



## **Stellungnahme zur Vorabkontrolle**

„Transitinformationssystem zur Betrugsbekämpfung (ATIS)  
des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)“

Fall 2013-1296

\*\*\*

Das ATIS ist ein Instrument zur Erleichterung der Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden sowie mit dem OLAF über Fälle potenziellen Zollbetrugs im Hinblick auf Warenbewegungen im gemeinsamen Versandverfahren. Diese Zusammenarbeit umfasst die Verarbeitung von Informationen über Warenbewegungen, die möglicherweise zum Zwecke der Betrugsprävention und -untersuchung mit natürlichen Personen in Verbindung gebracht werden können.

\*\*\*

Brüssel, 18. Mai 2016

## **1. Verfahren**

Am 21. November 2013 ging beim Europäischen Datenschutzbeauftragten (**EDSB**) eine Meldung des Datenschutzbeauftragten (**DSB**) des OLAF für eine Vorabkontrolle in Verbindung mit der Verarbeitung personenbezogener Daten im Transitinformationssystem zur Betrugsbekämpfung (**ATIS**) ein.

Da die Verarbeitung bereits angelaufen ist, gilt die Frist von zwei Monaten für die Abgabe der Stellungnahme des EDSB nicht.<sup>1</sup>

## **2. Sachverhalt**

Das ATIS ist ein vom OLAF gehostetes System zur **Bekämpfung von Zollbetrug**. In diesem System werden bestimmte Informationen über Warenbewegungen im zollrechtlichen Versandverfahren erfasst.

Es dient der Ermittlung von Tendenzen und verdächtigen Warenbewegungen sowie der Planung gezielter Kontrollen. Das OLAF erarbeitet regelmäßig Tendenzberichte, die den Mitgliedstaaten der EU und der EFTA zur Verfügung gestellt werden. Die Ergebnisse durchgeführter Kontrollen werden nicht im ATIS erfasst.

Der Zugang zum ATIS steht **autorisierten Benutzern** der Zollbehörden der Mitgliedstaaten der EU und der EFTA (ohne die Schweiz) sowie des OLAF zu Zwecken der strategischen und operativen Analyse offen.

Die **im System gespeicherten Daten** stammen aus dem New Computerised Transit System (NCTS), einem von den Mitgliedstaaten und der GD TAXUD entwickelten und von der GD TAXUD verwalteten System. Alle Vorab-Ankunftsanzeigen (AAR) für innergemeinschaftliche und internationale Warenbewegungen im NCTS werden im ATIS dupliziert. Bei innerstaatlichen Warenbewegungen werden nur AAR für Güter mit erhöhtem Betrugsrisiko<sup>2</sup> in das ATIS eingespeist.

Die AAR enthalten Angaben (Name und Anschrift) zu Versendern, Empfängern, Spediteuren und Auftraggebern der in das gemeinsame Versandverfahren überführten Waren. Diese beziehen sich in der Regel, jedoch nicht ausnahmslos auf juristische Personen. Allerdings können die Namen juristischer Personen auf die Identität natürlicher Personen schließen lassen. Der Auftraggeber ist die Person, die Waren in das gemeinsame Versandverfahren überführt (auch wenn dies durch einen bevollmächtigten Vertreter geschieht). Darüber hinaus werden „Audit“-Meldungen aus dem NCTS ebenfalls in das ATIS eingespeist.<sup>3</sup>

Die **Daten werden** für eine Dauer von maximal zehn Jahren **gespeichert**.

Dem EDSB wurde eine **Vertraulichkeitserklärung** vorgelegt, die auf der Webseite des OLAF abrufbar ist.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Fragen wurden am 9. Januar und 14. März 2014 gestellt und vom OLAF am 11. und 26. März 2014 beantwortet. Am 18. Februar 2016 stellte das OLAF zusätzliche Informationen zur Verfügung. Der Entwurf der Stellungnahme wurde dem DSB am 18. April 2016 mit der Bitte um Anmerkungen übermittelt. Eine Antwort ging beim EDSB am 12. Mai 2016 ein.

<sup>2</sup> Gemäß Definition in Anhang 44c der Zollkodex-Durchführungsverordnung sind Waren mit erhöhtem Betrugsrisiko beispielsweise große Mengen von Tabakwaren, alkoholischen Getränken, Zucker oder gefrorenem Geflügel.

<sup>3</sup> Die „Audit“-Meldungen umfassen folgende Datenelemente: Versand-Bezugsnummer (MRN), Sender- und Empfänger-Gateway, Art des ausgetauschten NCTS-Datensatzes (z. B. Änderung des Bestimmungsorts), Datum.

<sup>4</sup> <https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/165-atis.pdf>

Das ATIS ist Teil der Plattform des Informationssystems für die Betrugsbekämpfung (AFIS) [...].<sup>5</sup>

### **3. Rechtliche Prüfung**

#### **3.1. Vorabkontrolle**

Die Verarbeitung personenbezogener Daten wird von einer Unionseinrichtung in Ausübung von Tätigkeiten durchgeführt, die in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen. Die Datenverarbeitung erfolgt mithilfe automatisierter Verfahren. Daher kommt Verordnung Nr. 45/2001 zur Anwendung.

Auch wenn sich die Verarbeitung in den meisten Fällen auf juristische Personen bezieht, können ihre Namen auf natürliche Personen schließen lassen. In einigen Fällen kann auch ein direkter Verweis auf natürliche Personen erfolgen. Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass es sich hierbei um eine Verarbeitung personenbezogener Daten handelt („*alle Informationen über eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person*“ – Artikel 2 Buchstabe a der Verordnung).

Artikel 27 Absatz 2 der Verordnung enthält eine Liste von Verarbeitungsvorgängen, die besondere Risiken beinhalten können und daher eine Vorabkontrolle durch den EDSB erfordern.

Im vorliegenden Fall erfolgt die Datenverarbeitung, um Zollbetrug aufzudecken. Die Daten können sich daher auf (verdächtige) Straftaten beziehen (Artikel 27 Absatz 2 Buchstabe a). Ebenso kann die Analyse dieser Datensätze dazu dienen, die Persönlichkeit betroffener Personen zu bewerten (Artikel 27 Absatz 2 Buchstabe b). Das ATIS unterliegt daher der Vorabkontrolle.

Da die Vorabkontrolle dazu dient, sich mit Situationen zu befassen, die gewisse Risiken beinhalten können, gibt der EDSB seine Stellungnahme idealerweise vor Aufnahme der Verarbeitungen ab. Im vorliegenden Fall wurden die Verarbeitungen jedoch bereits aufgenommen.<sup>6</sup>

#### **3.2. Rechtmäßigkeit der Verarbeitung**

Gemäß Artikel 5 Buchstabe a der Verordnung ist die Verarbeitung rechtmäßig, wenn diese „für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich [ist], die aufgrund der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften oder anderer aufgrund dieser Verträge erlassener Rechtsakte im öffentlichen Interesse [...] ausgeführt wird“. Das OLAF verwies auf verschiedene rechtliche Grundlagen, die nachstehend analysiert werden.

##### **3.2.1. Ursprünglich vorgelegte Informationen**

In der Meldung wurden verschiedene Rechtsvorschriften genannt, die als Rechtsgrundlage für das ATIS angeführt wurden. Einige dieser Vorschriften waren jedoch nicht erheblich, wie im Folgenden dargelegt wird:

- 1) Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe a dritter Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 515/1997:  
„1. Die zuständigen Behörden der einzelnen Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission, sobald sie vorliegen,

---

<sup>5</sup> Andere in das AFIS integrierte Systeme wurden in den folgenden Fällen einer Vorabkontrolle unterzogen: 2010-0797 bis -0799, 2013-1003.

<sup>6</sup> Die in Artikel 27 Absatz 4 der Verordnung genannte Frist kommt daher nicht zur Anwendung. Die Meldung des DSB ging am 21. November 2013 ein. Am 9. Januar und 14. März 2014 stellte der EDSB Fragen, die vom OLAF am 11. und 26. März 2014 beantwortet wurden. Der Entwurf der Stellungnahme wurde dem DSB am 18. April mit der Bitte um Anmerkungen übermittelt, die am 12. Mai 2016 eingingen.

(a) *alle ihnen zweckdienlich erscheinenden Informationen über [...]*

— *die Ersuchen um Amtshilfe, die getroffenen Maßnahmen und die aufgrund der Artikel 4 bis 16 ausgetauschten Informationen, die Tendenzen bei den Betrugspraktiken im Zoll- oder im Agrarbereich sichtbar machen könnten“.*

Die genannten Artikel 4 und 16 beschäftigen sich mit Amtshilfe mit und ohne Antrag zwischen Zollbehörden. Zahlreiche Bestimmungen erscheinen für die im ATIS enthaltenen Informationen in keiner Weise erheblich. Der erheblichste Artikel ist Artikel 15 Absatz 2, wie nachstehend ausgeführt.

2) Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 515/1997:

*„Die zuständigen Behörden der einzelnen Mitgliedstaaten können ferner im Wege eines regelmäßigen automatischen Austauschs oder eines unregelmäßigen automatischen Austauschs den zuständigen Behörden der anderen in Betracht kommenden Mitgliedstaaten erlangte Auskünfte über den Eingang, den Ausgang, den Versand, die Lagerung und die Endverwendung von Waren — einschließlich des Postverkehrs —, die zwischen dem Zollgebiet der Gemeinschaft und anderen Gebieten befördert werden, sowie über das Vorhandensein von Nichtgemeinschaftswaren und Waren in der Endverwendung und deren Beförderung innerhalb des Zollgebiets der Gemeinschaft übermitteln, wenn dies notwendig ist, um Vorgänge zu verhindern oder aufzudecken, die der Zoll- oder der Agrarregelung zuwiderlaufen oder zuwiderzulaufen scheinen.“*

Diese Bestimmung ermöglicht einen automatisierten Austausch von Daten zu Warenbewegungen, beispielsweise von AAR. Während sich diese Bestimmung auf den Austausch zwischen Mitgliedstaaten bezieht, beschäftigt sich Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe a mit Mitteilungen an die Kommission. Die Möglichkeit dieses Austauschs ist beschränkt auf Informationen über *„die Methoden und Verfahren, die angewandt oder vermutlich angewandt worden sind, um die Zoll- oder die Agrarregelung zu übertreten“*. Die Umsetzung dieses Artikels ist in der Verwaltungsvereinbarung über das ATIS festgeschrieben.

**Der EDSB vertritt die Auffassung, dass es zweifelhaft ist, dass eine pauschale Analyse aller AAR zu diesen Zwecken notwendig ist.** Ferner ist zu beachten, dass sich diese Bestimmung auf den Austausch zwischen zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bezieht. Zwar mag ein zentralisiertes System für diese Art des Austauschs nützlich sein, doch überträgt dieser Artikel dem OLAF nicht explizit die Aufgabe, ein derartiges zentralisiertes System hier einzurichten.

3) Verwaltungsvereinbarung über das ATIS

Diese am 6. Juli 2011 unterzeichnete Verwaltungsvereinbarung sieht vor, dass zur wirksamen Verhinderung oder Aufdeckung von Vorgängen, die der Zoll- oder der Agrarregelung zuwiderlaufen, *alle* AAR einer systematischen operativen Analyse zu unterziehen sind. Es bleibt darauf hinzuweisen, dass es sich bei dieser Verwaltungsvereinbarung nicht um einen rechtsverbindlichen Text handelt.

4) Artikel 47 Absatz 2 des neuen Zollkodex (Verordnung (EU) Nr. 952/2013):

*„2. Im Rahmen der Kontrollen nach diesem Abschnitt können die Zollbehörden und andere zuständige Behörden untereinander und mit der Kommission die zur Risikominimierung und Betrugsbekämpfung erforderlichen Daten austauschen, die sie*

*über Eingang, Ausgang, Versand, Beförderung, Lagerung und Endverwendung — einschließlich des Postverkehrs — von zwischen dem Zollgebiet der Union und Ländern oder Gebieten außerhalb des Zollgebiets der Union beförderten Waren sowie über die im Zollgebiet der Union befindlichen Nicht-Unionswaren und Waren in der Endverwendung und deren Beförderung innerhalb des Zollgebiets und die Ergebnisse von Kontrollen erhalten haben. Die Zollbehörden und die Kommission können solche Daten ferner untereinander austauschen, um eine einheitliche Anwendung der zollrechtlichen Vorschriften der Union sicherzustellen.“*

Es handelt sich hier um die Folgebestimmung zu Artikel 26 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 450/2008, die in der Meldung ursprünglich zitiert wurde. Seit der Meldung beim EDSB wurde die Verordnung Nr. (EG) 450/2008 aufgehoben und durch die Verordnung (EU) Nr. 952/2013 ersetzt.

Die Anwendbarkeit der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 ist zeitlich gestaffelt (siehe Artikel 288 der Verordnung). Einige ihrer Bestimmungen, darunter Artikel 286, mit dem die Verordnung Nr. 450/2008 aufgehoben wird, gelten seit dem 30. Oktober 2013. Andere Bestimmungen, unter anderem Artikel 47 Absatz 2, der die weitgehend gleichlautende Folgebestimmung zu Artikel 26 Absatz 2 der Verordnung Nr. 450/2008 darstellt, gilt erst ab dem 1. Mai 2016 (siehe Artikel 286 Absatz 1 und 2 der Verordnung Nr. 952/2013 (Neufassung)).

Ungeachtet der jeweils aktuell geltenden Bestimmungen bezweifelt der EDSB die Notwendigkeit einer pauschalen Analyse *aller* AAR zu diesen Zwecken. Zusammenfassend lässt sich Folgendes feststellen: **Die ursprünglich in der Meldung des OLAF als Rechtsgrundlagen für das ATIS genannten Bestimmungen bilden augenscheinlich keine solide Rechtsgrundlage für das System, da in ihnen keine Definition der beiden zentralen Elemente des ATIS erfolgt, nämlich dass *alle* AAR in eine vom OLAF betriebene zentrale Datenbank eingespeist werden.** Abgedeckt durch diese Bestimmungen sind Austauschvorgänge in Verbindung mit verdächtigten Verstößen.

### **3.2.2. Später vorgelegte Informationen**

Zu einem späteren Zeitpunkt bezog sich das OLAF jedoch auch auf Artikel 18d, der mittels Verordnung (EU) Nr. 2015/1525 in die Verordnung (EG) Nr. 515/1997 eingefügt wurde<sup>7</sup>. Dieser Artikel lautet wie folgt:

*„Die Kommission erstellt und verwaltet ein Register (im Folgenden ‚Einfuhr-, Ausfuhr- und Versandregister‘) für Daten über [...] (b) den Versand von Waren“. Bezüglich der Datenquellen ist in diesem Artikel Folgendes festgehalten: „Die Kommission dupliziert systematisch Daten aus den von der Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 betriebenen Quellen in das Einfuhr-, Ausfuhr- und Versandregister. Die Mitgliedstaaten können der Kommission in Abhängigkeit von der Verfügbarkeit von Daten und der Informationstechnologieinfrastruktur des jeweiligen Mitgliedstaats Daten über den Warenversand innerhalb eines Mitgliedstaats und über Direktausfuhren übermitteln.“*

Absatz 2 dieses Artikels lautet wie folgt:

*„Das Einfuhr-, Ausfuhr- und Versandregister ist den in Artikel 29 dieser Verordnung genannten nationalen Behörden zugänglich. Innerhalb der Kommission sind nur*

---

<sup>7</sup> ABl. L 243, 18.9.2015, S. 1-12.

*benannte Analytiker befugt, die im Einfuhr-, Ausfuhr- und Versandregister enthaltenen Daten zu verarbeiten.“*

In der Folge beschreibt der Artikel die genauen Einzelheiten zum Zugang.

**Diese Bestimmung kann als Rechtsgrundlage für das ATIS dienen. Sie gilt jedoch erst ab dem 1. September 2016.<sup>8</sup> Dies vorausgeschickt hat der EDSB keine Einwände gegen einen weiteren Betrieb des Systems in dieser Übergangsphase.**

### **3.3. Verarbeitung besonderer Datenkategorien**

Die Verarbeitung von Daten, die Straftaten, strafrechtliche Verurteilungen oder Sicherungsmaßnahmen betreffen, darf nur erfolgen, wenn sie durch die Verträge oder andere auf der Grundlage dieser Verträge erlassene Rechtsakte genehmigt wurde (Artikel 10 Absatz 5 der Verordnung).

In Artikel 18d Absatz 4 der geänderten Verordnung (EG) Nr. 515/1997 ist vorgesehen, dass das Versandregister (=ATIS) nach Inkrafttreten der Änderungen keine besonderen Datenkategorien enthalten darf.

Die im ATIS enthaltenen Daten beziehen sich nicht direkt auf (verdächtige) Straftaten, können jedoch auf solche hindeuten. Die Analyse von Verdachtsfällen scheint von den in den Punkten 2 bis 4 des vorstehenden Abschnitts 3.2.1. genannten Bestimmungen abgedeckt zu sein.

### **3.4. Qualität der Daten**

Die Daten müssen den Zwecken entsprechen, für die sie erhoben und/oder weiterverarbeitet werden, dafür erheblich sein und nicht darüber hinausgehen (Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung).

Die im ATIS enthaltenen Daten werden aus dem NCTS dupliziert, das seinerseits wiederum auf den von den Versandunternehmen selbst bereitgestellten Erklärungen basiert, bei denen von einer hohen Richtigkeit auszugehen ist. Darüber hinaus haben betroffene Personen ein Auskunfts- und Berichtigungsrecht in Bezug auf die verarbeiteten Daten, dessen Ausübung zur Richtigkeit der Daten beitragen kann.

### **3.5. Datenaufbewahrung/Datenspeicherung**

Gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e der Verordnung dürfen personenbezogene Daten nur so lange, wie es für die Erreichung der Zwecke, für die sie erhoben und/oder weiterverarbeitet werden, erforderlich ist, in einer Form gespeichert werden, die die Identifizierung der betroffenen Person ermöglicht.

Hinsichtlich der in der Rechtsgrundlage für das ATIS enthaltenen besonderen Vorschriften für die Speicherung ist in Artikel 18d Absatz 3 Unterabsatz 4 der geänderten Verordnung (EG) Nr. 515/1997 angegeben, dass „die im Einfuhr-, Ausfuhr- und Versandregister enthaltenen Daten [...] nicht länger als fünf Jahre gespeichert werden [dürfen]; falls dies gerechtfertigt ist, kann diese Frist um weitere zwei Jahre verlängert werden.“

Entsprechend der Meldung können die im ATIS enthaltenen Daten jedoch bis zu zehn Jahre gespeichert werden.

---

<sup>8</sup> Siehe Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 2015/1525.

**Das OLAF sollte die Speicherdauer für das ATIS an die in der Rechtsgrundlage genannte Frist anpassen und eine Funktion integrieren, um Rechtfertigungen für die Verlängerung der Speicherdauer zu erfassen.**

### **3.6. Datenempfänger**

Benutzer des ATIS im OLAF sowie relevante nationale Behörden haben Zugang zum ATIS und zu den dort gespeicherten Daten.

Artikel 18d Absatz 1 Unterabsatz 4 und Absatz 2 der geänderten Verordnung (EG) Nr. 515/1997 sehen eine Befugnis der relevanten benannten Behörden vor, auf die Daten zuzugreifen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Das System wird auch von Behörden in nicht zur EU gehörigen Mitgliedstaaten der EFTA (Island, Norwegen, Liechtenstein) verwendet. Als Mitglieder des Europäischen Wirtschaftsraums haben diese Staaten die Richtlinie 95/46/EG ebenfalls umgesetzt, auch wenn sie keine Mitglieder der EU sind.

### **3.7. Auskunftsrecht und Berichtigung**

Gemäß Artikel 13 der Verordnung haben betroffene Personen ein Recht auf Zugang zu ihren von den Organen verarbeiteten personenbezogenen Daten.

Entsprechend den erhaltenen Informationen werden das Recht auf Auskunft und Berichtigung gemäß Artikel 13 und 14 gewährt.

### **3.8. Informationspflicht gegenüber der betroffenen Person**

Da die Daten nicht bei der betroffenen Person erhoben wurden, kommt Artikel 12 der Verordnung hinsichtlich der Pflichten des für die Verarbeitung Verantwortlichen zur Anwendung. Gemäß Artikel 12 Absatz 2 ist die aktive Information der betroffenen Person nicht erforderlich, wenn dies unmöglich ist oder unverhältnismäßigen Aufwand erfordert. In derartigen Fällen sind andere Garantien vorzusehen.

Der Inhalt des Datenschutzhinweises ist angemessen.

Der vom OLAF auf seiner Webseite veröffentlichte Datenschutzhinweis zum ATIS enthält die gemäß Artikel 12 erforderlichen Informationen. Eine einfache Veröffentlichung ist jedoch nicht ausreichend, um die Anforderungen aus Artikel 12 zu erfüllen. Der Artikel fordert die aktive Information der betroffenen Person, und nur in Fällen, in denen dies unmöglich ist oder unverhältnismäßigen Aufwand erfordert, sind andere Garantien wie die *bloße* Veröffentlichung möglich.<sup>9</sup>

Eine weitere zusätzliche Garantie könnte darin bestehen, Informationen zum ATIS in den zum NCTS bereitgestellten Informationen zur Verfügung zu stellen. Ein kurzer Hinweis, dass die Daten auch im ATIS dupliziert werden, zusammen mit einem Link auf die veröffentlichte ATIS-Vertraulichkeitserklärung könnte eine geeignete Garantie darstellen.

Da das NCTS nicht vom OLAF verwaltet wird, ist eine **Kontaktaufnahme zum für die Verarbeitung Verantwortlichen** zu empfehlen, um den **Link zu den Informationen zum ATIS in die betroffenen Personen zur Verfügung gestellten Informationen aufzunehmen**.

---

<sup>9</sup> Siehe auch EDSB, Fälle 2014-0888 und 2015-0545.

### **3.9. Sicherheitsmaßnahmen**

[...]

### **4. Schlussfolgerungen**

Der EDSB stellt fest, dass Artikel 18d der geänderten Verordnung (EG) Nr. 515/1997 eine Rechtsgrundlage für das ATIS darstellen wird, sobald er anwendbar ist, und keine Einwände gegen einen weiteren Betrieb des Systems in der Übergangsphase bestehen.

Es besteht kein Anlass zu der Annahme, dass gegen die Verordnung Nr. 45/2001 verstoßen wird, sofern das OLAF:

- die Speicherdauer für das ATIS an die in der Rechtsgrundlage genannte Frist anpasst;
- eine Funktion integriert, um Rechtfertigungen für die Verlängerung der Speicherdauer zu erfassen;
- sich mit dem für die Verarbeitung Verantwortlichen in Verbindung setzt, um den Link zu den Informationen zum ATIS in die betroffenen Personen zur Verfügung gestellten Informationen aufzunehmen.

Brüssel, den 18. Mai 2016

**(unterzeichnet)**

Wojciech Rafał Wiewiórowski