



EDPS
EUROPÄISCHER DATENSCHUTZBEAUFTRAGTER

STELLUNGNAHME DES EDSB ZUM ENTWURF FÜR EINEN BESCHLUSS DER KOMMISSION ÜBER ZUSÄTZLICHE SPEZIFISCHE ARBEITSSCHUTZREGELN FÜR DIE FORSCHUNGSSTÄTTE DER KOMMISSION AM STANDORT ISPRA („Super Green Pass“ für Arbeitskräfte, die das 50. Lebensjahr vollendet haben) (Fall 2022-0168)

1. EINLEITUNG

1. Diese Stellungnahme betrifft die von der Gemeinsamen Forschungsstelle („JRC“) der Europäischen Kommission gemäß Artikel 41 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1725¹ („Verordnung“) vorgenommene Unterrichtung über ihren überarbeiteten Beschlussentwurf bezüglich der digitalen Überprüfung digitaler COVID-Zertifikate der EU (EUDCC) von Bediensteten und Besuchern des Standorts Ispra der JRC, die dem EDSB am 4. Februar 2022 übermittelt wurde.
2. Unterrichtungen gemäß Artikel 41 Absatz 1 der Verordnung werden vom EDSB gemäß seinem Leitdokument zu Konsultationen und Genehmigungen im Bereich Aufsicht und Durchsetzung² als Konsultationsersuchen behandelt.
3. Der EDSB gibt diese Stellungnahme gemäß Artikel 58 Absatz 3 Buchstabe c der Verordnung ab.
4. Der EDSB verweist auf die Leitlinien des EDSB zur Rückkehr an die Arbeitsstätte und zur Überprüfung des COVID-19-Immunitäts- oder Infektionsstatus durch EU-

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, ABI. L 295 vom 21.11.2018, S. 39-98.

² Leitdokument zu Konsultationen und Genehmigungen im Bereich Aufsicht und Durchsetzung, 8. Mai 2020, [nur in englischer Sprache] abrufbar unter https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/20-05-08_policy_on_consultations_en.pdf.

Institutionen („EDSB-Leitlinien“).³

2. HINTERGRUNDINFORMATIONEN

5. Am 3. November 2021 unterrichtete die JRC den EDSB über einen Entwurf für einen Beschluss der Kommission zur Regelung der Verarbeitung personenbezogener Daten für die digitale Überprüfung digitaler COVID-Zertifikate der EU („Green Pass“) von Bediensteten und Besuchern des italienischen Standorts Ispra der JRC (EDSB Fall 2021-1000).
6. Am 29. November 2021 gab der EDSB seine Stellungnahme zur vorgenannten Konsultation ab. Im Anschluss an die Konsultation wurde der Beschlussentwurf am 6. Dezember 2021 vom Generaldirektor der JRC angenommen.
7. Am 7. Januar 2022 erließ die italienische Regierung ein Gesetzesdekret⁴, das unter anderem vorschrieb, dass Personen, die das 50. Lebensjahr vollendet haben und italienische Staatsangehörige oder Unionsbürger mit Wohnsitz in Italien oder Drittstaatsangehörige im Besitz einer Karte des italienischen Gesundheitssystems sind, der Zutritt zur Arbeitsstätte nur gegen Vorlage eines Zertifikats, das die Impfung gegen COVID-19 oder die Genesung von COVID-19 bestätigt, gewährt wird. Diese Verpflichtung gilt vom 15. Februar 2022 bis zum 15. Juni 2022.
8. In diesem Gesetzesdekret wird auf die den Arbeitgebern durch das Gesetzesdekret Nr. 127/2021⁵ auferlegte Überprüfungspflicht Bezug genommen, wobei diese Verpflichtung dahingehend präzisiert wird, dass „Arbeitgeber“ ab dem 15. Februar 2022 bis zum 15. Juni 2022 überprüfen müssen, dass **Arbeitnehmer, die das 50. Lebensjahr vollendet haben, ein Impf- oder Genesungszertifikat** besitzen.
9. In derselben Bestimmung wird auch auf Artikel 3ter des Gesetzesdekrets Nr. 44/2021 Bezug genommen, in dem die **der Impfpflicht unterliegenden Berufsgruppen** festgelegt sind, wobei als „geimpft“ gilt, wer eine „Auffrischungsdosis“ erhalten hat.
10. Das neue Gesetzesdekret bewirkt keine direkte Änderung der im Gesetzesdekret Nr. 127/2021 vorgesehenen Maßnahmen. Allerdings ändert es die für ein gültiges Impfbzertifikat zu erfüllenden Anforderungen (d. h. drei Impfdosen) und es sieht auch die u. a. gemäß Artikel 9quinquies des Gesetzesdekrets Nr. 127/2021 genannte Verpflichtung der Arbeitgeber vor, ausschließlich bei Arbeitnehmern, die das 50. Lebensjahr vollendet haben, zu überprüfen, dass sie ein Impfbzertifikat oder ein

³ [Nur in englischer Sprache] abrufbar auf der Website des EDSB unter https://edps.europa.eu/system/files/2021-08/21-08-09_guidance_return_workplace_en_0.pdf.

⁴ Gesetzesdekret Nr. 1 vom 7. Januar 2022 (Decreto-Legge 7 gennaio 2022, n. 1, „Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza COVID-19, in particolare nei luoghi di lavoro, nelle scuole e negli istituti della formazione superiore“).

⁵ Gesetzesdekret Nr. 127 vom 21. September 2021, in Gesetz umgewandelt durch das Gesetz Nr. 165 vom 19. November 2021 (L.19 novembre 2021, n. 165 (Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana [Amtsblatt der Republik Italien] vom 20.11.2021, Nr. 277)).

Genesungszertifikat besitzen. Entsprechend ihrer Praxis und dem rechtlichen Rahmen für die Umsetzung der Arbeitsschutzvorschriften ihrer Aufnahmestaaten beabsichtigt die JRC, die Voraussetzungen für den Zutritt zur Arbeitsstätte, die die Kommission gemäß dem Beschluss C(2021) der Kommission vom 14. Oktober 2021 am Standort Ispra der Gemeinsamen Forschungsstelle anzuwenden beschlossen hatte, zu ändern.

11. Mit Schreiben vom 4. Februar 2022 unterrichtete die JRC den EDSB über ihren neuen Entwurf eines Beschlusses bezüglich der digitalen Überprüfung digitaler COVID-Zertifikate am Standort Ispra der JRC, der den diesbezüglichen Änderungen der italienischen Gesetze Rechnung trägt. Die JRC unterrichtete den EDSB über:
 - den Beschluss der Kommission vom 6.12.2021 zur Änderung des Beschlusses des Generaldirektors der JRC vom 18. August 2017 über zusätzliche spezifische Arbeitsschutzregeln für den Kommissionsstandort Ispra (C(2021) 9150 final) – bereits Gegenstand des Beschlusses 2021-1000 des EDSB – und
 - den neuen Entwurf für einen Beschluss der Kommission zur Änderung des Beschlusses des Generaldirektors der JRC vom 18. August 2017 über zusätzliche spezifische Arbeitsschutzregeln für den Kommissionsstandort Ispra („Beschlussentwurf“).
12. Im Hinblick auf die jüngsten Entwicklungen auf nationaler Ebene in Italien erklärte die JRC, dass „... die Verpflichtung bezüglich des Green Pass dahingehend geändert wurde, dass Personen mit Wohnsitz in Italien, die das 50. Lebensjahr vollendet haben, für den Zutritt zur Arbeitsstätte einen ‚**Super Green Pass**‘ vorlegen müssen. Der Super Green Pass wird nur denjenigen ausgestellt, die geimpft oder genesen sind (anders als der einfache **Green Pass**, der auch bei negativem COVID-19-Test ausgestellt wird). Diese Maßnahmen regeln den Zutritt zu Arbeitsstätten für Arbeitnehmer, externe Auftragnehmer, Auszubildende und Besucher.“⁶
13. Die Standortvereinbarung vom 22. Juli 1959, die die Kommission mit Italien als Aufnahmemitgliedstaat für den Standort der JRC in Ispra abgeschlossen hat, und die anschließenden Ausführungsmodalitäten sehen vor, dass die alleinige Verantwortung für die Anwendung der italienischen Arbeitsschutzgesetze am Standort Ispra (EUR/C/4199/1/66) bei der Kommission liegt.
14. Laut den vorliegenden Angaben beabsichtigt die JRC, für den Standort Ispra in Italien Regeln zu erlassen, die vorschreiben, dass Personal und Besucher dieser Arbeitsstätten weiterhin einen gültigen EUDCC (Green Pass) vorlegen müssen und dass alle, die das 50. Lebensjahr vollendet haben, einen Super Green Pass brauchen. Sowohl der Green Pass als auch der Super Green Pass werden mittels der relevanten nationalen mobilen App („App“) *VerificaC19* digital überprüft. Die italienischen Behörden arbeiten zurzeit daran, die Funktionsweise der App so zu ändern, dass sie automatisch erkennt, wer den Green Pass zeigen muss und wer den Super Green Pass

⁶ Erwägungsgrund 7 des Beschlussentwurfs.

zeigen muss.

3. RECHTLICHE ANALYSE UND EMPFEHLUNGEN

15. Der vorstehend beschriebene Verarbeitungsvorgang, d. h. die digitale Überprüfung von Zertifikaten, bei der ein QR-Code gescannt wird, stellt eine Verarbeitung im Sinne von Artikel 2 Absatz 5 der Verordnung dar und liegt folglich im Anwendungsbereich der Verordnung. Der EDSB ist der Ansicht, dass diese Verarbeitung die Grundrechte der natürlichen Personen auf Schutz der Privatsphäre und Datenschutz berührt.
16. Vorab weist der EDSB darauf hin, dass die Empfehlungen⁷, die er in seiner [Stellungnahme](#) zur Entwurfsfassung des Beschlusses C(2021) 9150 gegeben hat (Fall 2021-1000), nach wie vor gelten.

3.1. Rechtmäßigkeit der Verarbeitung in ihrer durch Beschlussentwurf geänderten Form

17. Mit **Beschluss vom 18. August 2017** zur Festlegung harmonisierter Grundsätze für den Arbeitsschutz der Bediensteten der Kommission, die an Standorten der JRC außerhalb Brüssels arbeiten, hat der Generaldirektor der JRC für alle Standorte der JRC außerhalb Brüssels die jeweils geltenden Gesetze und Vorschriften des nationalen Rechts angenommen, im Einklang mit dem Unionsrecht und dem Recht von Euratom und soweit mit den Vorrechten und Befreiungen vereinbar, die der Kommission nach dem Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union sowie Euratom und anderen einschlägigen internationalen Übereinkommen, wie etwa den Standortvereinbarungen, garantiert sind. Artikel 2 des genannten Beschlusses sieht vor, dass für jeden der Standorte der JRC außerhalb Brüssels spezifische detaillierte Arbeitsschutzvorschriften für das Personal angenommen werden.
18. Die **Standortvereinbarung**, die die Kommission am 22. Juli 1959 mit Italien als dem Aufnahmemitgliedstaat für den Standort der JRC in Ispra abgeschlossen hat, und die späteren Modalitäten⁸ sehen vor, dass die Verantwortung für die Anwendung der **italienischen Arbeitsschutzgesetze** am Standort Ispra (EUR/C/4199/1/66) allein bei Kommission liegt.
19. Mit **Beschluss C(2021) 7522 vom 14. Oktober 2021** änderte die Kommission den Beschluss des Generaldirektors der JRC vom 18. August 2017 hinsichtlich der zusätzlichen spezifischen Arbeitsschutzvorschriften für den Standort der Kommission in Ispra („Hauptbeschluss“) dahingehend, dass dieser Artikel 9quinquies Absätze 1 bis

⁷ Bezugnahme auf nationale Vorgaben, Informationshinweis, Auslaufklausel.

⁸ Artikel 31 des Anhangs F der Sitzvereinbarung.

4 des italienischen Gesetzesdekrets Nr. 526 vom 22. April 2021⁹ umsetzt, so wie dieser durch das Gesetzesdekret vom 21. September 2021 Nr. 127 („Gesetzesdekret 2021/127“) eingeführt wurde. Durch Letzteres wird die Anforderung, einen von den italienischen Behörden mittels einer speziellen nationalen Plattform ausgestellten EUDCC (das Impfung, Genesung oder negatives Testergebnis so wie im Dekret beschrieben bescheinigt) zu besitzen, um Zutritt zur jeweiligen Arbeitsstätte zu haben, ab dem 15. Oktober 2021 auf alle Arbeitnehmer im privaten und öffentlichen Sektor erstreckt. Die mit dem Beschluss C(2021) 7522 der JRC angenommene Maßnahme sieht die manuelle Überprüfung des EUDCC vor, die mittels **visueller Kontrolle** der Bediensteten und Besucher der JRC am Standort Ispra erfolgt. Im Beschluss C(2021) 7522 heißt es, dass das Gesetzesdekret 2021/127 „die nationalen Maßnahmen zur Durchführung der Arbeitsschutzgesetze oder sonstigen aufgrund der Verträge angenommenen Rechtsakte weder ergänzt noch modifiziert oder umsetzt. Es ist deshalb nicht Teil der nationalen Arbeitsschutzgesetze, auf die in den spezifischen detaillierten Vorschriften, die für den Standort Ispra gelten, verwiesen wird.“¹⁰ Im Beschluss wird jedoch hervorgehoben, dass die von den italienischen Behörden eingeführten Maßnahmen darauf abzielen, im Hinblick auf die Verbreitung von COVID-19 an Arbeitsstätten im öffentlichen und privaten Sektor ein höheres Maß an Sicherheit zu gewährleisten, indem die Verpflichtung, einen EUDCC zu besitzen, um Zutritt zur jeweiligen Arbeitsstätte zu haben, auf alle Arbeitnehmer im privaten und im öffentlichen Sektor ausgeweitet wird.¹¹ Wegen der hohen Anzahl externer Auftragnehmer am Standort Ispra (die dem Gesetzesdekret 2021/127 unterliegen) und um den Bediensteten und den externen Auftragnehmern dasselbe Maß an Schutz zu gewährleisten, sieht der Beschluss C(2021) 7522 als zusätzliche Arbeitsschutzmaßnahme vor, dass das Gesetzesdekret 2021/127 für jede Person gilt, die Zutritt zum Standort Ispra hat.¹² Der Beschluss C(2021) 9150 der Kommission vom 6. Dezember 2021 sieht die **digitale Überprüfung** des EUDCC vor.

20. Im Einklang mit ihrer Praxis und dem rechtlichen Rahmen für die Umsetzung der Arbeitsschutzvorschriften der Aufnahmestaaten, soweit dies mit dem Unionsrecht und insbesondere mit dem Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen vereinbar ist, hat die JRC die Absicht, sich weiterhin an die nationalen Vorschriften des Gesetzesdekrets vom 7. Januar 2022 über den Zutritt zu Arbeitsstätten anzulehnen. Auch wenn man den Beschluss C(2021) 9150 der Kommission vom 6. Dezember 2021 möglicherweise dahingehend auslegen könnte, dass er auch diese neue Situation abdeckt, hat die JRC im Interesse der Rechtssicherheit den Beschlussentwurf erstellt. Der EDSB begrüßt den Beschlussentwurf der JRC, der klarstellt, dass die neuen Anforderungen, die durch den italienischen Rechtsrahmen auferlegt wurden, auf den Zutritt zum Standort Ispra der JRC Anwendung finden.

⁹ Veröffentlicht in der Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana vom 22.4.2021, Nr. 96.

¹⁰ Erwägungsgrund 7.

¹¹ Erwägungsgrund 9.

¹² Erwägungsgrund 11.

21. Bevor die JRC in Erwägung ziehen kann, die digitale Überprüfung von EUDCC am Eingang zu ihren Räumlichkeiten vorzunehmen, muss die JRC prüfen, ob derartige Maßnahmen nach den **nationalen Rechtsvorschriften** ihres Aufnahmemitgliedstaats anwendbar sind, d. h., ob die nationalen Gesetze eine solche Maßnahme ausdrücklich vorsehen oder vorschreiben oder ob diese nach dem nationalen Recht des Aufnahmestaats verboten ist. Zwar genießen die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union (EU-Institutionen) gewisse **Vorrechte und Befreiungen** gegenüber EU-Mitgliedstaaten (nach dem „Protokoll“)¹³, doch diese Vorrechte und Befreiungen gelten nur für die Bereiche, die für die spezifische Arbeit der EU-Institutionen notwendig sind. Das Protokoll wird in der Regel mittels spezifischer Sitz- oder Einrichtungsvereinbarungen durchgeführt, die mit den Behörden des Aufnahmemitgliedstaats abgeschlossen werden. Ausnahmen vom Recht des Mitgliedstaats erstrecken sich im Allgemeinen nicht auf die Arbeitsschutzvorschriften¹⁴.
22. Im vorliegenden Fall nimmt die Kommission (JRC – Standort Ispra) auf die nationalen Rechtsvorschriften ihres Aufnahmemitgliedstaats Italien Bezug, um festzustellen, ob die Rechtsgrundlage für die Durchführung des Systems auf nationaler Ebene die Verwendung des Green Pass und des Super Green Pass als Mittel zur Minderung des Risikos der Ansteckung in der Arbeitsstätte zulässt.
23. Im Beschlussentwurf wird diese Verarbeitung auf Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung gestützt, da sie für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich ist, die im öffentlichen Interesse liegt. Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung muss die Rechtsgrundlage für die Verarbeitung im Unionsrecht festgelegt sein; der Beschlussentwurf erfüllt diese Voraussetzung. Auch wenn die digitale Überprüfung, um die es hier geht, lediglich ein Ergebnis (grün/gültig oder rot/ungültig) anzeigt, können bei dieser Überprüfung personenbezogene Daten, die die Gesundheit betreffen, sichtbar werden, z. B. Daten zum Impfstatus, den Testergebnissen (Letztere nur beim Green Pass) oder zur Genesung von einer COVID-19-Erkrankung. Gesundheitsdaten gelten als eine besondere Kategorie personenbezogener Daten, deren Verarbeitung gemäß Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung grundsätzlich untersagt ist. Die Verarbeitung solcher Daten für die Zwecke der digitalen Überprüfung von EUDCC auf Grundlage des Beschlussentwurfs fällt unter die Ausnahmen in Artikel 10 Absatz 2 Buchstaben b, g und i der Verordnung. Des Weiteren beruht die Verarbeitung auch auf Artikel 1e Absatz 2 des Beamtenstatuts, da die Kommission im Bereich Beschäftigung und soziale Sicherheit als Verantwortlicher handelt und zu Arbeitsschutzmaßnahmen zugunsten ihrer Bediensteten verpflichtet ist. Die Rechtsgrundlage ist gleichermaßen auf die Verarbeitung personenbezogener Daten von Bediensteten und anderen Mitarbeitern

¹³ Protokoll Nr. 7 über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union, ABl. C 115/266, 9.5.2008.

¹⁴ Vgl. Abschnitt 2 der [Leitlinien des EDSB zur Rückkehr an die Arbeitsstätte](#).

der JRC in Ispra anwendbar.

3.2. Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der weitergehenden Überprüfung des EUDCC und angemessene Garantien

24. Der Beschlussentwurf sieht vor, dass Personen, die das 50. Lebensjahr vollendet haben, einen besonderen Super Green Pass brauchen, um Zutritt zum Standort Ispra der JRC zu erhalten. Diese Maßnahme gilt für Bedienstete der JRC, Bedienstete anderer EU-Institutionen sowie allgemein für alle Besucher¹⁵.
25. Die Kommission muss eine Beurteilung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Anwendung des Gesetzesdekrets vom 7. Januar 2022 Nr. 1 auf den Standort Ispra der JRC¹⁶ vornehmen, auch im Hinblick auf. Dabei kann sich die Kommission allerdings auf die von den italienischen Behörden vorgenommene Beurteilung stützen, soweit diese auch für den Standort der JRC in Ispra relevant ist; dies hängt insbesondere davon ab, ob die Vorschriften genau gleich sind (in Bezug auf die Kategorien der betroffenen Personen; die Möglichkeit auf medizinischen Gründen beruhender Ausnahmen von der für Personen ab 50 Jahren geltenden Pflicht, einen Super Green Pass vorlegen zu müssen), sowie vom spezifischen Kontext der JRC. Aus dem Beschlussentwurf geht nicht hervor, dass die Kommission eine solche Beurteilung vorgenommen hat.

Empfehlung 1: Der EDSB empfiehlt der Kommission, eine Beurteilung vorzunehmen, ob die Anforderung, dass für den Zutritt zum Standort Ispra der JRC ein Super Green Pass vorgelegt werden muss, erforderlich und verhältnismäßig ist, und diese Beurteilung zu dokumentieren sowie in den Erwägungsgründen des Beschlussentwurfs auf diese Beurteilung zu verweisen.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

26. Der EDSB hat in dieser Stellungnahme eine Empfehlung gegeben und weist darauf hin, dass frühere Empfehlungen, die in der Stellungnahme des EDSB in der Sache 2021/1000 abgegeben wurden, um sicherzustellen, dass die Verarbeitung der Verordnung genügt, nach wie vor gelten.
27. Vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Rechenschaftspflicht erwartet der EDSB von der Kommission die Umsetzung der obigen Empfehlungen und hat daher beschlossen, **den Fall abzuschließen**.

¹⁵ Artikel 2 Absatz 2 sowie Artikel 2 Absatz 4 des Beschlussentwurfs.

¹⁶ Wie in den Leitlinien des EDSB (S. 4) ausgeführt, sollten EU-Institutionen, die von der nationalen Regelung des Aufnahmestaats abweichen möchten, zunächst prüfen, ob eine Abweichung nach den jeweiligen Sitz- oder Einrichtungsvereinbarungen, die mit dem Aufnahmemitgliedstaat abgeschlossen wurden, überhaupt zulässig ist.

Brüssel, den 11. Februar 2022

[elektronisch unterzeichnet]

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI