser Kommentare wurden in dem Vorschlag berücksichtigt. Der EDSB begrüßt den Verweis auf diese Konsultation in der Präambel des Vorschlags.
4. Dessen ungeachtet möchte der EDSB noch auf einige Elemente hinweisen, die aus datenschutzrechtlicher Sicht in dem Wortlaut noch verbessert werden könnten.

1.2 Allgemeiner Hintergrund

5. Ziel des Vorschlags ist eine Aktualisierung der Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 2073/2004, in der der Rechtsrahmen für die Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Verbrauchssteuern (auf Alkohol, Tabak und Energieerzeugnisse) zur Bekämpfung des Betrugs bei Verbrauchssteuern abgesteckt wurde. Die Verordnung legte verbindliche Regeln für die Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten fest, führte den automatischen oder spontanen Informationsaustausch ein (zusätzlich zum Informationsaustausch auf Ersuchen) und gab den nationalen zuständigen Behörden die Möglichkeit, untereinander Informationen auszutauschen, insbesondere auf elektronischem Weg. Darüber hinaus legte die Verordnung die Bedingungen für die Zusammenarbeit mit der Kommission fest.
6. Diese Bestimmungen bedürfen der Überarbeitung, damit den Änderungen am computergestützten System zur Kontrolle der Beförderung verbrauchssteuerpflichtiger Waren („EMCS“), mit denen die Überwachung der Beförderung verbrauchssteuerpflichtiger Waren computergestützt erfolgen

⁽¹⁾ ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.⁽²⁾ ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1.⁽³⁾ KOM(2011) 730 endgültig.

soll, Rechnung getragen werden kann. Ferner soll mit dem Vorschlag i) der Wortlaut der Verordnung aktualisiert werden, sollen ii) überholte Bestimmungen entfernt und der Aufbau der Verordnung logischer gestaltet werden und soll iii) der Rechtsrahmen vereinfacht und damit effizienter werden.

7. In diesem Zusammenhang werden personenbezogene Daten auf verschiedene Weise verarbeitet. Die Mitgliedstaaten tauschen untereinander, mit der Kommission und mit Drittländern⁽¹⁾ Informationen über Wirtschaftsteilnehmer aus, die mit verbrauchssteuerpflichtigen Waren handeln (dabei kann es sich um natürliche oder juristische Personen handeln), sowie andere kommerzielle Informationen sowie Informationen über mutmaßliche oder nachweisliche Verstöße gegen Rechtsvorschriften im Bereich Verbrauchssteuern.
8. Die vorliegende Stellungnahme befasst sich schwerpunktmäßig mit Aspekten des Vorschlags, die sich auf den Datenschutz auswirken.

2. ANALYSE DES VORSCHLAGS

2.1 Verweis auf die Richtlinie 95/46/EG

9. Der EDSB begrüßt, dass in Erwägungsgrund 18 des Vorschlags ausdrücklich erwähnt wird, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Kommission durch die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und die Verarbeitung durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten durch die Richtlinie 95/46/EG geregelt wird.
10. Der EDSB begrüßt ferner den Verweis auf die Anwendbarkeit nationaler Datenschutzvorschriften in Artikel 28 Absatz 4 des Vorschlags. In dieser Bestimmung sollte allerdings eher von der „Verarbeitung personenbezogener Daten“ als von der „Speicherung oder dem Austausch von Informationen“ die Rede sein. Diese Lösung wäre vorzuziehen, da der Begriff „Verarbeitung“ alle die Information betreffenden Vorgänge umfasst, also auch alle Schritte in der Verwendung der Information, gemäß Absatz 2 und 3 von der Erhebung bis zur weiteren Verwendung. Dies ist wichtig, da die Verwendung personenbezogener Daten zu anderen Zwecken als denen, zu denen sie ursprünglich erhoben wurden, strengen Bedingungen in den Artikeln 6 und 7 der Richtlinie 95/46/EG unterliegt.

2.2 Definition der Kategorien auszutauschender Daten

11. Der Vorschlag unterscheidet zwischen zwei Arten des Informationsaustauschs: „Zusammenarbeit auf Ersuchen“ (Kapitel II) und „Informationsaustausch ohne vorheriges Ersuchen“ (Kapitel III). Der EDSB merkt jedoch an, dass der Wortlaut der Verordnung nicht näher auf die Kategorien der auszutauschenden Daten eingeht. In beiden Fällen (mit und ohne vorheriges Ersuchen) heißt es, dass der Inhalt der Amtshilfedokumente von der Kommission mit Durchführungsrechtsakten festgelegt wird (Artikel 9 Absatz 2 und Artikel 16 Absatz 3).
12. Der EDSB empfiehlt, in den verfügbaren Teil des Vorschlags eine allgemeine Beschreibung der Datenkategorien aufzunehmen, die von den zuständigen Behörden aus-

getauscht werden dürfen, da damit der Anwendungsbereich wesentlicher Bestandteile der Verordnung festgelegt wird. Dieser Aspekt lässt sich nicht mit einem Durchführungsrechtsakt regeln.

13. Darüber hinaus sollte der EDSB vor der Annahme von Durchführungsbestimmungen konsultiert werden, die Auswirkungen auf den Datenschutz haben könnten. Diese Verpflichtung sollte im Wortlaut des Vorschlags erwähnt werden.

2.3 Verarbeitung sensibler Daten

14. In Anbetracht des Zwecks des Vorschlags ist es durchaus möglich, dass auch personenbezogene Daten zu mutmaßlichen Betrugsfällen verarbeitet werden. Der EDSB weist darauf hin, dass Daten zu mutmaßlichen Verstößen nur unter behördlicher Aufsicht⁽²⁾ oder vorbehaltlich gesetzlich vorgesehener Garantien⁽³⁾ verarbeitet werden dürfen, da sie als sensible Daten gelten, die besonderen Schutz benötigen. In den Wortlaut der Verordnung sollten Garantien bezüglich der zulässigen Verwendung dieser Informationen aufgenommen werden (wie strengere Zugangsrechte, strengere Sicherheitsmaßnahmen einschließlich einer Datenschutz-Folgenabschätzung, eines Sicherheitsplans und regelmäßiger Audits).
15. Des Weiteren weist der EDSB darauf hin, dass die Verarbeitung dieser sensiblen Daten gegebenenfalls einer Vorabkontrolle durch den EDSB oder nationale Datenschutzbehörden zu unterziehen ist.

2.4 Datenqualität und Rechte betroffener Personen

16. Der Vorschlag führt die Verpflichtung für die Mitgliedstaaten ein, in einer elektronischen Datenbank ein Verzeichnis aller Wirtschaftsteilnehmer zu führen, die zugelassene Lagerinhaber oder registrierte Empfänger oder Versender sind. Die Angaben in den Verzeichnissen sollen automatisch zwischen Mitgliedstaaten über ein von der Kommission verwaltetes Zentralverzeichnis ausgetauscht werden (siehe Artikel 19 Absatz 4).
17. Nach Artikel 19 Absatz 3 hat jeder Mitgliedstaat mit einem Verbindungsbüro oder einer Verbindungsstelle zu gewährleisten, dass die Angaben in den nationalen Verzeichnissen vollständig, korrekt und auf dem neuesten Stand sind. Der EDSB begrüßt diese Bestimmung, die dem Grundsatz der Datenqualität Rechnung trägt, der sowohl in der Richtlinie 95/46/EG⁽⁴⁾ als auch in der Verordnung (EG) Nr. 45/2001⁽⁵⁾ verankert ist.
18. Artikel 20 des Vorschlags besagt, dass Wirtschaftsteilnehmer das Recht haben, durch Eingabe ihrer Verbrauchssteuernummer die in der von der Kommission verwalteten zentralen Datenbank (SEED-on-Europa) öffentlich zugänglichen Angaben zu ihrer Zulassung zu kontrollieren. Ausdrücklich

⁽²⁾ Vgl. Artikel 8 Absatz 5 der Richtlinie 95/46/EG.

⁽³⁾ Siehe Artikel 8 Absatz 5 der Richtlinie 95/46/EG und Artikel 10 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001.

⁽⁴⁾ Siehe Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe d.

⁽⁵⁾ Siehe Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe d.

⁽¹⁾ Sofern dies gemäß der Richtlinie 95/46/EG zulässig ist, wie in Artikel 32 Absatz 1 des Vorschlags ausgeführt.

- haben sie ferner das Recht, Fehler in den öffentlich zugänglichen Angaben von dem Mitgliedstaat korrigieren zu lassen, der die Zulassung ausgestellt hat. Die Kommission verpflichtet sich, derartige Korrektursuchen an die entsprechende zuständige Behörde weiterzuleiten. Hinsichtlich der Auskunft über nicht-öffentliche Angaben über Wirtschaftsteilnehmer, auf die die Kommission keinen Zugriff hat, und hinsichtlich der Berichtigung dieser Angaben muss sich der Wirtschaftsteilnehmer auch weiterhin an die entsprechende zuständige Behörde wenden. Der EDSB begrüßt, dass der Vorschlag das Recht betroffener Personen auf Auskunft über sie betreffende personenbezogene Daten und deren Berichtigung ausdrücklich gewährt und regelt.
19. Gemäß Artikel 28 Absatz 4 zweiter Unterabsatz begrenzen die Mitgliedstaaten das Recht auf Information und Auskunft und die Veröffentlichung der Verarbeitungen⁽¹⁾ auf ein Maß, das für den Schutz eines „wichtigen wirtschaftlichen oder finanziellen Interesses“ von Mitgliedstaaten und der Europäischen Union erforderlich ist, einschließlich Wirtschafts-, Haushalts- und Steuerangelegenheiten⁽²⁾. Damit werden einige wichtige Elemente des in Artikel 8 der Charta der Grundrechte der Union festgeschriebenen Grundrechts auf Datenschutz eingeschränkt. Der Gesetzgeber hat die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit dieser Einschränkungen klar nachzuweisen. Außerdem müssen bestimmte Situationen, in denen derartige Einschränkungen erforderlich sind, im verfügbaren Teil des Vorschlags oder in einem Erwägungsgrund präzisiert werden.

2.5 Datenspeicherung

20. Laut Artikel 21 Absatz 1 des Vorschlags müssen Daten über innergemeinschaftliche Beförderungen je nach den Datenspeicherungsregeln der zuständigen Behörde für mindestens drei Jahre gespeichert werden, damit sie für die in dieser Verordnung festgelegten Verfahren verwendet werden können.
21. Der EDSB begrüßt die Verpflichtung zur Löschung oder Anonymisierung aller personenbezogenen Daten nach Ablauf dieses Zeitraums (Artikel 21 Absatz 2). Im Vorschlag sollte jedoch nicht nur eine Mindest-, sondern auch eine Höchstspeicherfrist für diese Daten festgelegt werden. Des Weiteren sollte zumindest in den Erwägungsgründen des Vorschlags die Notwendigkeit einer Speicherung personenbezogener Daten für diesen Zeitraum begründet und nachgewiesen werden.

2.6 Internationale Übermittlungen

22. Artikel 32 Absatz 1 des Vorschlags besagt, dass bei einer Transaktion, die mutmaßlich gegen Verbrauchsteuervorschriften verstößt, im Einklang mit dem Vorschlag gewonnene Informationen an ein Drittland übermittelt werden können, sofern alle folgenden Bedingungen erfüllt sind:
- Das betreffende Drittland hat sich rechtlich verpflichtet, die Unterstützung zu leisten, die für den Nachweis der Rechtswidrigkeit von mutmaßlich gegen die Vorschriften verstoßenden Transaktionen erforderlich ist;
 - die zuständigen Behörden, die die Informationen übermittelt haben, haben dieser Übermittlung unter Beachtung ihrer nationalen Rechtsvorschriften zugestimmt;

- die Übermittlung steht im Einklang mit der Richtlinie 95/46/EG und den nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung dieser Richtlinie;
 - die Daten werden zu demselben Zweck übermittelt, zu dem sie erhoben wurden.
23. Der EDSB begrüßt den Verweis auf die Anwendbarkeit der Datenschutzvorschriften und die Beschränkung von Übermittlungen auf besondere Transaktionen, bei denen der Verdacht besteht, dass sie gegen bestehende Verbrauchsteuervorschriften verstoßen. Da jedoch hierbei auch sensible Daten verarbeitet werden, muss die Übermittlung auch im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung von Artikel 8 der Richtlinie 95/46/EG stehen (siehe Punkt 2.3).
24. Des Weiteren begrüßt der EDSB, dass Daten nur zu demselben Zweck übermittelt werden dürfen, zu dem sie erhoben wurden. Es sollten jedoch im Vorschlag die Zwecke, zu denen Daten an Drittländer übermittelt werden können, sowie die Datenkategorien, die übermittelt werden können, ausdrücklich genannt und grundsätzlich auf die Bekämpfung von Verstößen gegen Verbrauchsteuervorschriften beschränkt werden. Ferner sollte deutlich zum Ausdruck gebracht werden, dass nur nationale Steuerbehörden personenbezogene Daten an Drittländer übermitteln dürfen.
25. Der EDSB erinnert weiter daran, dass nach der Richtlinie 95/46/EG Übermittlungen an Drittländer grundsätzlich nur erlaubt sind, wenn im Empfängerland ein angemessenes Schutzniveau gewährleistet ist. Übermittlungen an Länder, die keinen angemessenen Schutz bieten, sind nur zulässig, wenn eine der Ausnahmen von Artikel 26 der Richtlinie 95/46/EG zur Anwendung kommt, wenn also beispielsweise die Übermittlung rechtlich zur Wahrung eines wichtigen öffentlichen Interesses erforderlich ist⁽³⁾. Diese Ausnahme greift jedoch nur, wenn die Übermittlung im Interesse der Behörden eines EU-Mitgliedstaats und nicht allein im Interesse der Behörden des Empfängerlandes liegt⁽⁴⁾. Ausnahmen sollten auf jeden Fall nur im Einzelfall zur Anwendung kommen, d. h., dass die Ausnahme des wichtigen öffentlichen Interesses nicht Grundlage für massive oder systematische Datenübermittlungen sein sollte.
26. Die einschlägigen rechtlichen Verpflichtungen des Drittlandes sollten ferner ausdrückliche Garantien bezüglich des Schutzes der Privatsphäre und personenbezogener Daten und der Ausübung dieser Rechte durch betroffene Personen umfassen.

3. SCHLUSSFOLGERUNG

27. Der EDSB begrüßt, dass im Vorschlag ausdrücklich auf die Anwendbarkeit der Richtlinie 95/46/EG und der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 auf die unter die Verordnung fallenden Datenverarbeitungen hingewiesen wird. Er schlägt eine präzisere Formulierung dieses Verweises vor.

⁽¹⁾ Siehe Artikel 10, Artikel 11 Absatz 1, Artikel 12 und Artikel 21 der Richtlinie 95/46/EG.

⁽²⁾ Siehe Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe e der Richtlinie 95/46/EG.

⁽³⁾ Nach Erwägungsgrund 59 der Richtlinie 95/46/EG deckt diese Ausnahme Übermittlungen zwischen Steuer- oder Zollbehörden ab.

⁽⁴⁾ Siehe hierzu das Arbeitspapier der Artikel 29-Datenschutzgruppe vom 25. November 2005 über eine gemeinsame Auslegung des Artikels 26 Absatz 1 der Richtlinie 95/46/EG vom 24. Oktober 1995 (WP 114), abrufbar unter http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2005/wp114_de.pdf

28. Zur Verbesserung des Wortlauts aus datenschutzrechtlicher Sicht empfiehlt der EDSB Folgendes:

- Die zwischen zuständigen Behörden auszutauschenden Datenkategorien sollten im Vorschlag festgelegt werden;
 - der EDSB erwartet, zu Durchführungsbestimmungen im Zusammenhang mit dem Schutz personenbezogener Daten konsultiert zu werden;
 - in den verfügenden Teil der Verordnung sollten Garantien bezüglich der zulässigen Verwendung von Informationen über mutmaßliche Betrugsfälle aufgenommen werden;
 - die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Einschränkungen des Rechts auf Information und Auskunft sind vom Gesetzgeber klar nachzuweisen; Außerdem müssen bestimmte Situationen, in denen derartige Einschränkungen erforderlich sind, im verfügenden Teil des Vorschlags oder auch in einem Erwägungsgrund präzisiert werden;
- in der Verordnung sollte die maximale Speicherfrist für Informationen über innergemeinschaftliche Beförderungen festgelegt werden;
 - die Speicherfrist sollte in den Erwägungsgründen der Verordnung begründet werden;
 - internationale Übermittlungen von Daten über verdächtige Transaktionen sollten im Einklang mit Artikel 8 und Artikel 26 der Richtlinie 95/46/EG stehen, und es sollten ihr Anwendungsbereich, die Identität des Senders und der Zweck angegeben werden.

Geschehen zu Brüssel am 27. Januar 2012.

Giovanni BUTTARELLI
Stellvertretender Europäischer
Datenschutzbeauftragter