



EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR

The EU's independent data
protection authority

11. Juli 2023

Stellungnahme 31/2023

zu dem Vorschlag für eine Verordnung
zur Festlegung des Zollkodex der
Union und zur Errichtung der
Zollbehörde der Europäischen Union

Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) ist eine unabhängige Einrichtung der EU und hat nach Artikel 52 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2018/1725 im „Hinblick auf die Verarbeitung personenbezogener Daten ... sicherzustellen, dass die Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen, insbesondere ihr Recht auf Datenschutz, von den Organen und Einrichtungen der Union geachtet werden“, und er ist gemäß Artikel 52 Absatz 3 „für die Beratung der Organe und Einrichtungen der Union und der betroffenen Personen in allen Fragen der Verarbeitung personenbezogener Daten“ zuständig.

Am 5. Dezember 2019 wurde Wojciech Rafał Wiewiórowski für einen Zeitraum von fünf Jahren zum Europäischen Datenschutzbeauftragten ernannt.

*Gemäß **Artikel 42 Absatz 1** der Verordnung 2018/1725 konsultiert die Kommission den Europäischen Datenschutzbeauftragten „[n]ach der Annahme von Vorschlägen für einen Gesetzgebungsakt, für Empfehlungen oder Vorschläge an den Rat nach Artikel 218 AEUV sowie bei der Ausarbeitung von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten, die Auswirkungen auf den Schutz der Rechte und Freiheiten natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten haben“.*

Die vorliegende Stellungnahme bezieht sich auf den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Union und zur Errichtung der Zollbehörde der Europäischen Union sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 952/2013¹. Die vorliegende Stellungnahme schließt künftige zusätzliche Bemerkungen oder Empfehlungen des EDSB nicht aus, insbesondere wenn weitere Probleme festgestellt oder neue Informationen bekannt werden. Diese Stellungnahme greift etwaigen künftigen Maßnahmen, die der EDSB in Ausübung seiner Befugnisse gemäß der Verordnung (EU) 2018/1725 ergreifen mag, nicht vor. Die Stellungnahme beschränkt sich auf die Bestimmungen des Vorschlags, die unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes relevant sind.

¹ COM(2023) 258 final.

Zusammenfassung

Am 17. Mai 2023 legte die Europäische Kommission den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Union und zur Errichtung der Zollbehörde der Europäischen Union sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 vor.

Mit dem Vorschlag soll der derzeitige Zollkodex der Union überarbeitet werden, um die Fähigkeit des Zolls zur Überwachung und Kontrolle der Waren, die in die und aus der Zollunion verbracht werden, zu stärken. Außerdem sollen die Zollvorschriften vereinfacht werden, indem die Formalitäten und die Befolgungskosten für Unternehmen und Verwaltungen gesenkt werden. Es wird eine neue EU-Zollbehörde geschaffen, zusammen mit einer zentralen Online-Umgebung, der EU-Zolldatenplattform, die im Laufe der Zeit die bestehende IT-Infrastruktur des Zolls in den EU-Mitgliedstaaten ersetzen würde.

Der EDSB erkennt die wesentliche Rolle an, die die EU-Zolldatenplattform in der neuen Architektur spielen soll, indem sie die Verarbeitung großer Datenmengen, einschließlich personenbezogener Daten, für Zollzwecke ermöglicht. In diesem Zusammenhang begrüßt der EDSB den Verweis auf das EU-Datenschutzrecht in dem Vorschlag sowie die Aufnahme von Anforderungen in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten.

Gleichzeitig ist der EDSB der Auffassung, dass der Vorschlag nicht präzise genug ist, was die verschiedenen Kategorien betroffener Personen, deren personenbezogene Daten in der EU-Zolldatenplattform verarbeitet werden können, die Kategorien der betreffenden personenbezogenen Daten sowie die Zwecke der Verarbeitung betrifft. Ferner sollte die automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen der Risikoanalyse und die Dauer der Speicherung personenbezogener Daten, die auf das für die verfolgten Zwecke unbedingt erforderliche Maß begrenzt werden sollte, weiter geprüft werden. Schließlich sollte der Vorschlag sicherstellen, dass die Aufgaben und Zuständigkeiten der einzelnen Stellen, die personenbezogene Daten im Rahmen der EU-Zolldatenplattform verarbeiten, klar definiert sind.

Inhalt

1. Einleitung.....	4
2. Allgemeine Bemerkungen	5
3. Zweckbindung und Nutzerzugang	6
4. Kategorien betroffener Personen und personenbezogener Daten.....	8
5. Zollrisikomanagement	10
6. Speicherzeitraum	11
7. Aufgaben und Zuständigkeiten	12
8. Schlussfolgerungen.....	12

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf die 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 und zum freien Datenverkehr („EU-DSVO“)², insbesondere auf Artikel 42 Absatz 1 –

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

1. Einleitung

1. Am 17. Mai 2023 legte die Europäische Kommission den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Union und zur Errichtung der Zollbehörde der Europäischen Union sowie zu Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 952/2013³ (der „Vorschlag“) vor.
2. Ziel des Vorschlags ist es, durch die Einrichtung der Zollbehörde der Europäischen Union (im Folgenden „EU-Zollbehörde“) sowie der Zolldatenplattform der Europäischen Union (im Folgenden „EU-Zolldatenplattform“) *die Zollunion spürbar zu verändern*.^{4,5} Mit der Reform soll die Fähigkeit des Zolls zur Überwachung und Kontrolle der Waren, die in die Zollunion verbracht und aus der Zollunion verbracht werden, gestärkt werden⁶.
3. Diese Reform knüpft an den Zollaktionsplan der Kommission⁷ von 2020 und das von der Kommission gemeinsam mit Interessenträgern, Hochschulen und internationalen Partnern durchgeführte vorausschauende Projekt „Zukunft des Zollwesens in der EU 2040“ an⁸.
4. Mit der vorliegenden Stellungnahme des EDSB wird das Konsultationsersuchen der Europäischen Kommission vom 17. Mai 2023 gemäß Artikel 42 Absatz 1 der EU-DSVO beantwortet. Der EDSB begrüßt, dass in Erwägungsgrund 30 des Vorschlags auf diese Konsultation verwiesen wird.

² ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39.

³ COM(2023) 258 final.

⁴ COM(2023) 257 final, S. 4.

⁵ Artikel 1 Absatz 1 des Vorschlags.

⁶ COM(2023) 258 final, S. 1.

⁷ COM(2020) 581 final.

⁸ Ghiran, A., Hakami, A., Bontoux, L. und Scapolo, F., The Future of Customs in the EU 2040, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, 2020.

2. Allgemeine Bemerkungen

5. Der EDSB stellt fest, dass der Vorschlag „*die ehrgeizigste und umfassendste Reform der Zollunion seit ihrer Gründung im Jahr 1968*“⁹ darstellt. Die Reform stützt sich auf eine neue Partnerschaft zwischen den EU-Zollbehörden sowie zwischen Zoll und Wirtschaft mit zwei übergeordneten Zielen: Senkung der Befolgungskosten für Verwaltungen und Unternehmen durch vereinfachte und modernisierte Verfahren und Ermöglichung eines besseren Schutzes der finanziellen und nicht finanziellen Interessen der EU und ihrer Mitgliedstaaten sowie des Binnenmarkts auf der Grundlage eines gemeinsamen, EU-weiten Risikomanagements und stärker harmonisierter Kontrollen.
6. Es wird erwartet, dass die Reform erhebliche Auswirkungen auf die Verarbeitung von Daten, einschließlich personenbezogener Daten, für Zollzwecke haben wird. Der Kommission zufolge „*wird die EU-Zollbehörde das Fachwissen der Zollbehörden auf zentraler Ebene bündeln, um das EU-Risikomanagement durchzuführen und zu Zwecken der Risikoanalyse die Fülle an ständig aktualisierten Daten in der EU-Zolldatenplattform zu nutzen*“¹⁰. Darüber hinaus sollte die EU-Zollbehörde auch der „*für Nicht-Zollbehörden der zentrale Ansprechpartner für Zollangelegenheiten*“ sein, der mit der Wahrung der Integrität des Binnenmarkts beauftragt ist, und sollte die operative Zusammenarbeit und Koordinierung mit den einschlägigen Einrichtungen sicherstellen, „*einschließlich EU-Agenturen wie Europol und Frontex*“¹¹.
7. Die EU-Zolldatenplattform würde die Verarbeitung großer Datenmengen, die Unterstützung von Risikoanalysen, Wirtschaftsanalysen und Datenanalysen, darunter durch den Einsatz von Systemen künstlicher Intelligenz, sowie die Unterstützung der Zusammenarbeit mit anderen elektronischen Systemen durch Interoperabilität mit sich bringen.¹²
8. Die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die EU-Zollbehörde und über die EU-Zollplattform stellt einen Eingriff in die Grundrechte auf Privatsphäre und den Schutz personenbezogener Daten dar. Ein solcher Eingriff muss notwendig und verhältnismäßig sein.¹³ Um dem Erfordernis der Verhältnismäßigkeit zu genügen, muss eine Regelung klare und präzise Regeln für die Tragweite und die Anwendung der betreffenden Maßnahme vorsehen und Mindestanforderungen aufstellen, sodass die Personen, deren personenbezogene Daten betroffen sind, über ausreichende Garantien verfügen, die einen wirksamen Schutz dieser Daten vor Missbrauchsrisiken ermöglichen. Sie sollte klar und präzise sein und ihre Anwendung für die Personen, deren personenbezogene Daten betroffen sind, vorhersehbar sein¹⁴. Um sicherzustellen, dass der Eingriff auf das absolut Notwendige beschränkt bleibt, sollte im Vorschlag eindeutig angegeben werden, welche Kategorien personenbezogener Daten von welcher zuständigen Behörde und für welche spezifischen Zwecke verwendet werden dürfen.

⁹ COM(2023) 257 final, S. 4.

¹⁰ COM(2023) 257 final, S. 11.

¹¹ Ebenda.

¹² Artikel 29 Absatz 1 des Vorschlags.

¹³ Siehe Leitlinien des EDSB für die Bewertung der Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen, die die Grundrechte auf Privatsphäre und den Schutz personenbezogener Daten einschränken, 19. Dezember 2019.

¹⁴ Siehe auch Erwägungsgrund 41 der DSGVO und Erwägungsgrund 23 der EU-DSVO. Diese Bestimmungen ergänzen die Anforderungen der Artikel 7 und 8 der Charta in der Auslegung durch den EuGH, wonach jeder Eingriff durch ein Gesetz vorgesehen sein muss, das klar, eindeutig und vorhersehbar ist.

9. Der EDSB begrüßt, dass in dem Vorschlag auf das EU-Datenschutzrecht Bezug genommen wird, und dass darin Bestimmungen über die Zwecke, Kategorien und Speicherfristen für personenbezogene Daten, die in der EU-Zolldatenplattform verarbeitet werden, die Aufgaben und Zuständigkeiten für die verarbeiteten personenbezogenen Daten und die Beschränkung der Rechte der betroffenen Personen enthalten sind.¹⁵ Gleichzeitig ist der EDSB der Ansicht, dass der Inhalt mehrerer Bestimmungen weiterentwickelt werden sollte, um die Achtung der Grundrechte zu gewährleisten.
10. Der EDSB stellt fest, dass die Umsetzung des neuen Zollkodex der Union in den kommenden 10 bis 15 Jahren schrittweise erfolgen würde. In der Zwischenzeit wird die IT-Einführung der Zollreform von 2013 zur Festlegung der derzeitigen Verordnung über den Zollkodex der Union, die seit Mai 2016 in Kraft ist, noch fortgesetzt und voraussichtlich bis Ende 2025 abgeschlossen. In diesem Zusammenhang erinnert der EDSB an alle seine früheren formellen Bemerkungen zu delegierten Rechtsakten oder Durchführungsrechtsakten¹⁶ im Zusammenhang mit der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 und insbesondere an seine Forderung nach einer umfassenderen Rechtsgrundlage¹⁷, die auch während der Umsetzung der Zollreform von 2013 in vollem Umfang relevant bleiben.

3. Zweckbindung und Nutzerzugang

11. Nach dem Grundsatz der Zweckbindung ist in Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b und Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der DSGVO vorgesehen, dass personenbezogene Daten für festgelegte, eindeutige und legitime Zwecke erhoben werden und nicht in einer mit diesen Zwecken nicht zu vereinbarenden Weise weiterverarbeitet werden dürfen. Mit dem Grundsatz der Zweckbindung sollen die Grenzen festgelegt werden, innerhalb derer personenbezogene Daten, die für einen bestimmten Zweck erhoben wurden, verarbeitet und weiterverwendet werden dürfen.
12. Artikel 31 des Vorschlags trägt die Überschrift „Zwecke der Verarbeitung personenbezogener und sonstiger Daten in der EU-Zolldatenplattform“. Der Artikel ist nach 11 verschiedenen Nutzerkategorien gegliedert und definiert die Zwecke der

¹⁵Erwägungsgrund 29, Artikel 29, 31 bis 35 und 244 des Vorschlags.

¹⁶ Formelle Bemerkungen des EDSB zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung der Single-Window-Umgebung der Europäischen Union für den Zoll und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 952/2013, vorgelegt am 20. November 2020, formelle Bemerkungen des EDSB zu dem Entwurf einer Durchführungsverordnung über technische Modalitäten für die Entwicklung, Wartung und Nutzung elektronischer Systeme für den Austausch und die Speicherung von Informationen gemäß der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates, vorgelegt am 11. Dezember 2020, und formelle Bemerkungen des EDSB zum Entwurf einer Durchführungsverordnung der Kommission über technische Modalitäten für die Entwicklung, Wartung und Nutzung elektronischer Systeme für den Austausch und die Speicherung von Informationen gemäß der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates, vorgelegt am 20. März 2023.

¹⁷ Siehe insbesondere die formellen Bemerkungen des EDSB vom 20. März 2023 zum Entwurf einer Durchführungsverordnung der Kommission über technische Modalitäten für die Entwicklung, Wartung und Nutzung elektronischer Systeme für den Austausch und die Speicherung von Informationen gemäß der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates, Seite 4 (in denen ein umfassenderer Rechtsrahmen auf der Ebene des Basisrechtsakts, der Verordnung (EU) Nr. 952/2013, für die elektronischen Systeme im Rahmen des UZK gefordert wird, mit klar definierten Zwecken, Aufgaben und Zuständigkeiten, Kategorien personenbezogener Daten, Kategorien betroffener Personen und Speicherfristen).

Verarbeitung personenbezogener Daten durch eine umfassende Begründung der Zugriffsrechte jeder Nutzerkategorie auf die Datenplattform.

13. Der EDSB ist der Auffassung, dass nicht alle in Artikel 31 des Vorschlags aufgeführten Zwecke das erforderliche Maß an Genauigkeit in Bezug auf die Zwecke der Verarbeitung personenbezogener Daten bieten. So enthält insbesondere Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe a einen allgemeinen Verweis auf alle möglichen unterschiedlichen Rechtsgrundlagen für Tätigkeiten der Zollbehörden, ohne dass nähere Angaben zu den betreffenden spezifischen Rechtsvorschriften gemacht werden¹⁸.
14. Der EDSB ist der Ansicht, dass diese Zweckdefinition, die auf einem allgemeinen Verweis auf die *Durchführung des Zollrechts oder anderer von den Zollbehörden angewandter Rechtsvorschriften* beruht, zu weit gefasst ist. In Ermangelung einer weiteren Spezifizierung ist nicht klar ersichtlich, welche Zwecke verfolgt werden oder welche Kategorien personenbezogener Daten für den Zweck erheblich, notwendig und verhältnismäßig sind.
15. In diesem Sinne würde Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe c des Vorschlags die Zollbehörden ermächtigen, personenbezogene Daten in der EU-Zolldatenplattform zu verarbeiten, um die Aufgaben wahrzunehmen, die für *die Zusammenarbeit unter den in Titel XIII vorgesehenen Bedingungen* erforderlich sind. Artikel 239 Absatz 1 des Vorschlags bezieht sich jedoch sehr allgemein auf die Zusammenarbeit zwischen den Zollbehörden und mit anderen Behörden, ohne dass auf spezifische Rechtsvorschriften verwiesen wird, die die Verarbeitung und den Austausch personenbezogener Daten zwischen diesen Behörden erfordern würden.
16. Der EDSB stellt fest, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten, die in der künftigen EU-Zolldatenplattform gespeichert werden, einem breiten Spektrum von Zwecken entsprechen würde, darunter polizeiliche und justizielle Tätigkeiten, und dass dabei die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und die Europäische Staatsanwaltschaft (EUSTA)¹⁹ Zugang zur Plattform haben würden. Angesichts der Vielfalt der von der Plattform anzubietenden Nutzungen ist der EDSB der Auffassung, dass weitere Anstrengungen erforderlich sind, um sicherzustellen, dass die neue Struktur nicht zu einer Schwächung der Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen und insbesondere ihres Rechts auf Privatsphäre und Datenschutz führt.

¹⁸ In Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe a des Vorschlags heißt es, dass eine Zollbehörde (beliebige) personenbezogene Daten in der EU-Zollplattform verarbeiten kann, um ihre Aufgaben im Zusammenhang mit der Durchführung des Zollrechts oder anderer von den Zollbehörden angewandter Rechtsvorschriften zu erfüllen, einschließlich der Feststellung der Haftung einer Person für Zölle, Gebühren und Steuern, die in der Union fällig sein können, und der Überprüfung der Einhaltung dieser Rechtsvorschriften.

¹⁹ Nach Artikel 31 Absatz 4 kann die EUSTA ausschließlich und soweit dies für die Wahrnehmung der Aufgaben der EUSTA gemäß Artikel 4 der Verordnung (EU) 2017/193 des Rates erforderlich ist, auf Daten zugreifen, die in der EU-Zolldatenplattform gespeichert oder anderweitig verfügbar sind, soweit das von der EUSTA untersuchte Verhalten den Zoll betrifft, und unter den Bedingungen, die in einem gemäß Absatz 14 dieses Artikels erlassenen Durchführungsrechtsakt festgelegt werden. Ebenso kann Europol ausschließlich und in dem zur Wahrnehmung seiner Aufgaben gemäß Artikel 4 der Verordnung (EU) 2016/794 des Europäischen Parlaments und des Rates erforderlichen Umfang auf gespeicherte oder anderweitig verfügbare Daten zugreifen, soweit diese Aufgaben zollbezogene Angelegenheiten betreffen, und unter den Bedingungen, die in einem gemäß Absatz 14 dieses Artikels erlassenen Durchführungsrechtsakt festgelegt werden. In beiden Fällen ermöglicht der Verweis auf anderweitig verfügbare Daten keine klaren Aufschlüsse über die Datenkategorien, die von diesen Behörden verarbeitet werden können. Darüber hinaus wird der Umfang der Datenverarbeitungsvorgänge, die von der EUSTA und Europol im Rahmen der EU-Zolldatenplattform durchgeführt werden, durch Bezugnahmen auf Verhaltensweisen, die zum einen „den Zoll“ und zum anderen „zollbezogene Angelegenheiten“ betreffen, nicht genau abgegrenzt.

17. Der EDSB ist der Auffassung, dass der Vorschlag auf die spezifischen zollrechtlichen Bestimmungen oder anderen von den Zollbehörden angewandten Rechtsvorschriften verweisen sollte, die die Verarbeitung und den Austausch personenbezogener Daten rechtfertigen würden. Was das Unionsrecht betrifft, so könnten die einschlägigen Bestimmungen in einem Anhang zum Vorschlag aufgeführt werden. Wenn nationale Rechtsvorschriften die Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten in der Zolldatenplattform bilden, sollten die Mitgliedstaaten gemäß dem Vorschlag verpflichtet werden, diese Bestimmungen der Kommission mitzuteilen und sie öffentlich zugänglich zu machen.
18. Der EDSB erkennt an, dass der Vorschlag darauf abzielt, einige dieser Mängel abzumildern, indem er in Artikel 31 Absatz 13 vorsieht, dass die Kommission ermächtigt wird, delegierte Rechtsakte zur Änderung der Absätze 2 bis 4 zu erlassen, um die darin festgelegten Zwecke im Lichte der sich entwickelnden Erfordernisse bei der Umsetzung von Zollvorschriften oder anderen Rechtsvorschriften zu präzisieren und zu ergänzen. Darüber hinaus ist die Kommission gemäß Artikel 31 Absatz 14 des Vorschlags verpflichtet, im Wege von Durchführungsrechtsakten eine Reihe von Garantien festzulegen, um sicherzustellen, dass die in der EU-Zolldatenplattform gespeicherten oder anderweitig verfügbaren personenbezogenen Daten im Einklang mit dem EU-Datenschutzrecht verarbeitet werden. Der EDSB ist jedoch der Ansicht, dass die Zwecke der Verarbeitung im Vorschlag selbst eindeutig festgelegt werden sollten. Zumindest sollte in Artikel 31 des Vorschlags auf die spezifischen Bestimmungen des Zollrechts der Union oder anderer Rechtsvorschriften der Union verwiesen werden, die die Verarbeitung personenbezogener Daten in der EU-Zolldatenplattform rechtfertigen würden.

4. Kategorien betroffener Personen und personenbezogener Daten

19. Artikel 32 Absätze 1 und 2 des Vorschlags enthalten Angaben zu beiden Kategorien betroffener Personen, deren personenbezogene Daten verarbeitet werden können, und zu den Kategorien personenbezogener Daten, die verarbeitet würden. In Absatz 3 desselben Artikels heißt es, dass delegierte Rechtsakte erlassen werden könnten, um diese Kategorien zu ändern oder zu ergänzen, um den Entwicklungen in der Informationstechnologie und dem Stand der Fortschritte in der Informationsgesellschaft Rechnung zu tragen.

4.1 Kategorien betroffener Personen

20. Der EDSB erinnert daran, dass im Einklang mit dem Grundsatz der Datenminimierung gemäß Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c DSGVO und Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c EU-DSVO die Erhebung personenbezogener Daten auf das für die Zwecke, für die sie verarbeitet werden, erforderliche Maß beschränkt werden sollte. Folglich ist der EDSB der Auffassung, dass die verschiedenen Kategorien betroffener Personen und personenbezogener Daten, die zur Erreichung der im Vorschlag dargelegten Verarbeitungszwecke erforderlich sind, hinreichend präzisiert werden sollten, um zu weit gefasste Kategorien zu vermeiden.

21. Vor diesem Hintergrund stellt der EDSB fest, dass eine der Kategorien betroffener Personen wie folgt definiert ist: *Betroffene Personen, die gelegentlich an Tätigkeiten beteiligt sind, die unter das Zollrecht oder andere von den Zollbehörden angewandte Rechtsvorschriften fallen*²⁰. Es scheint, dass eine solche Kategorie potenziell jede Person umfassen könnte. Der EDSB betont, dass es außerordentlich wichtig ist, die Kategorien betroffener Personen klar zu definieren, insbesondere wenn es erforderlich ist, die Verarbeitung auf bestimmte Kategorien betroffener Personen zu beschränken, da die Maßnahme besonders in die Privatsphäre eingreift. Daher empfiehlt der EDSB, ausdrücklich klarzustellen, welche Personen zu dieser Kategorie gehören würden und ob für die betroffenen Personen, die nur „gelegentlich“ an Tätigkeiten beteiligt sind, die unter von den Zollbehörden angewandten Rechtsvorschriften fallen, besondere Garantien vorgesehen werden sollten.
22. In ähnlicher Weise wird eine andere Kategorie betroffener Personen definiert als *betroffene Personen, deren personenbezogene Daten in den für Risikomanagementzwecke gemäß Artikel 50 Absatz 3 Buchstabe a erhobenen Daten enthalten sind*²¹. Artikel 50 Absatz 3 Buchstabe a bezieht sich jedoch lediglich auf die Erhebung, die Verarbeitung, den Austausch und die Analyse *einschlägiger Daten, die in der EU-Zolldatenplattform und aus anderen Quellen verfügbar sind, einschließlich relevanter Daten von anderen Behörden als Zollbehörden*. Es hat den Anschein, dass die Beschreibung der Kategorien betroffener Personen zirkulär ist, ohne dass eine Vorhersehbarkeit hinsichtlich der betroffenen Personen gegeben ist. Auch hier hält der EDSB es für notwendig, weiter zu klären, welche Personen von der Verarbeitung betroffen sein könnten.

4.2 Kategorien personenbezogener Daten

23. In Bezug auf die Kategorien personenbezogener Daten, die in der EU-Zolldatenplattform verarbeitet werden können, ist der EDSB der Auffassung, dass zwei der drei Kategorien im Vorschlag nicht präzisiert werden.
24. Artikel 31 Absatz 2 bezieht sich auf personenbezogene Daten im EU-Zolldatenmodell gemäß Artikel 36 des Vorschlags. Gemäß Artikel 36 sollte die Bestimmung der Daten, die für die Erfüllung der in Artikel 31 Absätze 1 bis 4 genannten Zwecke erforderlich sind, mittels delegierter Rechtsakte erfolgen, die von der Kommission erlassen werden. Der EDSB ist der Auffassung, dass die verschiedenen Kategorien personenbezogener Daten, die für die Zwecke der Verarbeitung gemäß dem Vorschlag erforderlich sind, im Vorschlag selbst festgelegt und nicht auf Durchführungsbestimmungen verschoben werden sollten. Der EDSB geht davon aus, dass es angesichts der Anzahl der Zwecke und der Entwicklung der datenverarbeitenden IT-Systeme möglicherweise nicht möglich ist, jede Datenkategorie im Vorschlag selbst genau anzugeben. Der EDSB ist jedoch der Ansicht, dass nur detailliertere Datenfelder (Unterkategorien von Daten), die unter die bereits definierten Datenkategorien fallen, durch die Annahme delegierter Rechtsakten präzisiert werden sollten.
25. Dies gilt auch für personenbezogene Daten, die in den für Risikomanagementzwecke gemäß Artikel 50 Absatz 3 Buchstabe a erhobenen Daten enthalten sind und sich auf die Erhebung, Verarbeitung, den Austausch und die Analyse *einschlägiger Daten, die in der EU-Zolldatenplattform und aus anderen Quellen verfügbar sind, einschließlich Daten*

²⁰ Artikel 32 Absatz 1 Buchstabe b des Vorschlags.

²¹ Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d des Vorschlags.

von anderen Behörden als Zollbehörden, beziehen. Die Wahl offener Formulierungen wie „verfügbare einschlägige Daten“, „andere Quellen“ oder „andere Behörden“ begründet weder eine hinreichend klare Kategorie von Daten, die gemäß dem Vorschlag zur Verfügung zu stellen sind, noch gibt sie einen klaren Hinweis auf die Datenquelle. Infolgedessen bietet der Vorschlag Personen, deren personenbezogene Daten betroffen sind, keine ausreichenden Garantien dafür, dass die Daten wirksam gegen Missbrauch geschützt sind.

26. Vor diesem Hintergrund ist der EDSB der Ansicht, dass der Vorschlag diese beiden Kategorien personenbezogener Daten näher spezifizieren sollte, sodass ein umfassender Überblick über die betroffenen Kategorien personenbezogener Daten ermöglicht wird. Darüber hinaus sollte in dem Vorschlag klar angegeben werden, für welchen Zwecke die einzelnen Kategorien personenbezogener Daten verarbeitet werden dürfen.

5. Zollrisikomanagement

27. Gemäß Artikel 29 des Vorschlags sollte die EU-Zolldatenplattform unter anderem *Risikoanalysen, Wirtschaftsanalysen und Datenanalysen ermöglichen, darunter durch den Einsatz von Systemen künstlicher Intelligenz, im Einklang mit (dem künftigen Gesetz über künstliche Intelligenz).*
28. Artikel 50 des Vorschlags sieht ferner vor, dass „Wirtschaftsbeteiligte“²², d. h. Personen, die im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit Tätigkeiten ausüben, die unter das Zollrecht fallen, auf der Grundlage einer automatisierten Risikoanalyse und vorbehaltlich von Zollkontrollen ausgewählt werden können. Diese Wirtschaftsbeteiligten können natürliche Personen sein.
29. Nach der Rechtsprechung des EuGH sollten die Risikokriterien, die bei der Auswahl von Personen mittels automatisierter Verarbeitung anzuwenden sind, wenn sie zu Einzelentscheidungen führen, (1) auf zuverlässigen und direkt mit objektiven Faktoren verknüpften Umständen beruhen; (2) keine (unmittelbare oder mittelbare) Gefahr der Diskriminierung (z. B. aufgrund der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion, der politischen Orientierung, der sexuellen Ausrichtung) mit sich bringen; und (3) nicht übermäßig weit gefasst sein²³. Solche Kriterien sollten im Rahmen von Zollkontrollen gelten.
30. Wie bereits erwähnt, ist der EDSB der Auffassung, dass der Vorschlag hinsichtlich der Kategorien personenbezogener Daten und ihrer Herkunft nicht hinreichend klar und präzise ist. Eine klare Festlegung der Kategorien personenbezogener Daten und der Quellen, mit denen diese personenbezogenen Daten kombiniert (oder abgeglichen)

²² Artikel 5 Absatz 6 des Vorschlags.

²³ Siehe Gutachten 1/15 des Gerichtshofs (Große Kammer), Übermittlung von Fluggastdatensätzen aus der Union nach Kanada, 26. Juli 2017, ECLI:EU:C:2017:592, 172. „[...] Der Umfang des Eingriffs der automatisierten Analysen der PNR-Daten in die in den Art. 7 und 8 der Charta niedergelegten Rechte hängt [...] im Wesentlichen von den **im Voraus festgelegten Modellen und Kriterien** sowie den Datenbanken ab, auf denen die automatisierte Verarbeitung der Daten beruht. [...] [Die] **im Voraus festgelegten Modelle und Kriterien** [müssten] deshalb **spezifisch und zuverlässig** sein, so dass sie, wie der Generalanwalt in Nr. 256 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, die **Identifizierung von Personen ermöglichen, gegen die ein begründeter Verdacht** der Beteiligung an terroristischen Straftaten oder grenzübergreifender schwerer Kriminalität bestehen könnte, **und dürften nicht diskriminierend sein.** [...]“

werden können, ist zur Beantwortung der Frage erforderlich, ob die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen des Zollrisikomanagements auf das absolut Notwendige beschränkt ist.

31. Der EDSB empfiehlt eine sorgfältige Bewertung und eine angemessene Minderung potenzieller nachteiliger Auswirkungen auf die Personen, die von Kontrollen betroffen sind, insbesondere im Hinblick auf eine mögliche Stigmatisierung oder Vorurteile gegenüber betroffenen Personen.

6. Speicherzeitraum

32. Der EDSB begrüßt, dass in Artikel 33 des Vorschlags eine Höchstdauer für die Speicherung personenbezogener Daten in der EU-Zolldatenplattform vorgesehen ist. Dieser Zeitraum von zehn Jahren ist in Erwägungsgrund 27 hinreichend begründet: *in Anbetracht der Möglichkeit für die Zollbehörden, die Zolldaten bis zu zehn Jahre nach Erhalt der erforderlichen Informationen über eine Sendung zu melden, sowie um sicherzustellen, dass die Kommission, die EU-Zollbehörde, OLAF, der Zoll und andere Behörden als die Zollbehörden die Informationen in der EU-Zolldatenplattform mit den in anderen Systemen gespeicherten und mit ihnen ausgetauschten Informationen abgleichen können.* Der EDSB bedauert jedoch die Möglichkeit, die Speicherfrist bei nachträglichen Kontrollen, Untersuchungen des OLAF, der EUSTA oder der Behörden der Mitgliedstaaten, von der Kommission eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren und Verwaltungs- und Gerichtsverfahren, die personenbezogene Daten betreffen, auszusetzen. Solche Aussetzungen können potenziell zu einer Verlängerung der Höchstspeicherdauer über den erforderlichen Zeitraum hinaus führen und Rechtsunsicherheit hinsichtlich der endgültigen Dauer der Speicherung personenbezogener Daten zur Folge haben. Der EDSB empfiehlt daher, vor Ablauf der allgemeinen Speicherdauer regelmäßige Überprüfungen der Notwendigkeit einer weiteren Speicherung der personenbezogenen Daten in der EU-Zolldatenplattform vorzusehen, auch im Zusammenhang mit Situationen, die eine aufschiebende Wirkung auf die Speicherdauer haben. Darüber hinaus empfiehlt der EDSB, die Verwendung von Aussetzungszeiträumen für die Berechnung der Speicherfristen auf das absolute Minimum zu beschränken.
33. Darüber hinaus können personenbezogene Daten gemäß Artikel 33 Absatz 1 des Vorschlags zu Strafverfolgungszwecken gespeichert werden. In solchen Fällen muss die Bestimmung einer Speicherdauer im Einklang mit der Rechtsprechung des EuGH auf objektiven Kriterien²⁴ beruhen, und für die verschiedenen Kategorien von Daten, die „nach Maßgabe ihres etwaigen Nutzens für das verfolgte Ziel oder anhand der betroffenen Personen“ gespeichert werden, sollte eine abweichende Speicherdauer festgelegt werden. Der EDSB fordert die beiden gesetzgebenden Organe auf, festzulegen, welche Kategorien personenbezogener Daten im Rahmen strafrechtlicher Untersuchungen, die von der EUSTA oder den Behörden der Mitgliedstaaten eingeleitet werden, gespeichert werden sollten.

²⁴ Urteil des Gerichtshofs vom 8. April 2014, verbundene Rechtssachen Digital Rights Ireland Ltd, C-293/12, ECLI:EU:C:2014:238, Randnrn. 63 und 64.

7. Aufgaben und Zuständigkeiten

34. Der EDSB begrüßt Artikel 34 des Vorschlags, der sich mit den Aufgaben und Zuständigkeiten für die Verarbeitung personenbezogener Daten in der EU-Zolldatenplattform befasst. Der EDSB stellt jedoch fest, dass in Artikel 34 die Aufgaben der beteiligten Akteure für jeden der in Artikel 31 des Vorschlags aufgeführten Zwecke nicht ausdrücklich festgelegt werden. Insbesondere ist nicht klar, welche Behörde für die Verarbeitung personenbezogener Daten gemäß Artikel 31 Absatz 1 des Vorschlags verantwortlich sein sollte. Ebenso fehlt die Angabe der für die Verarbeitung personenbezogener Daten Verantwortlichen gemäß Artikel 31 Absatz 3 Buchstabe b und Artikel 31 Absatz 4 Buchstaben b und h sowie Artikel 31 Absätze 7, 8, 9 und 10. Der EDSB ist der Auffassung, dass für jeden im Vorschlag festgelegten Verarbeitungszweck mindestens ein oder mehrere (gemeinsam) für die Verarbeitung Verantwortliche(r) benannt werden sollte(n)²⁵. In Fällen, in denen die Zollbehörde als alleiniger Verantwortlicher benannt wird²⁶, sollte klargestellt werden, ob die Kommission als Auftragsverarbeiter handeln würde oder nicht. Sollte dies der Fall sein, sollte eine Ermächtigungsklausel für eine Vereinbarung zwischen dem für die Verarbeitung Verantwortlichen und dem Auftragsverarbeiter in Betracht gezogen werden (ähnlich wie bei der Regelung für gemeinsam Verantwortliche in Artikel 34 Absatz 6 des Vorschlags).
35. Darüber hinaus sieht Artikel 29 Absatz 3 die Einrichtung eines Datenqualitätsrahmens durch die Kommission vor. Der EDSB begrüßt zwar eine solche Initiative zur Unterstützung des im EU-Datenschutzrecht verankerten Grundsatzes der sachlichen Richtigkeit, empfiehlt jedoch, die für die Umsetzung zuständigen Behörden zu bestimmen.

8. Schlussfolgerungen

36. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der EDSB,
- (1) die Zwecke, für die die in der EU-Zolldatenplattform verfügbaren personenbezogenen Daten verarbeitet werden sollen, näher zu bestimmen;
 - (2) auf spezifische Bestimmungen des Zollrechts der Union oder anderer Rechtsvorschriften der Union zu verweisen, die die Verarbeitung personenbezogener Daten in der EU-Zolldatenplattform rechtfertigen;
 - (3) die Mitgliedstaaten zu verpflichten, mitzuteilen, welche nationalen Rechtsvorschriften die Verarbeitung personenbezogener Daten in der EU-Zolldatenplattform rechtfertigen, und diese Mitteilungen öffentlich zugänglich zu machen;

²⁵ Leitlinien des EDSB zu den Begriffen „Verantwortlicher“, „Auftragsverarbeiter“ und „gemeinsam Verantwortliche“ nach der Verordnung (EU) 2018/1725 und Leitlinien 07/2020 des EDSA zu den Begriffen „Verantwortlicher“ und „Auftragsverarbeiter“ in der DSGVO.

²⁶ Siehe Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe a des Vorschlags.

- (4) zu präzisieren, welche Personen als „gelegentlich“ an Tätigkeiten beteiligt gelten, die unter eine für die Zollbehörden geltende Rechtsvorschrift im Sinne von Artikel 32 Absatz 1 Buchstabe b des Vorschlags fallen;
- (5) die betroffenen Personen zu benennen, deren personenbezogene Daten zu Zwecken des Risikomanagements im Sinne von Artikel 50 Absatz 3 Buchstabe a des Vorschlags verarbeitet werden;
- (6) einen umfassenden Überblick über die betroffenen Kategorien personenbezogener Daten und die Zwecke, für die jede Kategorie personenbezogener Daten verarbeitet werden darf, bereitzustellen;
- (7) die Kategorien personenbezogener Daten und die Quellen anzugeben, mit denen diese personenbezogenen Daten für die Zwecke des Zollrisikomanagements kombiniert (oder abgeglichen) werden können;
- (8) regelmäßige Überprüfungen der Notwendigkeit der weiteren Speicherung personenbezogener Daten in der EU-Zolldatenplattform vorzusehen und die Anwendung von Aussetzungszeiträumen für die Berechnung der Speicherfristen auf das absolute Minimum zu beschränken;
- (9) eindeutig festzulegen, welche Stellen für die Verarbeitung personenbezogener Daten für jeden der in Artikel 31 des Vorschlags genannten Zwecke als für die Verarbeitung Verantwortliche und/oder Auftragsverarbeiter zu betrachten sind.

Brüssel, den 11. Juli 2023

(elektronisch unterzeichnet)

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI