



02318/09/DE
WP167

**Stellungnahme 8/2009
zum Schutz der von Duty-free-Shops innerhalb von Flug- und Seehäfen
erfassten und verarbeiteten Daten von Reisenden**

Angenommen am 1. Dezember 2009

Die Datenschutzgruppe wurde durch Artikel 29 der Richtlinie 95/46/EG eingesetzt. Sie ist das unabhängige Beratungsgremium der Europäischen Union in Datenschutzfragen. Ihre Aufgaben sind in Artikel 30 der Richtlinie 95/46/EG und in Artikel 15 der Richtlinie 2002/58/EG aufgeführt.

Die Sekretariatsgeschäfte werden wahrgenommen von: Europäische Kommission, Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit, Direktion C (Ziviljustiz, Grundrechte und Unionsbürgerschaft), B-1049 Brüssel, Belgien, Büro LX-46 01/190.

Webseite: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/index_de.htm

Die Arbeitsgruppe für den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten -

eingesetzt durch die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995,

gestützt auf Artikel 29 sowie Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe a) und Absatz 3 der Richtlinie sowie auf Artikel 15 Absatz 3 der Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002,

gestützt auf Artikel 255 EG-Vertrag und auf die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission,

gestützt auf ihre Geschäftsordnung -

hat folgende Stellungnahme angenommen:

Stellungnahme 8/2009 zum Schutz der von Duty-free-Shops innerhalb von Flug- und Seehäfen erfassten und verarbeiteten Daten von Reisenden

Einleitung

Das Gemeinschaftsrecht gestattet die Verbrauchsteuerbefreiung bei Einkäufen von Reisenden in Duty-free-Shops innerhalb von Flug- und Seehäfen. Derartige Einkäufe unterliegen jedoch bestimmten Bedingungen.

Zur Erfüllung dieser Bedingungen erfassen die meisten Duty-free-Shops in den EU-Mitgliedstaaten beim Kauf ihrer Waren Daten, einschließlich der Daten von Reisenden, und verarbeiten diese.

Die praktische Handhabung der Erfassung und Verarbeitung solcher Passagierdaten in den Duty-free-Shops in ganz Europa ist jedoch von Shop zu Shop sehr unterschiedlich.

Den Reisenden werden dabei keinerlei Informationen gegeben über die Erfassung von Daten, einschließlich ihrer personenbezogenen Daten, den Zweck der Erfassung, ihre Rechte und die Nutzung dieser Einzelheiten durch öffentliche Einrichtungen im Falle einer Übermittlung solcher Daten.

Die Europäische Kommission hat die Artikel-29-Datenschutzgruppe gemäß Artikel 30 der Richtlinie 95/46/EG beauftragt, diese Angelegenheit zu untersuchen und die jetzt in den Mitgliedstaaten der EU gängigen Praktiken im Hinblick auf auftauchende Datenschutzfragen zu überprüfen, wenn nötig auch mit Empfehlungen zu einer einheitlichen Anwendung der allgemeinen Datenschutzgrundsätze, wie sie in Duty-free-Shops innerhalb von Flug- oder Seehäfen einzuhalten sind.

Diese Stellungnahme analysiert die rechtlichen und praktischen Fragen im Zusammenhang mit der Erfassung und Verarbeitung von Passagierdaten in Duty-free-Shops und möchte den Geschäftsinhabern und den für die Überwachung der Durchführung des Gemeinschaftsrechts zuständigen Zollbehörden Leitlinien an die Hand geben, um zu einer einheitlicheren Anwendung der geltenden Vorschriften zu kommen.

Rechtsrahmen

Die Verbrauchsteuerbefreiung beruht auf folgenden Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts, die von allen Mitgliedstaaten umgesetzt und durchgeführt wurden:

a) Richtlinie 92/12/EWG des Rates vom 25. Februar 1992

zu ersetzen durch

b) Richtlinie 2008/118/EG des Rates vom 16. Dezember 2008 über das allgemeine Verbrauchsteuersystem und zur Aufhebung der Richtlinie 92/12/EWG (Verbrauchsteuerrichtlinie). Sie tritt am 1. April 2010 in Kraft.

Während die Richtlinie 92/12/EWG zu Verbrauchsteuerbefreiungen schweigt, liefert die Richtlinie 2008/118/EG eine eindeutige Rechtsgrundlage, wonach Waren in sogenannten Tax-free-Verkaufsstellen oder Duty-free-Shops in der Europäischen Union befreit werden können.

Artikel 14 der Verbrauchsteuerrichtlinie legt die Voraussetzungen fest, unter denen verbrauchsteuerpflichtige Waren von der Zahlung der Verbrauchsteuer durch die berechtigten Reisenden befreit werden können.

Diese Regelung gilt für Waren, die von Tax-free-Verkaufsstellen abgegeben und im persönlichen Gepäck von Reisenden mitgeführt werden, die sich an Bord eines Flugzeugs oder Schiffs in ein Drittland (oder Drittgebiet) begeben.

Im Sinne dieser Richtlinie gilt folgende Legaldefinition aus Artikel 14 (Absatz 5 Buchstabe b): „*Reisende, die sich in ein Drittgebiet oder Drittland begeben*“ sind alle Reisenden, die im Besitz eines Flugscheines oder einer Schiffsfahrkarte sind, worin als Endbestimmungsort ein Flug- oder Seehafen in einem Drittgebiet oder Drittland genannt ist.

Aufgrund dieser Bestimmungen kann eine ziemlich begrenzte Menge von Waren nur dann von der Verbrauchsteuer befreit werden, wenn der Reisende im Besitz eines Beförderungsdokuments, wie einer Bordkarte oder eines Fahrausweises ist, mit dem er außerdem noch die Europäische Union mit dem Ziel eines Ankunftsflug- oder -seehafens außerhalb der Gemeinschaft verlässt. Es wird jedoch nicht verlangt, dass sich der Reisende auch außerhalb der EU aufhält.

Um den Missbrauch der Steuerbefreiung zu verhüten, bestimmt die Richtlinie in Artikel 14 Absatz 3, dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen, um zu gewährleisten, dass bei Anwendung der Steuerbefreiung Steuerhinterziehung, -umgehung oder -missbrauch vorgebeugt wird.

Ein Hinweis auf Datenschutzvorschriften findet sich weder in Richtlinie 92/121/EWG noch in Richtlinie 2008/118/EG. Daher finden die allgemeinen Bestimmungen der Richtlinie 95/46/EG Anwendung.

Unterschiedliche Praktiken in Europa

Nach der Aufforderung der Europäischen Kommission begann die Artikel-29-Datenschutzgruppe im Sommer 2009 mit der Untersuchung der Art und Weise, wie die Daten der Reisenden von Duty-free-Shops erfasst und wie sie von diesen Shops selbst und von anderen verarbeitet werden. Das sich daraus ergebende Bild zeigt, dass die praktische Handhabung in den Duty-free-Shops europaweit große Unterschiede aufweist, was sich unter Umständen auf die unterschiedliche Auslegung des Gemeinschaftsrechts bzw. der nationalen Rechtsvorschriften oder auf die Tatsache zurückführen lässt, dass die Verbrauchsteuerrichtlinie erst am 1. April 2010 in Kraft tritt.

Bei ihren Untersuchungen fand die Artikel-29-Datenschutzgruppe die folgenden vier allgemeinen Erklärungsmodelle heraus, die unter Umständen in einigen Mitgliedstaaten Unterschiede aufweisen können.

1. Der Kauf von Duty-free-Artikeln ist ohne Angabe der Flugnummer nicht möglich. Zur Prüfung, ob ein Reisender zur Verbrauchsteuerbefreiung berechtigt ist, und zur Vermeidung von Missverständnissen oder Diskussionen mit Reisenden müssen alle Reisenden dem/der Kassierer/in ihre Bordkarte zeigen, die elektronisch gescannt wird, um festzustellen, ob der betreffende Flug zur Befreiung berechtigt. Es werden keine weiteren Daten, wie z. B. Name oder Reisepassnummer, erfasst und gespeichert. Geht der Flug tatsächlich an einen Endbestimmungsort außerhalb der EU, so weist die Registrierkasse den vom Kunden zu zahlenden reduzierten Preis aus.

Die Flugdaten und die gekauften und mit an Bord genommenen Artikel werden für einen Zeitraum von 10 Jahren gespeichert, damit der betreffende Duty-free-Shop auch noch zu einem späteren Zeitpunkt von den zuständigen Zollbehörden geprüft werden kann.

2. In einem anderen Mitgliedstaat erfassen die Duty-free-Shops auf den Flughäfen eine Menge Daten über die Reisenden. Im Fall des Einkaufs von Waren, die von der Verbrauchsteuer befreit sind, sehen die entsprechenden Zollvorschriften zu Zwecken der Nachprüfung vor, dass alle Verkaufsstellen einen detaillierten Kassenschein aufbewahren müssen, der neben anderen Informationen auch die ersten fünf Buchstaben der Identität des Käufers, die ersten fünf Buchstaben bzw. Ziffern der Flugnummer, den Endbestimmungsort des Flugs und das Datum des betreffenden Umsatzes ausweist.

Die Geschäfte im Flughafen erfassen diese Daten entweder durch Scannen der Bordkarte mit optischen Lesegeräten oder durch manuelle Dateneingabe. Zusätzlich erfassen sie noch mehr Daten, wie z. B. die Art, die Anzahl und den Wert der gekauften Artikel, die Identität des Käufers anhand von 15 Buchstaben, und speichern alle diese Einzelheiten elektronisch in einer zentralen Datenbank für die Dauer von drei Jahren ab. Es werden jedoch keine sensiblen Daten erfasst. Auf diese Art und Weise ist es leicht möglich, bestimmte Reisende zu identifizieren und Datenbanken über Duty-free-Artikel aufzubauen, die von den einzelnen Reisenden in einem bestimmten Zeitraum gekauft wurden.

3. In anderen Mitgliedstaaten erfassen die Duty-free-Shops nur Angaben zum Endbestimmungsort des Fluges (Flugnummer) zu Zwecken der Prüfung, ob es sich um einen innergemeinschaftlichen Flug (intra-EU) handelt oder nicht (extra-EU), ohne dabei die Flugnummer registrieren. Es werden keine weiteren Daten erfasst und gespeichert.

In allen diesen Fällen beobachtete die Artikel-29-Datenschutzgruppe, dass keiner der Duty-free-Shops den Reisenden Informationen bereitstellte oder etwaige Hinweise dazu gab, warum die Flugnummern erfasst oder wie die Daten gespeichert werden.

4. In einem Mitgliedstaat erfassen die Duty-free-Shops überhaupt keine Daten über Reisende, und zwar unabhängig davon, ob diese von der Verbrauchsteuer befreite Waren einkaufen oder nicht bzw. ob der Flug ein innergemeinschaftlicher Flug ist oder in ein Drittland/Drittgebiet geht.

Diese Beispiele zeigen deutlich, dass die derzeit gängige Praxis in Europa uneinheitlich ist und die Mitgliedstaaten trotz der expliziten Bestimmungen der Verbrauchsteuerrichtlinie unterschiedliche Methoden für den Umgang mit Duty-free-Einkäufen entwickelt haben. Während, wie oben gezeigt wurde, in einigen Fällen überhaupt keine Daten erfasst werden, muss der Reisende in anderen Mitgliedstaaten eine Menge Informationen bereitstellen, die gespeichert werden. Große Unterschiede gibt es auch bei den Aufbewahrungsfristen.

Neben Datenschutzproblemen werfen diese unterschiedlichen Praktiken auch die Frage auf, ob sie mit den Bestimmungen der Verbrauchsteuerrichtlinie im Einklang stehen, die die Mitgliedstaaten ganz klar anweisen, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um Steuermisbrauch und Steuerhinterziehung zu verhüten.

Datenschutzgrundsätze

Wie bereits erwähnt, enthalten besagte Richtlinien keinerlei Datenschutzvorschriften, weshalb die allgemeinen Grundsätze der Richtlinie 95/46/EG Anwendung finden. Denn die personenbezogenen Daten könnten von den Duty-free-Shops und von den Zollverwaltungen verarbeitet werden, was als zur ersten Säule gehörende Tätigkeit anzusehen ist.

Zu diesen allgemeinen Grundsätzen zählen u. a.

- Rechtmäßigkeit
- Zweckbindung
- Daten müssen sachlich richtig sein, den Zwecken entsprechen und nicht darüber hinausgehen
- Keine Weiterverarbeitung in einer mit der Zweckbestimmung nicht zu vereinbarenden Art und Weise
- Verhältnismäßige Aufbewahrungsdauer
- Ausreichende Information der „betroffenen Person“

Außerdem ist in bestimmten Mitgliedstaaten unter Umständen ein Verfahren der vorherigen Mitteilung erforderlich.

Rechte der „betroffenen Person“

Die Rechte der „betroffenen Personen“ nach Artikel 10, Artikeln 11 und 13 sowie Artikel 14 der Richtlinie sind auch zu beachten, wenn Reisende Waren in Duty-free-Shops kaufen und dabei ihre personenbezogenen Daten erfasst und verarbeitet werden. Wenn sensible Daten erfasst werden, findet Artikel 8 der Richtlinie Anwendung.

Anwendbarkeit der Datenschutzgrundsätze

Die unter Nr. 3. beschriebene Praxis, wonach nur beschränkte Informationen über den Endbestimmungsort des betreffenden Flugs erfasst werden, und die unter Nr. 4. dargestellte Praxis, wonach in einem Mitgliedstaat Duty-free-Shops überhaupt keine personenbezogenen Daten erfassen, sind unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes sicherlich als die Praktiken mit dem besten Schutzniveau für die Privatsphäre einzustufen und sollten unterstützt werden, solange sie einer effektiven Durchführung der Verbrauchsteuerrichtlinie nicht im Wege stehen. Denn diese Richtlinie trägt den Mitgliedstaaten auf, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um zu gewährleisten, dass dem Steuermisbrauch und der Steuerhinterziehung vorgebeugt wird bzw. dass solche Steuerdelikte bekämpft werden. Derartige Maßnahmen könnten also auch die Erfassung gewisser Daten als angemessenes und notwendiges Mittel zur Erfüllung dieser Aufgaben umfassen.

In dem unter Nr. 2. geschilderten Fall, wonach ein Mitgliedstaat eine Menge personenbezogener Informationen erfasst, stellt die Artikel-29-Datenschutzgruppe infrage, dass diese Praxis noch mit den Grundsätzen der Datenminimierung und der Verhältnismäßigkeit zu vereinbaren ist. Die Menge der erfassten Daten dürfte als übermäßig und zu Zwecken der Feststellung, ob ein Reisender zur Verbrauchsteuerbefreiung berechtigt ist, nicht erforderlich anzusehen sein.

In den Fällen, in denen keine direkten personenbezogenen Informationen erfasst werden (Beispiele Nr. 1. und Nr. 3.), könnte der Reisende nur auf indirekte Art und Weise identifiziert werden. Diese Praxis steht im Einklang mit den anerkannten Datenschutzgrundsätzen, da nur eine sehr begrenzte Menge von Daten erfasst wird, wie z. B. Flugnummer/Endbestimmungsort, und diese Informationen, wenn sie aufbewahrt werden, nur für einen begrenzten Zeitraum gespeichert sind, um den zuständigen Behörden zu Zwecken der Verhütung des Steuermisbrauchs die Möglichkeit der Nachprüfung zu geben.

Was die Aufbewahrungsdauer anbelangt, weisen die hier beschriebenen Beispiele ebenfalls erhebliche Unterschiede auf. Während in den unter Nr. 3. und Nr. 4. aufgezeigten Fällen überhaupt keine Daten gespeichert werden, belaufen sich die Aufbewahrungsfristen in den Fällen unter Nr. 1. und Nr. 2. auf 3 Jahre bzw. 10 Jahre.

Nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe e) der Richtlinie 95/46/EG dürfen Daten nicht länger aufbewahrt werden als es für die Realisierung der Zwecke, für die sie erhoben wurden, erforderlich ist.

Da die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zu treffen haben, um zu gewährleisten, dass Steuermisbrauch und Steuerhinterziehung vorgebeugt wird, kann es unter Umständen erforderlich sein, gewisse Daten zu speichern, um den zuständigen Behörden die Möglichkeit der Nachprüfung und Auswertung des Geschäftsgebarens von Duty-free-Shops zu geben.

Während einigen Behörden eine Aufbewahrungsdauer von drei Jahren ausreicht, ist fragwürdig, warum andere Behörden eine Frist von zehn Jahren benötigen. Hier sollte eine Verkürzung dieser Aufbewahrungsfrist in Betracht gezogen werden, die keinesfalls länger als andere Aufbewahrungsfristen in vergleichbaren Zusammenhängen sein sollte, wie z.B. die Frist für die Aufbewahrung von Rechnungen zu Steuerzwecken. Es

empfiehlt sich auch, diese Aufbewahrungsfrist europaweit zu harmonisieren, da sie alle unter die Richtlinie 2008/118/EG fallenden Reisenden betrifft.

Die weitere Verarbeitung personenbezogener Daten, die von den Zollbehörden im Rahmen ihrer gesetzmäßigen Aufgaben und Befugnisse erhoben wurden, steht sowohl mit der Richtlinie 2008/118/EG als auch mit den Datenschutzgrundsätzen im Einklang. Jede andere Verarbeitung personenbezogener Daten, die im Rahmen von Einkäufen von Duty-free-Artikeln erfasst wurden, sollten im Einklang mit den Grundsätzen der Richtlinie 95/46/EG strengen Beschränkungen unterliegen.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Duty-free-Shops innerhalb von Flug- und Seehäfen erfassen und verarbeiten Daten, einschließlich personenbezogener Daten, zu Zwecken der Überprüfung, ob ihre Kunden zur Verbrauchsteuerbefreiung berechtigt sind. In den meisten Fällen bewahren sie die Daten als Nachweis ihres rechtmäßigen Handelns für die Zollbehörden auf. Auch die Zollbehörden dürften die Daten zu ihren eigenen Zwecken, so auch zu statistischen Zwecken, verarbeiten und aufbewahren.

Die oben angeführten Richtlinien schaffen eine klare Rechtsgrundlage für die Erfassung, Verarbeitung und Speicherung bestimmter Daten in den Beförderungsdokumenten von Reisenden, ohne aber spezielle Datenschutzvorschriften zu enthalten, so dass die Grundsätze der Richtlinie 95/46/EG Anwendung finden.

Jedoch sollten sich die Duty-free-Shops und die Zollbehörden darüber im Klaren sein, dass die Erfassung von Daten unter Anwendung des Grundsatzes der Datenminimierung auf das unbedingt erforderliche Maß begrenzt sein sollte. So werden im Beispiel Nr. 2. die Grundsätze der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit nicht eingehalten. In den meisten Fällen sollte es ausreichen, dass die Duty-free-Shops nur die auf der Bordkarte vermerkte Flugnummer/den Endbestimmungsort erfassen, um die korrekte Verbrauchsteuer bestimmen zu können, wie dies in Beispiel Nr. 1. dieser Stellungnahme beschrieben ist. Diese Prüfung ginge nicht über den Zweck, für den die Daten erfasst wurden, hinaus und wäre verhältnismäßig. Wenn noch mehr Daten erfasst werden, so sollte aufgrund der besonderen Eigenart des Falles ein eindeutiger Bedarf an solchen Daten bestehen.

Die Daten dürfen nicht zu Zwecken der Strafverfolgung genutzt werden, es sei denn sie sind in speziellen Sachverhalten zum Nachweis der Verwirklichung von Tatbeständen des Steuermisbrauchs erforderlich (keine Übertragung großer Dateneinheiten an die Polizei).

Die Daten dürfen nicht zu anderen, mit dem ursprünglichen Zweck unvereinbaren Zwecken genutzt werden (Offenlegung der Daten an Dritte ohne Information bzw. Einwilligung der betroffenen Person, z.B. an das Beförderungsunternehmen) sofern sie nicht zu statistischen Zwecken genutzt werden.

Es darf keine systematische Datenzusammenstellung (Kompilation) der Einkäufe des Kunden erfolgen, anhand deren Analysen und Rückschlüsse auf seine Lebensgewohnheiten und sein Kaufverhalten möglich wären.

Die Aufbewahrungsfrist sollte auf das unbedingt erforderliche Maß beschränkt und europaweit harmonisiert werden.

Eines der wichtigsten Ergebnisse der Untersuchungen der Artikel-29-Datenschutzgruppe lautet: Die den Reisenden bereitgestellten Informationen sind unzureichend. Auch wenn die Daten von den Duty-free-Shops nur erfasst und nicht gespeichert werden, sollte der Kunde sich dessen bewusst sein. Werden die Daten jedoch gespeichert, so ist es erst recht erforderlich, darüber zu informieren, welche Daten zu welchen Zwecken und für wie lange gespeichert werden, und wie man noch mehr Einzelheiten darüber erfahren kann. Auf diesem Gebiet könnte von allen Beteiligten mehr getan werden, beispielsweise durch das Aufstellen/-hängen von Hinweisschildern in den Duty-free-Shops oder durch das Verteilen von Falt-/Flugblättern. Wie man derartige Informationen für die Reisenden bereitstellen kann, ist in unserer Stellungnahme WP 100 und ihren Anhängen nachzulesen, die die Artikel-29-Datenschutzgruppe im November 2004 angenommen hat¹.

Die unterschiedlichen Praktiken, die, wie in dieser Stellungnahme beschrieben, derzeit zu beobachten sind, geben Anlass zur Besorgnis, dass weder die Rechtsvorschriften der Verbrauchsteuerrichtlinie noch die Datenschutzvorschriften von den Duty-free-Shops europaweit einheitlich angewandt und eingehalten werden. Offensichtlich besteht genügend Bedarf, die derzeitigen Praktiken weiter zu harmonisieren und die Reisenden in Bezug auf die Erfassung und Verarbeitung ihrer Daten beim Kauf von Duty-free-Artikeln zu sensibilisieren.

Die Datenschutzbehörden der EU-Mitgliedstaaten sind aufgefordert, sich mit den Geschäftsinhabern und den Flughafenbehörden ins Benehmen zu setzen, um den vorhandenen Unzulänglichkeiten abzuhelpfen und die derzeit gängigen Praktiken in Einklang mit dem geltenden Recht und den einschlägigen Datenschutzvorschriften zu bringen. In den Bereichen des Verkaufs von Duty-free-Artikeln können und sollten die Hinweise für Reisende verbessert werden. Duty-free-Shops, Flughäfen, Häfen, Verbraucherschutzorganisationen und andere interessierte Kreise sollten Anstrengungen unternehmen, um die Reisenden mit relevanten Informationen zu versorgen, auf dass sie ihre Rechte beim Kauf von Duty-free-Artikeln wahrzunehmen wissen.

Brüssel, den 1. Dezember 2009

Für die Datenschutzgruppe
Der Vorsitzende
Alex Türk

¹ http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2004/wp100_de.pdf