



EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR

Stellungnahme 5/2018

**Stellungnahme des EDSB
zu dem Vorschlag für
eine Neufassung der
Richtlinie über die
Weiterverwendung von
Informationen des
öffentlichen Sektors (PSI)**

*(Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates
über die Weiterverwendung von Informationen des
öffentlichen Sektors)*



10. Juli 2018

Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) ist eine unabhängige Einrichtung der EU und hat nach Artikel 41 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 „im Hinblick auf die Verarbeitung personenbezogener Daten (...) sicherzustellen, dass die Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen, insbesondere ihr Recht auf Privatsphäre, von den Organen und Einrichtungen der Gemeinschaft geachtet werden“; er ist „für die Beratung der Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und der betroffenen Personen in allen die Verarbeitung personenbezogener Daten betreffenden Angelegenheiten“ zuständig. Gemäß Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 ist die Kommission zur Konsultation des EDSB verpflichtet, „wenn [sie] einen Vorschlag für Rechtsvorschriften bezüglich des Schutzes der Rechte und Freiheiten von Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten annimmt“.

Er 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.

Diese Stellungnahme stützt sich auf Artikel 41 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und enthält Empfehlungen für einen besseren Schutz des Rechts auf Privatsphäre und auf den Schutz personenbezogener Daten in der vorgeschlagenen Neufassung der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors.

Zusammenfassung

Die Richtlinie über Informationen des öffentlichen Sektors (PSI-Richtlinie) dient dem Ziel, **die unionsweite Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors** durch eine Harmonisierung der Grundvoraussetzungen zu erleichtern, zu denen PSI Weiterverwendern zur Verfügung gestellt werden, die Entwicklung von auf PSI fußenden Produkten und Diensten für die Gemeinschaft zu fördern und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

Mit den neuen Bestimmungen **wird der Anwendungsbereich der Richtlinie** auf Dokumente im Besitz öffentlicher Unternehmen, die im Bereich der Vergabe von Aufträgen tätig sind, darunter Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste, **ausgeweitet**. Ferner gelten sie für Dokumente im Besitz öffentlicher Unternehmen, die als Betreiber eines öffentlichen Dienstes tätig sind, sofern diese Dokumente im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse erzeugt werden. Der Anwendungsbereich des Vorschlags wird auch auf spezifische Forschungsdaten ausgedehnt, die als Teil der wissenschaftlichen Forschung erzeugt werden.

Im Mittelpunkt der Stellungnahme stehen spezifische **Empfehlungen, mit denen die Beziehung zwischen der PSI-Richtlinie und den Ausnahmen der DSGVO sowie die Kohärenz zwischen diesen beiden Texten klargestellt werden und auf das anzuwendende Datenschutzrecht verwiesen wird**. Darüber hinaus enthält sie **weitere Empfehlungen bezüglich der Anonymisierung und deren Bezug zu Kosten und Datenschutz**, auch zur **Datenschutz-Folgenabschätzung**, trägt aber auch **„Richtlinien für akzeptable Weiterverwendung“** Rechnung.

Mit dieser Stellungnahme zur Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors **baut der EDSB auf früheren Arbeiten zum Thema „Gute Big Data“ („auf den EU-Werten beruhende Weitergabe von Daten“)** und **insbesondere auf bereits vorgelegten Stellungnahmen und formellen Kommentaren des EDSB auf, im Einklang mit unserer Praxis in Aufsichtsfällen**. Des Weiteren weisen wir auf Aspekte hin, die der Harmonisierung auf EU-Ebene bedürfen, damit die Neufassung der PSI-Richtlinie die erwarteten Vorteile bringen kann.

Im Zusammenhang mit Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe g des Vorschlags **empfiehlt der EDSB eine deutlichere Klärung der Beziehung zwischen PSI-Richtlinie und DSGVO und der Kohärenz zwischen beiden Texten und unterbreitet hierzu einen Formulierungsvorschlag**.

Ferner **schlägt der EDSB vor, die derzeitige Bestimmung in Artikel 1 Absatz 4 der Richtlinie 2013/37/EU wieder in den verfügbaren Teil der Richtlinie aufzunehmen** und im Vorschlag klar zum Ausdruck zu bringen, dass **die Definition des Begriffs „personenbezogene Daten“ in Artikel 4 Absatz 1 DSGVO anzuwenden ist**. Der EDSB **empfiehlt ferner, in Artikel 4 Absatz 4 des Vorschlags einen Verweis auf die gemäß Artikel 51 DSGVO einzurichtende Aufsichtsbehörde aufzunehmen**.

Darüber hinaus empfiehlt der EDSB, die Verwendung der Anonymisierung zu unterstützen, und zwar durch die Erwähnung „anonymer Informationen“ im Rechtstext und die Ausdehnung der Kategorien von Einrichtungen, die berechtigt sind,

Anonymisierungskosten in die Kosten **aufzunehmen**, die Weiterverwendern in Rechnung gestellt werden können.

In seiner letzten Empfehlung **schlägt der EDSB vor, für bestimmte Sektoren, die mit sensiblen Daten umgehen**, wie beispielsweise den Gesundheitssektor, **Datenschutz-Folgenabschätzungen vorzusehen**, auf die sich der Lizenzgeber bei seiner Entscheidung stützen und **folglich die Bedingungen für die Weiterverwendung berücksichtigen sollte**.

INHALTSVERZEICHNIS

1. Einleitung und Hintergrund	2
2. Ausnahme vom Anwendungsbereich der PSI-Richtlinie aus Gründen des Schutzes personenbezogener Daten (Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe g).....	4
3. Verweis auf das geltende Datenschutzrecht	5
4. Anonymisierung personenbezogener Daten	6
5. Verschwommene Grenze zwischen personenbezogenen und nicht personenbezogenen Daten	7
6. Datenschutz-Folgenabschätzung	8
7. Schlussfolgerung	8
Endnoten	10

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 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) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr², insbesondere auf Artikel 41 Absatz 2,

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

1. Einleitung und Hintergrund

1. Am 25. April 2018 nahm die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2013/37/EU (nach einer Überprüfung der Richtlinie 2003/98/EG) über die Wiederverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (PSI) („Vorschlag“) an. Der Vorschlag ist Bestandteil des „Datenpakets 2018“, zu dem noch weitere wichtige Dokumente gehören: i) eine Mitteilung der Kommission mit dem Titel „Aufbau eines gemeinsamen europäischen Datenraums“ („Mitteilung“), ii) ein Leitfaden für die gemeinsame Nutzung von Daten des Privatsektors in Form einer Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen („Leitfaden“) und iii) eine Evaluierung der PSI-Richtlinie.
2. Ziel des Vorschlags ist es, den bestehenden Wortlaut der Richtlinie 2013/37/EU und der Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors („PSI-Richtlinie“) zu aktualisieren und zu ändern.
3. Die Überarbeitung der Richtlinie ist eine der drei von der Kommission im Hinblick auf einen gemeinsamen Datenraum in der EU vorgeschlagenen „Maßnahmen“ (siehe die Rahmenmitteilung der Kommission COM(2018) 232, nachstehend „die Mitteilung“), zusammen mit dem Leitfaden für die gemeinsame Nutzung von Daten des Privatsektors [...] und der überarbeiteten Empfehlung über den Zugang zu wissenschaftlichen Informationen und deren Bewahrung [...].
4. Mit ihrem Vorschlag für eine Änderung der PSI-Richtlinie strebt die Europäische Kommission an, die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, wie Daten aus den Bereichen, Recht, Verkehr, Meteorologie, Wirtschaft und Finanzen, in der Europäischen Union durch eine Harmonisierung der Grundvoraussetzungen zu erleichtern, zu denen PSI Weiterverwendern zur Verfügung gestellt werden, die Entwicklung von auf PSI fußenden Produkten und Diensten für die Gemeinschaft zu fördern und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

5. Oberstes Ziel des Vorschlags ist es insbesondere, im Einklang mit den Zielsetzungen der Strategie für einen digitalen Binnenmarkt zu stehen. Der Vorschlag soll die Wirkung der Richtlinie durch Stärkung und entsprechende Änderung einzelner Bestimmungen verstärken, damit künftig mehr Daten aus dem öffentlichen Sektor für eine Weiterverwendung zur Verfügung stehen. Mit der Initiative soll vor allem auch die Stellung kleiner und mittlerer Unternehmen auf dem Datenmarkt gestärkt werden, und zwar durch faireren Wettbewerb und leichteren Marktzugang sowie zunehmende grenzüberschreitende Innovation.
6. Mit den einschlägigen neuen Bestimmungen der Richtlinie wird deren Anwendungsbereich auf Dokumente im Besitz öffentlicher Unternehmen, die im Bereich der Vergabe von Aufträgen tätig sind, darunter Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste, ausgeweitet. Ferner gelten sie für Dokumente im Besitz öffentlicher Unternehmen, die als Betreiber eines öffentlichen Dienstes tätig sind, sofern diese Dokumente im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse erzeugt werden. Der Anwendungsbereich des Vorschlags wird auch auf spezifische Forschungsdaten ausgedehnt, die als Teil der wissenschaftlichen Forschung (also Experimente und Erhebungen) erzeugt werden. Praktisch (...) *„legt der Vorschlag einen horizontalen Rahmen für eine Mindestharmonisierung der Weiterverwendungsbedingungen in verschiedenen Bereichen und Sektoren fest.“*³
7. Der EDSB vermerkt positiv, dass nach Angaben der Europäischen Kommission die Neufassung der PSI-Richtlinie darauf abhebt, die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors zu fördern, und dies, wie es in der Mitteilung heißt, durch *„Abbau von Marktzutrittsschranken, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen; Verminderung des Risikos überzogener Vorreitervorteile, die vor allem Großunternehmen zugutekommen und deshalb die Zahl potenzieller Weiterverwender der betreffenden Daten begrenzen; Verbesserung der Geschäftsmöglichkeiten durch Förderung der Veröffentlichung dynamischer Daten und Einführung von Anwendungsprogrammierschnittstellen (API)“*.⁴
8. Die PSI-Richtlinie ist Teil der EU-Vision zur Förderung von „Guten Big Data“. Informationen des öffentlichen Sektors sind eine wichtige Quelle für den „Rohstoff“ der Massendaten des digitalen Binnenmarkts. Von der intelligenten Datennutzung, einschließlich ihrer Verarbeitung durch Künstliche Intelligenz, kann eine transformative Wirkung auf alle Wirtschaftszweige ausgehen.
9. Bereits im September 2016 hat der EDSB mit seiner *Stellungnahme zur kohärenten Durchsetzung von Grundrechten im Zeitalter von Big Data*⁵ eine Strategie für die Ausgestaltung eines auf EU-Werten beruhenden EU-Cyberspace vorgelegt und darin auf Themen wie Konzentration von Markt- und Informationsmacht und einen schwachen Markt für Technologien zum Schutz der Privatsphäre (Privacy Enhancing Technologies, „PET“) als Maßnahmen für die Beschränkung der Verarbeitung personenbezogener Daten auf ein Mindestmaß ohne Verlust an Funktionalität eines Produkts oder Dienstes (in Anlehnung an die Grundsätze des Datenschutzes durch Technikgestaltung⁶ und durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen) hingewiesen.

10. Ferner erinnert der EDSB an die Datenschutzrelevanz der „Kerngrundsätze“, die nach Auffassung der Europäischen Kommission bei der Weiterverwendung von Daten eingehalten werden sollten, nämlich i) Minimierung des Daten-Lock-in und Sicherstellung eines unverzerrten Wettbewerbs; ii) Transparenz und Einbeziehung der Gesellschaft beim Zweck der Weiterverwendung gegenüber den Bürgern/betroffenen Personen sowie Transparenz und eindeutige Festlegung des Zwecks zwischen Lizenzgeber und Lizenznehmern; iii) Datenschutz-Folgenabschätzung und angemessene Datenschutzgarantien für die Weiterverwendung (nach dem Grundsatz „keinen Schaden anrichten“ (aus dem Blickwinkel des Datenschutzes)).
11. Der EDSB wurde von der Europäischen Kommission zwar informell konsultiert, nicht jedoch offiziell, wie es Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 verlangt. Die Stellungnahme stützt sich daher auf Artikel 41 Absatz 2 dieser Verordnung. Der EDSB empfiehlt, in die Präambel des angenommenen Instruments einen Verweis auf diese Stellungnahme aufzunehmen.

2. Ausnahme vom Anwendungsbereich der PSI-Richtlinie aus Gründen des Schutzes personenbezogener Daten (Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe g)

12. Einleitend sei angemerkt, dass der EDSB die Bestimmung in Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe g des Vorschlags begrüßt, der zufolge die Weiterverwendung von Dokumenten aus Gründen des Schutzes personenbezogener Daten ausgeschlossen ist. Besonders schätzt der EDSB die Tatsache, dass in dem Vorschlag unterstrichen wird, dass nicht alle Daten, die nach einschlägigen Zugangsregelungen zugänglich sind, automatisch für eine Weiterverwendung zur Verfügung stehen. Eine ähnliche Auslegung hatte bereits die Artikel 29-Datenschutzgruppe in ihrer Stellungnahme⁷ dargelegt, der sich der EDSB in vollem Umfang anschließt.
13. In Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe g sieht der Vorschlag insbesondere eine Ausnahme vom Anwendungsbereich der PSI-Richtlinie aus Gründen des Schutzes personenbezogener Daten vor, denn dort heißt es: *Die Richtlinie gilt nicht für „Dokumente, die nach den Zugangsregelungen der Mitgliedstaaten aus Gründen des Schutzes personenbezogener Daten nicht oder nur eingeschränkt zugänglich sind, und Teile von Dokumenten, die nach diesen Regelungen zugänglich sind, wenn sie personenbezogene Daten enthalten, deren Weiterverwendung gesetzlich nicht mit dem Recht über den Schutz natürlicher Personen in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten vereinbar ist“.*
14. Der EDSB weiß zwar die hinter dieser Formulierung stehende Absicht zu würdigen, doch nehmen wir auch zur Kenntnis, dass sie möglicherweise nicht ausreichend klar ist und bei der Auslegung des Rechtstextes zu Problemen führt. Wir sind insbesondere der Auffassung, dass der Rechtstext vereinfacht und umformuliert werden könnte, indem zwischen den zwei in Frage stehenden Arten von Dokumenten unterschieden und der Verweis auf die Unvereinbarkeit mit dem Datenschutzrecht vereinfacht wird.
15. Der EDSB erinnert an den Wortlaut von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001⁸, wo es heißt, dass die europäischen Organe den

Zugang zu einem Dokument verweigern, durch dessen Verbreitung Folgendes beeinträchtigt würde: *„der Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen, insbesondere gemäß den Rechtsvorschriften der [Union] über den Schutz personenbezogener Daten.“* In Anlehnung an diese Formulierung könnte der Artikel im Hinblick auf größere Rechtssicherheit und Kohärenz umformuliert werden.

16. Daher schlägt der EDSB eine Änderung von Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe g des Vorschlags dahingehend vor, dass im Wortlaut auf den Unterschied zwischen *„Dokumenten“* und *„Teilen von Dokumenten“* eingegangen wird, auf die die PSI-Richtlinie aus Gründen des Schutzes personenbezogener Daten keine Anwendung findet. Auf diese Weise könnte die Beziehung zwischen der PSI-Richtlinie und der DSGVO und die Kohärenz zwischen ihnen besser dargestellt werden. Des Weiteren könnte spezifisch und durchgehend gesprochen werden von *„Dokumenten, die personenbezogene Daten enthalten, deren Weiterverwendung“* das Recht auf den Schutz der Privatsphäre und auf den Schutz personenbezogener Daten untergraben könnte.
17. Als kleine Empfehlung schlägt der EDSB noch vor, in Artikel 4 Absatz 4 des Vorschlags einen Verweis auf die gemäß Artikel 51 DSGVO einzurichtende Aufsichtsbehörde aufzunehmen, um die Verbindung zwischen der Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors und dem Schutz personenbezogener Daten deutlicher hervorzuheben.

3. Verweis auf das geltende Datenschutzrecht

18. Der EDSB begrüßt den Verweis auf das Datenschutzrecht in Erwägungsgrund 47 des Vorschlags. Wir nehmen insbesondere zur Kenntnis, dass in diesem Erwägungsgrund sowohl das Datenschutzrecht als auch die Anonymisierung von Daten erwähnt werden.
19. Wir halten aber auch fest, dass das Datenschutzrecht der Union in keinem der zentralen Artikel des Gesetzentwurfs Erwähnung findet. Zwar enthält Artikel 1 Absatz 4 der derzeitigen Richtlinie 2013/37/EU eine wohlinformierte Erklärung zur Anwendung des Datenschutzrechts auf die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, doch sieht der Vorschlag die Streichung dieses Artikels vor.
20. Der EDSB begrüßt zwar die Absicht, die mit der Aufnahme eines spezifischen Verweises auf das Datenschutzrecht der Union in Erwägungsgrund 47 des derzeitigen Vorschlags verfolgt wird, doch sind wir der Auffassung, dass der Wortlaut in Artikel 1 Absatz 4 der Richtlinie 2013/37/EU aus dem verfügbaren Teil der Richtlinie nicht verschwinden sollte. Die Beibehaltung einer eindeutigen Bestimmung über die Anwendbarkeit des EU-Datenschutzrechts würde die Rechtssicherheit verbessern und zur Kohärenz des gesamten Regelwerks beitragen.
21. Konkret sollte eine Bestimmung wieder in den Vorschlag aufgenommen werden, aus der hervorgeht, dass die Richtlinie *„keinerlei Auswirkungen auf den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten gemäß den Bestimmungen des Unionsrechts und des einzelstaatlichen Rechts“* hat und *„nichts an den Pflichten und Rechten ändert“*, die im derzeit geltenden Datenschutzrecht

niedergelegt sind, und so für mehr Rechtssicherheit sorgt und gewährleistet, dass Grundrechte nicht ausgehöhlt werden.

22. Da **der EDSB** der Auffassung ist, dass die derzeitige Bestimmung Rechtssicherheit und Kohärenz mit dem Datenschutzregelwerk gewährt, **empfiehlt er, die derzeit in Artikel 1 Absatz 4 der Richtlinie 2013/37/EU enthaltene Bestimmung wieder in den verfügbaren Teil des Vorschlags aufzunehmen** (einschließlich der erforderlichen Aktualisierung der Verweise auf die derzeit in Kraft befindlichen Rechtsinstrumente).

4. Anonymisierung personenbezogener Daten

23. In seiner früheren Stellungnahme zur PSI-Richtlinie von 2013⁹ hatte der EDSB empfohlen, eine Ausnahme dahingehend vorzusehen, dass öffentliche Stellen Weiterverwendern angemessene Kosten in Rechnung stellen dürfen, die ihnen bei der Vorverarbeitung, Aggregation und/oder Anonymisierung der zur Weiterverwendung angebotenen personenbezogenen Daten entstehen, sofern der Einsatz solcher Techniken aufgrund der größeren Risiken gerechtfertigt ist, die aus dem Angebot solcher Daten zur Weiterverwendung entstehen. In manchen Fällen kann nämlich die Anonymisierung von Dokumenten, die im Besitz öffentlicher Stellen sind, ein komplexes, zeitaufwändiges und kostspieliges Unterfangen sein, das besonderes Fachwissen erfordert, über das möglicherweise nicht alle öffentlichen Stellen verfügen.
24. Der EDSB begrüßt, dass seine informellen Kommentare zur Anonymisierung Berücksichtigung gefunden haben. Die Erwägungsgründe 32 und 33 des Vorschlags sowie Artikel 6 Absätze 1, 3 und 4 erwähnen ausdrücklich die Anonymisierungskosten und machen einen klaren Unterschied zwischen „Anonymisierung personenbezogener Daten“ und „Anonymisierung vertraulicher Geschäftsdaten“.
25. Der EDSB hält jedoch fest, dass die Bestimmungen in Artikel 6 Absätze 1 und 2 des Vorschlags anscheinend die Möglichkeit, derartige Kosten in Rechnung zu stellen, auf lediglich manche Organisationen zu beschränken, die in den Anwendungsbereich der PSI-Richtlinie fallen, insbesondere auf i) öffentliche Stellen, die Einnahmen erzielen müssen, um einen wesentlichen Teil ihrer Kosten im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufträge zu decken, ii) Bibliotheken, Museen und Archive und iii) öffentliche Unternehmen. Nach Auffassung des EDSB sollte diese Möglichkeit allen in den Anwendungsbereich der PSI-Richtlinie fallenden Organisationen offenstehen. **Der EDSB schlägt daher vor, allen in den Anwendungsbereich des Vorschlags fallenden Organisationen zu erlauben, die Kosten für die Anonymisierung der Informationen in Rechnung zu stellen.**
26. In Anbetracht der Bedeutung der Anonymisierung als Mittel zur Herstellung eines Gleichgewichts zwischen dem Interesse daran, die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors zu ermöglichen einerseits und den verschiedenen Pflichten andererseits, die sich aus dem Datenschutzrecht ergeben, **merkt der EDSB an, dass der Entwurf des Vorschlags einen Verweis auf anonyme Informationen enthalten könnte, wie sie in Erwägungsgrund 26 der**

DSGVO definiert sind, „(...) d. h. für Informationen, die sich nicht auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen, oder personenbezogene Daten, die in einer Weise anonymisiert worden sind, dass die betroffene Person nicht oder nicht mehr identifiziert werden kann“. **Der EDSB schlägt daher vor, im Vorschlag auf „anonyme Informationen“ zu verweisen**, um seine Bedeutung und Anwendung klarzustellen.

27. Abschließend unterstreicht der EDSB, dass die Weiterverwendung anonymisierter Informationen aus öffentlichen Quellen (durch den Vorschlag zur Neufassung der PSI-Richtlinie auf die Anbieter öffentlicher Dienstleistungen ausgedehnt) eine Möglichkeit bietet, **Massendaten aus einer wettbewerbsfördernden Perspektive zu verwenden und dabei gleichzeitig die Vorgaben des Datenschutzes einzuhalten**.
28. In Zusammenhang mit diesem letzten Punkt möchte der EDSB auf einige bewährte Vorgehensweisen bei der Weiterverwendung von anonymisierten Daten im öffentlichen Sektor hinweisen. Insbesondere die Europäische Arzneimittelagentur (EMA) hat ausführliche Leitlinien für die Industrie erarbeitet, damit diese Politik leichter einzuhalten ist.¹⁰ Ferner verweisen wir auf das Europäische Statistische System (ESS), das seine Statistiken kostenlos als hochwertiges öffentliches Gut unabhängig davon bereitstellt, ob diese später zu kommerziellen oder nicht kommerziellen Zwecken verwendet werden. Das ESS ist im Einklang mit der PSI-Richtlinie bei seinen für die Öffentlichkeit freigegebenen Statistiken Verfechter eines offenen, kostenlosen Zugangs und der Weiterverwendung.¹¹

5. Verschwommene Grenze zwischen personenbezogenen und nicht personenbezogenen Daten

29. Der EDSB nimmt zur Kenntnis, dass Artikel 2 Absatz 5 der derzeitigen Richtlinie 2013/37/EU mit einer Definition des Begriffs „personenbezogene Daten“ aus dem vorliegenden Entwurf eines Vorschlags gestrichen wurde. In Anbetracht des Gegenstands und des Anwendungsbereichs der PSI-Richtlinie in Kombination mit der wachsenden Zahl von Situationen, in denen klar zwischen personenbezogenen und nicht personenbezogenen Daten unterschieden werden muss, **empfiehlt der EDSB jedoch, in dem Vorschlag klar zum Ausdruck zu bringen, dass die Definition des Begriffs „personenbezogene Daten“ aus Artikel 4 Absatz 1 DSGVO anzuwenden ist**.
30. Im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten verweist der EDSB auf seine vor Kurzem veröffentlichten Kommentare zu dem Vorschlag für eine Verordnung über den freien Verkehr nicht personenbezogener Daten¹². In diesem veröffentlichten Dokument heißt es: „*Vor dem Hintergrund einer rasch wachsenden datenintensiven Gesellschaft produzieren Nutzer oder die in ihrem Besitz befindlichen Maschinen jeden Tag immer mehr Daten und wird es immer einfacher, eine Person mit Hilfe einiger weniger Datenpunkte auszumachen (...)*.“ Es sind daher unbedingt die besonderen Herausforderungen zu betonen, die sich beim Versuch einer Differenzierung zwischen beiden Arten von Daten stellen können.

31. Folglich weist der EDSB darauf hin, dass zwar heute und in zunehmendem Maße in der Zukunft ein Großteil der Daten von Maschinen erzeugt und verarbeitet wird, diese Daten aber wahrscheinlich häufig unter die Definition des Begriffs „personenbezogene Daten“ fallen. Vor diesem Hintergrund fordert der EDSB den europäischen Gesetzgeber auf, bei der Abfassung neuer PSI-Rechtsvorschriften mit Auswirkungen auf personenbezogenen Daten zu bedenken, dass auf jeden Fall die Grundrechte betroffener Personen auf Privatsphäre und den Schutz personenbezogener Daten umfassend gewahrt werden müssen.

6. Datenschutz-Folgenabschätzung

32. Da die Gewährleistung des freien Verkehrs personenbezogener Daten eines der Ziele des EU-Datenschutzrechts ist, ist der EDSB der Auffassung, dass der Gesetzgeber weniger eine Art „reservierte Spur auf der Datenautobahn“ für „nicht personenbezogene“ Daten definieren (oder dies versuchen) sollte, sondern stattdessen stärker auf die Anliegen der Interessenträger bezüglich des notwendigen Schutzes personenbezogener Daten eingehen sollte, vor allem in sensiblen Bereichen wie dem Gesundheitswesen, wenn dort über die Weiterverwendung von PSI entschieden wird.
33. Aus diesem Grund formulieren wir Empfehlungen zu folgenden Punkten (einige in Form von Formulierungsvorschlägen, die in den Wortlaut der PSI-Richtlinie übernommen werden sollten):
- i) Datenschutz-Folgenabschätzung, auf die sich insbesondere in einigen „sensiblen Sektoren“ (Gesundheitswesen, aber auch Verkehr und Energienetze) die Entscheidung des Lizenzgebers über die Weiterverwendung stützen sollte (beispielsweise Abklärung der Risiken einer erneuten Identifizierung anonymisierter Daten und Garantien gegen diese Risiken);
 - ii) Berücksichtigung der Datenschutz-Folgenabschätzung, die Bedingungen für die Weiterverwendung von Daten (die „Richtlinien für akzeptable Weiterverwendung“).
34. **Der EDSB empfiehlt daher Lizenzgebern die Durchführung von Datenschutz-Folgenabschätzungen**, insbesondere für spezifische Sektoren, die routinemäßig mit besonderen Kategorien personenbezogener Daten, wie der Gesundheitssektor, oder anderen „sensiblen“ Daten zu tun haben, **bevor sie eine Entscheidung über den Umfang und die Bedingungen der Weiterverwendung treffen.**

7. Schlussfolgerung

Daher empfiehlt der EDSB,

- **Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe g des Vorschlags dahingehend zu ändern, dass im Wortlaut auf den Unterschied zwischen „Dokumenten“ und „Teilen von Dokumenten“ eingegangen wird**, auf die die PSI-Richtlinie aus Gründen des Schutzes personenbezogener Daten keine Anwendung findet.
- **in Artikel 4 Absatz 4 des Vorschlags einen Verweis auf die gemäß Artikel 51 DSGVO einzurichtende Aufsichtsbehörde aufzunehmen**, um die Verbindung

zwischen der Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors und dem Schutz personenbezogener Daten deutlicher hervorzuheben.

- **in den verfügbaren Teil des Vorschlags wieder die derzeit in Artikel 1 Absatz 4 der Richtlinie 2013/37/EU enthaltene spezifische Bestimmung über das geltende Datenschutzrecht aufzunehmen** (einschließlich der erforderlichen Aktualisierung der Verweise auf die derzeit in Kraft befindlichen Rechtsinstrumente).
- besonders auf den Einsatz der **Anonymisierung** im Zusammenhang mit der Weiterverwendung von Informationen aus dem öffentlichen Sektor zu verweisen, **unter anderem durch die Erwähnung „anonymer Informationen“** im Rechtstext und die **Ausdehnung der Kategorien von Einrichtungen, die berechtigt sind, Anonymisierungskosten in die Kosten aufzunehmen, die Weiterverwendern in Rechnung gestellt werden können.**
- **im Vorschlag ausdrücklich festzuhalten, dass die Definition des Begriffs „personenbezogene Daten“ in Artikel 4 Absatz 1 DSGVO gilt.**
- für bestimmte Sektoren, die mit sensiblen Daten umgehen, wie beispielsweise den Gesundheitssektor, **Datenschutz-Folgenabschätzungen vorzusehen**, auf die sich der Lizenzgeber bei seiner Entscheidung stützen und **folglich die Bedingungen für die Weiterverwendung berücksichtigen sollte.**
- Mit diesen Empfehlungen unterstreicht der EDSB abschließend die Datenschutzrelevanz der folgenden Kerngrundsätze, die nach Auffassung der Kommission im Zusammenhang mit der Weiterverwendung von Daten gewahrt werden sollten:
 - (i) **Minimierung des Daten-Lock-in** und Gewährleistung eines **unverzerrten Wettbewerbs**;
 - (ii) **Transparenz und Einbeziehung der Gesellschaft** beim Zweck der Weiterverwendung gegenüber den Bürgern/betroffenen Personen sowie Transparenz und eindeutige Festlegung des Zwecks zwischen Lizenzgeber und Lizenznehmern;
 - (iii) **Datenschutz-Folgenabschätzung** und angemessene Datenschutzgarantien für die Weiterverwendung (nach dem Grundsatz „**keinen Schaden anrichten**“ (aus dem Blickwinkel des Datenschutzes)).

Brüssel, den 10. Juli 2018

Giovanni Buttarelli

Endnoten

¹ ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1.

² ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1.

³ Begründung des Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (Neufassung), S. 3.

⁴ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Aufbau eines gemeinsamen europäischen Datenraums“, S. 6.

⁵ https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/16-09-23_bigdata_opinion_de.pdf, zur Weiterverwendung S. 9.

⁶ EDSB, Stellungnahme 5/2018, Vorläufige Stellungnahme zum Datenschutz durch Technikgestaltung.

⁷ Abschnitt V der Stellungnahme 06/2013 der Artikel 29-Datenschutzgruppe.

⁸ ABl. L 145 vom 30.5.2001, S. 43, Artikel 4 Buchstabe b.

⁹ Stellungnahme des EDSB vom 18. April 2012 zum „Offene Daten-Paket“ der Europäische Kommission mit einem Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (PSI), einer Mitteilung zum Thema „Offene Daten“ und dem Beschluss 2011/833/EU der Kommission über die Weiterverwendung von Kommissionsdokumenten, Punkte 63 und 64.

¹⁰ http://www.ema.europa.eu/ema/index.jsp?curl=pages/regulation/general/general_content_001743.jsp&mid=W00b01ac0580ae88cc

¹¹ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/european-statistical-system/reuse-ess-statistics>

¹² Kommentare des EDSB zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Rahmen für den freien Verkehr nicht personenbezogener Daten in der Europäischen Union. https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/18-06-08_formal_comments_freeflow_non_personal_data_de.pdf