



EDPS
EUROPÄISCHER DATENSCHUTZBEAUFTRAGTER

STELLUNGNAHME DES EDSB ZUM ENTWURF FÜR EINEN BESCHLUSS DER KOMMISSION ÜBER DIE ÜBERPRÜFUNG VON COVID-19-ZERTIFIKATEN IN LUXEMBURG (FALL 2021-1197)

1. EINLEITUNG

- Diese Stellungnahme bezieht sich auf das Ersuchen der Europäischen Kommission („Kommission“) um eine förmliche Konsultation zu ihrem Entwurf interner Vorschriften über die digitale Überprüfung von COVID-19-Zertifikaten in Luxemburg, das am 17. Dezember 2021 zugeleitet wurde.
- Das Konsultationsersuchen wurde dem EDSB gemäß Artikel 41 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1725 („Verordnung“) vorgelegt.¹ Unterrichtungen gemäß Artikel 41 Nummer 1 der Verordnung werden vom EDSB gemäß seinem Leitdokument zu Konsultationen und Genehmigungen im Bereich Aufsicht und Durchsetzung² als Konsultationsersuchen behandelt.
- Der EDSB gibt diese Stellungnahme gemäß Artikel 58 Absatz 3 Buchstabe c der Verordnung ab.
- Der EDSB verweist auf die Leitlinien des EDSB zur Rückkehr an die Arbeitsstätte und zur Überprüfung des COVID-19-Immunitäts- oder Infektionsstatus durch EU-Institutionen („EDSB-Leitlinien“)³.

¹ 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. 39-98.

² Leitdokument zu Konsultationen und Genehmigungen im Bereich Aufsicht und Durchsetzung, 8. Mai 2020, [nur in englischer Sprache] abrufbar unter https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/20-05-08_policy_on_consultations_en.pdf

³ Abrufbar auf der Website des EDSB: https://edps.europa.eu/system/files/2021-08/21-08-09_guidance_return_workplace_en_0.pdf

2. HINTERGRUNDINFORMATIONEN

Mit Schreiben vom 17. Dezember 2021 informierte die Kommission den EDSB über ihren Entwurf interner Vorschriften („Beschlussentwurf“) über die digitale Überprüfung der COVID-19-Zertifikate **aller Personen**, die Kommissionsgebäude **in Luxemburg** betreten. Der Beschlussentwurf dient der Änderung des Beschlusses C(2020) 5973 in Bezug auf die Bedingungen für den Zutritt zu den Kommissionsgebäuden in Luxemburg.

Im Beschluss C(2020) 5973 der Kommission in der durch die Beschlüsse C(2021) 6669 und C(2021) 7699 der Kommission geänderten Fassung sind die spezifischen Arbeitsschutzregeln für die Kommissionsstandorte Brüssel und Luxemburg niedergelegt, um einer weiteren Verbreitung von SARS-CoV-2 vorzubeugen und das Personal zu schützen, gleichzeitig jedoch die Geschäftskontinuität sicherzustellen und Lösungen zu beschließen, die es den Bediensteten ermöglichen, ihre Arbeit in effizienter und effektiver Weise zu erledigen. Zusammen mit dem Beschlussentwurf übermittelte die Kommission dem EDSB den Beschluss C(2021) 6669 der Kommission zur Änderung des Beschlusses C(2020) 5973 der Kommission in Bezug auf zusätzliche Arbeitsschutzregeln für die Kommissionsstandorte Brüssel und Luxemburg, den Beschluss C(2021) 7699 der Kommission zur Änderung des Beschlusses C(2020) 5973 der Kommission in Bezug auf die digitale Überprüfung von COVID-19-Zertifikaten sowie das Protokoll über das digitale Scannen von COVID-19-Zertifikaten. Es ist anzumerken, dass der EDSB eine Stellungnahme zur Entwurfsfassung des Beschlusses C(2021) 7699 abgegeben hat.

Die Kommission hat die Absicht, den Beschluss C(2020) 5973 zu ändern, damit nicht nur Besucher, sondern auch Bedienstete und Personen, die weder Bedienstete der Kommission noch Besucher im Sinne von Artikel 2a des Beschlusses C(2020) 5973 sind, ein COVID-19-Zertifikat vorlegen müssen, um Zutritt zu den Kommissionsgebäuden in Luxemburg zu erhalten. Für Personen, denen die zuständigen nationalen Behörden eine Bescheinigung ausgestellt haben, die bestätigt, dass bei ihnen eine Kontraindikation für eine Impfung gegen COVID-19 vorliegt, sieht der Beschlussentwurf auch die Möglichkeit vor, an Ort und Stelle einen **Selbstdiagnosetest** durchzuführen. Außerdem sieht der Beschlussentwurf eine Reduzierung der **Gültigkeitsdauer der Testzertifikate** vor.

Der Beschlussentwurf geht darauf zurück, dass die luxemburgischen Behörden am 16. Dezember 2021 ein Gesetz zur Änderung des Gesetzes vom 17. Juli 2020 über die Maßnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie angenommen haben⁴. Die im Beschlussentwurf

⁴ Gemäß Artikel 3septies Absatz 1 des Gesetzes vom 17. Juli 2020 in seiner geänderten Fassung müssen alle Arbeitnehmer ein COVID-19-Zertifikat vorlegen, um Zutritt zu ihrer Arbeitsstätte zu erhalten. Es gibt drei Arten von Zertifikaten, die akzeptiert werden, nämlich negative Testzertifikate, Genesungszertifikate und Impfzertifikate. Nach demselben nationalen Gesetz müssen Personen, denen die zuständigen luxemburgischen Behörden eine Bescheinigung ausgestellt haben, die bestätigt, dass bei ihnen

vorgesehenen Änderungen stehen mit dem luxemburgischen Gesetz in Einklang.

Was die im nationalen Gesetz⁵ vorgesehene Überprüfung der Identität der Zertifikatinhaber angeht, sind keine zusätzlichen Regelungen im Beschlussentwurf nötig, weil diese Überprüfung bereits in Artikel 2c Absatz 3 und Artikel 2d Absatz 2 des Beschlusses C(2020) 5973 geregelt ist.

Um die Betrugsgefahr zu minimieren, sieht der Beschlussentwurf zusätzlich vor, dass die COVID-19-Zertifikate nach Möglichkeit weiterhin mittels der mobilen Anwendung covidcheck.lu digital überprüft werden sollten.

Der Beschlussentwurf tritt am 15. Januar 2022 in Kraft.

3. RECHTLICHE ANALYSE UND EMPFEHLUNGEN

Der vorstehend beschriebene Verarbeitungsvorgang, d. h. die digitale Überprüfung von Zertifikaten, bei der ein QR-Code gescannt wird, stellt eine Verarbeitung im Sinne von Artikel 2 Absatz 5 der Verordnung dar und liegt folglich im Anwendungsbereich der Verordnung. Der EDSB ist der Ansicht, dass diese Verarbeitung die Grundrechte der natürlichen Personen auf Schutz der Privatsphäre und Datenschutz berührt.

Vorab weist der EDSB darauf hin, dass die Empfehlungen, die er in seiner Stellungnahme zur Entwurfsfassung des Beschlusses C(2021) 7699 (Fall 2021-0941) gegeben hat, nach wie vor gelten.

3.1. Rechtmäßigkeit der Verarbeitung

Artikel 1 des Beschlusses des Generaldirektors Personal und Verwaltung vom 22. April 2008 (D(2008) 3248) sieht vor, dass die Kommissionsstandorte Brüssel und Luxemburg die einschlägigen Arbeitsschutzbestimmungen des nationalen Rechts anwenden, soweit diese mit dem Unionsrecht und dem Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen sowie anderen einschlägigen internationalen Übereinkommen (wie etwa den Sitzvereinbarungen) im Einklang stehen, wobei dies der Annahme besonderer und strengerer Arbeitsschutzvorschriften nicht

eine Kontraindikation für eine Impfung gegen COVID-19 vorliegt, ein negatives Testzertifikat vorlegen, um Zutritt zu ihrer Arbeitsstätte zu erhalten. Dieser Negativtest kann ein molekularer Nukleinsäure-Amplifikationstest (NAAT), ein Antigen-Schnelltest (RAT) oder ein an Ort und Stelle durchgeführter Selbstdiagnostest sein. Arbeitgeber können diese Verpflichtung auch auf andere Person, die die Arbeitsstätte betreten, erstrecken. Artikel 3quater Absatz 4 des Gesetzes vom 17. Juli 2020 in seiner geänderten Fassung sieht vor, dass die Gültigkeit des Testzertifikats im Falle molekularer Nukleinsäure-Amplifikationstests (NAAT) nur noch 48 Stunden und im Fall von Antigen-Schnelltests (RAT) nur noch 24 Stunden beträgt.

⁵ Artikel 3septies Absatz 7 des Gesetzes vom 17. Juli 2020

entgegensteht.

Durch das luxemburgische Gesetz vom 16. Dezember 2021⁶ wurde das Gesetz vom 17. Juli 2020 über die Maßnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie geändert. Das geänderte Gesetz sieht zusätzliche Maßnahmen vor, die erforderlich sind, um die jüngsten Entwicklungen bezüglich der COVID-19-Pandemie zu bewältigen.

Im Einklang mit den zusätzlichen Arbeitsschutzmaßnahmen, die von den luxemburgischen Behörden eingeführt wurden, sieht der Beschlussentwurf vor, den **Beschluss C(2020) 5973** dahingehend zu ändern, dass:

- nicht nur Besucher, sondern auch Bedienstete und andere Personen, die die Kommissionsgebäude in Luxemburg betreten (wie z. B. Bedienstete anderer EU-Institutionen, die einen gültigen Zugangspass besitzen), ein COVID-19-Zertifikat vorlegen müssen,
- die Gültigkeit des Testzertifikats im Falle molekularer Nukleinsäure-Amplifikationstest (NAAT) nur noch 48 Stunden und im Falle von Antigen-Schnelltests (RAT) nur noch 24 Stunden beträgt

und

- für Personen, denen die zuständigen nationalen Behörden ein Zertifikat ausgestellt haben, das bestätigt, dass bei ihnen eine Kontraindikation für eine Impfung gegen COVID-19 vorliegt, die Möglichkeit eingeführt wird, an Ort und Stelle einen Selbstdiagnostest durchzuführen.

Das Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen⁷ betrifft nur die Bereiche, die für die spezifische Arbeitsweise der EU-Institutionen erforderlich sind, nicht jedoch, so scheint es, nationale Arbeitsschutzmaßnahmen wie diejenigen, um die es im vorliegenden Fall geht. Der EDSB nimmt an, dass der Beschlussentwurf auch mit der zwischen der Kommission und den luxemburgischen Behörden geschlossenen Sitzvereinbarung in Einklang steht. Hinsichtlich der Einhaltung der Artikel 7 und 8 der Charta und der Bestimmungen der Verordnung hat die Kommission eine Beurteilung der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Anwendung der zusätzlichen nationalen Vorschriften in ihren Gebäuden in Luxemburg vorgenommen (vgl. auch Abschnitt 3.2). Dabei kann sich die Kommission auf die von den luxemburgischen Behörden vorgenommene Beurteilung stützen. Diesbezüglich merkt der EDSB insbesondere an, dass der Beschlussentwurf auf die von der luxemburgischen Datenschutzaufsichtsbehörde vorgenommene Beurteilung verweist, in der es für unbedenklich befunden wurde, dass sämtliche Arbeitnehmer ein COVID-19-Zertifikat vorlegen müssen, um Zutritt zu ihrer Arbeitsstätte zu erhalten^{8,9}. Gleichermäßen

⁶ Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg N° 875 du 16 décembre 2021.

⁷ Protokoll Nr. 7 über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union, ABl. C 115/266, 9.5.2008.

⁸

https://www.chd.lu/wps/PA_RoleDesAffaires/FTSByteServletImpl?path=F3E40EC8D3E1EF74728175173D2038F78209E26D0DB45FB9A4568CBEC50EA14D1A9C9F74AC5CE45F04EDD800EA447AB857530AFDB3FEE5EDEA8A13F5CEB79C1A7

⁹

wird im Beschlussentwurf auf die Stellungnahme des Staatsrats von Luxemburg verwiesen, laut der die in Artikel 3 septies in seiner geänderten Fassung vorgesehenen Maßnahmen keinen unverhältnismäßigen Eingriff in Individualfreiheiten darstellen, da diese Maßnahmen im Hinblick auf die Erfordernisse des Schutzes der öffentlichen Gesundheit verhältnismäßig sind. Wenn die Kommission nationalen Vorschriften folgt, sollte sie alle auf nationaler Ebene gegebenen Empfehlungen berücksichtigen, die auch für die digitale Überprüfung von COVID-19-Zertifikaten am Eingang zu ihren Gebäuden in Luxemburg relevant sind.

Empfehlung 1: Der EDSB empfiehlt der Kommission, in den operativen Teil des Beschlussentwurfs eine Verweisung auf die einschlägigen Rechtsgrundlagen aufzunehmen, die sich aus den Artikeln 5 und 10 der Verordnung sowie dem einschlägigen Unionsrecht für die neuen Bedingungen ergeben, die für den Zutritt von Bediensteten und Personen, die weder Bedienstete noch Besucher sind, zu den Kommissionsgebäuden in Luxemburg gelten.

Empfehlung 2: Der EDSB empfiehlt der Kommission, zusätzlich auf die nationalen Gesundheitsleitlinien zur Verwendung von COVID-19-Zertifikaten in der Arbeitswelt zu verweisen, soweit es solche Leitlinien gibt.

3.2. Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der weitergehenden Überprüfung des COVID-19-Zertifikats und angemessene Garantien

Mit dem Beschlussentwurf wird die Verwendung von COVID-19-Zertifikaten auf Personen erstreckt, die weder Bedienstete der Kommission noch Besucher im Sinne von Artikel 2a des Beschlusses C(2020) 5973 sind, z. B. auf Bedienstete anderer EU-Institutionen, die einen gültigen Zugangspass besitzen (Erwägungsgrund 12).

Dazu merkt der EDSB an, dass die Überprüfung der COVID-19-Zertifikate der Bediensteten nach dem nationalen Recht zwar zwingend vorgeschrieben ist, dass es jedoch Sache des Arbeitgebers ist, zu entscheiden, ob er diese Verpflichtung auch auf andere Personen, die seine Gebäude betreten, erstreckt. Deshalb sollte die Kommission eine eigene Beurteilung der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Erstreckung der Regelung auf diesen Personenkreis vornehmen, insbesondere im Vergleich zu anderen, weniger stark eingreifenden Kontrollen wie etwa organisatorischen Vorkehrungen zur Sicherstellung des Abstandhaltens und Hygienevorkehrungen.

https://www.chd.lu/wps/PA_RoleDesAffaires/FTSByteServletImpl?path=1227E7A50B56FF93DA6FD8FDDE3E7B3497DFA1D14B742BF8BBEDB9FA3994437AE921DE0398BFCECC4057ABF78F388AE75CD94C3D8C3810BEBEA5854359619CC9C6

Empfehlung 3: Der EDSB empfiehlt der Kommission, eine Beurteilung der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Erstreckung der Überprüfung von COVID-19-Zertifikaten auf Personen, die weder Bedienstete der Kommission noch Besucher im Sinne von Artikel 2a des Beschlusses C(2020) 5973 sind, vorzunehmen und zu dokumentieren und in den Erwägungsgründen des Beschlusssentwurfs auf diese Beurteilung zu verweisen.

Für Personen, denen die zuständigen nationalen Behörden ein Zertifikat ausgestellt haben, dass bestätigt, dass bei ihnen eine Kontraindikation für eine Impfung gegen COVID-19 vorliegt, sieht der Beschlusssentwurf – genauso wie die nationalen Rechtsvorschriften – auch die Möglichkeit vor, an Ort und Stelle einen Selbstdiagnosetest durchzuführen.

Empfehlung 4: Die Kommission sollte in den Beschlusssentwurf zusätzliche Informationen über die einschlägigen geeigneten Garantien für die Durchführung und Überprüfung der Selbstdiagnosetests aufnehmen. Außerdem sollte die Kommission klarstellen, dass die Überprüfung der Selbstdiagnosetests lediglich visuell erfolgt und dass die Ergebnisse weder aufgezeichnet noch dokumentiert werden.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

Der EDSB hat in dieser Stellungnahme mehrere Empfehlungen ausgesprochen, damit die Verarbeitung den Anforderungen der Verordnung genügt.

Vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Rechenschaftspflicht erwartet der EDSB von der Kommission die Umsetzung der obigen Empfehlungen und hat daher beschlossen, **den Fall abzuschließen**.

Brüssel, den 7. Januar 2022

[elektronisch unterzeichnet]

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI