

Formelle Bemerkungen des EDSB zu dem Entwurf einer Durchführungsverordnung der Kommission über die Überwachung und Meldung von Daten zu den CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen gemäß der Verordnung (EU) 2019/631 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Durchführungsverordnungen (EU) Nr. 1014/2010, (EU) Nr. 293/2012, (EU) 2017/1152 und (EU) 2017/1153 der Kommission

1. Einleitung und Hintergrund

- Mit dem **Entwurf einer Durchführungsverordnung der Kommission über die Überwachung und Meldung von Daten zu den CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen** gemäß der Verordnung (EU) 2019/631 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Durchführungsverordnungen (EU) Nr. 1014/2010, (EU) Nr. 293/2012, (EU) 2017/1152 und (EU) 2017/1153 der Kommission (im Folgenden „Entwurf einer Durchführungsverordnung“) **soll die Verfahren für die Überwachung und Meldung von Daten zu neuem Personenkraftwagen und leichtem Nutzfahrzeuge festgelegt werden, die von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, den Herstellern sowie der Kommission und der Europäischen Umweltagentur (im Folgenden „EUA“) einzuhalten sind.**
- Gemäß Artikel 7 der Verordnung (EU) 2019/631¹ besteht der Überwachungs- und Meldungszyklus aus drei wesentlichen Schritten: 1) die jährliche Meldung der Behörden der Mitgliedstaaten an die Kommission über die vorläufigen Daten, die auf den Zulassungen von Neufahrzeugen im vorangegangenen Kalenderjahr beruhen, 2) die Übermittlung dieser vorläufigen Daten durch die Kommission mit Unterstützung der EUA an die betreffenden Hersteller, 3) die Überprüfung dieser Daten durch die Hersteller und, falls erforderlich, die Mitteilung von Korrekturen an diesen Daten an die Kommission.
- Gemäß Artikel 12 der Verordnung (EU) 2019/631 muss die Kommission ab 2021 **Daten zum tatsächlichen Kraftstoff- oder Energieverbrauch von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen erfassen, die von Einrichtungen für die Überwachung des Kraftstoff- und/oder Energieverbrauchs gemäß Artikel 4a der Verordnung (EU) 2017/11514 der Kommission erhoben werden**². Diese Daten sollten erfasst werden, sobald sie verfügbar sind, um festzustellen, wie sich die Differenz zwischen den tatsächlichen Emissionen und dem Kraftstoff- oder Energieverbrauch und den entsprechenden Typgenehmigungswerten im Laufe der Zeit

¹ ABl. L 111 vom 25.4.2019, S. 13.

² Verordnung (EU) 2017/1154 der Kommission vom 7. Juni 2017 zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/1151 der Kommission zur Ergänzung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge, zur Änderung der Richtlinie 2007/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 692/2008 der Kommission und der Verordnung (EU) Nr. 1230/2012 der Kommission sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 692/2008 und der Richtlinie 2007/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf Emissionen leichter Personenkraftwagen und Nutzfahrzeuge im praktischen Fahrbetrieb (Euro 6), ABl. L 175/708 vom 7.7.2017.

entwickelt, um die Wirksamkeit der CO₂-Emissionsnormen bei der Verringerung der CO₂-Emissionen von Fahrzeugen zu überwachen und die Öffentlichkeit zu informieren. Darüber hinaus **sollten die tatsächlichen Kraftstoff- und Energieverbrauchsdaten zusammen mit der Fahrzeug-Identifizierungsnummer (im Folgenden „FIN“) erfasst werden, die gemäß dem Entwurf einer Durchführungsverordnung** als personenbezogene Daten im Sinne der Datenschutz-Grundverordnung (im Folgenden „DSGVO“) betrachtet wird³. Neben der FIN sind in dem Artikel ferner folgende zu erhebende Daten aufgeführt: der Kraftstoff- und/oder der Stromverbrauch; die zurückgelegte Gesamtfahrstrecke, bei extern aufladbaren Hybrid-Elektrofahrzeugen der Kraftstoff- und Stromverbrauch und die je Fahrbetriebsart zurückgelegte Strecke, und andere Parameter (...). In Anhang II der Verordnung (EU) 2019/631 sind zusätzlich die Daten aufgeführt, die von den Mitgliedstaaten für jedes Kalenderjahr und für jeden neuen Personenkraftwagen zu erfassen sind, während in Anhang III die Daten aufgeführt sind, die von den Mitgliedstaaten für jedes Kalenderjahr und für jedes neue, in ihrem Hoheitsgebiet neu zugelassenen leichte Nutzfahrzeug zu erfassen sind.

- Gemäß der Präambel des Entwurfs einer Durchführungsverordnung **sollten die Hersteller verpflichtet werden, diese Daten für neue Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen, die ab dem 1. Januar 2021 zugelassen werden, zu erheben**, damit möglichst frühzeitig auf Kraftstoff- und Energieverbrauchsdaten aus dem praktischen Fahrbetrieb zurückgegriffen werden kann. Diese Daten können **entweder durch direkte Datenübertragung von den Fahrzeugen an die Hersteller oder durch deren Vertragshändler oder Vertragswerkstätten im Zuge der Wartung oder Reparatur von Fahrzeugen erhoben werden, wenn die bordeigenen Daten für andere Zwecke ausgelesen werden**. Darüber hinaus sieht der Entwurf einer Durchführungsverordnung vor, dass diese Daten, sofern sie einem Hersteller zur Verfügung gestellt werden, der Kommission übermittelt werden sollten, und zwar beginnend mit den Daten für Neufahrzeuge, die erstmals im Jahr 2021 in der Union zugelassen werden.
- Gemäß dem Entwurf einer Durchführungsverordnung **sollten die Mitgliedstaaten im Rahmen der technischen Überwachung gemäß der Richtlinie 2014/45/EU tatsächliche Kraftstoff- und Energieverbrauchsdaten erheben**⁴. Diese Datenerhebung sollte mit den ersten Prüfungen im Rahmen der technischen Überwachung beginnen und nicht vor dem 20. Mai 2023 erforderlich sein, dem Datum, ab dem die Stellen und Einrichtungen, die diese Prüfungen durchführen, gemäß der genannten Richtlinie mit den notwendigen Vorrichtungen, wie z. B. Lesegeräten, ausgestattet sein müssen.
- Hinsichtlich der Meldung sieht der Entwurf einer Durchführungsverordnung vor, dass die Hersteller und die Mitgliedstaaten der Kommission und der EUA mithilfe der von der EUA vorgesehenen Datenübermittlungsverfahren jeweils die in einem Kalenderjahr erhobenen Daten aus dem praktischen Fahrbetrieb melden sollten. Die gemäß Artikel 12 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2019/631 zu veröffentlichenden Daten sollten keine Identifizierung einzelner Fahrzeuge oder Fahrer ermöglichen, sondern nur als

³ 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), ABl. L 119 vom 4.5.2016.

⁴ Richtlinie 2014/45/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 über die regelmäßige technische Überwachung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/40/EG (ABl. L 127 vom 29.4.2014, S. 51).

anonymisierter aggregierter Datensatz ohne Bezugnahme auf die FINs veröffentlicht werden.

- Den vorliegenden Bemerkungen liegt ein Konsultationsersuchen der Europäischen Kommission vom 24. November 2020 gemäß Artikel 42 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1725⁵ („EU-DSVO“) zugrunde.

2. Bemerkungen des EDSB

2.1. Allgemeine Bemerkungen und Rechtsgrundlagen für die Verarbeitung personenbezogener Daten

- Der EDSB begrüßt die Bestimmungen zur Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen der DSGVO in Artikel 11 (und Erwägungsgrund 11) über die Pflichten im Zusammenhang mit dem Schutz personenbezogener Daten.
- Generell sind wir der Ansicht, dass der Entwurf einer Durchführungsverordnung zwar die Verfahren für die Überwachung und Meldung von Daten zu neuen Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeuge festlegen soll, die von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, den Herstellern sowie der Kommission und der EUA zu befolgen sind, dass jedoch **die von den Beteiligten zu befolgenden Verfahren** im Entwurf einer Durchführungsverordnung **nicht ganz eindeutig sind**. Wir stellen insbesondere einen Mangel an Klarheit in Bezug auf die Modalitäten für die direkte Übermittlung von Fahrzeugen an die Hersteller oder durch Vertragshändler oder Werkstätten fest, wenn Fahrzeuge zur Wartung oder Instandhaltung vorgeführt werden.
- Was die **Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten** betrifft, so wird in Erwägungsgrund 11 des Entwurfs einer Durchführungsverordnung Folgendes klargestellt: „Die Verarbeitung der FINs für die Zwecke der Verordnung (EU) 2019/631 sollte als rechtmäßig gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung (EU) 2016/679 gelten.“ In Erwägungsgrund 13 heißt es jedoch: „Die Erhebung und Meldung von Daten aus dem praktischen Fahrbetrieb sollte vollkommen transparent sein, weshalb die Fahrzeughalter die Möglichkeit haben sollten, sich zu weigern, diese Daten den Herstellern oder im Zuge der technischen Überwachung zur Verfügung zu stellen.“ Es ist offensichtlich, dass die für die Datenverarbeitung Verantwortlichen gemäß Artikel 7 der Verordnung (EU) 2019/631 und Artikel 9 des Entwurfs einer Durchführungsverordnung rechtlich verpflichtet sind, die oben genannten Daten zu erheben und sie anschließend an ihre jeweiligen Mitgliedstaaten zu übermitteln. In diesem Zusammenhang **möchten wir betonen, dass das in Artikel 21 DSGVO vorgesehene Widerspruchsrecht im Zusammenhang mit einer Verarbeitung auf der Grundlage von Artikel 6 Buchstabe c DSGVO nicht anwendbar ist. Wenn betroffenen Personen ein solches Widerspruchsrecht eingeräumt werden soll, sollte zu diesem Zweck eine ausdrückliche materiellrechtliche Bestimmung aufgenommen werden.**
- Falls eine solche materiellrechtliche Bestimmung nicht in den Entwurf einer Durchführungsverordnung aufgenommen wird, schlagen wir vor, Erwägungsgrund 13

⁵ Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG (ABl. L 295 vom 21.11.2018).

aus dem Entwurf einer Durchführungsverordnung zu streichen, um Missverständnisse bezüglich der anwendbaren Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten zu vermeiden.

2.2. FIN als personenbezogenen Daten

- Im Einklang mit dem Entwurf einer Durchführungsverordnung (Erwägungsgrund 11) sollten tatsächliche Kraftstoff- und Energieverbrauchsdaten zusammen mit den **FINs erhoben werden, die als personenbezogene Daten im Sinne des Datenschutzrechts betrachtet werden**. Der EDSB stellt fest, dass Anhang I des **Entwurfs einer Durchführungsverordnung** eine ausführliche Liste der Daten enthält, die gemäß den Artikeln 9 und 10 des Entwurfs einer Durchführungsverordnung zu erheben sind. Wir gehen ferner davon aus, dass **die FINs von einer Vielzahl unterschiedlicher Stellen verarbeitet werden, von den Herstellern über die Fahrzeughändler bis hin zu den Werkstätten**. Darüber hinaus **verarbeitet die Kommission** gemäß Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2019/631 **Daten, um anonymisierte, aggregierte Datensätze zu erstellen, unter anderem je Hersteller**. Die FIN darf in der Tat nur für den Zweck dieser Datenverarbeitung verwendet und nicht länger als für diesen Zweck erforderlich aufbewahrt werden.
- Diesbezüglich **ist der EDSB der Ansicht, dass im Entwurf einer Durchführungsverordnung klargestellt werden sollte, ob die FINs während des gesamten Prozesses der Erhebung und Verarbeitung dieser Daten als personenbezogene Daten zu betrachten sind**.
- **Wir ersuchen die Kommission** insbesondere, im Entwurf einer Durchführungsverordnung **klarzustellen, inwieweit FINs gegenüber der Kommission und der EUA als personenbezogene Daten angesehen werden**. Sollten FINs während des gesamten Prozesses als personenbezogene Daten betrachtet werden (also auch, wenn sie Teil von anonymisierten und aggregierten Datensätzen sind), weist der EDSB darauf hin, dass sowohl die Kommission als auch die EUA als für die Datenverarbeitung Verantwortliche im Sinne des Datenschutzrechts anerkannt werden müssen, was die Anwendbarkeit der EU-DSVO zur Folge hat.
- Schließlich verweist der EDSB darauf, dass Artikel 5 Buchstabe c des Entwurfs einer Durchführungsverordnung vorsehen würde, dass Hersteller, die Personenkraftwagen oder leichte Nutzfahrzeuge, die in den Anwendungsbereich der Verordnung (EU) 2019/631 fallen, auf dem Markt der Union in Verkehr bringen, die Informationen oder jede Änderung der Informationen über „[...] den Namen und die Anschrift der Kontaktperson, an die die Mitteilung der vorläufigen Berechnungen und Daten zu richten ist“, mitteilen. In diesem Zusammenhang **empfehlen wir, die genaue Bezeichnung der Ansprechpartner (z. B. eines Vertreters des Herstellers) zu präzisieren und hervorzuheben, dass der Name und die Anschrift der Ansprechpartner als personenbezogene Daten im Sinne des Datenschutzrechts zu betrachten sind**.

2.3. Rolle der EUA und der Europäischen Kommission

- Gemäß Artikel 3 des Entwurfs einer Durchführungsverordnung gilt: „Die Mitgliedstaaten gewährleisten die Verwaltung, Erhebung, Kontrolle, Überprüfung und fristgerechte Übermittlung der aggregierten und der ausführlichen Überwachungsdaten an die Kommission und die Europäische Umweltagentur (EUA).“

- In diesem Zusammenhang stellen wir fest, dass Artikel 4 Absatz 3 des Entwurfs einer Durchführungsverordnung klarstellt: „Die Verarbeitung der Fahrzeug-Identifizierungsnummer geht nicht mit der Verarbeitung von personenbezogenen Daten, die mit diesen Nummern in Verbindung gebracht werden könnten, oder mit der Verarbeitung anderer Daten einher, durch die die Fahrzeug-Identifizierungsnummer mit personenbezogenen Daten in Verbindung gebracht werden könnte“. Andererseits besagt derselbe Artikel: „Die FINs werden von der EUA ab dem Datum, an dem sie erstmals in das CDR oder den Geschäftsdatenspeicher (Business Data Repository – BDR) der EUA hochgeladen wurden, während eines Zeitraums von 20 Jahren aufbewahrt.“ Wir stellen einen möglichen Widerspruch zwischen den beiden Aussagen fest, **da wir aus der letzteren entnehmen, dass die EUA in der Tat Zugang zu den FINs haben würde, die im Entwurf einer Durchführungsverordnung als personenbezogene Daten im Sinne des Datenschutzrechts betrachtet werden** (siehe Erwägungsgrund 11). Darüber hinaus wird die EUA in Artikel 11 Absatz 2 als für die Verarbeitung Verantwortlicher aufgeführt, was die Unklarheit über ihre tatsächliche Rolle noch verstärkt.
- Wie vorstehend erläutert, stellt der EDSB fest, dass **sowohl die Kommission als auch die EUA im Grundsatz als für die Verarbeitung personenbezogener Daten im Sinne des Datenschutzrechts Verantwortliche gelten würden, wenn die FINs während des gesamten Verfahrens der Erhebung und Verarbeitung dieser Daten und in Bezug auf alle beteiligten Interessenträger als personenbezogene Daten betrachtet würden.**

2.4. Für die Verarbeitung der personenbezogenen Daten Verantwortliche

- Gemäß Artikel 11 Absatz 1 des Entwurfs einer Durchführungsverordnung gelten a) Hersteller im Falle einer direkten Datenübertragung aus dem Fahrzeug an den Hersteller, b) Vertragshändler und Vertragswerkstätten und c) für die technische Überwachung zuständige Stellen oder Einrichtungen als für die Verarbeitung personenbezogener Daten Verantwortliche im Sinne von Artikel 4 Absatz 7 DSGVO.
- Der EDSB stellt fest, dass Artikel 9 Absatz 2 des Entwurfs einer Durchführungsverordnung besagt, dass der Hersteller, wenn die Daten aus dem praktischen Fahrbetrieb und die FINs nicht durch direkte Datenübertragung aus dem Fahrzeug an den Hersteller erhoben werden, dafür Sorge trägt, dass die Daten von seinem Vertragshändler oder seiner Vertragswerkstatt im Zuge jeder Wartung oder Reparatur des Fahrzeugs oder jeder anderen Intervention erhoben und ihm übermittelt werden (...). In diesem Zusammenhang und wie in den vorstehenden allgemeinen Bemerkungen erwähnt, sind wir der Ansicht, dass der Entwurf einer Durchführungsverordnung **mehr Klarheit darüber schaffen sollte, in welchen Situationen die Daten direkt vom Fahrzeug an den Hersteller übermittelt und wann sie vom Händler oder der Werkstatt erhoben werden würden.**
- Wir stellen ferner fest, dass **die Mitgliedstaaten** in Übereinstimmung mit Artikel 3 des Entwurfs einer Durchführungsverordnung **die Verwaltung, Erhebung, Kontrolle, Überprüfung und fristgerechte Übermittlung der aggregierten und der ausführlichen Überwachungsdaten an die Kommission und die EUA gewährleisten müssen.** Diese werden die aggregierten und ausführlichen Überwachungsdaten per elektronischer Datenübermittlung an das von der EUA verwaltete CDR übermitteln. In diesem Zusammenhang stellen wir fest, dass Artikel 11 Absatz 1 zwar die

Mitgliedstaaten nicht als mögliche für die Verarbeitung Verantwortliche im Sinne des Datenschutzrechts aufführt, Artikel 11 Absatz 2 jedoch Folgendes vorsieht: „Wurden die FINs indirekt beim Fahrzeughalter erhoben, so sorgen die EUA, die Mitgliedstaaten und gegebenenfalls die Hersteller in ihrer Eigenschaft als für die Daten Verantwortliche dafür, dass sie ihrer Pflicht zur Information der Fahrzeughalter gemäß Artikel 14 der Verordnung (EU) 2016/679 nachkommen.“ **Wir empfehlen daher, die Rolle der Mitgliedstaaten als für die Verarbeitung Verantwortliche im Sinne des Datenschutzrechts klar zu definieren** und ihre Rolle in Artikel 11 Absatz 1 des Entwurfs einer Durchführungsverordnung zu beschreiben.

2.5. Aufbewahrung der erhobenen personenbezogenen Daten

- Wie bereits erwähnt, besagt Artikel 4 Absatz 3 des Entwurfs einer Durchführungsverordnung Folgendes: „Die FINs werden von der EUA ab dem Datum, an dem sie erstmals in das CDR oder den Geschäftsdatenspeicher (Business Data Repository – BDR) der EUA hochgeladen wurden, während eines Zeitraums von 20 Jahren aufbewahrt.“ **Der EDSB stellt fest**, dass für den Fall, dass FINs während des gesamten Verfahrens der Erhebung und Verarbeitung dieser Daten als personenbezogene Daten betrachtet werden, **keine Begründung für eine so lange Aufbewahrungsfrist angeführt wurde. Daher sollte die im Entwurf einer Durchführungsverordnung vorgesehene maximale Aufbewahrungsdauer entweder verkürzt werden oder es sollte eine zwingende Begründung für die 20-jährige Speicherfrist angeführt werden.**
- Schließlich stellen wir in diesem Zusammenhang ferner einen möglichen Widerspruch zwischen Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2019/631, der vorsieht, dass das FINs „[...] lediglich für die Zwecke dieser Datenverarbeitung verwendet und nicht länger als dafür notwendig gespeichert [werden]“ und Artikel 4 Absatz 3 des Entwurfs einer Durchführungsverordnung fest.

2.6. Sicherheit der Übermittlung der personenbezogenen Daten

- Bei der Verarbeitung von aggregierten und ausführlichen Überwachungsdaten müssen die für die Verarbeitung Verantwortlichen und die Auftragsverarbeiter geeignete technische und organisatorische Maßnahmen ergreifen, um ein dem Risiko angemessenes Sicherheitsniveau zu gewährleisten. **Wir empfehlen daher, eine eindeutige Verpflichtung sämtlicher Interessenträger zur Anwendung geeigneter Sicherheitsmaßnahmen hinzuzufügen.**
- Speziell für die Übermittlung der Daten zwischen den verschiedenen Interessenträgern ist der EDSB der Ansicht, dass die Anwendung von Verschlüsselung (sofern anwendbar) eine angemessene Maßnahme zur Wahrung der Vertraulichkeit von Informationen zu sein scheint, insbesondere zum Schutz vor Verletzungen des Schutzes personenbezogener Daten. **Daher empfehlen wir, im Entwurf einer Durchführungsverordnung die Verpflichtung der Interessenträger, die detaillierte Überwachungsdaten übermitteln, eindeutig festzulegen, dass ausreichend sichere Kommunikationsmittel zu verwenden sind, die z. B. durch Verschlüsselung geschützt sind.**

Brüssel, 14. Januar 2021

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI
(elektronisch unterzeichnet)