# Formelle Bemerkungen des EDSB zum Entwurf einer Durchführungsverordnung der Kommission mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) 904/2010 des Rates im Hinblick auf die Einrichtung eines zentralen elektronischen Zahlungsinformationssystems (CESOP) zur Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs

## 1. Einleitung

- Am 6. Januar 2021 konsultierte die Europäische Kommission (Generaldirektion Steuern und Zollunion, im Folgenden „GD TAXUD") den EDSB zum Entwurf einer Durchführungsverordnung der Kommission mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) 904/2010 des Rates[1] im Hinblick auf die Einrichtung eines zentralen elektronischen Zahlungsinformationssystems (im Folgenden „CESOP") zur Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs (im Folgenden „Entwurf der Durchführungsverordnung"). Mit demselben Antrag auf Konsultation ersuchte die Europäische Kommission den EDSB um Stellungnahme zu den verschiedenen technischen Lösungen, die ermittelt wurden, um CESOP-Zahlungsdaten mit Daten zu vergleichen, die in anderen EU-Steuerdatenbanken gespeichert sind, insbesondere dem MwSt-Informationsaustauschsystem (MIAS) und der zentralen Anlaufstelle (Import) (One Stop Shop – IOSS).

- Mit dem Entwurf der Durchführungsverordnung sollen Regeln über das Format und den Inhalt des elektronischen Formulars für die Datenerhebung[2], die Aufgaben und Zuständigkeiten der Kommission und der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Verantwortlichkeit des CESOP[3], die Sicherheitsverfahren[4], die Einzelheiten der

[1] Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates vom 7. Oktober 2010 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer, ABl. L 268 vom 12.10.2010, S. 1.
[2] Artikel 24b Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EU) 2020/283 des Rates vom 18. Februar 2020 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 im Hinblick auf die Stärkung der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden bei der Betrugsbekämpfung, ABl. L 62 vom 2.3.2020, S. 1).
[3] Siehe Artikel 24e Buchstabe h der Verordnung (EU) 2020/283 des Rates vom 18. Februar 2020 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 im Hinblick auf die Stärkung der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden bei der Betrugsbekämpfung, ABl. L 62 vom 2.3.2020, S. 1.
[4] Siehe Artikel 24e Buchstabe g der Verordnung (EU) 2020/283 des Rates vom 18. Februar 2020 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 im Hinblick auf die Stärkung der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden bei der Betrugsbekämpfung, ABl. L 62 vom 2.3.2020, S. 1.

EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR
Postal address: rue Wiertz 60 - B-1047 Brussels
Offices: rue Montoyer 30 - B-1000 Brussels
E-mail: edps@edps.europa.eu
Website: www.edps.europa.eu
Tel.: 32 2-283 19 00 - Fax: 32 2-283 19 50

Systemfunktionen und die Rolle der Kommission bei der technischen Verwaltung des Systems sowie die Regeln für den Zugang zum CESOP[5] festgelegt werden.

- Am 14. März 2019 gab der EDSB eine Stellungnahme[6] ab, die sich neben anderen Legislativvorschlägen auf den Entwurf eines Vorschlags für eine Verordnung des

  Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 im Hinblick auf die Stärkung

  der Verwaltungszusammenarbeit zur Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs im

  Bereich des elektronischen Handels[7] bezog.

- Die vorliegenden Bemerkungen werden als Antwort auf das formelle Ersuchen der Kommission gemäß Artikel 42 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1725[8] (im Folgenden „EU-DSVO") vorgelegt. Wir haben uns in den nachstehenden Bemerkungen 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 für den Fall, dass weitere Probleme festgestellt werden 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 Entwurf der Durchführungsverordnung

- Der EDSB begrüßt Erwägungsgrund 8 des Entwurfs der Durchführungsverordnung, wonach die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen dieser Verordnung sowie die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten und der Kommission den Vorschriften der Verordnung (EU) 2016/679[9] (im Folgenden „DSGVO") und der EU-DSVO unterliegen.

---

[5] Siehe Artikel 24e Buchstabe a der Verordnung (EU) 2020/283 des Rates vom 18. Februar 2020 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 im Hinblick auf die Stärkung der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden bei der Betrugsbekämpfung, ABl. L 62 vom 2.3.2020, S. 1.

[6] Stellungnahme des EDSB 1/2019 zu zwei Legislativvorschlägen zur Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs, 14. März 2019.

[7] Der Vorschlagsentwurf wurde als Verordnung (EU) 2020/283 des Rates vom 18. Februar 2020 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 im Hinblick auf die Stärkung der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden bei der Betrugsbekämpfung angenommen.

[8] 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, S. 39.

[9] 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

- Der EDSB begrüßt ferner die Benennung der Aufgaben und Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten und der Kommission, wonach die Mitgliedstaaten gemeinsam als für die Verarbeitung Verantwortliche in Bezug auf das CESOP gelten und die Kommission als Auftragsverarbeiter eingestuft wird. Die Rolle der Kommission als **Auftragsverarbeiter** ergibt sich insbesondere aus den begrenzten Zuständigkeiten der Kommission gemäß Artikel 7 Absatz 2 Buchstaben a bis f des Entwurfs der Durchführungsverordnung. In der Tat ist hervorzuheben, dass die Organisation tatsächlich einen entscheidenden Einfluss auf die Zwecke und Mittel der Verarbeitung ausüben muss, um als Verantwortlicher gelten zu können[10].

- Der EDSB stellt ferner fest, dass die jeweiligen Aufgaben der Kommission und der Mitgliedstaaten in den Artikeln 1, 2, 3 und 6 festgelegt sind. Artikel 7 trägt den jeweiligen Aufgaben und Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten und der Kommission Rechnung, wobei in Artikel 7 Absatz 1 ausdrücklich auf die gemeinsame Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten und in Artikel 7 Absatz 2 auf die Kommission als Auftragsverarbeiter Bezug genommen wird[11].

- Im Hinblick auf das in Artikel 3 Absatz 2 des Entwurfs der Durchführungsverordnung und Artikel 243d der Richtlinie 2006/112/EG[12] in der durch die Richtlinie (EU) 2020/284 des Rates[13] geänderten Fassung vorgesehene elektronische Standardformular für die Übermittlung von Daten an das CESOP stellt der EDSB fest, dass die „Datenelemente" der Formulare (Felder 1 bis 15) den Datenelementen in Artikel 243d der Richtlinie 2006/112/EG entsprechen.

- Darüber hinaus begrüßt der EDSB Artikel 5 des Entwurfs der Durchführungsverordnung, der den Zugang zum CESOP betrifft, insbesondere die Anforderung, benannten Eurofisc-Verbindungsbeamten eine persönliche Nutzerkennung zur Verfügung zu stellen, um auf das CESOP zuzugreifen.

---

Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1).

[10] Siehe Leitlinien 07/2020 des EDSB zu den Begriffen „Verantwortlicher" und „Auftragsverarbeiter" in der DSGVO, Version 2.0, Punkt 30, angenommen am 7. Juli 2021. Die Stellungnahme des EDSB 1/2019 zu zwei Legislativvorschlägen zur Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs vom 14. März 2019, nach der die Kommission als Verantwortlicher bezeichnet wird, geht den Richtlinien zeitlich voran. Darüber hinaus ist es bei der Beurteilung der Rolle des für die Verarbeitung Verantwortlichen/Auftragsverarbeiters von entscheidender Bedeutung, stets alle relevanten rechtlichen und tatsächlichen Umstände im Zusammenhang mit der faktischen Kontrollfähigkeit zu bewerten. In dieser Hinsicht siehe auch die Leitlinien des EDSB zu den Begriffen „Verantwortlicher", „Auftragsverarbeiter" und „gemeinsam Verantwortliche" nach der Verordnung (EU) 2018/1725 2018/1725 vom 7. November 2019, S. 7., in denen vom „Einfluss, den der Verantwortliche auf den Verarbeitungsvorgang nimmt" gesprochen wird.

[11] Siehe auch Erwägungsgrund 8 des Entwurfs der Durchführungsverordnung.

[12] Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem, ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1.

[13] Richtlinie (EU) 2020/284 des Rates vom 18. Februar 2020 zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG im Hinblick auf die Einführung bestimmter Anforderungen für Zahlungsdienstleister, ABl. L 62 vom 2.3.2020, S. 7.

- Schließlich stellt der EDSB fest, dass die Kommission gemäß Artikel 1 des Entwurfs der Durchführungsverordnung technische Maßnahmen für die Einrichtung des CESOP ausarbeiten muss. Diesbezüglich weist der EDSB darauf hin, dass die Kommission dafür sorgen muss, dass die Bestimmungen über die **Sicherheit** der Verarbeitung nach der EU-DSVO eingehalten werden, insbesondere unter Heranziehung der vom EDSB herausgegebenen „Leitlinien zum Schutz personenbezogener Daten für die Bereiche IT-Governance und IT-Management der EU-Institutionen“[14].

## 2.2 Technische Optionen für den Abgleich der Daten der Zahlungsempfänger im CESOP

- Der EDSB stellt fest, dass gemäß dem Konsultationsersuchen alle Daten im CESOP speziell akkreditierten Eurofisc-Verbindungsbeamten zur Verfügung gestellt werden, damit sie Risikoanalysen und Suchanfragen zur Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs durchführen können. Diese Beschränkung ist wichtig, um die Einhaltung des Grundsatzes der Zweckbindung sicherzustellen und um eine strenge Kontrolle des Zugangs zu Daten zu gewährleisten. Die gleiche Spezifikation sollte für den Abgleich von CESOP-Daten mit Daten aus OSS und MIAS gelten.

- Nach Artikel 24c der Verordnung (EU) 2020/283 des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 ), auf deren Grundlage der Entwurf der Durchführungsverordnung angenommen wird (im Folgenden „Basisrechtsakt“), verfügt das CESOP über die Funktionalität im Hinblick auf die nach Artikel 24b Absatz 3 übermittelten Informationen, die gespeicherten Informationen zusammen mit den gemäß der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates übermittelten oder erhobenen relevanten gezielten Informationen zu analysieren.

- Der EDSB stellt fest, dass es sich bei den Daten aus OSS und MIAS um relevante Informationen handelt, die gemäß der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates übermittelt oder erhoben werden. In der Tat ist die Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates die Rechtsgrundlage für MIAS, das den Austausch von MwSt-Registrierungs- und Umsatzdaten ermöglicht[15], sowie die Rechtsgrundlage für OSS-Daten[16].

- Zweck beider Systeme ist es, dass die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten untereinander zusammenarbeiten und Informationen austauschen, die für die korrekte Festsetzung der Mehrwertsteuer, die Kontrolle der richtigen Anwendung der Mehrwertsteuer insbesondere auf grenzüberschreitende Umsätze sowie die Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs geeignet sind.

---

[14] Leitlinien des EDSB zum Schutz personenbezogener Daten für die Bereiche IT-Governance und IT-Management der EU-Institutionen vom 23. März 2018.
[15] Siehe auch: https://ec.europa.eu/taxation_customs/vat-and-administrative-cooperation_en
[16] Siehe auch: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/vat-e-commerce/oss_en

- In ihrem Konsultationsersuchen ersucht die Kommission den EDSB um Stellungnahme zu verschiedenen technischen Optionen für die Organisation des Abgleichs der Daten von Massenzahlungsempfängern im CESOP mit den OSS- und MIAS-Datenbanken. Insbesondere möchte die Kommission wissen, ob es mit den Datenschutzvorschriften vereinbar wäre, wenn das System die in den nationalen MIAS- und OSS-Systemen gespeicherten Informationen automatisch an das CESOP weiterleitet, sodass es eine zentrale Kopie aller nationalen Datenbanken („Push-Modell") erstellen kann, anstatt auf Anforderung Informationen auszutauschen („Pull-Modell").

- Der EDSB stellt fest, dass in dem Dokument mit dem Titel „CESOP-VIES Interface", das dem Konsultationsersuchen beigefügt ist, bereits darauf hingewiesen wird, dass „*Unsicherheit darüber besteht, ob die Rechtsgrundlage es den Mitgliedstaaten erlaubt, Daten an das CESOP zu senden, und ob das CESOP die Informationen zentral speichern darf.*". Der EDSB stellt ferner fest, dass die relevanten MwSt-Informationen derzeit in den Datenbanken der Mitgliedstaaten gespeichert sind und es keine zentrale Datenbank auf EU-Ebene gibt.

- Der EDSB stellt ferner fest, dass Artikel 24c Absatz 1 Buchstabe a des Basisrechtsakts vorsieht, dass das CESOP die nach Artikel 24b Absatz 3 des Basisrechtsakts übermittelten Informationen speichert, jedoch keine ähnliche Formulierung in Bezug auf die „gemäß dieser Verordnung übermittelten oder erhobenen relevanten gezielten Informationen" enthält. Darüber hinaus legt die Verwendung der Formulierung „gezielten Informationen" nahe, dass die Analyse in Bezug auf spezifische Anfragen, d. h. „auf Anforderung", durchgeführt wird. Aus diesen Gründen ist der EDSB der Auffassung, dass Artikel 24b Absatz 3 des Basisrechtsakts keine ausreichende Rechtsgrundlage für das CESOP bietet, um eine zentrale Kopie aller nationalen Datenbanken zu führen. Ähnliche Erwägungen gelten für den Abgleich von CESOP-Daten mit Daten im OSS-System.

- In Bezug auf *angeforderte* Informationen zur Abfrage von MIAS und OSS ist der EDSB der Auffassung, dass diese Option – auch in Form von „Batch-Anforderungen"[17] – im Einklang mit den Datenschutzvorschriften und -grundsätzen der DSGVO und der EU-DSVO umgesetzt werden kann. In diesem Zusammenhang unterstreicht der EDSB die Bedeutung der

  - Gewährleistung der Einhaltung der Anforderung der Zweckbindung (Verwendung der Daten dient ausschließlich der Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs);
  - Anwendung strenger Zugangskontrollmaßnahmen, die nur benannten Eurofisc-Beamten den Zugang ermöglichen.

[17] Unter „Batch-Anforderung" sind mehrere Anforderungen in einer einzigen Anfrage zu verstehen.

Brüssel, 2. Februar 2022

*(elektronisch unterzeichnet)*
Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI