



Formelle Bemerkungen des EDSB zum Entwurf des Durchführungsbeschlusses der Kommission zur Ausarbeitung der gemeinsamen Merkblätter gemäß Artikel 83 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2018/1240

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf die 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/EG¹ („EU-DSVO“), insbesondere auf Artikel 42 Absatz 1, –

HAT DIE FOLGENDEN FORMELLEN BEMERKUNGEN ANGENOMMEN:

1. Einleitung und Hintergrund

1. Am 19. August 2022 veröffentlichte die Europäische Kommission den Entwurf eines Durchführungsbeschlusses der Kommission zur Ausarbeitung der gemeinsamen Merkblätter gemäß Artikel 83 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2018/1240 („Entwurf des Durchführungsbeschlusses“).
2. Ziel des Vorschlagsentwurfs ist die Ausarbeitung zweier gemeinsamer Merkblätter, die es den Mitgliedstaaten und den Grenzbehörden ermöglichen, von der Visumpflicht befreite Drittstaatsangehörige über die verschiedenen Anforderungen bezüglich einer gültigen Reisegenehmigung zwischen dem Übergangszeitraum und der Schonfrist sowie über die Bedingungen, Kriterien und Verfahren für die Beantragung einer ETIAS-Genehmigung zu informieren.
3. Der Vorschlagsentwurf wird gemäß Artikel 83 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2018/1240² angenommen.

¹ ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39.

² Verordnung (EU) 2018/1240 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. September 2018 über die Einrichtung eines Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS) und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1077/2011, (EU) Nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 und (EU) 2017/2226, Abl. L 236 vom 19.9.2018, S. 1.



4. Der EDSB hat bereits die Stellungnahme 3/2017 zu dem Vorschlag für ein Europäisches Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS)³ sowie am 1. Juni 2022 informelle Bemerkungen zum Textentwurf der öffentlichen ETIAS-Website abgegeben.
5. Mit den vorliegenden formellen Bemerkungen des EDSB wird ein Konsultationsersuchen der Europäischen Kommission vom 19. August 2022 gemäß Artikel 42 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1725⁴ („EU-DSVO“) beantwortet. In diesem Zusammenhang begrüßt der EDSB die Bezugnahme auf diese Konsultation in Erwägungsgrund 9 des Vorschlags.
6. Diese formellen Bemerkungen schließen künftige zusätzliche Bemerkungen des EDSB nicht aus, insbesondere, falls weitere Probleme festgestellt oder neue Informationen verfügbar werden sollten, beispielsweise infolge der Annahme einschlägiger Durchführungsrechtsakte oder delegierter Rechtsakte.⁵
7. Darüber hinaus lassen diese formellen Bemerkungen etwaige künftige Maßnahmen des EDSB in Ausübung seiner Befugnisse gemäß Artikel 58 EU-DSVO unberührt und beschränken sich auf die Bestimmungen des Vorschlagsentwurfs, die unter dem Blickwinkel des Datenschutzes relevant sind.

2. Bemerkungen

2.1. Allgemeine Bemerkungen

8. Der EDSB erinnert daran, dass die in Artikel 71 und Artikel 83 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2018/1240 dargelegte Verpflichtung, die breite Öffentlichkeit über die Reisegenehmigungspflicht zu informieren, eine der Grundlagen des Rechts des Einzelnen auf Schutz der Privatsphäre und auf Datenschutz, nämlich das Recht auf Information, betrifft. Informationen sind eine Voraussetzung dafür, dass betroffene Personen ihre Rechte gemäß dem geltenden Rechtsrahmen wahrnehmen können. Die nachfolgenden Bemerkungen sollen daher sicherstellen, dass die betroffenen Personen ordnungsgemäß und zweckmäßig über die Datenverarbeitung im ETIAS informiert

³ Europäischer Datenschutzbeauftragter, Stellungnahme 3/2017 zu dem Vorschlag für ein Europäisches Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS), https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-03-070_etias_opinion_en.pdf.

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).

⁵ Für den Fall anderer Durchführungsrechtsakte oder delegierter Rechtsakte mit Auswirkungen auf den Schutz der Rechte und Freiheiten natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten möchte der EDSB daran erinnern, dass er auch zu diesen Rechtsakten konsultiert werden muss. Gleiches gilt für künftige Änderungen, mit denen neue oder bestehende Bestimmungen, die direkt oder indirekt die Verarbeitung personenbezogener Daten betreffen, eingeführt bzw. geändert würden.

werden sowie darüber, wie sie ihre Rechte in Bezug auf diese Verarbeitung ausüben können.

2.2. Aufbau der Merkblätter

9. In den Anhängen zum Entwurf des Durchführungsbeschlusses sind zwei Merkblattentwürfe enthalten. Die beiden Merkblätter sind aktuell wie folgt aufgebaut:
 - *Wird es einen Übergangszeitraum geben?* (Anhang I) Wird es eine Schonfrist geben? (Anhang II)
 - *Wie kann ich einen Antrag einreichen?* (Anhang I und Anhang II)
 - *Was muss ich sonst noch wissen?* (Anhang I und Anhang II)

Die im ersten Abschnitt enthaltenen Informationen unterscheiden sich je nachdem, ob das Merkblatt Informationen zum Übergangszeitraum (Anhang I) oder zur Schonfrist (Anhang II) enthält. Die in den letzten beiden Abschnitten enthaltenen Informationen sind bei beiden Merkblättern gleich.

10. Der EDSB stellt fest, dass die Merkblätter zwar einige, aber nicht alle Informationen enthalten, die der Reisegenehmigungspflicht unterliegende Drittstaatsangehörige benötigen. In diesem Zusammenhang ist der Titel des letzten Abschnitts *„Was muss ich sonst noch wissen?“* möglicherweise irreführend, da er den Eindruck erweckt, dass alle Informationen, die eine Person benötigt, in diesem Absatz enthalten sind. Daher empfiehlt der EDSB, den Titel des letzten Abschnitts von *„Was muss ich sonst noch wissen?“* in *„Zusätzliche Informationen“* zu ändern.
11. Darüber hinaus empfiehlt der EDSB, einen ergänzenden Satz aufzunehmen, in dem erläutert wird, welche Voraussetzungen für die Beantragung der ETIAS-Reisegenehmigung gelten. Wenn die in das Merkblatt aufzunehmenden Informationen zu umfangreich sind, kann alternativ ein Link auf die entsprechende Seite der ETIAS-Website aufgenommen werden. Dazu könnte beispielsweise nach dem ersten Absatz ein Satz wie der folgende hinzugefügt werden: *„Um herauszufinden, ob Sie zu der Kategorie von Reisenden gehören, die vor Reisen in europäische Länder eine ETIAS-Genehmigung beantragen müssen, besuchen Sie [öffentliche Website – maßgebliche Unterseite].“*

2.3. Mindestangaben, die gemäß Artikel 71 der ETIAS-Verordnung in den Merkblättern enthalten sein müssen

12. In Erwägungsgrund 2 des Entwurfs des Durchführungsbeschlusses wird betont, dass nach Artikel 83 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2018/1240 die Merkblätter nicht nur Informationen zum Übergangszeitraum und zur Schonfrist enthalten müssen, sondern auch Informationen zu den Bedingungen, Kriterien und Verfahren für die Beantragung einer ETIAS-Genehmigung gemäß der Verordnung (EU) 2018/1240. In demselben Artikel

ist außerdem festgelegt, dass die Merkblätter mindestens die in Artikel 71 der Verordnung (EU) 2018/1240 genannten Angaben enthalten müssen.

13. Ein Vergleich der Merkblattentwürfe mit Artikel 71 zeigt jedoch, dass einige der Mindestangaben, die im Merkblatt enthalten sein müssen, fehlen. Dies betrifft insbesondere Folgendes:
 - In den Merkblättern wird nicht erläutert, dass in Fällen, in denen eine Reisegenehmigung abgelehnt wird, die Ablehnungsgründe in der betreffenden Entscheidung angegeben werden müssen. Sie enthalten auch keine Erklärung darüber, dass dem Antragsteller im Fall einer Ablehnung mitgeteilt wird, dass ihm ein Rechtsmittel zur Verfügung steht, wobei Informationen über das in einem solchen Fall zu befolgende Verfahren einschließlich der Einzelheiten über die zuständige Behörde und der Rechtsmittelfristen zu erteilen sind.⁶
 - In den Merkblättern ist weder angegeben, dass Antragsteller die ETIAS-Zentralstelle kontaktieren und darauf hinweisen können, dass ihre Reise aus humanitären Gründen erfolgt oder mit internationalen Verpflichtungen verbunden ist, noch werden die hierfür geltenden Bedingungen und Verfahren erläutert.⁷
14. Gemäß EU-DSVO und DSGVO erfordern die Grundsätze der Transparenz und der Verarbeitung nach Treu und Glauben, dass die betroffenen Personen in der Lage sind, die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten zu verstehen und ihr erforderlichenfalls zu widersprechen. Der EDSB erinnert bei dieser Gelegenheit an die Verpflichtung nach Artikel 83 Absatz 4 in Bezug auf Artikel 71 der Verordnung (EU) 2018/1240, und räumt dabei ein, dass einige der Angaben im Merkblattentwurf mittels Verlinkungen auf die öffentliche ETIAS-Website, auf der die entsprechenden Informationen zu finden sind, gemacht werden können.

2.4. Abschnitt „Wird es einen Übergangszeitraum geben?“

15. Im Abschnitt „*Wird es einen Übergangszeitraum geben?*“ heißt es bezüglich des Übergangszeitraums wie folgt: *„Wenn Sie [im Übergangszeitraum] nicht im Besitz einer ETIAS-Reisegenehmigung sind, werden Ihnen die Grenzbehörden dennoch das Überschreiten der Außengrenzen gestatten, sofern Sie ein gültiges Reisedokument vorlegen und alle übrigen Einreisevoraussetzungen erfüllen.“* Der EDSB ist der Ansicht, dass durch diese Formulierung der Eindruck erweckt wird, dass Drittstaatsangehörige im Übergangszeitraum zwar im Besitz einer ETIAS-Reisegenehmigung sein sollten, die Grenzbehörden ihnen aber gleichwohl das Überschreiten der Grenzen gestatten werden. Während des Übergangszeitraums ist die Pflicht bezüglich einer gültigen

⁶ Die Pflicht zur Bereitstellung dieser Informationen ist in Artikel 71 Buchstabe h der Verordnung (EU) 2018/1240 festgelegt.

⁷ Die Pflicht zur Bereitstellung dieser Informationen ist in Artikel 71 Buchstabe i der Verordnung (EU) 2018/1240 festgelegt.

ETIAS-Reisegenehmigung jedoch ausgesetzt. Dies ist in Artikel 83 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1240 ausdrücklich geregelt, und der EDSB empfiehlt daher, den Wortlaut entsprechend zu ändern, um klarzustellen, dass während des Übergangszeitraums keine Pflicht besteht, im Besitz einer gültigen Reisegenehmigung zu sein. Ebenso ist unklar, worauf die Kommission den Satz „Dies wird das Überschreiten der Grenzen erleichtern“ stützt, da während des Übergangszeitraums der Besitz einer ETIAS-Genehmigung grundsätzlich keine nennenswerten Auswirkungen auf die Reise eines Drittstaatsangehörigen haben sollte. Der EDSB erachtet diesen Satz daher als irreführend und schlägt vor, ihn zu streichen.

16. Ferner stellt der EDSB fest, dass dieser Abschnitt entgegen den Ausführungen in Artikel 83 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2018/1240 nicht die Pflicht zum Besitz einer gültigen Reisegenehmigung nach Ablauf des Zeitraums von sechs Monaten ab dem Datum der Inbetriebnahme des ETIAS (d. h. dem Ende des Übergangszeitraums) festlegt. Der EDSB empfiehlt daher, den oben zitierten Satz umzuformulieren, um zu verdeutlichen, dass die Pflicht, eine gültige Reisegenehmigung zu besitzen, mit dem Ablauf dieses Sechsmonatszeitraums beginnt, und zudem das genaue Datum anzugeben.
17. Generell ist der EDSB der Auffassung, dass der Hauptzweck des Merkblatts (die Reisenden darüber zu informieren, dass sie demnächst eine ETIAS-Genehmigung einholen müssen, und sie zu warnen, dass ihnen ohne eine solche Genehmigung die Einreise verweigert werden kann) durch den Wortlaut deutlicher vermittelt werden könnte, und schlägt daher vor, diese Aussage durch eine entsprechende Formatierung und ein entsprechendes Layout deutlicher hervorzuheben.

2.5. Abschnitt „Wird es eine Schonfrist geben?“

18. Im Abschnitt „Wird es eine Schonfrist geben?“ heißt es bezüglich der Schonfrist wie folgt: *„Wenn Sie [in der Schonfrist] nicht im Besitz einer ETIAS-Reisegenehmigung sind und wenn Sie erstmals seit [Datum des Endes des Übergangszeitraums] eine Außengrenze überschreiten, werden Ihnen die Grenzbehörden dennoch das Überschreiten der Außengrenzen gestatten, sofern Sie ein gültiges Reisedokument vorlegen und alle übrigen Einreisevoraussetzungen erfüllen.“* Der EDSB ist jedoch der Ansicht, dass im Einklang mit Artikel 83 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2018/1240 in dem Merkblatt erläutert werden sollte, dass Drittstaatsangehörige, die der Reisegenehmigungspflicht unterliegen, während der Schonfrist grundsätzlich im Besitz einer ETIAS-Reisegenehmigung sein müssen, und dass die oben genannte legale Einreisemöglichkeit lediglich eine begrenzte Ausnahme darstellt. Daher ersucht der EDSB die Kommission, den Wortlaut entsprechend anzupassen.

Brüssel, den 14. Oktober 2022

(elektronisch unterzeichnet)
Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI