

Formelle Kommentare des EDSB zu dem Entwurf einer Durchführungsverordnung der Kommission zur Festlegung detaillierter Vorschriften über die Anwendung der Regelung der angemessenen Nutzung und über die Methode zur Prüfung der Tragfähigkeit der Abschaffung der Endkundenroamingaufschläge sowie über den von Roaminganbietern für diese Prüfung zu stellenden Antrag

Am 8. Dezember 2016 erhielten wir ein Ersuchen um Kommentare des EDSB gemäß der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 zu dem Entwurf einer „Durchführungsverordnung der Kommission zur Festlegung detaillierter Vorschriften über die Anwendung der Regelung der angemessenen Nutzung und über die Methode zur Prüfung der Tragfähigkeit der Abschaffung der Endkundenroamingaufschläge sowie über den von Roaminganbietern für diese Prüfung zu stellenden Antrag“ („Vorschlag“).

Wir begrüßen die Tatsache, dass der EDSB in dieser Phase des „Komitologie“-Verfahrens konsultiert wird. Wir verweisen auf die früheren informellen Konsultationen des EDSB (am 18. und 23. September 2016) und begrüßen insbesondere den proaktiven Ansatz der Kommission beim Umgang mit den Datenschutzimplikationen dieses Vorschlags.

Der Vorschlag enthält Vorschriften zur Gewährleistung der einheitlichen Umsetzung einer „Regelung der angemessenen Nutzung“, die Roaminganbieter auf die Nutzung regulierter Endkunden-Roamingdienste anwenden können, die sie zu geltenden inländischen Endkundenpreisen gemäß Artikel 6b der Verordnung (EU) Nr. 531/2012¹ („Grundrechtsakt“) bereitstellen. Nach dieser Bestimmung können Roaminganbieter eine „Regelung der angemessenen Nutzung“ anwenden, *„um eine zweckwidrige oder missbräuchliche Nutzung regulierter Roamingdienste auf Endkundenebene durch Roamingkunden zu vermeiden, wie etwa die Nutzung solcher Dienste durch Roamingkunden in einem Mitgliedstaat, der nicht der ihres jeweiligen Anbieters ist, für andere Zwecke als vorübergehende Reisen“*.

Gemäß dem Vorschlag² wird Roaming zu Inlandspreisen Kunden zur Verfügung stehen, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Mitgliedstaat des Roaminganbieters haben oder dorthin stabile Bindungen haben, die eine häufige und erhebliche Anwesenheit in dessen Hoheitsgebiet mit sich bringen. Zur Anwendung einer Regelung der angemessenen Nutzung *„kann es erforderlich sein“*, dass der Roaminganbieter *„den gewöhnlichen Aufenthaltsort seiner Roamingkunden oder das Bestehen solcher stabilen Bindungen feststellt“*³.

Die vorliegenden Kommentare befassen sich ausschließlich mit den Datenschutzimplikationen von Abschnitt II *„Regelung der angemessenen Nutzung“* in der von der Kommission vorgeschlagenen Form. Wir haben keine umfassende Prüfung der verschiedenen denkbaren Optionen für die Umsetzung von Artikel 6b des Grundrechtsakts vorgenommen. Auch die Einschätzung der Verhältnismäßigkeit und Notwendigkeit des Vorschlags, die die Kommission

¹ Verordnung (EU) Nr. 531/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2012 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Union, ABl. L 172 vom 30.6.2012. S. 10, zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) 2015/2120 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015, ABl. L 310 vom 26.11.2015, S. 1.

² Artikel 3 Absatz 1 des Vorschlags.

³ Erwägungsgrund 10 des Vorschlags.

mit Blick auf den Vorschlag im Vergleich zu anderen möglichen Optionen durchgeführt hat, wurde nicht betrachtet.

Wir stellen fest, dass, wie es in Artikel 4 Absatz 1 und in Erwägungsgrund 10 klar heißt, die Verarbeitung personenbezogener Daten für die Zwecke eines Nachweises dafür, dass *„Roamingkunden einen gewöhnlichen Aufenthalt im Mitgliedstaat des Roaminganbieters oder stabile Bindungen an diesen Mitgliedstaat [haben], die eine häufige und erhebliche Anwesenheit in dessen Hoheitsgebiet mit sich bringen“*, für die Roaminganbieter eine Option und nicht eine in allen Fällen einzuhaltende Verpflichtung darstellt.

Wir gehen davon aus, dass es nicht Absicht der Kommission ist, eine allgemeine Identifizierungs- oder Registrierungspflicht beim Erwerb von SIM-Karten in der EU einzuführen. Wir weisen darauf hin, dass für die Einführung einer solchen Pflicht - abgesehen von schwerwiegenden politischen Bedenken - zumindest eine eindeutige Rechtsgrundlage in einem Rechtsakt gegeben sein müsste, also im Grundrechtsakt (und nicht nur in einem Durchführungsrechtsakt).

Der Vorschlag wird die Verarbeitung personenbezogener Daten von Kunden durch Roaminganbieter zumindest für zwei Zwecke mit sich bringen:

- i) Verarbeitung personenbezogener Daten, die als Nachweis des gewöhnlichen Aufenthalts oder stabiler Bindungen verarbeitet werden (Artikel 4 Absatz 1 und Erwägungsgrund 10), und
- ii) Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen von Mechanismen zur Kontrolle einer „missbräuchlichen oder zweckwidrigen“ Nutzung des Roaming (Artikel 4 Absatz 4 des Vorschlags).

In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass die von den Roaminganbietern verarbeiteten personenbezogenen Daten auf das beschränkt werden müssen, was mit dem angegebenen Zweck der Durchsetzung der Regelung der angemessenen Nutzung zu tun hat („Datenminimierung“), und dass sie nur für diesen Zweck verarbeitet werden dürfen („Zweckbindung“).

Artikel 4 Absatz 6 und Erwägungsgrund 40 des Vorschlags bieten starke Garantien, denn sie bestätigen, dass die Datenschutzrechtsvorschriften, also die Richtlinie 95/46/EG, die Richtlinie 2002/58/EG und die einzelstaatlichen Maßnahmen zu ihrer Umsetzung, sowie die Datenschutz-Grundverordnung (EU) 2016/679 (DSGVO, ab dem 25. Mai 2018) vollumfänglich auf die Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit dem Vorschlag Anwendung finden werden. Wir begrüßen ferner, dass in Erwägungsgrund 40 ausdrücklich die Grundsätze der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit erwähnt werden.

Wir unterstreichen mit Blick auf den oben aufgeführten Punkt i), dass personenbezogene Daten nur so lange in einer Form gespeichert werden dürfen, die die Identifizierung der betroffenen Personen ermöglicht, wie es für die Zwecke, für die sie verarbeitet werden, erforderlich ist (vgl. Grundsatz der „Speicherbegrenzung“, Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe e DSGVO). Folglich darf die Möglichkeit für den Roaminganbieter, von seinen Kunden einen Nachweis des gewöhnlichen Aufenthalts oder stabiler Bindungen zu verlangen, nicht so ausgelegt werden, dass der Anbieter (Kopien der) personenbezogene(n) Daten speichern oder anderweitig aufbewahren darf, die jenseits der Verkaufsstelle bereitgestellt wurden. Ein Beleg für die an der Verkaufsstelle vorgenommene Überprüfung sollte in der Regel ausreichen. Es sei auch nachdrücklich darauf hingewiesen, dass die Möglichkeit einer rechtmäßigen Verwendung von Identitätskarten in diesem Zusammenhang von den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zur

Umsetzung von Artikel 8 Absatz 7 der Richtlinie 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr abhängt.

In Erwägungsgrund 10 ist von einem „angemessenen [... N]achweis“ die Rede, der „unter der Aufsicht der nationalen Regulierungsbehörde“ zu erbringen ist. In Sinne größerer Wirksamkeit sollte dieser Hinweis auf die Aufsicht auch in den verfügenden Teil des Textes aufgenommen werden.

Mit Blick auf den oben aufgeführten Punkt ii) begrüßen wir, dass Artikel 4 Absatz 4 und die Erwägungsgründe 11 und 17 verlangen, dass die Verarbeitung von Verkehrsdaten auf Daten beschränkt werden soll, die vom Anbieter auf rechtmäßige Weise im Einklang mit Artikel 6 der Richtlinie 2002/58/EG über den Datenschutz in der elektronischen Kommunikation⁴ verarbeitet werden dürfen. Dies betrifft insbesondere Verkehrsdaten, die für die Zwecke von Gebührenabrechnung und Zusammenschaltungszahlungen erforderlich sind und die nur bis zum Ablauf der Frist, innerhalb derer die Rechnung rechtmäßig angefochten oder der Anspruch auf Zahlung geltend gemacht werden kann⁵, weiterverarbeitet werden dürfen.

Wir weisen darauf hin, dass diese Einschränkung auch für die Verwendung von „objektiven Indikatoren“ durch Roaminganbieter gemäß Artikel 4 Absatz 4 des Vorschlags insofern gilt, als diese Indikatoren die Verarbeitung von Verkehrsdaten von Roamingkunden mit sich bringen. Werden daher in diesem Zusammenhang Verkehrsdaten verarbeitet, darf der angegebene Zeitraum von „mindestens vier Monaten“, in dem solche Indikatoren beobachtet werden dürfen, den in Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie 2002/58/EG festgelegten Höchstzeitraum nicht überschreiten.

Brüssel, den 14. Dezember 2016

Giovanni BUTTARELLI

⁴ ABl. L 201 vom 31.7.2002, S. 37, in der geänderten Fassung.

⁵ Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie 2002/58/EG.