

## Formelle Bemerkungen des EDSB zum Entwurf einer Delegierten Verordnung der Kommission zur Ergänzung der Richtlinie 2010/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Bereitstellung EU-weiter Echtzeit-Verkehrsinformationsdienste

### 1. Einleitung und Hintergrund

- In Artikel 3 der Richtlinie 2010/40/EU zum Rahmen für die Einführung intelligenter Verkehrssysteme im Straßenverkehr und für deren Schnittstellen zu anderen Verkehrsträgern („IVS-Richtlinie“)<sup>1</sup> sind sechs vorrangige Maßnahmen für die Annahme von Spezifikationen durch die Kommission festgelegt. Unter Nutzung der ihr durch Artikel 7 der IVS-Richtlinie übertragenen Befugnisse hat die Kommission die Delegierte Verordnung (EU) 2015/962 zur Ergänzung der Richtlinie 2010/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Bereitstellung EU-weiter Echtzeit-Verkehrsinformationsdienste<sup>2</sup> erlassen. Der EDSB wurde konsultiert und übermittelte seine Bemerkungen am 21. Januar 2015<sup>3</sup> und 17. Juni 2015<sup>4</sup>.
- Mit dem Entwurf der Delegierten Verordnung der Kommission (im Folgenden „Verordnungsentwurf“) soll die bestehende Delegierte Verordnung (EU) 2015/962 aufgehoben und ersetzt werden, die Spezifikationen enthält, mit denen die Zugänglichkeit, der Austausch, die Weiterverwendung und die Aktualisierung von Straßen- und Verkehrsdaten durch Straßenverkehrsbehörden, Straßenbetreiber und Diensteanbieter für die Bereitstellung EU-weiter Echtzeit-Verkehrsinformationsdienste (RTTI-Dienste) gewährleistet werden sollen.<sup>5</sup>
- Gemäß der Begründung des Verordnungsentwurfs ist die Überarbeitung Bestandteil der Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität<sup>6</sup> als Maßnahme 36 der Leitinitiative 6 („Verwirklichung einer vernetzten und automatisierten multimodalen Mobilität“). Darüber hinaus ist die Überarbeitung Teil der sich weiterentwickelnden Rechtsvorschriften zum Thema Daten, die durch die Europäische Datenstrategie<sup>7</sup> unterstützt wird. Mit einer der Maßnahmen dieser Strategie, dem Daten-Governance-

<sup>1</sup> Richtlinie 2010/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2010 zum Rahmen für die Einführung intelligenter Verkehrssysteme im Straßenverkehr und für deren Schnittstellen zu anderen Verkehrsträgern (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L 207 vom 6.8.2010, S. 1).

<sup>2</sup> Delegierte Verordnung (EU) 2015/962 der Kommission vom 18. Dezember 2014 zur Ergänzung der Richtlinie 2010/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Bereitstellung EU-weiter Echtzeit-Verkehrsinformationsdienste (ABl. L 157 vom 23.6.2015, S. 21). Die Bereitstellung EU-weiter Echtzeit-Verkehrsinformationsdienste ist die vorrangige Maßnahme b im Sinne von Artikel 3 der IVS-Richtlinie.

<sup>3</sup> [https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/15-01-21\\_real\\_time\\_traffic\\_information\\_services\\_en\\_1.pdf](https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/15-01-21_real_time_traffic_information_services_en_1.pdf).

<sup>4</sup> [https://edps.europa.eu/sites/default/files/publication/15-06-17\\_its\\_comments\\_en.pdf](https://edps.europa.eu/sites/default/files/publication/15-06-17_its_comments_en.pdf).

<sup>5</sup> Siehe Artikel 1 der Delegierten Verordnung (EU) 2015/962 der Kommission und Artikel 1 Absatz 1 des Verordnungsentwurfs.

<sup>6</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität: Den Verkehr in Europa auf Zukunftskurs bringen (COM(2020)789 final).

<sup>7</sup> <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/strategy-data>.

Gesetz<sup>8</sup>, soll sichergestellt werden, dass Daten wirksam wiederverwendet werden, um den EU-Bürgern zuverlässige Dienste zu erbringen und Datenmonopole zu vermeiden<sup>9</sup>.

- Die vorliegenden Bemerkungen werden als Antwort auf das formelle Ersuchen der Kommission vom 24. November 2021 gemäß Artikel 42 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1725 („EU-DSVO“)<sup>10</sup> vorgelegt. Wir haben uns in den nachstehenden Kommentaren auf die Bestimmungen des Vorschlags beschränkt, die aus dem Blickwinkel des Datenschutzes relevant sind.
- Diese formellen Bemerkungen schließen künftige zusätzliche Kommentare des EDSB nicht aus, insbesondere falls weitere Probleme festgestellt oder neue Informationen verfügbar werden sollten. Darüber hinaus lassen diese formellen Bemerkungen etwaige künftige Maßnahmen des EDSB in Ausübung seiner Befugnisse gemäß Artikel 58 EU-DSVO unberührt.

## **2. Bemerkungen**

### **2.1. Allgemeine Bemerkungen**

- Mit dem Verordnungsentwurf sollen die Spezifikationen festgelegt werden, die erforderlich sind, um die Zugänglichkeit, den Austausch, die Weiterverwendung und die Aktualisierung von Daten durch Dateninhaber und Datennutzer für die Bereitstellung EU-weiter Echtzeit-Verkehrsinformationsdienste zu gewährleisten und sicherzustellen, dass diese Dienste präzise sind und den Endnutzern grenzüberschreitend zur Verfügung stehen.
- Der EDSB begrüßt Erwägungsgrund 12, in dem es heißt: *„Bedingen in dieser Verordnung vorgesehene Maßnahmen die Verarbeitung personenbezogener Daten, so sollte diese im Einklang mit den Rechtsvorschriften der Union über den Schutz personenbezogener Daten und der Privatsphäre durchgeführt werden“*, und der Verweise auf die DSGVO<sup>11</sup> und die Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation<sup>12</sup> enthält.

---

<sup>8</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über europäische Daten-Governance (Daten-Governance-Gesetz), COM(2020)767 final.

<sup>9</sup> Begründung, S. 1.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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, S. 1).

<sup>12</sup> Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation), ABl. L 201 vom 31.7.2002, S. 37.

- Der EDSB stellt jedoch fest, dass in dem Verordnungsentwurf Verweise auf eine Reihe von Datenschutzgrundsätzen fehlen, denen mit Blick auf die Bereitstellung EU-weiter Echtzeit-Verkehrsinformationssysteme besondere Bedeutung zukommt.
- In Erwägungsgrund 9 der bestehenden Delegierten Verordnung (EU) 2015/962 heißt es, dass personenbezogene Daten, soweit möglich, unwiderruflich anonymisiert werden sollten, was mit Artikel 10 Absatz 3 der IVS-Richtlinie im Einklang steht. Auch auf die Grundsätze der Zweckbindung und Datenminimierung wird ausdrücklich verwiesen. Erwägungsgrund 10 der bestehenden Delegierten Verordnung (EU) 2015/962 besagt darüber hinaus Folgendes: „Wenn für den Informationssystem künftig Daten, wie z. B. Standortdaten, bei den Endnutzern selbst oder über Kooperationsysteme erhoben werden sollen, dann sollten die Endnutzer klar über die Erhebung dieser Daten, die Mittel der Datenerhebung und eine mögliche Nachverfolgung sowie über den Zeitraum der Datenspeicherung informiert werden.“ Ferner wird festgelegt, dass öffentliche und/oder private Einrichtungen, wie Straßenbetreiber, Diensteanbieter und Automobilhersteller, geeignete technische Maßnahmen ergreifen sollten, um die Anonymität der von den Endnutzern oder ihren Fahrzeugen übermittelten Daten zu gewährleisten.
- Der EDSB hält diese Klarstellungen im Zusammenhang mit der Bereitstellung EU-weiter Echtzeit-Verkehrsinformationssysteme für wesentlich. Die Klarstellungen sind umso wichtiger, als der Entwurf der Delegierten Verordnung die Nutzung neuer Datentypen und neuer Datenquellen (z. B. im Fahrzeug erzeugte Daten) vorsieht.<sup>13</sup> Aus diesen Gründen empfiehlt der EDSB nachdrücklich, den Erwägungsgründen 9 und 10 der bestehenden Delegierten Verordnung (EU) 2015/962 gleichwertige Erwägungsgründe in den Verordnungsentwurf aufzunehmen.
- Generell stellt der EDSB fest, dass aus dem Wortlaut des Verordnungsentwurfs nicht klar hervorgeht, in welchen Phasen der Bereitstellung EU-weiter Echtzeit-Verkehrsinformationssysteme es zur Verarbeitung personenbezogener Daten kommen wird. Der EDSB empfiehlt daher, im Wortlaut des Verordnungsentwurfs durchgängig klarzustellen, welche Bestimmungen gegebenenfalls als Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten dienen sollen.

---

<sup>13</sup> Begründung, S. 1.

## 2.2. Im Fahrzeug erzeugte Daten

- In der Begründung des Verordnungsentwurfs wird darauf hingewiesen, dass „*im Fahrzeug erzeugte Daten*“ eine potenzielle Datenquelle für eine Reihe von Datentypen im Verordnungsentwurf sind. Diese Quelle kann beispielsweise genutzt werden, um Geschwindigkeiten, Fahrzeiten, schlechte Straßenverhältnisse sowie Unfälle und Zwischenfälle im Straßennetz zu ermitteln. In der Begründung heißt es weiter: „*Zur Nutzung dieser Datenquelle können Behörden für bestimmte Aufgaben im Zusammenhang mit dem öffentlichen Straßenbetrieb, wie Verkehrsmanagement und Vermögensverwaltung, die Inhaber von im Fahrzeug erzeugten Daten und Diensteanbieter auffordern, einschlägige Datentypen weiterzugeben. Werden personenbezogene Daten verwendet, so erfordert ihre Verarbeitung, dass die Behörden eine Rechtsgrundlage im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 DSGVO angeben können*“.<sup>14</sup>
- Der EDSB stellt fest, dass die Artikel 6 und 7 des Verordnungsentwurfs die Inhaber von im Fahrzeug erzeugten Daten verpflichten würden, von ihnen erhobene Daten über die Echtzeitnutzung des Netzes in einem bestimmten Format bereitzustellen und diese Daten (und die entsprechenden Metadaten) für den Austausch und die Weiterverwendung durch jeden Datennutzer in der Union zur Verfügung zu stellen. Die im Anhang des Verordnungsentwurfs aufgeführten einschlägigen Arten von Daten werden über die in Artikel 3 genannten nationalen oder gemeinsamen Zugangspunkte zur Weiterverwendung bereitgestellt. Im Einklang mit Artikel 10 Absatz 3 der IVS-Richtlinie und Erwägungsgrund 9 der bestehenden Delegierten Verordnung (EU) 2015/962 geht der EDSB davon aus, dass die zur Weiterverwendung bereitgestellten Daten keine personenbezogenen Daten darstellen und dass nur Daten zur Verfügung gestellt werden dürfen, die unwiderruflich anonymisiert wurden. Um jegliche Zweifel auszuräumen, empfiehlt der EDSB, diesbezüglich eine ausdrückliche Aussage in den Verordnungsentwurf aufzunehmen. In jedem Fall ist der EDSB der Auffassung, dass der Verordnungsentwurf keine ausreichende Rechtsgrundlage bietet, um Daten zu identifizierten oder identifizierbaren Personen über die nationalen Zugangspunkte zur Verfügung zu stellen.<sup>15</sup>
- Der Zugang zu und die Weitergabe von personenbezogenen Daten stellen eine Verarbeitung personenbezogener Daten im Sinne von Artikel 4 Absatz 2 DSGVO dar. Die Verarbeitung personenbezogener Daten ist rechtmäßig, wenn die betroffene Person (die identifizierte oder identifizierbare natürliche Person, auf die sich die personenbezogenen Daten beziehen) in die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten für einen oder mehrere bestimmte Zwecke eingewilligt hat oder wenn eine andere geeignete Rechtsgrundlage nach Artikel 6 DSGVO wirksam angewandt werden

---

<sup>14</sup> Begründung, S. 6. Siehe auch Artikel 7 Absatz 3 des Verordnungsentwurfs, in dem auch auf die Bereitstellung von „angemessenen Informationen unmittelbar für Endnutzer“ die Rede ist.

<sup>15</sup> Eine solche Maßnahme würde einen erheblichen Eingriff in das in Artikel 8 der Charta der Grundrechte verankerte Recht auf Datenschutz darstellen, der die Kriterien des Artikels 52 Absatz 1 der Charta in der Auslegung durch den Gerichtshof der Europäischen Union erfüllen müsste. Siehe z. B. Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union, La Quadrature du Net u. a., verbundene Rechtssachen C-511/18, C-512/18 und C-520/18, 6. Oktober 2020, ECLI: EU:C:2020:791, Rn. 132.

kann. Sollte die Kommission mit dem Verordnungsentwurf eine Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten schaffen wollen, muss für jede Kategorie personenbezogener Daten eine umfassende Rechtsgrundlage vorgesehen werden. Der EDSB stellt fest, dass es sich bei der Frage der Rechtsgrundlage um eine grundlegende Frage handelt, die bisher in dem in diesem Bereich geltenden Rechtsrahmen nicht behandelt wurde.<sup>16</sup>

- Dies ist auch im Hinblick auf die mögliche Anwendbarkeit der Datenschutz-Richtlinie für elektronische Kommunikation auf die Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste in öffentlichen Kommunikationsnetzen von Bedeutung.
- Artikel 6 Absatz 5 und Artikel 7 Absatz 3 des Verordnungsentwurfs sehen vor, dass Straßenverkehrsbehörden und Straßenbetreiber von den Inhabern von im Fahrzeug generierten Daten und von Diensteanbietern verlangen können, die von ihnen erhobenen und aktualisierten Datentypen über die Echtzeitnutzung des Netzes bereitzustellen, um den Endnutzern geeignete Informationen direkt zur Verfügung zu stellen und die Straßeninstandhaltung und die Straßenverkehrssicherheit zu optimieren. Angesichts der Erläuterungen in der Begründung geht der EDSB davon aus, dass mit Artikel 6 Absatz 5 und Artikel 7 Absatz 3 keine Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten geschaffen werden soll. Um alle Zweifel auszuräumen, empfiehlt der EDSB, im Verordnungsentwurf auch klarzustellen, dass sich die gemäß Artikel 6 Absatz 5 und Artikel 7 Absatz 3 der Verordnung angeforderten Daten nicht auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen dürfen, wenn es keine geeignete Rechtsgrundlage im Sinne von Artikel 6 DSGVO gibt.
- Der EDSB erinnert daran, dass Verantwortliche im Einklang mit dem Erfordernis des Datenschutzes durch Technikgestaltung und durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen mit geeigneten technischen und organisatorischen Maßnahmen sicherstellen, dass durch Voreinstellung grundsätzlich nur personenbezogene Daten, deren Verarbeitung für den jeweiligen bestimmten Verarbeitungszweck erforderlich ist, verarbeitet werden. Solche Maßnahmen müssen insbesondere sicherstellen, dass personenbezogene Daten nicht ohne Eingreifen der Person einer unbestimmten Zahl von natürlichen Personen zugänglich gemacht werden.<sup>17</sup> Der EDSB empfiehlt, in den Verordnungsentwurf eine entsprechende Bestimmung aufzunehmen, die diesen Anforderungen in Bezug auf im Fahrzeug erzeugte Daten Rechnung trägt.

---

<sup>16</sup> Siehe auch die Empfehlung der Artikel29-Datenschutzgruppe, in der es heißt: „Die Kommission sollte sektorspezifische Verordnungen für die Erhebung und Verarbeitung von Daten im Bereich intelligenter Verkehrssysteme umsetzen“ und „einen Fahrplan für die rechtmäßige Verarbeitung von Standortdaten von EU-Bürgern im Zusammenhang mit C-ITS-Anwendungen festlegen, bei denen der Erlass eines EU-weiten Rechtsinstruments das Endziel ist (Artikel6 Absatz1 Buchstabe c DSGVO)“. (Artikel29-Datenschutzgruppe, Stellungnahme 03/2017 zur Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit kooperativen intelligenten Verkehrssystemen (C-ITS), abrufbar unter <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/610171>).

<sup>17</sup> Siehe Artikel 25 Absatz 2 DSGVO.

- Wenn personenbezogene Daten das Fahrzeug verlassen müssen, sollte erwogen werden, sie vor der Übermittlung zu anonymisieren. Wie bereits erwähnt, sollte der Verordnungsentwurf auch ausdrücklich die Verpflichtung bestätigen, anonymisierte Daten zu verwenden, wenn personenbezogene Daten für Echtzeit-Verkehrsdienste nicht erforderlich sind.

### 2.3. „Dateninhaber“ und „Inhaber von im Fahrzeug erzeugten Daten“

- Mit Blick auf die Begriffsbestimmungen im Verordnungsentwurf stellt der EDSB fest, dass die Definition des Begriffs „Inhaber von im Fahrzeug erzeugten Daten“<sup>18</sup> nicht klar ist und Fragen aufwerfen könnte, z. B. ob ein Automobilhersteller auch als Inhaber der im Fahrzeug generierten Daten betrachtet werden könnte. Dies ist ein wichtiger Aspekt, da Standortdaten, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare Person beziehen, personenbezogene Daten sind und nur auf einer gültigen Rechtsgrundlage an Dritte weitergegeben werden können. Ferner sei darauf hingewiesen, dass die Erfüllung von „Datenschutzanforderungen“ nicht als Selbstzweck angesehen werden kann, sondern als gesetzliche Vorgabe, der „für die Verarbeitung Verantwortliche“ und „Auftragsverarbeiter“ im Sinne der DSGVO nachzukommen haben.
- In Bezug auf die Definition des Begriffs „Dateninhaber“<sup>19</sup> ist der EDSB der Auffassung, dass Rechtsunsicherheit dadurch entstehen können, dass in der DSGVO das Recht der betroffenen Person, Zugang zu ihren personenbezogenen Daten zu gewähren oder ihre personenbezogenen Daten an Dritte weiterzugeben, und noch weniger ein gleichwertiges Recht für die juristische Person nicht erwähnt wird. Vielmehr bescheinigt die DSGVO jeder natürlichen Person das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten, was sich auf eine umfassende Reihe von Vorschriften für die Verarbeitung personenbezogener Daten bezieht, die für jede Stelle verbindlich sind, die die Daten verarbeitet (Verantwortlicher/gemeinsam Verantwortliche) oder die Daten im Auftrag des Verantwortlichen (Auftragsverarbeiter) verarbeitet. In diesem Zusammenhang wäre es nach Ansicht des EDSB angemessener, anzugeben, ob und unter welchen Bedingungen eine bestimmte Verarbeitung personenbezogener Daten vorgenommen werden darf, anstatt zu sagen, dass eine juristische Person das Recht hat, Zugang zu personenbezogenen Daten zu gewähren oder sie weiterzugeben.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup>In Artikel 2 Absatz 31 des Verordnungsentwurfs wird ein „Inhaber von im Fahrzeug erzeugten Daten“ definiert als „jede Stelle, die im Fahrzeug erzeugte Daten erhebt, aggregiert oder auf andere Weise verarbeitet, um die Datenschutzanforderungen zu erfüllen, und das Recht hat, Zugang zu Daten unter ihrer Kontrolle zu gewähren oder sie weiterzugeben“.

<sup>19</sup> In Artikel 2 Absatz 14 des Verordnungsentwurfs ist ein „Dateninhaber“ definiert als „eine juristische Person, eine betroffene Person oder eine (öffentliche oder private) Einrichtung, die das Recht hat, Zugang zu den im Anhang aufgeführten Datenarten unter ihrer Kontrolle zu gewähren oder diese weiterzugeben. Die Bedingungen für den Zugang zu oder die Weitergabe von Daten dürfen nicht im Widerspruch zum geltenden Unionsrecht oder zum nationalen Recht stehen“.

<sup>20</sup> Gemeinsame Stellungnahme 03/2021 des EDSA und des EDSB zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über europäische Daten-Governance (Daten-Governance-Gesetz), abrufbar unter [https://edps.europa.eu/system/files/2021-03/edpb-edps\\_joint\\_opinion\\_dga\\_en.pdf](https://edps.europa.eu/system/files/2021-03/edpb-edps_joint_opinion_dga_en.pdf).

- Schließlich schlägt der EDSB vor, das Verhältnis zwischen dem „Inhaber von im Fahrzeug generierten Daten“ und dem „Dateninhaber“ weiter zu klären.

\* \* \*

Brüssel, 8. Dezember 2021

*(elektronisch unterzeichnet)*  
Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI