

Einfuhr-, Ausfuhr- und Versandregister bei OLAF
Stellungnahme zur Vorabkontrolle
Fall 2016-0674

Im Einfuhr-, Ausfuhr- und Versandregister (Import, Export and Transit Directory (IET)) bei OLAF werden Informationen über Warenbewegungen für Zollzwecke erfasst, darunter der Versender und der Empfänger der Waren, Informationen, die sich in der Regel auf Unternehmen beziehen, aber auch natürliche Personen identifizieren können. Es ist wichtig, Personen, deren Daten verarbeitet werden, angemessen hierüber zu informieren und zu gewährleisten, dass die zuständigen Behörden von Drittländern, die das System möglicherweise auch nutzen, angemessene Datenschutzgarantien bieten.

Brüssel, den 7. Dezember 2016

1) Sachverhalt

Im Einfuhr-, Ausfuhr- und Versandregister (IET oder „Register“) werden Anmeldungen für die Einfuhr, Ausfuhr (nur sensible Waren: Alkohol, Tabak, Energieerzeugnisse) und den internationalen Versand von Waren gespeichert. Damit soll zuständigen innerstaatlichen Behörden und der Kommission (OLAF)¹ die Möglichkeit geboten werden, Bewegungen zu analysieren, um Verstöße gegen die Zoll- und die Agrarregelung zu verhindern, zu untersuchen und zu verfolgen.

Der Versand-Teil des IET ist eine aktualisierte Fassung des bereits gemeldeten Transinformationssystems zur Betrugsbekämpfung (ATIS).²

In den allermeisten Fällen dürfte es sich bei den Versendern und Empfängern um juristische Personen handeln, doch dürfte ihr Name in einigen Fällen die Identifizierung natürlicher Personen erlauben. Denkbar - wenn auch selten - ist auch, dass Versender und Empfänger unmittelbar natürliche Personen sind.

Der Zugriff auf diese Informationen ist auf namentlich benannte Nutzer in den benannten Behörden und bei OLAF beschränkt.

Im Vergleich zum älteren ATIS sind folgende wichtige Änderungen vorgenommen worden:

- Speicherfristen für die Daten: so lang wie erforderlich, jedoch mit einer Höchstspeicherfrist von fünf Jahren, die in begründeten Fällen um zwei Jahre verlängert werden kann. Bisher wurden noch keine Kriterien zur Beantwortung der Frage festgelegt, ob eine Verlängerung erforderlich ist. Mit Blick auf die Festlegung von Kriterien plant OLAF eine Konsultation seiner eigenen Untersuchungsbeauftragten sowie der Mitgliedstaaten;
- Zugang für Drittlandsbehörden: OLAF plant die Öffnung des *Versand*-Teils des IET für Länder außerhalb der EU/des EWR, die Partei des Übereinkommens über ein gemeinsames Versandverfahren sind.³ Dies betrifft die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien (FYROM), Serbien und die Türkei. Die Behörden aus diesen Ländern werden aufgefordert, eine Reihe von Datenschutzklauseln im Anhang zur ATIS-Verwaltungsvereinbarung zu unterzeichnen, und die Mitgliedstaaten werden konsultiert, bevor ein Drittland an das System angeschlossen wird. Dieser Zugang für Drittländer ist noch nicht aktiviert;

¹ Die Liste der zuständigen Behörden ist die gleiche wie für das Zollinformationssystem (ZIS), siehe EDSB Fälle 2010-0797 bis -0799, Sammelstellungnahme vom 17. Oktober 2011, siehe https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Supervision/Priorchecks/Opinions/2011/11-10-17_OLAF_DE.pdf.

² EDSB Fall 2013-1296, Stellungnahme vom 18. Mai 2016, siehe https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Supervision/Priorchecks/Opinions/2016/16-05-18_OLAF_PC_DE.pdf.

³ Übereinkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft, der Republik Österreich, der Republik Finnland, der Republik Island, dem Königreich Norwegen, dem Königreich Schweden und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über ein gemeinsames Versandverfahren, ABl. L 226 vom 13.8.1987; dieses Übereinkommen wurde in der Zwischenzeit mehrfach geändert, zuletzt durch den Beschluss Nr. 1/2016 des Gemischten Ausschusses EU-EFTA „Gemeinsames Versandverfahren“ vom 28. April 2016 zur Änderung des Übereinkommens vom 20. Mai 1987 über ein gemeinsames Versandverfahren. Wie im Fall 2013-1296 gemeldet, hatten Norwegen, Island und Liechtenstein als Mitglieder des EWR bereits Zugang zu ATIS.

- Datenquellen: Der Inhalt von ATIS stammte aus dem Neuen EDV-gestützten Versandverfahren (NCTS)⁴; das IET enthält ferner Daten aus dem Einfuhrkontrollsystem (ICS)⁵ und dem Ausfuhrkontrollsystem (ECS).

OLAF hat einen Datenschutzhinweis für das IET erarbeitet, der auf seine Website eingestellt werden soll.

Die nachstehende Abbildung bietet einen Überblick über die Datenflüsse in dem System:

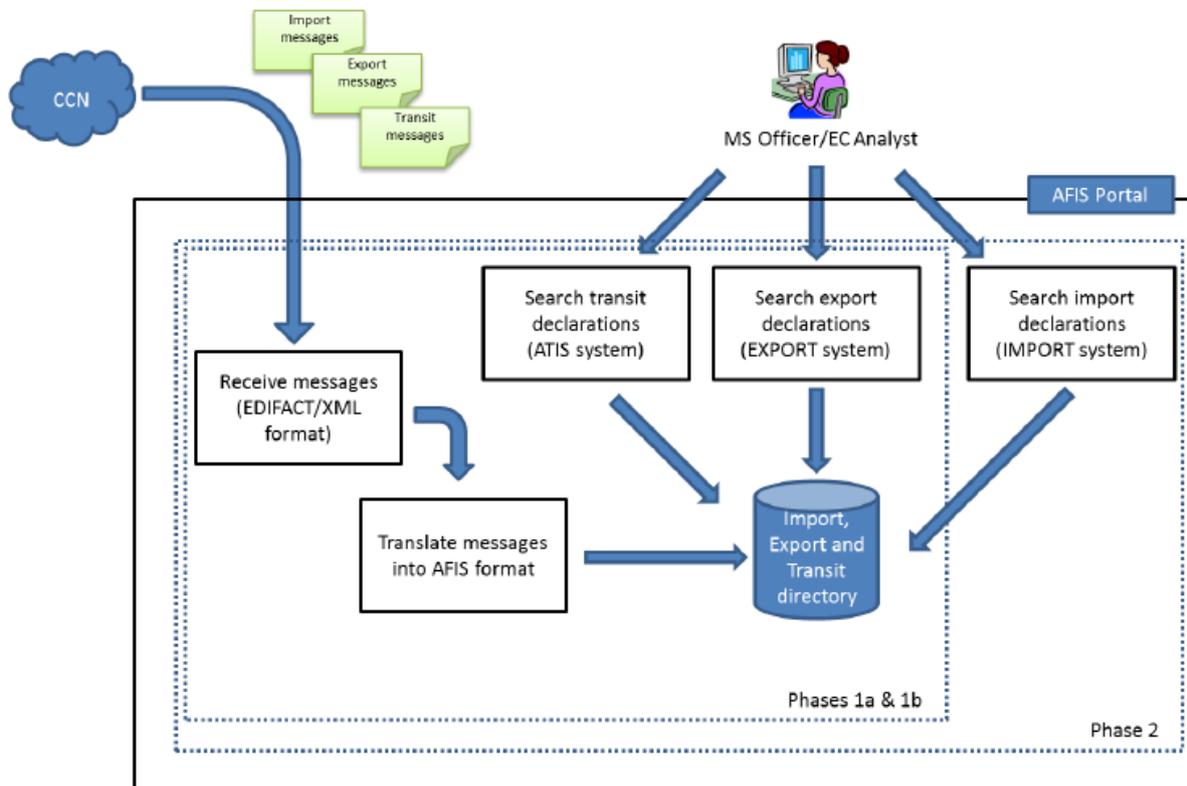


Abbildung 1: Überblick über das Einfuhr-, Ausfuhr- und Versandregister

CCN	CCN
Import messages	Einfuhrmitteilungen
Export messages	Ausfuhrmitteilungen
Transit messages	Versandmitteilungen
MS Officer / EC Analyst	MS Beamter / Analytiker der Kommission
AFIS Portal	AFIS-Portal
Receive messages (EDIFACT/XML format)	Mitteilungen empfangen (EDIFACT/XML-Format)
Search transit declarations (ATIS system)	Suche Versandanmeldungen (ATIS-System)
Search export declarations (EXPORT system)	Suche Ausfuhranmeldungen (EXPORT-System)
Search import declarations (IMPORT system)	Suche Einfuhranmeldungen (IMPORT-System)
Translate messages into AFIS format	Übersetze Nachrichten in AFIS-Format
Import, Export and Transit directory	Einfuhr-, Ausfuhr- und Versandregister
Phases 1a & 1b	Phasen 1a und 1b

⁴ <http://ec.europa.eu/dpo-register/details.htm?id=38088>

⁵ http://ec.europa.eu/ecip/help/faq/ens7_en.htm

2) Rechtliche Prüfung

Diese Vorabkontrollstellungnahme⁶ gemäß Artikel 27 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001⁷ („Verordnung“) befasst sich vorrangig mit Aspekten, die im Hinblick auf die Einhaltung der Verordnung problematisch sind oder ansonsten einer genaueren Betrachtung bedürfen. Bezüglich der in dieser Stellungnahme nicht behandelten Aspekte sieht der EDSB aufgrund der ihm vorliegenden Unterlagen keinen Äußerungsbedarf.

a) Rechtsgrundlage - Verknüpfung von Datenbanken (Artikel 27 Absatz 2 Buchstabe c) der Verordnung)

Rechtsgrundlage für das Einfuhr-, Ausfuhr und Versandregister ist Artikel 18d Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 515/1997, wobei dieser Artikel, der mit der Verordnung (EU) 1525/2015 hinzugefügt wurde, erst seit dem 1. September 2016 anzuwenden ist.

Dieser Artikel besagt, dass die Kommission (in der Praxis also OLAF) ein Register für Daten über die Einfuhr von Waren, den Versand von Waren und die Ausfuhr (nur von bestimmten) Waren erstellt und verwaltet. Er bildet die Rechtsgrundlage für das Register.

Gemäß dem dritten Unterabsatz dieses Artikels dupliziert „die Kommission systematisch Daten aus den von der Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 betriebenen Quellen“ in das Register. Damit besteht eine Rechtsgrundlage für die automatische Verknüpfung dieser anderen Datenbanken (ICS, ECS und NCTS) mit dem Register. Die Einzelheiten für den Betrieb des Versandsystems sind in der von den Mitgliedstaaten angenommenen ATIS-Verwaltungsvereinbarung geregelt.

b) Zugang für Drittländer

Artikel 9 der Verordnung enthält spezifische Bestimmungen für die Übermittlung personenbezogener Daten an Drittländer.⁸ Dieser Artikel bildet zum einen die Rechtsgrundlage für solche Übermittlungen, legt aber auch Anforderungen an die Garantien fest, die bei der Durchführung solcher Übermittlungen anzuwenden sind.

Zur ersten Frage (**Rechtsgrundlage**) ist in Artikel 18d Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 515/1997 in der geänderten Fassung mit einem Querverweis auf Artikel 29 derselben Verordnung festgelegt, für welche Behörden das Register zugänglich ist. Diese Liste, die auf Notifizierungen der Mitgliedstaaten beruht und veröffentlicht wird, ist ausdrücklich auf zuständige Behörden *der Mitgliedstaaten* beschränkt.

⁶ Gemäß Artikel 27 Absatz 4 der Verordnung hat der EDSB seine Stellungnahme innerhalb von zwei Monaten nach Eingang der Meldung abzugeben (Aussetzungen fallen nicht unter diese Frist). Die Meldung ging am 25. Juli 2016 ein. Am 29. Juli, 2. September und 31. Oktober 2016 ersuchte der EDSB um weitere Informationen und setzte den Fall jeweils aus; nach Erhalt der Informationen wurde die Aussetzung am 29. August, 21. September bzw. 15. November 2016 jeweils wieder aufgehoben. Am 24. November 2016 konsultierte der EDSB den DSB von OLAF zum Entwurf der Stellungnahme; dessen Kommentare gingen am 5. Dezember 2016 ein. Der EDSB muss seine Stellungnahme also bis spätestens 9. Dezember 2016 abgeben.

⁷ ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1.

⁸ Zu diesem gesamten Abschnitt siehe auch das Positionspapier des EDSB zur Übermittlung personenbezogener Daten an Drittländer und internationale Organisationen durch Organe und Einrichtungen der EU („Positionspapier“) vom 14. Juli 2014, abrufbar unter: https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Supervision/Papers/14-07-14_transfer_third_countries_DE.pdf

Artikel 19 hingegen enthält Vorschriften für den Austausch mit Behörden in Drittländern:

„Sofern sich das betreffende Drittland rechtlich zu der Unterstützung verpflichtet hat, die erforderlich ist, um alle Beweismittel für den Nachweis der Rechtswidrigkeit von Handlungen zu beschaffen, die der Zoll- oder der Agrarregelung zuwiderzulaufen scheinen, oder um das Ausmaß der Handlungen zu ermitteln, von denen festgestellt wurde, dass sie diesen Regelungen zuwiderlaufen, können ihm die nach Maßgabe dieser Verordnung eingeholten Informationen durch die Kommission [...], gegebenenfalls vorbehaltlich der vorherigen Zustimmung der zuständigen Behörden des Mitgliedstaats, der die Informationen zur Verfügung gestellt hat, [...] weitergegeben werden“.

Die Drittländer, die laut Planung Zugang zum IET erhalten sollen, sind Unterzeichner des Übereinkommens über ein gemeinsames Versandverfahren und haben mit der EU Abkommen über die Zusammenarbeit im Zollbereich unterzeichnet.⁹ Somit besteht eine Rechtsgrundlage für die Zusammenarbeit mit diesen Drittländern.

Die zweite Frage betrifft die angewandten **Garantien** - *Wie erfolgen diese Übermittlungen?*

Für die Bereitstellung solcher Garantien gibt es mehrere Möglichkeiten:

- 1) Bei Ländern, die anerkanntermaßen ein angemessenes Schutzniveau gewährleisten (Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung), sind keine weiteren Garantien zusätzlich zu den für Übermittlungen innerhalb der EU vorgeschriebenen erforderlich. FYROM, Serbien und die Türkei sind jedoch nicht als Länder eingestuft, die anerkanntermaßen angemessenen Schutz bieten.
- 2) In manchen Fällen können die in Artikel 9 Absatz 6 der Verordnung geregelten Ausnahmen zum Einsatz kommen. Sie sollten jedoch nicht auf strukturelle, wiederholte oder massive Übermittlungen angewandt werden.¹⁰ Bei der Nutzung des Registers dürfte es zu wiederholten Übermittlungen kommen, da die benannten Behörden des Drittlandes ganz normale Nutzer des Systems sein werden.
- 3) Schließlich kann der für die Verarbeitung Verantwortliche ausreichende Garantien bieten, beispielsweise im Wege von Vertragsklauseln oder internationalen Abkommen (Artikel 9 Absatz 7 der Verordnung).

Artikel 7 von Anlage 1 des Übereinkommens über das gemeinsame Versandverfahren lautet:

„1) Die Vertragsparteien verwenden die in Anwendung dieses Übereinkommens ausgetauschten personenbezogenen Daten nur für die Zwecke des gemeinsamen Versandverfahrens und für andere Zollverfahren oder die vorübergehende Verwahrung im Anschluss an das gemeinsame Versandverfahren.“

Diese Einschränkung verhindert nicht, dass die Zollbehörden diese Daten für eine Risikoanalyse und Untersuchungen während des gemeinsamen Versandverfahrens und für Gerichtsverfahren im Anschluss an das gemeinsame Versandverfahren verwenden. Werden die Daten für diese Zwecke verwendet, so werden die Zollbehörden, die die Auskunft erteilt haben, unverzüglich unterrichtet.

2) Die Vertragsparteien stellen sicher, dass personenbezogene Daten, die in Anwendung des Übereinkommens ausgetauscht wurden, im Einklang mit der

⁹ Nähere Informationen unter: https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/legal-framework/customs_matters_en

¹⁰ Positionspapier, S. 15.

Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates verarbeitet werden.

3) Jede Vertragspartei trifft die erforderlichen Maßnahmen, um die Einhaltung dieses Artikels sicherzustellen.“

FYROM, Serbien und die Türkei haben ferner alle das Übereinkommen des Europarates zum Schutz der Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten (SEV Nr. 108) ratifiziert.¹¹

Um Garantien zu gewährleisten, die über das Übereinkommen über ein gemeinsames Versandverfahren und die Ratifizierungen von SEV Nr.108 durch Empfängerländer hinausgehen, plant OLAF; die zuständigen innerstaatlichen Behörden der Drittländer, die das Übereinkommen über ein gemeinsames Versandverfahren unterzeichnet haben, aufzufordern, als Voraussetzung für einen Zugang zum System Vertragsklauseln zum Datenschutz zu unterzeichnen. Diese Klauseln werden in einem Anhang zur aktualisierten ATIS-Verwaltungsvereinbarung niedergelegt und lehnen sich an die Standardklauseln an, die OLAF für Vereinbarungen über Verwaltungszusammenarbeit verwendet.¹² Die Unterschiede bestehen in strengeren Vorschriften für das Outsourcing (Klausel 2.2) und im Fehlen einer Klausel, der zufolge OLAF „betroffenen Personen auf Ersuchen eine Kopie dieser Vereinbarung über die Verwaltungszusammenarbeit und ihrer Anhänge zur Verfügung stellen“ muss.

Diesen Klauseln stimmte der EDSB für die Verwendung in Vereinbarungen über die Verwaltungszusammenarbeit zu, die *gelegentliche* Übermittlungen personenbezogener Daten im Einklang mit Artikel 9 Absatz 6 Buchstabe d der Verordnung (Ausnahme im öffentlichen Interesse) zur Folge haben, um dort zumindest *einige* Garantien zu bieten. Der Kontext derartiger gelegentlicher Übermittlungen ist ein völlig anderer als beim Register, wo Drittlandsbehörden, genau wie Behörden der Mitgliedstaaten, ganz normale Nutzer des Versand-Teils des IET sein können.

Es sei jedoch auch darauf hingewiesen, dass Versender und Empfänger zwar natürliche Personen sein können (in der überwiegenden Zahl der Fälle handelt es sich um juristische Personen), und dass Informationen nur in beschränktem Umfang bereitgestellt werden (Adressen von Versendern und Empfängern).

Im Sinne der Transparenz **empfiehlt** der EDSB dem OLAF, den Wortlaut der Vertragsklauseln sowie eine Liste der unterzeichneten Klauseln auf der OLAF-Website zu veröffentlichen.

c) Informationspflicht gegenüber der betroffenen Person

Da die Daten nicht direkt bei der betroffenen Person erhoben werden, greift bezüglich der Informationspflichten des für die Verarbeitung Verantwortlichen Artikel 12 der Verordnung; dieser Artikel enthält eine Liste von Informationen, die der für die Verarbeitung Verantwortliche der betroffenen Person zu erteilen hat. Gemäß Artikel 12 Absatz 2 ist die aktive Information der betroffenen Person nicht erforderlich, wenn dies unmöglich ist oder unverhältnismäßigen Aufwand erfordert. In derartigen Fällen sind andere Garantien vorzusehen.

¹¹ SEV Nr. 108, siehe <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/108>

¹² Siehe ferner EDSB, Fall 2012-0086, siehe

https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Comments/2012/12-04-03%20Model%20Data%20Protection%20Clauses_OLAF_D-746_DE.pdf und

https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Comments/2012/12-07-16Model%20Data%20Protection%20Clauses_OLAF_D-1051_DE.pdf.

OLAF plant, auf seine Website einen Datenschutzhinweis zum Einfuhr-, Ausfuhr- und Versandregister mit allen in Artikel 12 geforderten Informationen einzustellen.

Der EDSB **empfiehlt** dem OLAF, den für das IET ausgearbeiteten Datenschutzhinweis auf seiner Website zu veröffentlichen.

Allein die Veröffentlichung reicht jedoch nicht zwangsläufig aus, um Artikel 12 Genüge zu tun, da dieser Artikel eine aktive Unterrichtung der betroffenen Person fordert. Nur wenn diese unmöglich ist oder einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordert, können andere Garantien wie *nur* eine Veröffentlichung erwogen werden.¹³

OLAF argumentiert, aufgrund der hohen Zahlen sei eine aktive Information aller betroffenen Personen in der Tat mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden. Der EDSB akzeptiert dieses Argument, merkt aber auch an, dass OLAF nicht leicht an Kontaktdaten (z. B. E-Mail) der betroffenen Personen herankommt. Es stellt sich also die Frage, welche anderen Garantien angewandt werden können.

Eine der Empfehlungen des EDSB in seiner ATIS-Stellungnahme lautete, Informationen über ATIS mit Hilfe der über das NCTS bereitgestellten Informationen zu erteilen. Ähnlich könnte auch bei dem Einfuhr-, Ausfuhr- und Versandregister vorgegangen werden: Die Tatsache, dass Daten am Ende in das Register eingehen werden, sollte an den ursprünglichen Erhebungspunkten (ICS, ECS, NCTS) erwähnt werden.

Diese anderen Systeme werden allerdings nicht von OLAF verwaltet, weshalb es diese Vorgehensweise nicht allein umsetzen kann. OLAF sollte sich jedoch mit den entsprechenden für die Verarbeitung Verantwortlichen in Verbindung setzen, damit bei ihnen die Informationen bereitgestellt werden (im Wesentlichen Informationen über das Register als Empfänger und ein Verweis auf die darüber von OLAF veröffentlichten Informationen). OLAF plant, dieses Thema mit den Mitgliedstaaten auf der nächsten planmäßigen Sitzung der einschlägigen Zollarbeitsgruppe zu erörtern (Dezember 2016).

Der EDSB **empfiehlt** dem OLAF, Kontakt mit den entsprechenden für die Verarbeitung Verantwortlichen aufzunehmen, um einen Link zu Informationen über das IET in die Informationen für betroffene Personen am ursprünglichen Erhebungspunkt aufzunehmen.

d) **Aufbewahrungszeiträume**

Gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e) der Verordnung dürfen personenbezogene Daten „nur so lange, wie es für die Erreichung der Zwecke, für die sie erhoben oder weiterverarbeitet werden, erforderlich ist, gespeichert werden“. In Artikel 18d Absatz 3 vierter Unterabsatz ist eine Speicherfrist von fünf Jahren festgelegt, die „falls gerechtfertigt, um weitere zwei Jahre verlängert“ werden kann.

Die Kriterien, anhand derer entschieden wird, ob eine Verlängerung „gerechtfertigt“ ist, wurden noch nicht festgelegt.

Der EDSB **empfiehlt** dem OLAF, Kriterien für eine Entscheidung darüber festzulegen, ob die Speicherfrist gemäß Artikel 18d Absatz 3 vierter Unterabsatz der Verordnung (EG) Nr. 515/1997 in der geänderten Fassung verlängert werden soll.

e) **Sicherheit / technische Ausgestaltung**

Gemäß Artikel 22 der Verordnung sind für die Verarbeitung Verantwortliche verpflichtet, „technische und organisatorische Maßnahmen zu treffen, die geeignet sind, ein Schutzniveau

¹³ Siehe auch EDSB, Fälle 2014-0888 und 2015-0545.

zu gewährleisten, das den von der Verarbeitung ausgehenden Risiken und der Art der zu schützenden personenbezogenen Daten angemessen ist“, und dies „unter Berücksichtigung des Stands der Technik“.

[...]

3) Empfehlungen und Verbesserungsvorschläge

In dieser Stellungnahme hat der EDSB mehrere Empfehlungen ausgesprochen, damit der Verordnung Genüge getan wird, und verschiedene Verbesserungsvorschläge formuliert. Sofern diese Empfehlungen umgesetzt werden, besteht nach Auffassung des EDSB kein Anlass zu der Annahme, dass ein Verstoß gegen die Verordnung vorliegt.

Im Hinblick auf nachstehende **Empfehlungen** erwartet der EDSB deren **Umsetzung sowie dokumentierte Nachweise** dieser Umsetzung innerhalb von **drei Monaten** nach Ergehen dieser Stellungnahme.

1. Veröffentlichung des Wortlauts der Vertragsklauseln sowie einer Liste der unterzeichneten Klauseln auf der OLAF-Website;
2. Veröffentlichung des für das IET ausgearbeiteten Datenschutzhinweises auf der OLAF-Website;
3. Kontaktaufnahme mit den entsprechenden für die Verarbeitung Verantwortlichen, um einen Link zu Informationen über das IET in die Informationen für betroffene Personen am ursprünglichen Erhebungspunkt aufzunehmen;
4. Festlegung von Kriterien für eine Entscheidung darüber, ob die Speicherfrist gemäß Artikel 18d Absatz 3 vierter Unterabsatz der Verordnung (EG) Nr. 515/1997 in der geänderten Fassung verlängert werden soll;
5. [...];
6. [...].

Brüssel, den 7. Dezember 2016

[gezeichnet]

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI