

012332/EU XXIV.GP
Eingelangt am 13/05/09

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 12.5.2009
SEK(2009) 586

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zur

**Empfehlung der Kommission zur Umsetzung der Grundsätze der Wahrung der
Privatsphäre und des Datenschutzes in RFID-gestützten Anwendungen**

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

{K(2009) 3200 endgültig}
{SEK(2009) 585}

1. VERFAHRENSFRAGEN UND ÖFFENTLICHE KONSULTATION

Die Europäische Kommission spielt seit 2003 eine aktive Rolle bei der Gestaltung der Diskussion über die Funkwellenidentifikation (RFID-Technik), und zwar sowohl in Bezug auf die Forschung als auch die Konsultation der Beteiligten. Im Jahr 2005 wurde für die RFID-Technik eigens eine dienststellenübergreifende Koordinierungsgruppe gebildet, um die RFID-bezogenen Tätigkeiten der verschiedenen Generaldirektionen der Kommission zu koordinieren und die Notwendigkeit eines Eingreifens der Kommission zu beurteilen. Im März 2006 leitete Kommissarin Viviane Reding eine breite öffentliche Konsultation ein, um die politischen Fragen und die in der Öffentlichkeit geäußerten Bedenken gegen die Einführung der RFID-Technik und deren Anwendungen zu klären. Anschließend wurden verschiedene thematische Workshops zu Fragen der RFID-Sicherheit, des Datenschutzes und der Privatsphäre sowie zu Gesundheits- und Sicherheitsproblemen organisiert, denen eine öffentliche Konsultation über den Webdienst „Ihre Stimme in Europa“ folgte.

Das Ergebnis dieser Konsultationen war die Mitteilung der Kommission „Funkfrequenzkennzeichnung (RFID) in Europa: Schritte zu einem ordnungspolitischen Rahmen“, die im März 2007 angenommen wurde. Darin verweist die Kommission ausdrücklich darauf, dass ein rechtlicher und politischer Rahmen für die Wahrung der Privatsphäre und der Sicherheit notwendig ist, damit diese Technik von den Verbrauchern und Bürgern besser akzeptiert werden kann. Außerdem bekundet sie ihre Absicht, eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten zu veröffentlichen, um Grundsätze festzulegen, die von den Behörden im Zusammenhang mit der RFID-Nutzung angewandt werden sollen. Parallel dazu wurde im Juni 2007 eine RFID-Sachverständigengruppe gebildet, die die Kommission bei verschiedenen Fragen der RFID-Einführung berät, insbesondere in Bezug auf die Wahrung der Privatsphäre, den Datenschutz und die Informationssicherheit. Im Zuge dieser Aktivitäten führte die Kommission 2008 eine weitere öffentliche Konsultation durch, nämlich zum Entwurf einer Empfehlung über Aspekte des Datenschutzes und der Sicherheit bei RFID-Anwendungen.

In der vorliegenden Folgenabschätzung sind die umfangreichen Zuarbeiten der RFID-Sachverständigengruppe und die Äußerungen der Beteiligten aus den öffentlichen Konsultationen berücksichtigt worden.

Auf seiner Sitzung am 3. September 2008 formulierte der Ausschuss für Folgenabschätzung einige Verbesserungsvorschläge, denen in der aktuellen Fassung des Folgenabschätzungsberichts gebührend Rechnung getragen wird.

2. PROBLEMSTELLUNG

Angesichts des großen Potenzials der RFID-Anwendungen dürfte der RFID-Markt in den kommenden Jahrzehnten beträchtlich wachsen. Außerdem hat die RFID-Technik das Potenzial, zu einer Schlüsseltechnologie des „Internet der Dinge“ zu werden, in dem intelligente Gegenstände miteinander kommunizieren und durch die Verknüpfung von RFID-Informationen mit Datenbanken und Kommunikationsnetzen neue Dienste und Anwendungen angeboten werden können. Daneben kann die RFID zu einem mächtigen Katalysator für Innovation in der europäischen Wirtschaft und im Lebensalltag werden. Die

Wettbewerbsposition Europas könnte aber durch Rechtsunsicherheit und höhere Einführungskosten in Europa geschwächt werden.

Die Hauptprobleme bei einer breiteren Einführung der RFID-Technik sind die Risiken für die Privatsphäre und den Datenschutz, die Auslegung und Einhaltung des Datenschutzrechts (insbesondere der Datenschutzrichtlinie), geringe Kenntnisse über die RFID-Technik und Sicherheitsfragen. Die potenziellen Risiken für die Privatsphäre und den Datenschutz beruhen auf der Annahme, dass die RFID-Technik die Möglichkeit bietet, Nutzerprofile anzulegen (z. B. über das Einkaufsverhalten), Bewegungen von Personen zu verfolgen und aufzuzeichnen oder die auf RFID-Etiketten bzw. in einer Datenbank des zugehörigen Back-End-Systems gespeicherten personenbezogenen Daten zu missbrauchen.

Im April 2008 gab der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) eine Stellungnahme zur RFID-Mitteilung der Kommission ab. Darin schließt er sich der Auffassung an, dass RFID-Systeme in der Entwicklung der Informationsgesellschaft eine Schlüsselrolle spielen könnten. Ferner erklärt der EDSB, dass sich die RFID-Technik in fundamentaler Weise auf unsere Gesellschaft und den Schutz der Grundrechte in dieser Gesellschaft, wie etwa des Rechts auf Privatsphäre und Datenschutz, auswirken kann.

Da es auf europäischer Ebene keine explizite Koordinierung im RFID-Bereich gibt und die Regierungen der Mitgliedstaaten für Fragen der Privatsphäre, des Datenschutzes und der Sicherheit nicht in gleicher Weise sensibel sind, dürften sich die möglichen Reaktionen der Mitgliedstaaten sowohl zeitlich als auch inhaltlich unterscheiden, was sich nur nachteilig auf die RFID-Einführung in Europa auswirken kann. In der Folge würden nicht nur die potenziellen Vorteile der RFID-Anwendungen verzögert zum Tragen kommen, sondern auch die Wettbewerbsposition der europäischen RFID-Branche würde sich im Vergleich zu anderen Ländern, in denen sich die RFID-Technik schneller durchsetzt, verschlechtern.

Angesichts der grenzübergreifenden Natur der RFID-Anwendungen und der Gefahr, dass die Mitgliedstaaten angesichts der Rechtsunsicherheit unterschiedlich vorgehen werden, sowie der großen Bedeutung der RFID-Technik für die Wahrung der Privatsphäre und der Sicherheit wie auch für die Realisierung von Größenvorteilen ist ein Eingreifen auf EU-Ebene gerechtfertigt. Ein koordiniertes Vorgehen auf EU-Ebene schafft einen Zusatznutzen, da die Mitgliedstaaten allein die bestehenden Probleme nicht zufriedenstellend lösen können, und würde es erlauben, die breitere RFID-Einführung und den Abbau der Bedenken in Bezug auf die Privatsphäre, den Datenschutz und die Sicherheit effizienter und wirksamer zu gestalten.

3. ZIELE

Das Hauptziel des geplanten Vorgehens der Kommission ist die Lösung der Probleme in Bezug auf die Wahrung der Privatsphäre, den Datenschutz und die Sicherheit, die sich aus der RFID-Nutzung ergeben. Diese Probleme stellen eine breite und schnelle RFID-Einführung in Europa in Frage und können daher die Nutzung der Vorteile verzögern, die sich aus der RFID-Technik für die Wirtschaft und alle Beteiligten ergeben – sowohl für Personen (Bürger, Verbraucher, Reisende, Patienten usw.) als auch für Unternehmen. Die Ziele der „Wahrung der Privatsphäre und der Sicherheit“ und der „Förderung einer schnellen und umfassenden RFID-Einführung in der gesamten EU“ sind eng miteinander verflochten: Einerseits führen ungelöste Datenschutz- und Sicherheitsprobleme zu mangelndem Vertrauen und geringer Akzeptanz seitens der Verbraucher, wodurch die weitere Entwicklung der RFID-Technik und

ihrer Anwendungen behindert wird. Andererseits macht es die Tatsache, dass Europa bei der Durchführung großer Pilotversuche und Erprobungen hinter anderen Ländern der Welt zurückliegt, relativ schwierig, aus Erfahrungen, die unter realen Bedingungen (Sektoren/Anwendungen) gemacht werden, konkrete Lehren hinsichtlich der Datenschutz- und Sicherheitsprobleme zu ziehen.

Mittelfristig wurden die folgenden konkreten Ziele ermittelt:

- 1) Minderung der Risiken für die Sicherheit, den Datenschutz und die Privatsphäre, die sich insbesondere im Umfeld zwischen Unternehmen und Verbrauchern aus der RFID-Nutzung ergeben;
- 2) Vermeidung einer Verunsicherung der Investoren bezüglich der Anwendbarkeit bestehender Rechtsvorschriften für den Schutz der Privatsphäre und den Datenschutz auf RFID-Anwendungen;
- 3) Förderung der Innovation durch eine breitere Übernahme von RFID-Anwendungen;
- 4) Erleichterung der Entwicklung einer harmonisierten, interoperablen RFID-Nutzung in Europa und Förderung eines ähnlichen Herangehens der verschiedenen EU-Mitgliedstaaten an die Fragen der Privatsphäre und der Sicherheit.

4. POLITIKOPTIONEN

4.1. Definition der Politikoptionen

Auf der Grundlage der Problemstellung werden die Politikoptionen in der Folgenabschätzung in zwei Stufen betrachtet. In der ersten Stufe wird die Wahl des geeigneten Politikinstrumentes erörtert und beurteilt. In der zweiten Stufe werden die konkreten Inhalte des gewählten Politikinstrumentes vorgestellt und beurteilt.

Folgende Optionen werden zur **Wahl des Instruments** beurteilt (erste Stufe):

Option 0 – Status quo (Grundoption),

Option 1 – Einführung umfassender, aber unverbindlicher Rechtsinstrumente, darunter einer Empfehlung der Kommission,

Option 2 – Einführung verbindlicher Rechtsinstrumente.

4.2. Bewertung der Politikoptionen im Hinblick auf die Wahl des Instruments

Im Mittelpunkt der Abschätzung dieser Optionen stehen die Unterschiede zwischen den Instrumenten in Bezug auf den konkreten Fall der RFID-Politik. Dazu werden folgende Kriterien herangezogen:

- 1) Kostenwirksamkeit der Maßnahmen (Kosten der Verwaltung und Einhaltung im Verhältnis zur Wirksamkeit) für Unternehmen (RFID-Branche, RFID-Anwendungsbetreiber) und Behörden,
- 2) Flexibilität des Instruments,

- 3) Rechtssicherheit und Vertrauen seitens der Verbraucher,
- 4) erforderliche Zeit zur Einführung des Instruments.

Unter Herausstellung der entscheidenden Rolle der zeitlichen Aspekte einer Gemeinschaftsmaßnahme macht die Folgenabschätzung deutlich, dass die Option 1 (unverbindliche Rechtsinstrumente wie eine Empfehlung) derzeit am zweckmäßigsten ist, denn sie bietet die größte Flexibilität, kann schneller umgesetzt werden und ist viel kostenwirksamer als jede andere Option, die gegenwärtig in Frage käme. Eine Empfehlung würde nur eine Auslegung und Orientierungshilfen für die Anwendung der allgemeinen Rechtsvorschriften auf den besonderen Fall der RFID-Technik enthalten, anstatt die bestehenden Vorschriften (insbesondere die Datenschutzrichtlinie) zu erweitern. Die Tatsache, dass gegenwärtig eine Empfehlung vorgezogen wird, lässt jedoch die Möglichkeit unberührt, künftig weitere, auch verbindliche Rechtsetzungsmaßnahmen zu ergreifen, falls dies notwendig werden sollte.

5. ANALYSE DER SACHLICHEN OPTIONEN

Im Anschluss an die Wahl des geeignetsten Instruments (d. h. der Option 1 – einer Empfehlung) werden in dem Bericht die möglichen sachlichen Inhalte betrachtet und die Unteroptionen für verschiedene Aspekte untersucht.

5.1. Abwendung von Datenschutz- und Sicherheitsrisiken

Zur **Abschätzung der Datenschutz- und Sicherheitsrisiken** im Zusammenhang mit der Einführung von RFID-Anwendungen wurden folgende sachliche Unteroptionen geprüft:

I.a – keine Änderung gegenüber der bisherigen Folgenabschätzungsanforderungen,

I.b – Abschätzung der Auswirkungen auf die Privatsphäre und das Management der systematischen Sicherheitsrisiken für RFID-Anwendungsbetreiber,

I.c – Zertifizierung durch genehmigte Drittanbieter oder Behörden.

Zu diesem Aspekt ist eine ganze Reihe von Kriterien zu bewerten: durch die Einhaltung der Vorschriften verursachte Kosten, soziale Vorteile (Vertrauen der Bürger, Risikobewusstsein, Rechtssicherheit und Harmonisierung, Sensibilisierung), Auswirkungen auf Drittländer, wichtigste direkte Folgen für die Wirtschaft (z. B. Wettbewerbsfähigkeit, Innovation, Beschäftigung, KMU) und Auswirkungen auf die Geschwindigkeit der RFID-Einführung. Darüber hinaus erfolgt eine gründliche Analyse der weiter gehenden wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen der RFID-Technik als solche.

Aufgrund der obigen Bewertungskriterien wird die **Option I.b** ausgewählt, und zwar vor allem, weil sie Vertrauen bei den Bürgern schafft und erheblich zur Sensibilisierung für die Technik beiträgt, dabei aber die Kosten niedrig hält.

5.2. Information und Sensibilisierung

In Abschnitt 5.3 werden die Unteroptionen für **die Informationen, die dem Einzelnen gegeben werden müssen, und für die Aufklärung** geprüft:

II.a – keine Änderung der Anforderungen an die Information und Kommunikation,

II.b – Entwicklung und Verbreitung einer schriftlichen Information für jede RFID-Anwendung zur Erläuterung der beabsichtigten Nutzung,

II.c – wie II.b + Hinweise auf die Präsenz der RFID-Technik durch Bilder und Logos.

Die Option II.a wird verworfen, weil damit die Ziele der Aufklärung und Information über die RFID-Technik nicht erreicht werden. Die Folgenabschätzung macht deutlich, dass durch die Kombination einer schriftlichen Information mit der Verwendung von Logos (Option II.c) die Einführung wahrscheinlich am besten beschleunigt werden kann, wobei die Kosten nur geringfügig höher wären als bei der Option II.b. Dieser Ansatz wird von der Branche bereits übernommen, wenn auch in uneinheitlicher Weise (z. B. mit unterschiedlichen Logos).

5.3. Einzelhandel

In der Folgenabschätzung werden besondere Bestimmungen für den **Einzelhandel** untersucht (Abschnitt 5.4), denn gerade in diesem Sektor werden oft große Bedenken geäußert. Für die RFID-Nutzung im Einzelhandel gibt es folgende Optionen:

III.a – Einführung des Grundsatzes der vorherigen Zustimmung („Opt-in-Prinzip“) ohne zusätzliche Anforderungen an den Einzelhandel über bestehende Vorschriften hinaus,

III.b – Einführung des Grundsatzes der vorherigen Zustimmung („Opt-in-Prinzip“) in allen Fällen, auch dort, wo der bestehende rechtliche Rahmen bisher nicht gilt,

III.c – Einführung des Grundsatzes der vorherigen Zustimmung („Opt-in-Prinzip“) mit einer gewissen Flexibilität zum gegenwärtigen Zeitpunkt.

Die Folgenabschätzung belegt, dass angesichts der derzeitigen technischen Möglichkeiten, die den Einzelhändlern zur Verfügung stehen, die **Option eines flexiblen Opt-in-Prinzips** (Option III.c) am kostenwirksamsten ist und den besten Kompromiss zwischen dem darstellt, was heute bezüglich der Deaktivierung erschwinglich ist und was die Bürger zu akzeptieren bereit wären. Es sollte daher empfohlen werden, dass in besonderen Situationen, die im Einzelfall zu prüfen wären, die Verantwortung für die Entfernung der RFID-Etiketten dem Verbraucher übertragen werden könnte.

5.4. Risiken und Unsicherheiten

Es ist hervorzuheben, dass RFID-Technik und RFID-Markt noch nicht ausgereift sind und ihre weitere Entwicklung deshalb schwer vorherzusehen ist. Auch die Einstellung der Verbraucher zur RFID-Technik dürfte sich mit der Zeit ändern. Diese und andere **Risiken und Unsicherheiten**, darunter auch das Risiko einer mangelnden Einhaltung der Vorgaben, werden in dieser Folgenabschätzung ebenfalls berücksichtigt.

6. BEWERTUNG UND BEOBACHTUNG

Angesichts der rasanten Entwicklung im RFID-Bereich ist eine **Bewertung und Beobachtung** in Form einer regelmäßigen Überprüfung der Empfehlung notwendig, um deren Wirksamkeit zu beurteilen und ggf. die Empfehlung anzupassen oder neue RFID-

Anwendungsbereiche darin aufzunehmen. Die Mitgliedstaaten sollen der Kommission innerhalb von 2 Jahren nach der Veröffentlichung dieser Empfehlung im Amtsblatt der Europäischen Union mitteilen, welche Maßnahmen sie eingeleitet haben, um dieser Empfehlung nachzukommen. Dadurch wird sichergestellt, dass die Empfehlung stets auf dem neuesten Stand der Markt- und Technologieentwicklung gehalten wird. Außerdem wird die Kommission so beurteilen können, ob es geboten ist, die unverbindliche Empfehlung durch verbindliche Vorschriften zu ersetzen, falls die gesetzten Ziele nicht erreicht werden sollen. Innerhalb von 3 Jahren nach der Veröffentlichung im Amtsblatt wird die Kommission einen Bericht über die Umsetzung dieser Empfehlung und ihre Auswirkungen auf die Wirtschaftsteilnehmer und Verbraucher vorlegen.