

Formelle Bemerkungen des EDSB zu einem Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss der Kommission zur Änderung des Durchführungsbeschlusses (EU) 2017/253 im Hinblick auf die Einrichtung eines Systems digitaler Reiseformulare als Teil der Verfahren für die Übermittlung von Warnmeldungen im Rahmen des Frühwarn- und Reaktionssystems im Zusammenhang mit schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren

1. Einleitung und Hintergrund

- Die folgenden Bemerkungen betreffen den Entwurf eines Durchführungsbeschlusses der Kommission zur Änderung des Durchführungsbeschlusses (EU) 2017/253 hinsichtlich der **Einrichtung eines Systems digitaler Reiseformulare** als Teil der Verfahren für die Übermittlung von Warnmeldungen im Rahmen des Frühwarn- und Reaktionssystems im Zusammenhang mit schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren zusammen mit seinem Anhang (im Folgenden „Vorschlagsentwurf“).
- Mit dem Vorschlagsentwurf sollen **die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet werden, ein nationales System** digitaler Reiseformulare (im Folgenden „PLF“) zum alleinigen Zweck der SARS-CoV-2-Kontaktverfolgung im grenzüberschreitenden Flugverkehr einzurichten¹ und **die Plattform für den Austausch von Reiseformularen zu nutzen**, da dies als der wirksamste Weg für die Mitgliedstaaten angesehen wird, ihren Verpflichtungen gemäß Artikel 2 des Beschlusses und Artikel 9 Absatz 3 des Beschlusses Nr. 1082/2013/EU für die Zwecke der Ermittlung von Kontaktpersonen nachzukommen².
- Wie in dem Vorschlagsentwurf erläutert³, wurde mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2021/858 der Kommission vom 27. Mai 2021⁴ der Durchführungsbeschluss (EU) 2017/253 der Kommission vom 13. Februar 2017 geändert⁵, indem eine technische Infrastruktur eingerichtet wurde, die den sicheren, zeitnahen und wirksamen Austausch personenbezogener, über ein Reiseformular (Passenger Locator

¹ Siehe Erwägungsgrund 7 des Vorschlagsentwurfs.

² Siehe Erwägungsgrund 5 des Vorschlagsentwurfs.

³ Siehe Erwägungsgrund 2 des Vorschlagsentwurfs.

⁴ Durchführungsbeschluss (EU) 2021/858 der Kommission zur Änderung des Durchführungsbeschlusses (EU) 2017/253 in Bezug auf durch schwerwiegende grenzüberschreitende Gesundheitsgefahren ausgelöste Warnmeldungen und für die Kontaktnachverfolgung von Passagieren mithilfe von Reiseformularen (ABl. L 188 vom 28.5.2021, S. 106).

⁵ Durchführungsbeschluss (EU) 2017/253 der Kommission vom 13. Februar 2017 zur Festlegung von Verfahren für Warnmeldungen als Teil des im Hinblick auf schwerwiegende grenzüberschreitende Gesundheitsgefahren und für den Informationsaustausch, die Konsultation und die Koordinierung der Reaktion auf solche Gefahren gemäß dem Beschluss Nr. 1082/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates eingerichteten Frühwarn- und Reaktionssystems (ABl. L 37 vom 14.2.2017, S. 23).

Form- „PLF“) erhobener Daten zwischen den für das Frühwarn- und Reaktionssystem („EWRS“) zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, ermöglichen soll – die so genannte „Plattform für den Austausch von Reiseformularen“. Die technische Infrastruktur erlaubt die interoperable und automatische Übermittlung von Informationen von bestehenden nationalen digitalen PLF-Systemen an andere für das EWRS zuständige Behörden.⁶

- Darüber hinaus wurde, wie im Vorschlagsentwurf dargelegt⁷, mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2021/1212 der Kommission⁸, der Durchführungsbeschluss (EU) 2017/253 der Kommission weiter geändert, um den Austausch personenbezogener Daten von Personen zu ermöglichen, die ein Reiseformular ausgefüllt haben und in engem Kontakt mit einem infizierten Fluggast standen, der ebenfalls ein Reiseformular ausgefüllt hat, um eine wirksame Kontaktnachverfolgung nach Feststellung eines positiven COVID-19-Falls gemäß Artikel 9 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1082/2013/EU zu gewährleisten.
- Der EDSB übermittelte am 6. Mai 2021 formelle Bemerkungen zum Durchführungsbeschluss (EU) 2021/858 der Kommission zur Änderung des Durchführungsbeschlusses (EU) 2017/253 der Kommission⁹ und erneut am 13. Juli 2021 zum Durchführungsbeschluss (EU) 2021/1212 der Kommission zur weiteren Änderung des Durchführungsbeschlusses (EU) 2017/253 der Kommission, um den Austausch personenbezogener Daten von Personen zu ermöglichen, die ein Reiseformular ausgefüllt haben und in engem Kontakt mit einem infizierten Fluggast standen, der ebenfalls ein Reiseformular ausgefüllt hat¹⁰.
- Diese Bemerkungen werden als Antwort auf das Ersuchen der Kommission vom 7. Dezember 2021 gemäß Artikel 42 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1725 („EU-DSVO“) abgegeben.¹¹ Wir haben uns in den nachstehenden Bemerkungen auf die Bestimmungen des Vorschlagsentwurfs beschränkt, die aus dem Blickwinkel des Datenschutzes relevant sind.
- Diese formellen Bemerkungen schließen künftige zusätzliche Bemerkungen des EDSB nicht aus, insbesondere falls weitere Probleme festgestellt oder neue Informationen verfügbar werden sollten. Darüber hinaus lassen diese formellen

⁶ Siehe Erwägungsgrund 6 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2021/858 der Kommission vom 27. Mai 2021.

⁷ Siehe Erwägungsgrund 4 des Vorschlagsentwurfs.

⁸ Durchführungsbeschluss (EU) 2021/1212 der Kommission vom 22. Juli 2021 zur Änderung des Durchführungsbeschlusses (EU) 2017/253 in Bezug auf durch schwerwiegende grenzüberschreitende Gesundheitsgefahren ausgelöste Warnmeldungen und für die Kontaktnachverfolgung von Passagieren mithilfe von Reiseformularen (ABl. L 263 vom 28.5.2021, S. 32).

⁹ https://edps.europa.eu/system/files/2021-05/201-0445_d0956_comments_en.pdf.

¹⁰ https://edps.europa.eu/system/files/2021-07/2021-0686_d1541_comments_passenger_locator_form_en.pdf.

¹¹ 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.

Bemerkungen etwaige künftige Maßnahmen des EDSB in Ausübung seiner Befugnisse gemäß Artikel 58 EU-DSVO unberührt.

2. **Bemerkungen**

2.1 Allgemeine Bemerkungen

- In Erwägungsgrund 3 des Vorschlagsentwurfs wird darauf hingewiesen, dass *„die Plattform für den Austausch von Reiseformularen es den für das EWRS zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten ermöglicht, genau definierte Datensätze auszutauschen, die über die jeweiligen Reiseformulare dieser Mitgliedstaaten erhoben wurden, und zwar ausschließlich zum Zweck der SARS-CoV-2-Kontaktnachverfolgung exponierter Personen durch diese Behörden. (...)“*, wobei auch der Austausch anderer begrenzter epidemiologischer Daten ermöglicht wird, die für die Kontaktnachverfolgung erforderlich sind.
- Erwägungsgrund 5 des Vorschlagsentwurfs ist Folgendes zu entnehmen: **„Die Nutzung der Plattform für den Austausch von PLF sollte ursprünglich freiwillig sein**, wobei der Beschluss den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumte, Warnmeldungen vorübergehend mithilfe der derzeit bestehenden technischen Infrastruktur des EWRS unter der Voraussetzung zu übermitteln, dass dadurch der Zweck der Kontaktnachverfolgung nicht gefährdet wurde.“ Der Vorschlagsentwurf **verpflichtet nunmehr** jedoch die Mitgliedstaaten, **ein nationales System digitaler Reiseformulare** zum alleinigen Zweck der SARS-CoV-2-Kontaktnachverfolgung bei grenzüberschreitenden Flugreisen **einzurichten und die Plattform für den Austausch von Reiseformularen zu nutzen**, wobei diese zweite Verpflichtung dazu beitragen soll, dass die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen gemäß Artikel 2 des Beschlusses und Artikel 9 Absatz 3 des Beschlusses Nr. 1082/2013 für die Zwecke der Ermittlung von Kontaktpersonen nachkommen.
- Der EDSB weist erneut darauf hin, dass die Einhaltung der Datenschutzvorschriften kein Hindernis für die Bekämpfung der COVID-19-Pandemie darstellt und dass gleichzeitig die allgemeinen Grundsätze der Wirksamkeit, Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit als Richtschnur für alle Maßnahmen der Mitgliedstaaten oder der EU-Organe dienen müssen, die die Verarbeitung personenbezogener Daten zur Bekämpfung von COVID-19 beinhalten.¹² In diesem Zusammenhang begrüßt der EDSB die in Erwägungsgrund 5 des Vorschlagsentwurfs enthaltene Erläuterung der Gründe für die geplanten Verpflichtungen der Mitgliedstaaten. Es sollte eine regelmäßige Überprüfung aller Maßnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie unter Berücksichtigung der einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnisse und der bestehenden zusätzlichen Maßnahmen durchgeführt werden, damit

¹² Siehe EDPB_guidelines_20200420_contact_tracing_covid_with_annex_de.pdf (europa.eu) Ziffer 4; siehe ferner https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/edpb_statement_2020_processingpersonaldataandcovid-19_en.pdf.

kontinuierlich bewertet werden kann, welche Maßnahmen weiterhin wirksam, notwendig und verhältnismäßig sind. Darüber hinaus ist der EDSB der Auffassung, dass die Tatsache, dass die Geltungsdauer des Beschlusses befristet wäre, auch ein gewisses Maß an Sicherheit dafür bieten würde, dass eine solche Bewertung zu gegebener Zeit auch in Bezug auf das Reiseformular als solches vorgenommen wird.

- In diesem Zusammenhang begrüßt der EDSB auch Erwägungsgrund 13 des Vorschlagsentwurfs, wonach die Anforderung an die Mitgliedstaaten, über nationale digitale PLF-Systeme zu verfügen, auch auf die Kontrolle der COVID-19-Pandemie beschränkt und befristet sein sollte, um auf das begrenzt zu sein, was unbedingt erforderlich ist, um die Durchführung wirksamer Maßnahmen zur Kontaktnachverfolgung zu gewährleisten, und dass ihre Auswirkungen auf die Freizügigkeit so gering wie möglich gehalten werden.

2.2 Spezifische Bemerkungen

2.2.1 Zweckbindung

- Der EDSB begrüßt Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe d des Vorschlagsentwurfs, dem zufolge die *„Verarbeitung personenbezogener Daten in der Plattform für den Austausch von Reiseformularen zum alleinigen Zweck der SARS-CoV-2-Kontaktnachverfolgung (...)“* erfolgt, sowie Erwägungsgrund 7 des Vorschlagsentwurfs, in dem es heißt: *„Dieser Beschluss schafft eine Rechtsgrundlage für die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, ein nationales System digitaler Reiseformulare für den alleinigen Zweck der SARS-CoV-2-Kontaktnachverfolgung bei grenzüberschreitenden Flugreisen einzurichten.“*
- Allerdings nimmt der EDSB auch Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b des Vorschlagsentwurfs zur Kenntnis, der besagt: *„Um ihren Verpflichtungen nach Artikel 2 zur Meldung schwerwiegender grenzüberschreitender Gesundheitsgefahren nachzukommen, die bei der Erhebung von PLF-Daten festgestellt werden, tauschen die für das EWRS zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, wie in Artikel 2b ausgeführt, einen PLF-Datensatz über die Plattform für den Austausch von PLF für das Verkehrsmittel aus, für das sie PLF verlangen.“* In Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b des Vorschlagsentwurfs heißt es weiter: *„Zu diesem Zweck verfügen die Mitgliedstaaten über ein nationales System digitaler Reiseformulare, das die in Anhang I aufgeführten Passagierdaten erhebt und zumindest auf grenzüberschreitende Flugreisen Anwendung findet, und zwar mindestens so lange, bis die Verarbeitung personenbezogener Daten im Einklang mit Absatz 8 eingestellt wird.“*
- In diesem Zusammenhang **weist der EDSB auf eine Diskrepanz zwischen Erwägungsgrund 7 des Vorschlagsentwurfs**, der eindeutig besagt, dass der Zweck der Erhebung und des Austauschs von PLF-Daten in der Suche nach SARS-CoV-2-Kontakten bei grenzüberschreitenden Flugreisen besteht, **und Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b hin**, wonach sich der Zweck der Erhebung und des Austauschs von PLF-Daten „zumindest“ auf grenzüberschreitende Flugreisen bezieht. Der EDSB empfiehlt der Kommission, so weit wie möglich sicherzustellen, dass der

Zweck der Erhebung und des Austauschs von PLF-Daten auf die Kontaktnachverfolgung im grenzüberschreitenden Luftverkehr beschränkt und im gesamten Vorschlagsentwurf harmonisiert wird. Da mit dem Vorschlagsentwurf lediglich eine Rechtsgrundlage für eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten in Bezug auf grenzüberschreitende Flugreisen geschaffen werden soll, empfiehlt der EDSB, in dem Vorschlagsentwurf die einschlägigen Rechtsgrundlagen für den Austausch von PLF-Daten im Zusammenhang mit anderen Verkehrsträgern zu präzisieren.

- Darüber hinaus stellt der EDSB fest, dass es in Erwägungsgrund 7 des Vorschlagsentwurfs heißt: *„Diese Bestimmung lässt andere Zwecke unberührt, die in den nationalen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten festgelegt sind“*. In diesem Zusammenhang betont der EDSB Folgendes: **Sollten Mitgliedstaaten dennoch versuchen, die PLF-Daten auf der Grundlage des Rechts der Mitgliedstaaten für einen weiteren Zweck als die SARS-CoV-2-Kontaktnachverfolgung nach grenzüberschreitenden Flugreisen zu verwenden, müssen sie die Artikel 7 und 8 der Charta einhalten und mit der DSGVO, einschließlich Artikel 6 Absatz 4 DSGVO¹³, im Einklang stehen.** Dies erfordert eine angemessene Rechtsgrundlage im Recht der Mitgliedstaaten, die den Grundsätzen der Wirksamkeit, Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit entspricht und strenge und spezifische Garantien umfasst, die nach einer ordnungsgemäßen Folgenabschätzung umgesetzt werden, insbesondere um jegliches Diskriminierungsrisiko zu vermeiden. Der EDSB ist ferner der Auffassung, dass eine solche Rechtsgrundlage im Recht der Mitgliedstaaten zumindest spezifische Bestimmungen enthalten sollte, in denen Umfang und Ausmaß der Verarbeitung, der spezifische Zweck, die Kategorien von Empfängern sowie die einschlägigen Garantien zur Verhinderung von Missbrauch klar festgelegt sind, wobei die Risiken für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen zu berücksichtigen sind.¹⁴

2.2.2 Datenspeicherung

- Der EDSB begrüßt ferner Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b des Vorschlagsentwurfs, dem zufolge die *„Passagierdaten nach ihrer Erfassung in den nationalen Systemen digitaler PLF für einen Zeitraum von höchstens [fünfzehn] Tagen gespeichert und danach automatisch gelöscht werden.“* Diesbezüglich ist der EDSB der Auffassung, dass in Anbetracht der Tatsache, dass Mitgliedstaaten beschließen können, im innerstaatlichen Recht weitere Zwecke für die Verwendung von PLF-Daten

¹³Nach Artikel 6 Absatz 4 DSGVO ist die Verarbeitung zu einem anderen Zweck als zu demjenigen, zu dem die personenbezogenen Daten auf der Grundlage einer Rechtsvorschrift der Union oder der Mitgliedstaaten erhoben wurden, zulässig, wenn dies in einer demokratischen Gesellschaft eine notwendige und verhältnismäßige Maßnahme zum Schutz der in Artikel 23 Absatz 1 DSGVO genannten Ziele darstellt.

¹⁴ Siehe im gleichen Sinne Ziffer 24 der Gemeinsamen Stellungnahme 04/2021 von EDSA-EDSB zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Rahmen für die Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung interoperabler Zertifikate zur Bescheinigung von Impfungen, Tests und der Genesung mit der Zielsetzung der Erleichterung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie (Digitales Grünes Zertifikat), Version 1.1, 31. März 2021, abrufbar unter https://edps.europa.eu/system/files/2021-04/21-03-31_edpb_edps_joint_opinion_digital_green_certificate_dcg_en.pdf.

festzulegen, ein konkretes Risiko besteht, dass PLF-Daten möglicherweise nicht immer nach 15 Tagen gelöscht werden.

- Aus diesem Grund schlägt der EDSB der Kommission vor, dafür Sorge zu tragen, dass diese Bestimmung von den Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Erhebung und Verarbeitung von PLF-Daten für grenzüberschreitende Flugreisen angewandt wird. Der EDSB erinnert daran, dass die entsprechende Speicherdauer gesetzlich festgelegt werden und die Anforderungen der Artikel 7 und 8 der Charta und der DSGVO erfüllen muss, wenn die Mitgliedstaaten versuchen, PLF-Daten über den vorgesehenen Zeitrahmen hinaus für die Verfolgung eines anderen Zwecks zu speichern.

2.2.3 Dauer

- In Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe d des Vorschlagsentwurfs heißt es: *„Die Verarbeitung personenbezogener Daten auf der Plattform für den Austausch von Reiseformularen zum alleinigen Zweck der SARS-CoV-2-Kontaktnachverfolgung erfolgt bis zum 31. Dezember 2022.“*
- Der EDSB begrüßt, dass es spezifische Bestimmungen gibt, mit denen sichergestellt werden soll, dass die Erhebung und der Austausch personenbezogener Daten zeitlich begrenzt sind. Gleichzeitig stellt der EDSB fest, dass Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe d des Vorschlagsentwurfs kein Auslaufen für den Fall vorsieht, dass der Generaldirektor der Weltgesundheitsorganisation erklärt, dass die durch SARS-CoV-2 verursachte Notlage im Bereich der öffentlichen Gesundheit von internationaler Tragweite beendet wurde, wenn diese Erklärung vor dem 31. Dezember 2022 abgegeben wurde. Eine solche Möglichkeit findet sich ausdrücklich in Artikel 2a Absatz 8 des bestehenden Durchführungsbeschlusses der Kommission (2017/253). Im Einklang mit den Grundsätzen der Datenminimierung und der Zweckbindung empfiehlt der EDSB, den entsprechenden Wortlaut in Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe d des Vorschlagsentwurfs beizubehalten.

2.2.4 Kategorien personenbezogener Daten

- Der EDSB nimmt zur Kenntnis, dass Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a und Erwägungsgrund 18 des Vorschlagsentwurfs vorsehen, dass die Reisehistorie der vorangegangenen 14 Tage, d. h. die besuchten Länder und die jeweiligen Reisetermine (sofern dies erforderlich ist, um eine wirksame Kontaktnachverfolgung durchzuführen), in den nationalen Reiseformularen erfasst und über die Plattform für den Austausch von Reiseformularen im Rahmen der Kontaktnachverfolgung verarbeitet werden.
- Ferner stellt der EDSB fest, dass in Erwägungsgrund 15 und in Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b des Vorschlagsentwurfs auch festgelegt ist, dass, sofern verfügbar, die für das EWRS zuständigen nationalen Behörden zusätzliche epidemiologische Daten bereitstellen müssen, wenn dies für eine wirksame Kontaktnachverfolgung erforderlich ist, nämlich „Anzeichen, Symptome und/oder Immunitätsstatus“. Zwar wird die Erhebung dieser zusätzlichen Daten zu einer zusätzlichen Verarbeitung personenbezogener Gesundheitsdaten führen, doch hat der EDSB Verständnis für die Begründung der Notwendigkeit einer solchen zusätzlichen Datenkategorie, insbesondere in Anbetracht der jüngsten epidemiologischen Entwicklungen.

Brüssel, 14. Dezember 2021

(elektronisch unterzeichnet)
Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI