



## **Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten**

**zur Änderung des Vorschlags der Kommission KOM(2011)628 endgültig/2 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik („die Änderung“)**

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 Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 über den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr<sup>1</sup>,

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 Datenverkehr<sup>2</sup>,

gestützt auf ein Ersuchen um eine Stellungnahme gemäß Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 –

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

### **I. EINLEITUNG**

#### **I.1. Konsultation des EDSB**

1. Am 25. September 2012 nahm die Kommission eine Änderung des Vorschlags der Kommission KOM(2011)628 endgültig/2 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik („die Änderung“) an. Die Änderung des Kommissionsvorschlags wurde dem EDSB zur Konsultation übermittelt.

---

<sup>1</sup> ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.

<sup>2</sup> ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1.

2. Vor der Annahme (der Änderung) des Vorschlags hatte der EDSB Gelegenheit, informell Kommentare abzugeben.

### **3. I.2. Kontext der Änderung**

4. Die Änderung fügt den Gesetzesvorschlägen zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik („GAP“) ein neues Kapitel über Transparenz hinzu<sup>3</sup>, zu denen der EDSB am 14. Dezember 2011 eine Stellungnahme angenommen hat<sup>4</sup>. Den vorliegenden Informationen ist nicht zu entnehmen, ob andere Gesetzesvorschläge für die GAP nach 2013 ebenfalls entsprechend geändert werden sollen. In diesem Zusammenhang verweist der EDSB auf die oben genannte Stellungnahme, in der auch andere Vorschläge als relevant im Zusammenhang mit der Veröffentlichung personenbezogener Daten bezeichnet werden (Artikel 157 Absatz 1, Artikel 157 Absatz 2 Buchstabe d und Artikel 157 Absatz 3 Buchstabe d der Verordnung „Gemeinsame Marktorganisation“) <sup>5</sup>. Der EDSB würde es begrüßen, bei einer eventuellen Änderung dieser Bestimmungen beratend tätig werden zu können.

## **II. ANALYSE DER ÄNDERUNG**

### **II.1. Allgemeine Anmerkungen**

5. Generell fordert der EDSB die Kommission auf, nach einer Lösung zu suchen, die einerseits der Transparenz dienlich ist und andererseits die Grundrechte der Begünstigten auf Schutz der Privatsphäre und auf Datenschutz wahrt.

6. Die Änderung sieht für die Mitgliedstaaten die Verpflichtung vor, Daten der Empfänger von Mitteln (natürlicher wie juristischer Personen) des EGFL und des ELER zu veröffentlichen. Namen von Begünstigten, die in einem Jahr

---

<sup>3</sup> Siehe den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (KOM(2011)625 endgültig); den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse (KOM(2011)626 endgültig); den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (KOM(2011)627 endgültig); den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik (KOM(2011)628 endgültig); den Vorschlag für eine Verordnung des Rates mit Maßnahmen zur Festsetzung bestimmter Beihilfen und Erstattungen im Zusammenhang mit der gemeinsamen Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse (KOM(2011)629 endgültig); den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates hinsichtlich der Gewährung von Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe für das Jahr 2013 (KOM(2011)630 endgültig); und den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates hinsichtlich der Betriebsprämienregelung und der Unterstützung für Weinbauern (KOM(2011)631 endgültig).

<sup>4</sup> Siehe die Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zu den Gesetzesvorschlägen für die Gemeinsame Agrarpolitik nach 2013 (ABl. C 35 vom 9.2.2012, S. 1).

<sup>5</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse (KOM(2011)626 endgültig). Siehe die Punkte 34 bis 37 der oben zitierten Stellungnahme des EDSB.

einen Beihilfebetrug bis zur Höhe eines bestimmten Schwellenwerts erhalten haben, werden nicht veröffentlicht.

7. Der EDSB begrüßt die Bemühungen der Kommission, ein Gleichgewicht zwischen dem Grundsatz der Transparenz und dem Recht der Begünstigten auf Schutz der Privatsphäre und den Schutz personenbezogener Daten herzustellen.
8. Dessen ungeachtet empfiehlt er einige Verbesserungen, insbesondere im Hinblick auf die Veröffentlichung von Daten juristischer Personen, die Begründung der Veröffentlichung von Daten natürlicher Personen, die Begründung der Aufbewahrungsfrist und die Informationspflicht gegenüber betroffenen Personen.

## II.2. Spezifische Anmerkungen

### II.2.1 Veröffentlichung von Daten juristischer Personen

9. Der EDSB empfiehlt eine Ausnahme von der Veröffentlichung nur bei natürlichen Personen. Auch wenn die Namen juristischer Personen zu einer indirekten Bestimmung natürlicher Personen führen können<sup>6</sup>, hat der Gerichtshof der Europäischen Union festgestellt, dass es für die nationalen Behörden unverhältnismäßig aufwändig wäre, zu prüfen, ob der Name einer juristischen Person (eine) natürliche Person(en) bestimmt<sup>7</sup>.
10. Weiter führte der Gerichtshof aus, dass im Hinblick auf juristische Personen die früheren Bestimmungen über die Veröffentlichung von Begünstigten<sup>8</sup> nicht unverhältnismäßig waren und räumte ein, dass juristische Personen „insoweit bereits einer erweiterten Verpflichtung zur Veröffentlichung ihrer Daten unterliegen“<sup>9</sup>.
11. Der EDSB empfiehlt daher, Artikel 110b Unterabsatz 2 folgendermaßen abzuändern: *„Ist der Betrag an Beihilfen, die ein Begünstigter, **der eine natürliche Person ist**, in einem Jahr erhalten hat, gleich oder niedriger als der von einem Mitgliedstaat gemäß Artikel 49 der Verordnung (EU) Nr. DZ/xxx festgesetzte Betrag, so veröffentlicht der Mitgliedstaat den Namen*

---

<sup>6</sup> Gemäß der Begriffsbestimmung in Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie 95/46/EG sind personenbezogene Daten alle Informationen über eine bestimmte oder eine bestimmbare natürliche Person. Diese Bestimmung kann direkt erfolgen, z. B. durch einen Namen, oder indirekt, z. B. mit Hilfe einer Identifizierungsnummer oder anderer Faktoren.

<sup>7</sup> EuGH, *Schecke*, Randnr. 87. Siehe ferner EGMR, Urteil *K.U./Finnland* vom 2. März 2009, Randnr. 48.

<sup>8</sup> Artikel 42 Absatz 8 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 209 vom 11.8.2005, S. 1), geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1437/2007 des Rates vom 26. November 2007 (ABl. L 322 vom 7.12.2007, S. 1) und die Verordnung (EG) Nr. 258/2008 der Kommission vom 18. März 2008 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates hinsichtlich der Veröffentlichung von Informationen über die Empfänger von Mitteln aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (ABl. L 76 vom 19.3.2008, S. 28).

<sup>9</sup> EuGH, *Schecke*, Randnr. 87.

*des Begünstigten in Abweichung von Artikel 110a Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a i der vorliegenden Verordnung nicht“.*

## II.2.2 Veröffentlichung von Daten natürlicher Personen

12. Bei natürlichen Personen stellt sich die Lage anders dar<sup>10</sup>. Der EDSB begrüßt, dass die Kommission alternative Verfahren der Veröffentlichung von Informationen über Begünstigte erwogen hat, bei denen zwar dem Grundsatz der Transparenz Genüge getan wird, gleichzeitig aber weniger in das Recht der Begünstigten auf Schutz der Privatsphäre und den Schutz personenbezogener Daten eingegriffen wird. Die in Erwägungsgrund 70b der Änderung erwähnte, von der Kommission 2011 durchgeführte Konsultation interessierter Kreise<sup>11</sup>, und die Erläuterungen in den Erwägungsgründen 70d bis 70h zeugen von diesen Bemühungen.
13. Die von der Kommission gewählte Option, der zufolge die Veröffentlichung von Daten von Begünstigten nach Maßgabe des erhaltenen Beihilfebetrags beschränkt wird, ist eine der vom Gerichtshof vorgeschlagenen Methoden. Bei den anderen vom Gerichtshof erwähnten Methoden wird die Veröffentlichung nach Maßgabe der Zeiträume, während der Begünstigte Beihilfen erhalten haben, der Häufigkeit oder auch der Art der Beihilfen beschränkt<sup>12</sup>. Der EDSB hält fest, dass sich die Kommission um das vom Gerichtshof geforderte Gleichgewicht bemüht.
14. Die Ausnahme von der Veröffentlichung bei Begünstigten unterhalb eines bestimmten Beihilfenschwellenwerts<sup>13</sup> wird durch die Verpflichtung ergänzt, die Gemeinde und den erhaltenen Beihilfebetrag dieser Begünstigten, zusammen mit einem von den Mitgliedstaaten ausgewählten Kode, zu veröffentlichen. Auch mit dieser Option sollen die Anregungen des Gerichtshofs in der Rechtssache Schecke aufgegriffen werden<sup>14</sup>. Der EDSB weist allerdings darauf hin, dass diese Daten noch immer eine Bestimmung der Person zulassen, insbesondere in kleineren Gemeinden mit wenigen Begünstigten und dass sie damit nach wie vor personenbezogene Daten sind<sup>15</sup>. Unterhalb des Schwellenwerts liegende betroffene Personen haben das Recht, die gleichen Datenschutzrechte wie die übrigen auszuüben. Der EDSB würde

---

<sup>10</sup> a.a.O.

<sup>11</sup> An der sich auch der EDSB beteiligte.

<sup>12</sup> EuGH, *Schecke*, Randnr. 79, 81, 89 und 92.

<sup>13</sup> Der Schwellenwert entspricht dem von den Mitgliedstaaten im Einklang mit Artikel 49 des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (KOM(2011)625 endgültig) festgelegten Betrag. Dabei handelt es sich entweder um einen Betrag, der 15 % der nationalen Durchschnittszahlung pro Begünstigten nicht überschreitet, oder um einen Betrag, der der nationalen Durchschnittszahlung je Hektar, multipliziert mit einem Zahlenfaktor, der gleich der Anzahl Hektar, höchstens aber 3 ist, entspricht. Dieser Betrag liegt zwischen 500 € und 1 000 € (mit Ausnahme von Zypern und Malta, wo der Betrag zwischen 200 € und 500 € liegt).

<sup>14</sup> EuGH, *Schecke*, Randnrn. 81 und 82.

<sup>15</sup> Vgl. Fußnote 5. Siehe hierzu auch die Stellungnahme 4/2007 der Artikel 29-Datenschutzgruppe zum Begriff „personenbezogene Daten“, angenommen am 20. Juni 2007 (WP 136), S. 13, abrufbar unter [http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2007/wp169\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2007/wp169_de.pdf).

daher die Aufnahme einer weiteren Bestimmung befürworten, der zufolge bei kleinen Gemeinden nur aggregierte Daten veröffentlicht werden.

### II.2.3. Begründung der Veröffentlichung

15. Der EDSB ist von der in Erwägungsgrund 70c genannten Begründung nicht überzeugt. Wie der Vorschlag am Beginn des Erwägungsgrunds besagt, hat der Gerichtshof in der Rechtssache *Schecke* die Legitimität des angestrebten Ziels einer verstärkten Transparenz und öffentlichen Kontrolle nicht bestritten. Der Erwägungsgrund begründet das Erfordernis der Veröffentlichung jedoch mit einem wirtschaftlichen Argument, im Wesentlichen mit der finanziellen Belastung durch die Anhebung der Mindestkontrollsätze über die derzeit geltenden Sätze. Gemäß diesem Erwägungsgrund ist die mögliche Verringerung von Vor-Ort-Kontrollen, die im neuen Finanzverwaltungs- und Kontrollsystem vorgesehen sind, ein Grund dafür, dass sich die nationalen Behörden verstärkt auf öffentliche Kontrolle verlassen müssen.
16. Der EDSB erinnert daran, dass gemäß Artikel 52 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union eine Beschränkung des Rechts auf Privatleben und auf den Schutz personenbezogener Daten<sup>16</sup> nur gerechtfertigt ist, wenn sie erforderlich und verhältnismäßig ist. Nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gilt ein solcher Eingriff als erforderlich, wenn er einem zwingenden gesellschaftlichen Bedürfnis entspricht, zu dem verfolgten Zweck in einem angemessenen Verhältnis steht, und wenn die von der Behörde angeführten Argumente zu seiner Begründung stichhaltig und ausreichend sind<sup>17</sup>. Nach Auffassung des Gerichtshofs der Europäischen Union erfordert der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit den Nachweis, dass weniger in die Privatsphäre eindringende Methoden nicht zur Verfügung standen<sup>18</sup>.
17. Der Ansicht des EDPS nach sollte in der Präambel besser erläutert werden, warum andere, weniger in die Privatsphäre eindringende Methoden dem Zweck der Transparenz nicht Genüge tun würden und weshalb die vom Gerichtshof vorgeschlagenen anderen Optionen als weniger geeignet als die von der Kommission gewählten angesehen wurden. Wie vom Gerichtshof bestätigt, sind Transparenz und öffentliche Kontrolle für sich genommen legitime Ziele und können nicht als Ersatz für konkrete Kontrollen und Vor-Ort-Kontrollen durch zuständige Behörden dargestellt werden. Sparzwänge mögen eine Verringerung solcher Kontrollen rechtfertigen, nicht aber die Veröffentlichung von Informationen über die Begünstigten.

### II.2.4. Dauer der Veröffentlichung

18. Der EDSB begrüßt, dass in Artikel 110a Absatz 3 der Zeitraum bestimmt ist, während dessen die Daten öffentlich zugänglich sind (zwei Jahre ab dem Zeitpunkt ihrer ersten Veröffentlichung). Er empfiehlt jedoch, in einem Erwägungsgrund zu begründen, warum gerade dieser Zeitraum gewählt

---

<sup>16</sup> Artikel 7 und 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

<sup>17</sup> EGMR, Urteil vom 4. Dezember 2008, *S. and Marper / UK*.

<sup>18</sup> EuGH, *Schecke*, Randnr. 74, 77, 79 und 86.

wurde, und inwieweit er zu einem ausgewogenen Verhältnis zwischen dem Grundsatz der Transparenz und dem Schutz personenbezogener Daten beiträgt.

### *III.2.5. Informationspflicht gegenüber der betroffenen Person*

19. Der EDSB begrüßt ferner Artikel 110c über die Unterrichtung der Begünstigten. In diesem Artikel sollte jedoch genauer die Verpflichtung der Mitgliedstaaten beschrieben werden, die Begünstigten über die Identität des für die Verarbeitung Verantwortlichen aufzuklären, seine Kontaktdaten anzugeben und darüber zu informieren, dass Begünstigte, die natürliche Personen sind, das Recht haben, im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung von Artikel 10 und 11 der Richtlinie 95/46/EG, unrichtige oder unvollständige personenbezogene Daten berichtigen oder sperren zu lassen.

## **IV. SCHLUSSFOLGERUNG**

20. Der EDSB begrüßt die Bemühungen der Kommission, ein Gleichgewicht zwischen dem Grundsatz der Transparenz und dem Recht der Begünstigten auf Schutz der Privatsphäre und den Schutz personenbezogener Daten herzustellen.

21. Dennoch empfiehlt er,

- die Ausnahme von der Veröffentlichung bei Begünstigten unterhalb des Schwellenwerts nur auf natürliche Personen anzuwenden (Artikel 110b);
- in Erwägungsgrund 70c besser zu begründen, weshalb andere, weniger in die Privatsphäre eindringende Maßnahmen dem Ziel der Transparenz nicht Genüge tun würden und warum andere Wege der Veröffentlichung als weniger angemessen betrachtet wurden;
- eine weitere Bestimmung aufzunehmen, die gewährleistet, dass bei kleinen Gemeinden nur aggregierte Daten veröffentlicht werden;
- in der Präambel die in Artikel 110a Absatz 3 gewählte Dauer der Veröffentlichung zu begründen;
- die in Artikel 110c festgelegten Informationen für betroffene Personen zu ergänzen.

Brüssel, den 9. Oktober 2012

**(unterzeichnet)**

Giovanni Buttarelli

Stellvertretender Europäischer Datenschutzbeauftragter