



Formelle Bemerkungen des EDSB zu einem Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss der Kommission zur Änderung des Durchführungsbeschlusses (EU) 2017/253 in Bezug auf Warnmeldungen wegen schwerwiegender grenzüberschreitender Gesundheitsgefahren sowie die Kontaktpersonen-Nachverfolgung von mittels Reiseformularen identifizierten Passagieren

1. Einleitung und Hintergrund

- Die folgenden formellen Bemerkungen des EDSB betreffen den Entwurf eines Vorschlags für einen Durchführungsbeschluss der Kommission zur Änderung des Durchführungsbeschlusses (EU) 2017/253 in Bezug auf Warnmeldungen wegen schwerwiegender grenzüberschreitender Gesundheitsgefahren sowie die Kontaktpersonen-Nachverfolgung von mittels Reiseformularen identifizierten Passagieren sowie dessen drei Anhänge (im Folgenden „Vorschlag“).
- Ziel des Vorschlags ist der Aufbau einer Plattform für den Austausch von **Reiseformularen (im Folgenden „PLF“) zum Zwecke der Ermöglichung eines** sicheren, rechtzeitigen und wirksamen Datenaustauschs zwischen den für das Frühwarn- **und Reaktionssystem (im Folgenden „EWRs“) zuständigen** Behörden der Mitgliedstaaten durch Gestattung der in interoperabler und automatischer Weise erfolgenden Übermittlung von Informationen aus deren bestehenden nationalen PLF-Datenbanken an andere für das EWRs zuständige Behörden.
- Im Vorschlag wird erklärt, dass die Mitgliedstaaten, indem sie die jeweils auszufüllenden nationalen PLF verschiedener Formate vorgeben, PLF-Daten von in ihr Hoheitsgebiet einreisenden grenzüberschreitenden Passagieren erheben, und dass, wenn bei einer Person, die ein PLF ausgefüllt hat, eine COVID-19-Infektion festgestellt wird, die im PLF erhobenen Daten dazu verwendet werden, den Reiseweg der Person festzustellen und die relevanten Informationen an diejenigen Mitgliedstaaten weiterzugeben, die hinsichtlich der Personen, die dem infizierten Passagier ausgesetzt gewesen sein könnten, die Verfahren zur Kontaktnachverfolgung durchführen müssen.
- In dem Vorschlag wird zudem erklärt, dass die für die öffentliche Gesundheit zuständigen Behörden einiger Mitgliedstaaten personenbezogene Daten, die durch nationale PLF erhoben wurden, bereits für die Zwecke der Kontaktpersonen-Nachverfolgung im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie untereinander austauschen, und zwar durch die schon bestehende technische Infrastruktur des EWRs. Im fünften Erwägungsgrund des Vorschlags heißt es jedoch, dass die technische Infrastruktur, die zurzeit im Rahmen des EWRs gestellt wird, noch nicht darauf ausgelegt ist, die Mengen an PLF-

Daten zu bewältigen, die durch die systematische und in großem Umfang erfolgende Verwendung von PLF erzeugt werden (z. B. bei grenzüberschreitenden Reisen mit öffentlichen Verkehrsmitteln mit vorab zugewiesenen Sitzplätzen wie Flugzeugen, gewissen Zügen, Fähren und Kreuzfahrten).

- Deshalb, so heißt es im sechsten Erwägungsgrund, zielt der Vorschlag darauf ab, eine Plattform für den PLF-Austausch aufzubauen, um den sicheren, rechtzeitigen und wirksamen Datenaustausch zwischen den für das EWRS zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zu ermöglichen, indem eine in interoperabler und automatischer Weise erfolgende Übermittlung von Informationen aus deren bestehenden nationalen PLF-Datenbanken an andere für das EWRS zuständige Behörden gestattet wird. Die Plattform für den PLF-Austausch soll auch den Austausch anderer für die Zwecke der Kontaktpersonen-Nachverfolgung erforderlicher epidemiologischer Daten ermöglichen.
- Der EDSB nimmt auch zur Kenntnis, dass im sechsten Erwägungsgrund des Vorschlags erklärt wird, dass verhindert werden soll, dass Tätigkeiten oder Maßnahmen sich mit bestehenden Strukturen und Mechanismen zur Überwachung, frühzeitigen Meldung und Bekämpfung schwerwiegender grenzüberschreitender Gesundheitsgefahren überschneiden oder in Widerspruch zu diesen stehen, weshalb die Plattform für den PLF-Austausch im Rahmen des EWRS entwickelt werden sollte, und zwar als Ergänzung der in dem System bestehenden selektiven Mitteilungsfunktion.
- Des Weiteren heißt es im sechsten Erwägungsgrund des Vorschlags, dass die vorgeschlagene Plattform für den PLF-Austausch auf der Austauschplattform aufbauen sollte, die bereits von der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA) entwickelt wurde. Im siebten Erwägungsgrund des Vorschlags heißt es, dass die Plattform für den PLF-Austausch vom Europäischen Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) betrieben werden wird. Abschließend heißt es im elften Erwägungsgrund des Vorschlags, dass die Nutzung der Plattform für den PLF-Austausch einstweilen freiwillig sein und es den Mitgliedstaaten freistehen sollte, Warnmeldungen im Rahmen der derzeit bestehenden technischen Infrastruktur des EWRS zu übermitteln, allerdings nur vorübergehend und nur, wenn dies dem Zweck der Kontaktpersonen-Nachverfolgung nicht zuwiderläuft.
- Die Einführung nationaler PLF, die in den Verantwortungsbereich der einzelnen Mitgliedstaaten fällt, ist nicht im Vorschlag geregelt.
- In Anknüpfung an informelle Anmerkungen des EDSB zum Vorschlagsentwurf vom 24. März 2021 wird mit diesen Bemerkungen das am 16. April 2021 gemäß Artikel 42

Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1725 (im Folgenden „EU-DSVO“)¹ gestellte formelle Ersuchen der Kommission bezüglich des Vorschlags beantwortet. Wir haben uns in den nachstehenden Bemerkungen auf die Bestimmungen des Vorschlags beschränkt, die in datenschutzrechtlicher Hinsicht relevant sind.

- Diese formellen Bemerkungen schließen künftige zusätzliche Kommentare des EDSB nicht aus, insbesondere falls weitere Probleme festgestellt werden oder neue Informationen verfügbar werden sollten. Darüber hinaus greifen diese formellen Bemerkungen etwaigen künftigen Maßnahmen, die der EDSB in Ausübung seiner Befugnisse gemäß Artikel 58 der Verordnung (EU) 2018/1725 einleitet, nicht vor.

2. Bemerkungen

2.1. Allgemeine Bemerkungen

- Der EDSB erinnert daran, dass die Einhaltung der Datenschutzvorschriften kein Hindernis für die Bekämpfung der COVID-19-Pandemie darstellt. Allerdings müssen sich die Mitgliedstaaten wie auch die EU-Organe bei allen von ihnen für die Verarbeitung personenbezogener Daten getroffenen Maßnahmen zur Bekämpfung von COVID-19 von den allgemeinen Grundsätzen der Wirksamkeit, Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit leiten lassen².
- Der EDSB begrüßt, dass in Erwägungsgrund 16 des Vorschlags bekräftigt wird, dass die für das EWRS zuständigen Behörden, wenn sie personenbezogene Daten grenzüberschreitender Passagiere verarbeiten, die über die Plattform für den PLF-Austausch ausgetauscht wurden, die Verordnung (EU) 2016/679 (DSGVO)³ einhalten müssen, während die Verarbeitung personenbezogener Daten, die die ECDC im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Zwecke der Kontaktpersonen-Nachverfolgung vornimmt, den Anforderungen der Verordnung (EU) 2018/1725 (EU-DSVO)⁴ genügen muss.
- Des Weiteren begrüßt der EDSB auch Erwägungsgrund 17 des Vorschlags, in dem nicht nur die Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten

¹ 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 Nr. 1247/2002/EG (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39-98).

² Siehe [EDPB guidelines 20200420 contact tracing covid with annex de.pdf \(europa.eu\)](https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/edpb_statement_2020_processingpersonaldataandcovid-19_en.pdf) Rn. 4; siehe auch https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/edpb_statement_2020_processingpersonaldataandcovid-19_en.pdf.

³ 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, S. 1-88.

⁴ 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 Nr. 1247/2002/EG, ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39.

infizierter Passagiere angegeben ist (Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe c und Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe i DSGVO), sondern auch anerkannt wird, dass der Durchführungsbeschluss angemessene und spezifische Maßnahmen zur Wahrung der Rechte und Freiheiten der betroffenen Person vorsehen sollte, einschließlich Maßnahmen zur Festlegung der für den Austausch notwendigen Datensätze; der für das EWRS zuständigen Behörden, mit denen die Daten in den verschiedenen Fällen ausgetauscht werden sollten; der angemessenen Sicherheitsmaßnahmen, einschließlich Verschlüsselung; sowie der Modalitäten der Datenverarbeitung, die unter den nationalen zuständigen Behörden innerhalb der Union über die Plattform für den PLF-Austausch erfolgt.

- Der EDSB begrüßt ferner, dass in Artikel 2c Absatz 1 und Erwägungsgrund 18 des Vorschlags klar geregelt ist, dass die für das EWRS zuständigen Behörden, die an der Plattform für den PLF-Austausch teilnehmen, bei der Eingabe und Übermittlung der Daten über die Plattform für den PLF-Austausch bis zum Empfang der Daten als gemeinsam für die Verarbeitung Verantwortliche im Sinne des Datenschutzrechts handeln. Diesbezüglich begrüßt der EDSB auch Anhang II des Vorschlags, in dem die jeweiligen Verantwortlichkeiten der gemeinsam für die Verarbeitung Verantwortlichen klar zugewiesen werden, auch in Bezug auf die Ausübung der Rechte der betroffenen Person.
- Abschließend merkt der EDSB an, dass Erwägungsgrund 19 und Artikel 2c Absatz 2 des Vorschlags bestimmen, dass das ECDC als Auftragsverarbeiter der über die Plattform für den PLF-Austausch ausgetauschten Daten fungieren wird, insbesondere indem es die Plattform für den PLF-Austausch bereitstellt und die Sicherheit der Verarbeitung gewährleistet, einschließlich der Übermittlung der über die Plattform für den PLF-Austausch ausgetauschten Daten. Diesbezüglich begrüßen wir auch, dass die Verpflichtungen des Auftragsverarbeiters gemäß Artikel 29 der EU-DSVO in Anhang III des Vorschlags klar niedergelegt sind.

2.2. Spezifische Bemerkungen

2.2.1. Zweck der Verarbeitung personenbezogener Daten

- Der EDSB nimmt zur Kenntnis, dass es in Erwägungsgrund 23 des Vorschlags heißt, dass sich der Zweck der Änderungen dieses Beschlusses vorerst auf die Kontrolle der COVID-19-Pandemie beschränken sollte, dass der Betrieb der PLF-Plattform jedoch in Zukunft auch ausgeweitet werden könnte auf Epidemien, bei denen der Austausch von PLF-Daten unter den Mitgliedstaaten für die Zwecke der Kontaktpersonen-Nachverfolgung unter den in Artikel 9 Absatz 1 und Artikel 9 Absatz 3 des Beschlusses Nr. 1082/2013/EU genannten Voraussetzungen bzw. Bedingungen erforderlich sein könnte.
- Ohne künftigen Entwicklungen vorzugreifen, empfiehlt der EDSB, im Vorschlag eindeutig zu regeln, dass die Benutzung der PLF-Plattform auf die Kontrolle der COVID-19-Pandemie beschränkt ist und dass künftige Bestrebungen, den

Betrieb der PLF-Plattform auf andere Epidemien auszuweiten, gegebenenfalls zu prüfen und, falls erforderlich, durch einen gesonderten Durchführungsbeschluss einzuführen sind.

2.2.2. Betroffene Personen, deren Daten in der Plattform für den PLF-Austausch verarbeitet werden

- Der EDSB merkt an, dass in Erwägungsgrund 16 des Vorschlags von der Verarbeitung personenbezogener Daten „grenzüberschreitender Passagiere“ die Rede ist, während es in Erwägungsgrund 17 des Vorschlags heißt, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten „infizierte Passagiere“ betreffen wird.
- Dem Vorschlag (und insbesondere seinem Anhang I) entnimmt der EDSB, dass die personenbezogenen Daten sämtlicher grenzüberschreitenden Passagiere mittels nationaler PLF verarbeitet werden und die personenbezogenen Daten infizierter Reisender innerhalb der unter den Vorschlag fallenden Plattform für den PLF-Austausch verarbeitet werden, soweit dies zwischen den Mitgliedstaaten zur Durchführung einer wirksamen Kontaktpersonen-Nachverfolgung erforderlich ist.
- Zur Klarstellung und im Interesse größerer Rechtssicherheit empfiehlt der EDSB, in den vorgenannten Erwägungsgründen ausdrücklich klarzustellen, ob die Kategorien betroffener Personen, deren Daten durch die Plattform für den PLF-Austausch verarbeitet würden, ausschließlich auf infizierte Passagiere beschränkt sind oder ob auch andere grenzüberschreitende Passagiere betroffen sein könnten, was die Zwecke der Kontaktpersonen-Nachverfolgung in Bezug auf SARS-CoV-2 angeht.

2.2.3. Kategorien verarbeiteter personenbezogener Daten

- Der EDSB merkt an, dass in Artikel 2b und Anhang I des Vorschlags die Kategorien der personenbezogenen Daten angegeben sind, die für die Zwecke der Kontaktpersonen-Nachverfolgung in Bezug auf SARS-CoV-2 verarbeitet werden.
- Im neunten Erwägungsgrund des Vorschlags wird ein gemeinsames System der Europäischen Union erwähnt, nämlich die digitalen EU-Reiseformulare (EUdPLF), und zwar im Hinblick auf eine Harmonisierung des Systems (einschließlich eines gemeinsamen PLF) und die Einrichtung einer einzigen Eingabestelle und Datenbank für die PLF-Erhebung. Der derzeitige Vorschlag umfasst jedoch weder die Schaffung des EUdPLF noch regelt er die diesbezügliche Verarbeitung personenbezogener Daten. Insoweit erinnert der EDSB daran, dass er vor der Schaffung des EUdPLF konsultiert werden muss. Um zu gewährleisten, dass der Datenminimierung in vollem Umfang Genüge getan wird, empfiehlt der EDSB, den Vorschlag um einen weiteren Anhang zu ergänzen, der eine gemeinsame PLF-Vorlage enthält, die von den für das EWRS zuständigen Behörden, die ein PLF-System benutzen, verwendet werden könnte. Alternativ könnte eine solche gemeinsame PLF-Vorlage zum Beispiel

auch vom Netzwerk für elektronische Gesundheitsdienste (eHealth-Netzwerk) bereitgestellt werden.

2.2.4. Angabe der gemeinsam für die Verarbeitung Verantwortlichen, der Auftragsverarbeiter und Unterauftragsverarbeiter

- Wie bereits erwähnt, wird festgelegt, dass die für das EWRS zuständigen Behörden, die an der Plattform für den PLF-Austausch teilnehmen, gemeinsam für die Verarbeitung Verantwortliche im Sinne des Datenschutzrechts sind, und zwar von der Eingabe und Übermittlung der Daten über die Plattform für den PLF-Austausch bis zum Empfang der Daten; das ECDC wird dagegen als Auftragsverarbeiter der über die Plattform für den PLF-Austausch ausgetauschten Daten handeln.
- Nach dem Verständnis des EDSB wird die Plattform für den PLF-Austausch zwar im Rahmen des EWRS entwickelt, jedoch als eine Ergänzung der in dem System bestehenden selektiven Mitteilungsfunktion. Deshalb verstehen wir es auch so, dass sich die Rolle, die das ECDC beim Betrieb der Plattform für den PLF-Austausch spielt, im Vergleich zu seiner Rolle innerhalb des EWRS in Grenzen halten wird⁵.
- Der EDSB merkt auch an, dass gemäß Anhang III des Vorschlags die Rolle des ECDC als Auftragsverarbeiter für die PLF-Austausch-Plattform Folgendes umfasst: a) die Festlegung der technischen Mindestanforderungen, um eine reibungslose und sichere Ein- und Ausgliederung nationaler PLF-Datenbanken zu ermöglichen; b) die Sicherstellung der Interoperabilität nationaler PLF-Datenbanken auf sichere und automatisierte Weise; c) die Gestaltung und Implementierung der neuen unionsrechtlichen Anforderungen. Was Punkt c) angeht, ist der EDSB der Auffassung, dass die Gestaltung und Implementierung der neuen Anforderungen an die Austauschplattform so zu verstehen sein sollte, dass sich diese auf bereits angenommene Unionsrechtsakte bezieht; dies sollte im Vorschlag ausdrücklich mit genauer Angabe der entsprechenden Fundstellen klargestellt werden. Sollte sich Punkt c) von Anhang III des Vorschlags auf einen neuen Unionsrechtsakt beziehen, so empfiehlt der EDSB, den vorgenannten Punkt aus Anhang III zu streichen.
- Hinsichtlich der Anweisungen, die die Mitgliedstaaten als gemeinsam Verantwortliche dem ECDC als Auftragsverarbeiter erteilen, merkt der EDSB an, dass Abschnitt 1 des Anhangs II bestimmt, dass: Weisungen an den Auftragsverarbeiter von der Anlaufstelle der gemeinsam Verantwortlichen zu senden sind, im Einverständnis mit den anderen gemeinsam Verantwortlichen. Der Klarheit halber

⁵ Hinsichtlich der datenschutzrechtlichen Rolle des ECDC im EWRS siehe [Formelle Kommentare des EDSB zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung eines Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten, zur Änderung der Verordnung \(EU\) Nr. 851/2004](#) vom 8. März 2021.

schlägt der EDSB vor, noch deutlicher zu formulieren, wie eine Entscheidung (Vereinbarung) der gemeinsam Verantwortlichen über die dem Auftragsverarbeiter zu erteilenden Weisungen in der Praxis zustande kommt, sowie die praktischen Modalitäten der Mitteilung derartiger Weisungen klarzustellen.

- Der EDSB merkt an, dass es in Artikel 2a Absatz 7 des Vorschlags heißt, dass die Kommission hinsichtlich der Wahrnehmung der dem ECDC durch diesen Beschluss übertragenen Aufgaben mit ihm zusammenarbeitet, insbesondere im Hinblick auf technische und organisatorische Maßnahmen in Bezug auf Einsatz, Implementierung, Betrieb, Wartung und Weiterentwicklung der Plattform für den PLF-Austausch, und dass Artikel 2c Absatz 4 bestimmt, dass das ECDC die Kommission als Unterauftragsverarbeiter beauftragt und sicherstellt, dass die in diesem Beschluss niedergelegten Datenschutzpflichten auch für die Kommission gelten. Des Weiteren heißt es in Anhang III, dass das ECDC zur Erfüllung seiner Verpflichtungen als Auftragsverarbeiter von Daten auf der Plattform für den PLF-Austausch die Kommission als Unterauftragsverarbeiter beauftragt und sicherstellt, dass die in diesem Beschluss niedergelegten Datenschutzpflichten auch für die Kommission gelten.
- Diesbezüglich schlägt der EDSB, was die Rolle der Kommission als Unterauftragsverarbeiter betrifft, außerdem vor, in Erwägungsgrund 16 des Vorschlags, wo es um die Anwendbarkeit der EU-DSVO auf die Verarbeitung personenbezogener Daten geht, die Kommission zu erwähnen.
- Abschließend merkt der EDSB an, dass die Plattform für den PLF-Austausch, in Einklang mit dem sechsten Erwägungsgrund des Vorschlags, auf der bereits von der EASA entwickelten Austauschplattform aufbauen sollte. In diesem Zusammenhang empfiehlt der EDSB, klarzustellen, was dies in der Praxis bedeuten würde, und zwar insbesondere, ob im Kontext der Verarbeitung personenbezogener Daten mittels der Plattform für den PLF-Austausch eine Rolle für die EASA vorgesehen würde.

2.2.5. Datenspeicherfrist

- Der EDSB begrüßt, dass Artikel 2a Absatz 6 des Vorschlags bestimmt, dass die für das EWRS zuständigen Behörden die PLF und die epidemiologischen Daten, die sie über die Plattform für den PLF-Austausch empfangen, nicht länger speichern dürfen, als es nach der Speicherfrist zulässig ist, die im Kontext ihrer nationalen Tätigkeiten zur Kontaktpersonen-Nachverfolgung wegen SARS-CoV-2 gilt.
- Diesbezüglich ist der EDSB der Auffassung, dass der Vorschlag ausdrücklich klarstellen sollte, dass er keine Rechtsgrundlage dafür bietet, personenbezogene Daten, die mittels PLF für die Zwecke der Kontaktpersonen-Nachverfolgung wegen SARS-CoV-2 erlangt werden, zu speichern. Die betreffende Rechtsgrundlage muss sich auf jeden Fall aus dem Recht des Mitgliedstaats ergeben.

2.2.6. Speicherung personenbezogener Daten

- Nach dem Verständnis des EDSB werden auf der Plattform für den PLF-Austausch keinerlei personenbezogene Daten gespeichert. Diesbezüglich begrüßt der EDSB den achten Erwägungsgrund sowie Artikel 2a Absatz 5 des Vorschlags, wo klar geregelt ist, dass auf der Plattform für den PLF-Austausch keine PLF- und epidemiologische Daten gespeichert werden.
- Gemäß Artikel 2a Absatz 5 des Vorschlags ist dem ECDC der Zugriff auf die Daten nur zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen Funktionsweise der Plattform für den PLF-Austausch gestattet. Nach dem Verständnis des EDSB wäre für dieses spezifische Erfordernis keine Datenspeicherung nötig; es bezöge sich also auf den Fall, dass das ECDC wegen technischer Eingriffe zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen Funktionsweise der Plattform auf Daten zugreifen müsste, die gerade durch die Plattform für den PLF-Austausch durchgeleitet würden.
- Der EDSB merkt auch an, dass für den Fall, dass die Plattform für den PLF-Austausch ausgetauschte Daten speichern würde, eingehendere Regeln für die Speicherbegrenzung festgelegt werden müssten.

Brüssel, den 6. Mai 2021

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI
(elektronisch unterzeichnet)