



EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR

Stellungnahme 1/2019

**zu zwei Legislativvorschlägen zur
Bekämpfung des
Mehrwertsteuerbetrugs**



14. März 2019

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“; 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.

***Artikel 42 Absatz 1** der Verordnung (EU) 2018/1725 besagt: „Nach 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, konsultiert die Kommission den EDSB“, und gemäß Artikel 57 Absatz 1 Buchstabe g muss der EDSB „von sich aus oder auf Anfrage alle Organe und Einrichtungen der Union bei legislativen und administrativen Maßnahmen zum Schutz der Rechte und Freiheiten natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten beraten.“*

Der Europäische Datenschutzbeauftragte wurde zusammen mit dem Stellvertretenden Datenschutzbeauftragten im Dezember 2014 ernannt und speziell mit einem konstruktiven und proaktiven Vorgehen beauftragt. In seiner im März 2015 veröffentlichten Fünf-Jahres-Strategie legt der EDSB dar, wie er diesen Auftrag auf verantwortungsvolle Weise zu erfüllen gedenkt.

*Die vorliegende Stellungnahme wird vom EDSB innerhalb von acht Wochen nach Eingang des Konsultationsersuchens nach **Artikel 42 Absatz 3** der Verordnung (EU) 2018/1725 abgegeben, und sie befasst sich mit den Auswirkungen auf den Schutz der Rechte und Freiheiten natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die folgenden von der Kommission am 12. Dezember 2018 angenommenen Vorschläge für Rechtsakte: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG hinsichtlich der Einführung bestimmter Anforderungen für Zahlungsdienstleister, COM/2018/812 final; Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 in Bezug auf Maßnahmen zur Stärkung der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden bei der Betrugsbekämpfung, COM/2018/813 final.*

Zusammenfassung

In dieser Stellungnahme, abgegeben gemäß Artikel 42 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1725, unterbreitet der EDSB Empfehlungen, die darauf abzielen, die **Auswirkungen** von zwei Kommissionsvorschlägen zur Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs im „elektronischen Geschäftsverkehr“ auf das Grundrecht auf Privatsphäre und auf den Schutz personenbezogener Daten **möglichst gering zu halten** und so die **Einhaltung** des geltenden Datenschutzrechts **zu gewährleisten**.

Dabei unterstreicht der EDSB die Notwendigkeit, die im Rahmen der Vorschläge **zur Bekämpfung von Steuerbetrug** geplanten Verarbeitungsvorgänge streng zu begrenzen und die **Erhebung und Verwendung personenbezogener Daten** auf das für diesen Zweck erforderliche und angemessene Maß zu begrenzen. So weisen wir insbesondere darauf hin, dass die im Zusammenhang mit diesen Vorschlägen zu verarbeitenden Daten nicht mit den Verbrauchern (Zahlern), sondern nur mit den Online-Unternehmen (Zahlungsempfängern) in Zusammenhang stehen sollten. Dadurch würde das Risiko begrenzt, dass die Informationen für andere Zwecke wie beispielsweise die Kontrolle der Kaufgewohnheiten der **Verbraucher** verwendet werden. Wir begrüßen die Tatsache, dass die Kommission diesen Ansatz verfolgt hat, und empfehlen, diesen Ansatz in den Verhandlungen mit den Mitgesetzgebern, die zur endgültigen Annahme der Vorschläge führen, beizubehalten.

Darüber hinaus möchte der EDSB betonen, dass er gemäß Artikel 42 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1725 erwartet, dass er zu dem **Durchführungsrechtsakt** gehört wird, in dem künftig das **Standardformat** für die Übermittlung von Informationen von den Zahlungsdienstleistern an die nationale Steuerverwaltung festgelegt wird, und zwar **bevor** der Rechtsakt von der Kommission angenommen wird.

Da die Vorschläge zusätzlich zu den nationalen Datenbanken die Einrichtung einer **zentralen elektronischen Datenbank (CESOP)** vorsehen, die von der Kommission entwickelt, gepflegt, gehostet und verwaltet werden soll, verweist der EDSB auf seine Leitlinien zur **IT-Governance und -Verwaltung**. Der EDSB wird die Einrichtung dieses Informationssystems als zuständige Aufsichtsbehörde nach der Verordnung (EU) 2018/1725 weiter verfolgen.

Schließlich enthält diese Stellungnahme Leitlinien zu den Bedingungen und Grenzen für rechtmäßige und angemessene **Beschränkungen der Rechte der betroffenen Person** im Einklang mit der Datenschutz-Grundverordnung und der Verordnung (EU) 2018/1725.

INHALTSVERZEICHNIS

1. EINLEITUNG UND HINTERGRUND	5
1.1 HINTERGRUND DER VORSCHLÄGE	5
1.2 INHALT DER VORSCHLÄGE	6
2. ANMERKUNGEN UND EMPFEHLUNGEN	6
2.1 ALLGEMEINE ANMERKUNGEN ZUM ANWENDBAREN DATENSCHUTZRECHT	6
3. SPEZIFISCHE ANMERKUNGEN	7
3.1 ZUR VERPFLICHTUNG FÜR ZAHLUNGSDIENSTLEISTER, AUFZEICHNUNGEN ÜBER ZAHLUNGSVORGÄNGE ZU FÜHREN UND SIE DER STEUERBEHÖRDE DES MITGLIEDSTAATS DER NIEDERLASSUNG ZUR VERFÜGUNG ZU STELLEN.....	7
3.2 ZUR NATIONALEN UND ZUR ZENTRALEN DATENBANK (CESOP)	8
4. SCHLUSSFOLGERUNGEN	11
Endnoten	12

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 16,

gestützt auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, insbesondere auf die Artikel 7 und 8,

gestützt auf die 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)¹,

gestützt auf die Verordnung (EG) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr², insbesondere auf Artikel 42 Absatz 1, —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

1. EINLEITUNG UND HINTERGRUND

1.1 Hintergrund der Vorschläge

1. Am 10. September 2018 wurde der EDSB von der Europäischen Kommission informell zu folgenden Vorschlagsentwürfen konsultiert: Entwurf eines Vorschlags für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG hinsichtlich der Einführung bestimmter Anforderungen an Zahlungsdienstleister; Entwurf eines Vorschlags für eine Durchführungsverordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 282/2011 in Bezug auf bestimmte mehrwertsteuerliche Pflichten für bestimmte Steuerpflichtige; 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. Der EDSB gab am 18. September 2018 hierzu **informelle Kommentare** ab. In diesem Zusammenhang bestätigt der EDSB, dass er die Möglichkeit begrüßt, **frühzeitig im politischen Entscheidungsprozess** mit der Kommission einen Meinungs austausch zu führen, um die Auswirkungen der Vorschläge auf die Rechte auf Privatsphäre und Datenschutz möglichst gering zu halten.³
2. Am 12. Dezember 2018 veröffentlichte die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG hinsichtlich der Einführung bestimmter Anforderungen an Zahlungsdienstleister (im Folgenden „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates“)⁴ und einen Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 in Bezug auf Maßnahmen zur Stärkung der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden bei der Betrugsbekämpfung (im Folgenden „Vorschlag für eine Verordnung des Rates“)⁵, nachstehend zusammenfassend als „die Vorschläge“ bezeichnet.
3. Am 14. Januar 2019 konsultierte die Kommission den EDSB gemäß Artikel 42 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1725.

4. Der EDSB weist ferner darauf hin, dass die Vorschläge für eine Verordnung bzw. eine Richtlinie, wie in dieser Stellungnahme näher ausgeführt, Datenverarbeitungsvorgänge vorsehen, bei denen die Kommission gemäß der Verordnung (EU) 2018/1725 der für die Verarbeitung Verantwortliche ist. Wir erinnern daher daran, dass der EDSB für derartige Verarbeitungsvorgänge die zuständige Aufsichtsbehörde ist.

1.2 Inhalt der Vorschläge

5. Der EDSB hält fest, dass die mit einer Folgenabschätzung⁶ vorgelegten Vorschläge darauf abzielen, gegen das Problem des **Mehrwertsteuerbetrugs im elektronischen Geschäftsverkehr** durch eine engere Zusammenarbeit zwischen Steuerbehörden und Zahlungsdienstleistern vorzugehen.
6. Die vorgeschlagene Richtlinie des Rates sieht insbesondere vor, dass die Mitgliedstaaten Rechtsvorschriften erlassen, mit denen sichergestellt wird, dass Zahlungsdienstleister **Aufzeichnungen über grenzüberschreitende Zahlungsvorgänge führen**, damit Steuerbehörden Mehrwertsteuerbetrug aufdecken können.
Die vorgeschlagene Verordnung des Rates ergänzt die Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung:
 - (a) Sie verlangt von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, Informationen über die in dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates genannten Zahlungsvorgänge **zu erfassen, auszutauschen und zu analysieren**, sowie
 - (b) die Einrichtung eines **zentralen elektronischen Informationssystems („CESOP“)**, an das die Mitgliedstaaten ihre auf nationaler Ebene gespeicherten Zahlungsinformationen übermitteln. Das CESOP soll dann für die Verbindungsbeamten von **Eurofisc** zur Analyse der dort gespeicherten Informationen mit dem Ziel **zugänglich sein**, Steuerbetrug zu untersuchen.
7. Der EDSB erkennt die Ziele der Vorschläge an und räumt insbesondere ein, dass in diesem Bereich in Rechtsvorschriften Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung im Zusammenhang mit dem elektronischen Geschäftsverkehr festgelegt werden müssen. Ziel dieser Stellungnahme ist es, pragmatisch in der Frage zu beraten, wie die Auswirkungen der durch die Vorschläge ausgelösten Verarbeitungen personenbezogener Daten so gering wie möglich gehalten werden können und gleichzeitig die Einhaltung des geltenden Datenschutzrechts gewährleistet werden kann.

2. ANMERKUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

2.1 Allgemeine Anmerkungen zum anwendbaren Datenschutzrecht

8. Der EDSB begrüßt, dass sowohl in Erwägungsgrund 11 der Richtlinie des Rates als auch in Erwägungsgrund 17 der Verordnung des Rates auf das „Recht auf Schutz personenbezogener Daten nach Artikel 8 der Charta“ verwiesen wird.

Der Klarheit halber empfiehlt er jedoch, in den Erwägungsgründen die **anwendbaren Datenschutzbestimmungen zu nennen**, also die Verordnung (EU) 2016/679 (im Folgenden „DSGVO“) und die Verordnung (EU) 2018/1725.

Der EDSB stellt ferner fest, dass es in Erwägungsgrund 17 des Vorschlags für eine Verordnung des Rates, anders als in Erwägungsgrund 11 des Vorschlags für eine Richtlinie des Rates („wahrt uneingeschränkt“ [das Recht auf Schutz personenbezogener Daten]) heißt: „zielt darauf ab, die uneingeschränkte Wahrung (...) zu gewährleisten“. Er empfiehlt, **diese Formulierung anzupassen** und diejenige aus der Richtlinie des Rates zu übernehmen.

Der EDSB begrüßt ferner, dass in beiden Erwägungsgründen **der Zweck** der in den Vorschlägen geplanten Verarbeitungen **angegeben wird** (Erwägungsgrund 11 der Richtlinie des Rates besagt: „Die im Einklang mit dieser Richtlinie gespeicherten und offengelegten Zahlungsinformationen sollten nur von den Betrugsbekämpfungsexperten der Steuerbehörden innerhalb der Grenzen dessen verarbeitet werden, was zur Erreichung des Ziels der Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs im elektronischen Geschäftsverkehr angemessen ist“; in Erwägungsgrund 17 der Verordnung des Rates heißt es: „Die Verarbeitung von Zahlungsinformationen gemäß dieser Verordnung erfolgt nur für die Zwecke der Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs im elektronischen Geschäftsverkehr.“).

Nach Auffassung des EDSB ist die Spezifizierung des Zwecks in den Vorschlägen besonders wichtig, um jedes Risiko einer „Zweckentfremdung“ und insbesondere der Nutzung von Informationen „für andere Zwecke wie beispielsweise die Überwachung von Verbrauchergewohnheiten“⁷ zu vermeiden. Wir empfehlen daher, **die erwähnte Angabe des Zwecks in den verfügbaren Teil des Rechtsakts aufzunehmen**, und zwar sowohl der Richtlinie als auch der Verordnung des Rates.

3. SPEZIFISCHE ANMERKUNGEN

3.1 Zur Verpflichtung für Zahlungsdienstleister, Aufzeichnungen über Zahlungsvorgänge zu führen und sie der Steuerbehörde des Mitgliedstaats der Niederlassung zur Verfügung zu stellen

9. Gemäß Artikel 243b der vorgeschlagenen Richtlinie des Rates haben die Mitgliedstaaten zu gewährleisten, dass Zahlungsdienstleister Aufzeichnungen über **Zahlungsvorgänge** führen. Diese Verpflichtung für Zahlungsdienstleister gilt nur in Fällen, in denen Geldmittel von einem in einem Mitgliedstaat ansässigen Zahler an einen in einem anderen Mitgliedstaat oder einem Drittland befindlichen Zahlungsempfänger übermittelt werden (grenzüberschreitende Vorgänge) und der Zahlungsdienstleister im Laufe eines Kalenderquartals mehr als 25 Zahlungsvorgänge an denselben Zahlungsempfänger ausführt.

In Artikel 243d sind die relevanten **Kategorien von Daten** festgelegt, die von einem Zahlungsdienstleister zu speichern wären. Der EDSB stellt fest, dass es sich bei diesen Daten nur um Daten von **Zahlungsempfängern** handelt (dass also Informationen über die Verbraucher, die für den Kauf von Waren oder Dienstleistungen zahlen –

Zahlende – nicht Teil des Informationsaustauschs sind, mit Ausnahme des gemäß Artikel 243c festgelegten Sitzes des Zahlers) und sie unter anderem den Vor- und Nachnamen des Zahlungsempfängers, seine Mehrwertsteuer-Identifikationsnummer, seine Anschrift sowie die Uhrzeit und das Datum des Vorgangs umfassen.

Gemäß Artikel 243b Absatz 3 Buchstabe b der vorgeschlagenen Richtlinie des Rates werden diese Aufzeichnungen **den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt**, in denen der Zahlungsdienstleister gemäß Artikel 24b der Verordnung des Rates **niedergelassen** ist.

10. Was die Tatsache betrifft, dass laut den Vorschlägen die Daten von Zahlern nicht verarbeitet werden, stimmt der EDSB der Einschätzung der Kommission zu, dass „es unverhältnismäßig wäre, systematisch auf (diese) Endverbraucher zurückzugreifen, um Mehrwertsteuerbetrug durch den Verkäufer zu untersuchen“⁸.

Außerdem weist er darauf hin, dass in Artikel 24b Absatz 2 Buchstabe b der vorgeschlagenen Verordnung des Rates vorgesehen ist, dass die Steuerbehörden der Mitgliedstaaten ein **elektronisches Standardformat** verwenden, um die in der Richtlinie des Rates vorgeschriebenen Informationen bei den Zahlungsdienstleistern zu erheben und in das nationale elektronische System aufzunehmen. Ein solches Format wird von der Kommission im Wege eines **Durchführungsrechtsakts** angenommen (Verfahren gemäß Artikel 58 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 904/2010⁹).

In Anbetracht seiner Auswirkungen auf den Datenschutz (unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes stellt das Standardformat einen nützlichen Schutzmechanismus gegen eine möglicherweise unnötige und unverhältnismäßige Erhebung personenbezogener Daten dar) weist der EDSB darauf hin, dass **er erwartet**, vor der Annahme eines solchen Durchführungsrechtsakts gemäß Artikel 42 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1725 **von der Kommission angehört zu werden**.

3.2 Zur nationalen und zur zentralen Datenbank (CESOP)

11. Artikel 24b der vorgeschlagenen Verordnung des Rates sieht vor, dass jeder Mitgliedstaat in einer **nationalen Datenbank** die Zahlungsvorgänge der Zahlungsdienstleister erhebt und speichert und **sie an die neue zentrale Datenbank übermittelt** – die „CESOP“ –, die gemäß Artikel 24a als zentrales elektronisches System von der Kommission entwickelt, gepflegt, gehostet und verwaltet wird.
12. Artikel 24d der vorgeschlagenen Verordnung des Rates sieht die Möglichkeit vor, dass **Eurofisc-Verbindungsbeamte Zugang zu den im CESOP enthaltenen Informationen erhalten**, sofern die folgenden *kumulativen* Bedingungen erfüllt sind: i) es geht um einzelne Zahlungsempfänger für den Zweck von Untersuchungen von Mehrwertsteuerbetrug und ii) der Eurofisc-Verbindungsbeamte fragt das Informationssystem über ein „persönliches Kennwort“ ab.

Bezüglich des Zugangs zu der neuen Datenbank für Eurofisc begrüßt der EDSB die im Vorschlag für Artikel 55 Absatz 1a der Verordnung des Rates vorgesehene Schutzklausel, wonach die Informationen **nur dann verwendet werden dürfen, wenn sie mit anderen der Steuerbehörde vorliegenden Informationen abgeglichen**

werden („wenn sie im Abgleich mit anderen, den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten vorliegenden Mehrwertsteuerinformationen überprüft wurden“).

13. Der EDSB weist darauf hin, dass die Kommission als **Verantwortlicher des CESOP**¹⁰ alle einschlägigen Bestimmungen der Verordnung (EU) 2018/1725 und insbesondere die Bestimmungen über die **Sicherheit** der Verarbeitung einhalten muss.¹¹ Insbesondere mit Blick auf das hohe Informationsvolumen, das im CESOP gespeichert werden soll, und auf die Sensibilität der darin gespeicherten Informationen¹² empfehlen wir der Kommission, die „Leitlinien zum Schutz personenbezogener Daten für die Bereiche IT-Governance und IT-Management der EU-Institutionen“¹³ bei der Umsetzung/Einrichtung des CESOP zu befolgen und an dessen technischen Details zu arbeiten¹⁴.
14. Der EDSB stellt fest, dass sich keiner der Vorschläge mit **möglichen Beschränkungen der Rechte der betroffenen Personen** befasst. Dieser Aspekt bleibt daher geregelt mit dem derzeitigen Wortlaut von Artikel 55 Absatz 5 der Verordnung (EU) Nr. 904/2010, geändert durch die Verordnung (EU) 2018/1541 des Rates¹⁵, wo es heißt: *„Jede Aufbewahrung oder Verarbeitung oder jeder Austausch von Daten nach dieser Verordnung unterliegen den Verordnungen (EU) 2016/679 und (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates. Zur korrekten Anwendung der vorliegenden Verordnung **beschränken** die Mitgliedstaaten jedoch den Anwendungsbereich der in den Artikeln 12 bis 15, 17, 21 und 22 der Verordnung (EU) 2016/679 genannten Pflichten und Rechte. Derartige Beschränkungen erfolgen nur, soweit es unbedingt notwendig ist, um die in Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe e der genannten Verordnung erwähnten Interessen zu wahren, insbesondere um a) den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten die ordnungsgemäße Wahrnehmung ihrer Aufgaben für die Zwecke der vorliegenden Verordnung zu ermöglichen oder b) behördliche oder gerichtliche Ermittlungen, Analysen, Untersuchungen oder Verfahren für die Zwecke dieser Verordnung nicht zu behindern und zu gewährleisten, dass die Verhinderung, Ermittlung und Aufdeckung von Steuerhinterziehung und Steuerbetrug nicht gefährdet wird.“*

In diesem Zusammenhang bekräftigt der EDSB seine bereits in seinen formellen Kommentaren (Abschnitt 2.2)¹⁶ zu dem Vorschlag für die Verordnung (EU) 2018/1541 des Rates geäußerte Bemerkung, wonach die Formulierung *„begrenzen (...) den Anwendungsbereich“* durch *„können (...) begrenzen“* ersetzt werden sollte. Die vorgeschlagene Verordnung des Rates würde somit in Einklang mit Artikel 23 Absatz 1 DSGVO gebracht, wo es heißt: *„Durch Rechtsvorschriften [der Union oder] der Mitgliedstaaten, denen der Verantwortliche unterliegt, **können** die Pflichten und Rechte gemäß den Artikeln 12 bis 22 und Artikel 34 sowie Artikel 5, sofern dessen Bestimmungen den in den Artikeln 12 bis 22 vorgesehenen Rechten und Pflichten entsprechen, im Wege von Gesetzgebungsmaßnahmen beschränkt werden [...].“*

Mit anderen Worten: Wenn der EU-Gesetzgeber die Bewertung der Notwendigkeit einer spezifischen Beschränkung dem nationalen Recht überlassen möchte, sollte dies in der fakultativen Formulierung der Bestimmung (*„die Mitgliedstaaten **können** beschränken“*) angemessen deutlich gemacht werden. Wird hingegen die Auffassung vertreten, dass bestimmte Beschränkungen im Zusammenhang mit dem Vorschlag notwendig und unerlässlich sind, sollten diese Beschränkungen unmittelbar durch **die vorgeschlagene Verordnung des Rates** vorgesehen werden. Eine solche

Harmonisierung auf EU-Ebene stünde im Einklang mit Artikel 23 DSGVO und würde die Verwaltungszusammenarbeit zwischen den nationalen Steuerbehörden erleichtern. Würden ferner die **Bedingungen**, unter denen bestimmte Rechte der betroffenen Personen beschränkt werden können, sowie die erforderlichen **Garantien** direkt im Vorschlag festgelegt, stünde dies auch im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union.¹⁷

Hinsichtlich der Anwendbarkeit der Verordnung (EU) 2018/1725 stellt der EDSB fest, dass Artikel 55 Absatz 5 der vorgeschlagenen Verordnung des Rates **keinerlei Verweis auf mögliche Beschränkungen der Rechte betroffener Personen** nach der Verordnung (EU) 2018/1725 **enthält**, die für die Organe und Einrichtungen der Union gilt (in diesem Fall für die Kommission für alle Datenverarbeitungsvorgänge, insbesondere im Hinblick auf das CESOP, für das sie der Verantwortliche sein wird). Der EDSB empfiehlt daher, in die gemäß Artikel 24e der vorgeschlagenen Verordnung des Rates **in einem künftigen Durchführungsrechtsakt von der Kommission festzulegenden Elemente** auch mögliche Beschränkungen der Rechte der betroffenen Personen aufzunehmen (insbesondere beispielsweise zur Sicherstellung *„eines wichtigen wirtschaftlichen oder finanziellen Interesses der Union oder eines Mitgliedstaats, etwa im (...) Steuerbereich“*, wie es in Artikel 25 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung (EU) 2018/1725 heißt). Der EDSB hat kürzlich Leitlinien zu diesem Thema angenommen¹⁸, die sich zwar hauptsächlich mit internen Vorschriften der Organe und Einrichtungen der EU befassen, der Kommission jedoch bei der Regelung dieser Angelegenheit Hilfestellung bieten können. Wie schon mit Blick auf den Durchführungsrechtsakt ausgeführt, in dem das Standardformat für die Übermittlung von Daten durch den Zahlungsdienstleister an die zuständige Steuerbehörde festgelegt wird, sollte auch in diesem Fall die Kommission **den EDSB** vor der Annahme des Rechtsakts **konsultieren**.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

17. Vor diesem Hintergrund spricht der EDSB folgende **Empfehlungen** aus:

- Erwägungsgrund 11 der vorgeschlagenen Richtlinie des Rates und Erwägungsgrund 17 der vorgeschlagenen Verordnung des Rates über das **anwendbare Datenschutzrecht** sollten den Ausführungen in Abschnitt 2.1 dieser Stellungnahme entsprechend geändert werden;
- **Angabe des Zwecks**, wie in Erwägungsgrund 11 der Richtlinie des Rates und in Erwägungsgrund 17 der Verordnung des Rates festgelegt, **im verfügbaren Teil des Rechtsakts** sowohl der Richtlinie des Rates als auch der Verordnung des Rates;
- bezüglich der **zentralen Datenbank CESOP** muss die Kommission dafür sorgen, dass die Bestimmungen über die **Sicherheit** der Verarbeitung nach der Verordnung (EU) 2018/1725 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“;
- zu möglichen **Beschränkungen der Rechte betroffener Personen**:
 - i. Änderung des Wortlauts der Verordnung (EU) Nr. 904/2010, geändert durch die Verordnung (EU) 2018/1541 des Rates, im Einklang mit Artikel 23 DSGVO, entweder um Mitgliedstaaten die Möglichkeit einzuräumen, Beschränkungen zu verfügen (durch Ersetzen des Ausdrucks „*beschränken*“ durch „*kann beschränken*“), oder um Beschränkungen, soweit sie erforderlich sind, unmittelbar in der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 vorzusehen;
 - ii. Aufnahme in die gemäß Artikel 24e der Verordnung des Rates in einem künftigen Durchführungsrechtsakt von der Kommission festzulegenden Elemente auch möglicher Beschränkungen der Rechte betroffener Personen gemäß Artikel 25 der Verordnung (EU) 2018/1725 sowie der Leitlinien des EDSB zu diesem Thema („Leitlinien zu Artikel 25 der neuen Verordnung und interne Vorschriften“).
- Die Kommission hat gemäß Artikel 42 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1725 den EDSB zum **Durchführungsrechtsakt** über das **elektronische Standardformat** für die Übermittlung von Informationen durch den Zahlungsdienstleister an die zuständige Steuerbehörde des Mitgliedstaats, in dem der Zahlungsdienstleister seinen Sitz hat, zu konsultieren, bevor dieser Rechtsakt von der Kommission angenommen wird.

Brüssel, 14. März 2019

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI

Endnoten

¹ 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.

² 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 1247/2002/EG, ABl. L 295 vom 21.11.2018.

³ Siehe Erwägungsgrund 60 der Verordnung (EU) 2018/1725: „Bei der Ausarbeitung von Vorschlägen oder Empfehlungen sollte sich die Kommission darum bemühen, den Europäischen Datenschutzbeauftragten anzuhören, damit in der gesamten Union einheitliche Datenschutzvorschriften gewährleistet sind. Eine Konsultation durch die Kommission nach Annahme eines Rechtsakts oder bei der Ausarbeitung delegierter Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte im Sinne der Artikel 289, 290 und 291 AEUV und nach der Annahme von Empfehlungen und Vorschlägen für Übereinkünfte mit Drittländern und internationalen Organisationen nach Artikel 218 AEUV sollte verbindlich vorgeschrieben werden, wenn sich diese auf das Recht auf Schutz personenbezogener Daten auswirken. In diesen Fällen sollte die Kommission verpflichtet sein, den Europäischen Datenschutzbeauftragten zu konsultieren, es sei denn, die Verordnung (EU) 2016/679 sieht eine obligatorische Konsultation des Europäischen Datenschutzausschusses vor – beispielsweise zu Angemessenheitsbeschlüssen oder delegierten Rechtsakten in Bezug auf standardisierte Bildsymbole und die Anforderungen für Zertifizierungsverfahren.“

⁴ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG hinsichtlich der Einführung bestimmter Anforderungen an Zahlungsdienstleister, COM(2018) 812 final, Verfahren 2018/0412 (CNS).

⁵ Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 im Hinblick auf die Stärkung der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer, COM(2018) 813 final, Verfahren 2018/0413 (CNS).

⁶ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen: Folgenabschätzung als Begleitunterlage zu den Vorschlägen für eine Richtlinie des Rates, eine Durchführungsverordnung des Rates und eine Verordnung des Rates über die Verpflichtung zur Übermittlung und zum Austausch von Zahlungsdaten im Zusammenhang mit der Mehrwertsteuer.

⁷ Siehe S. 9 der Begründung der Richtlinie des Rates.

⁸ Siehe S. 3 der Begründung der Richtlinie des Rates.

⁹ Artikel 58 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 lautet: „Wird auf diesen Absatz Bezug genommen, so gilt Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates.“

¹⁰ Die Funktion der Kommission als **Verantwortlicher** im Sinne von Artikel 3 Absatz 8 der Verordnung (EU) 2018/1725 wird insbesondere deutlich an Artikel 24a („Die Kommission entwickelt, pflegt, hostet und verwaltet ein zentrales elektronisches Zahlungsinformationssystem (im Folgenden „CESOP“)“ sowie an Artikel 24e der Verordnung des Rates, dem zufolge die „Maßnahmen, Aufgaben, technischen Einzelheiten, Formate des elektronischen Standardformulars, Angaben, praktischen Regelungen und Sicherheitsverfahren“ für das CESOP von der Kommission im Wege eines Durchführungsrechtsakts festgelegt werden.

¹¹ Wie in der Folgenabschätzung (S. 45) festgestellt wird, „muss das EU-Zentralregister [...] ein angemessenes Sicherheitsniveau im Einklang mit den Vorschriften für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die EU-Organe gewährleisten.“

¹² Zu dem erwarteten Umfang der gespeicherten Daten siehe S. 100 der Folgenabschätzung.

¹³ **Leitlinien zum Schutz personenbezogener Daten für die Bereiche IT-Governance und IT-Management der EU-Institutionen**, März 2018, abrufbar unter: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/it_governance_management_de.pdf

¹⁴ In der Folgenabschätzung (S. 46) heißt es: „Im Einklang mit der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 wird durch das Zentralsystem durch Technikgestaltung das höchstmögliche Maß an Datensicherheit gewährleistet.“

¹⁵ Verordnung (EU) 2018/1541 des Rates vom 2. Oktober 2018 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 904/2010 und (EU) 2017/2454 im Hinblick auf die Stärkung der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer, ABl. L 259 vom 16.10.2018, S. 1. Der vollständige Wortlaut von Artikel 55 Absatz 5 lautet: „Jede Aufbewahrung oder Verarbeitung oder jeder Austausch von Daten nach dieser Verordnung unterliegen den Verordnungen (EU) 2016/679 (*) und (EG) Nr. 45/2001 (**) des Europäischen Parlaments und des Rates. Zur korrekten Anwendung der vorliegenden Verordnung beschränken die Mitgliedstaaten jedoch den Anwendungsbereich der in den Artikeln 12 bis 15, 17, 21 und 22 der Verordnung (EU) 2016/679 genannten Pflichten und Rechte. Derartige Beschränkungen erfolgen nur, soweit es unbedingt notwendig ist, um die in Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe e der genannten Verordnung erwähnten Interessen zu wahren, insbesondere um

a) den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten die ordnungsgemäße Wahrnehmung ihrer Aufgaben für die Zwecke der vorliegenden Verordnung zu ermöglichen oder b) behördliche oder gerichtliche Ermittlungen, Analysen, Untersuchungen oder Verfahren für die Zwecke dieser Verordnung nicht zu behindern und zu gewährleisten, dass die Verhinderung, Ermittlung und Aufdeckung von Steuerhinterziehung und Steuerbetrug nicht gefährdet wird. Die Verarbeitung und die Speicherung der Informationen nach dieser Verordnung erfolgen nur für die in Artikel 1 Absatz 1 dieser Verordnung genannten Zwecke, und die Informationen sind nicht in einer Weise weiterzuverarbeiten, die mit diesen Zwecken unvereinbar ist. Es ist untersagt, auf der Grundlage dieser Verordnung personenbezogene Daten für andere Zwecke, wie beispielsweise für kommerzielle Zwecke, zu verarbeiten. Die Dauer der Speicherung dieser Informationen ist auf das für das Erreichen dieser Zwecke notwendige Maß zu beschränken. Die Dauer der Speicherung der Informationen nach Artikel 17 dieser Verordnung wird nach den Verjährungsfristen der Rechtsvorschriften des betreffenden Mitgliedstaats bestimmt, darf aber zehn Jahre nicht überschreiten.“

¹⁶ Formelle Kommentare des EDSB zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates im Hinblick auf die Stärkung der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer, abrufbar unter:

https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/18-03-06_formal_comments_vat_fraud_az_final_de_1.pdf

¹⁷ Rechtssache C-293/12, Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer), 8. April 2014, *Digital Rights Ireland Ltd gegen Minister for Communications, Marine and Natural Resources and Others und Kärntner Landesregierung und andere* (ECLI:EU:C:2014:238), siehe insbesondere Rn. 65 zur Notwendigkeit, im Rechtsakt **klare und präzise Regeln zur Tragweite des Eingriffs** in die in Artikel 7 und 8 der Charta verankerten Grundrechte festzulegen.

¹⁸ **Leitlinien zu Artikel 25 der neuen Verordnung und den internen Vorschriften**, Dezember 2018, abrufbar unter:

https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/18-12-20_guidance_on_article_25_en.pdf