



Brüssel, den 10.1.2017
SWD(2017) 4 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates

über die Achtung des Privatlebens und den Schutz personenbezogener Daten in der elektronischen Kommunikation und zur Aufhebung der Richtlinie 2002/58/EG (Verordnung über Privatsphäre und elektronische Kommunikation)

{COM(2017) 10 final}
{SWD(2017) 3 final}
{SWD(2017) 5 final}
{SWD(2017) 6 final}

A. Handlungsbedarf

Problemstellung und -ursache

Die Folgenabschätzung wurde parallel zur Ex-post-Bewertung der e-Datenschutz-Richtlinie im Rahmen des Programms zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) durchgeführt.

Im Ergebnis ist insgesamt festzustellen, dass die Ziele der e-Datenschutz-Richtlinie nach wie vor gültig sind.

Bei der REFIT-Evaluierung wurden drei wichtige Problembereiche ermittelt:

- Bei der Online-Kommunikation ist die Privatsphäre der Bürgerinnen und Bürger nicht ausreichend und nicht wirkungsvoll geschützt.
- Die Bürgerinnen und Bürger werden vor unerbetener Werbung nicht wirksam geschützt.
- Die Unternehmen sind mit Hemmnissen konfrontiert, die auf eine uneinheitliche Rechtslage, unionsweit abweichende Auslegungen von Rechtsvorschriften sowie auf unklare und überholte Bestimmungen zurückzuführen sind.

Die REFIT-Evaluierung kam außerdem zu dem Schluss, dass vor allem mit Blick auf einige überholte oder unnötige Bestimmungen und Durchsetzungsvorschriften Spielraum für Vereinfachungen besteht.

Dies wird auch durch eine Stellungnahme der REFIT-Plattform unterstützt, die eine Stärkung des Schutzes der Privatsphäre der Bürgerinnen und Bürger empfiehlt, indem die e-Datenschutz-Richtlinie an die Datenschutz-Grundverordnung angeglichen wird, Ausnahmen zu den Einwilligungsvorschriften für Cookies hinzugefügt werden und die Kommission sich mit nationalen Umsetzungsproblemen befasst.

Was soll erreicht werden?

Konkret soll mit der Überarbeitung Folgendes erreicht werden:

1. Gewährleistung eines wirksamen Schutzes der Vertraulichkeit der elektronischen Kommunikation
2. Gewährleistung eines wirksamen Schutzes vor unerbetener Werbung
3. stärkere Harmonisierung und Vereinfachung bzw. Modernisierung des Rechtsrahmens

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?

Angesichts der globalen Dimension der elektronischen Kommunikation, insbesondere der auf Internetprotokolle gestützten Kommunikation, haben die Probleme ein Ausmaß, das deutlich über die Hoheitsgebiete der einzelnen Mitgliedstaaten hinausreicht. Umfang und Inhalt der nationalen Vorschriften zur Vertraulichkeit der Kommunikation weichen erheblich voneinander ab. Es ist den Mitgliedstaaten zwar unbelassen, Vorgaben in Kraft setzen, die gewährleisten, dass dieses Recht nicht verletzt wird, ohne gemeinsame Unionsvorschriften blieben diese Vorgaben allerdings uneinheitlich und würden im Zusammenhang mit der Nutzung elektronischer Kommunikationsdienste zu Beschränkungen beim grenzüberschreitenden Verkehr personenbezogener Daten mit anderen Mitgliedstaaten führen, die nicht über dieselben Schutzstandards verfügen.

Es wird davon ausgegangen, dass bei der bevorstehenden Überarbeitung der e-Datenschutz-Richtlinie durch Bewahrung des Mindestharmonisierungskonzepts und des Verfahrens der Zusammenarbeit, die den Mitgliedstaaten für bestimmte rechtmäßige Zwecke abweichende nationale Maßnahmen erlauben, die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit eingehalten werden.

B. Lösungen

Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine dieser Optionen bevorzugt? Wenn nicht, warum nicht?

Die Optionen wurden danach eingeteilt, wie ambitioniert die vorstehend genannten Ziele (Privatsphäre und Vereinfachung) verfolgt werden (d. h. Option 1 ist die am wenigsten ambitionierte und Option 4 die am stärksten ambitionierte Option). Option 5 zieht die Aufhebung der e-Datenschutz-Richtlinie in Betracht.

- 1. Option 1: Nichtlegislative (unverbindliche) Maßnahmen:** Sie beinhaltet Leitlinien der Kommission, die Förderung der Selbstregulierung und sonstige unverbindliche Maßnahmen.
- 2. Option 2: Begrenzte Stärkung der Privatsphäre/Vertraulichkeit und Vereinfachung:** Sie beinhaltet eine Mindeststärkung der Rechte auf Privatsphäre und Vertraulichkeit (durch die Klarstellung, dass die e-Datenschutz-Richtlinie auch für OTT-Dienste, öffentlich verfügbares WiFi und IoT-Geräte gilt) sowie den Schutz vor unerbetenen Anrufen (Klärung der geltenden Vorschriften und Festlegung einer Standardvorwahl) und Vereinfachungen (Aufhebung von Sicherheitsbestimmungen, Stärkung der Zusammenarbeit in grenzüberschreitenden Fällen).
- 3. Option 3: Maßvolle Stärkung der Privatsphäre/Vertraulichkeit und Harmonisierung:** Sie beinhaltet eine deutlichere Stärkung der Rechte auf Privatsphäre und Vertraulichkeit (Ausweitung des Anwendungsbereichs, größere Transparenz der Einstellungen zur Privatsphäre, größere Transparenz, Stärkung der Durchsetzungsbefugnisse), des Schutzes vor unerbetener Kommunikation (Einführung einer Einwilligungsvoraussetzung für Werbeanrufe) sowie Vereinfachungen (Ausweitung der Ausnahmen, Aufhebung weiterer unnötiger Bestimmungen und Straffung der Durchsetzung durch Übertragung von Befugnissen auf die für die Durchsetzung der Datenschutz-Grundverordnung zuständigen Behörden sowie durch Ausweitung des Kohärenzverfahrens).
- 4. Option 4: Weitreichende Stärkung der Privatsphäre/Vertraulichkeit und Harmonisierung:** Sie beinhaltet im Vergleich zur Option 3 viel weiter reichende Maßnahmen, wie beispielsweise das allgemeine Verbot von „Cookie-Mauern“, die Aufhebung der Ausnahmeregelung für E-Mail- und SMS-Werbung bei bereits bestehenden Geschäftsbeziehungen, zusätzliche Aufhebungen sowie Durchführungsbefugnisse für die Kommission.
- 5. Option 5: Aufhebung der e-Datenschutz-Richtlinie:** Sie beinhaltet die Aufhebung der e-Datenschutz-Richtlinie und die daraus folgende Anwendbarkeit der DS-GVO, auch des Durchsetzungssystems, auf den Schutz der Vertraulichkeit personenbezogener Daten im Zusammenhang mit der elektronischen Kommunikation. Außerdem beinhaltet sie die allgemeine Anwendung der Wahlmöglichkeit, unerbetene Kommunikation abzulehnen, und die Anwendung des Kohärenzmechanismus der GS-GVO.

Wer sind die Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?

- Die **Bürgerinnen und Bürger** sind in ihren Rechten vom Umfang des Schutzes der Vertraulichkeit ihrer Kommunikation betroffen. Sie würden die Optionen bevorzugen, die wie die Optionen 2, 3 und 4 ihre Rechte stärken.
- **Nationale Behörden und der Europäische Datenschutzbeauftragte** würden die Optionen unterstützen, mit denen (wie mit den Optionen 2, 3 und 4) ein höherer und einheitlicherer Schutz der Privatsphäre erreicht werden kann).
- Die **Anbieter elektronischer Kommunikation** sind die Hauptadressaten der in der e-Datenschutz-Richtlinie festgelegten Verpflichtungen. Sie bevorzugen eindeutig die Option 5. Als zweite Wahl akzeptieren sie möglicherweise die Optionen 2 und 3, mit denen sichergestellt wird, dass konkurrierende OTT-Anbieter denselben Vorschriften unterliegen.
- Auch die **Over-the-Top-Anbieter** würden die Optionen 1 und 5 bevorzugen, da sie in der Regel nicht noch strengeren Vorschriften unterliegen wollen. An dritter Stelle könnten sie im Hinblick auf die Flexibilität die Option 3 am ehesten akzeptieren.
- **Betreiber von Websites und verhaltensbezogener Onlinewerbung** bevorzugen eindeutig die Option 5 aus denselben Gründen wie Anbieter elektronischer Kommunikation und OTT-Anbieter.
- **Browser-Anbieter** hätten im Rahmen der Option 3 bestimmte Zuständigkeiten, weshalb sie die Optionen 3 und 4 nicht unterstützen würden.
- **KMU** würden die Optionen 1 und 5 im Allgemeinen unterstützen. Handelt es sich bei ihnen um Anbieter elektronischer Kommunikation, würden sie die Optionen 2 und 3 unterstützen, um gleiche Voraussetzungen wie OTT-Anbieter zu haben. Handelt es sich bei ihnen um OTT-Anbieter, würden sie die Optionen 1 und 5 bevorzugen, gefolgt von der Option 3.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Die bevorzugte Option ist die Option 3. Die Hauptvorteile sind:

- Die Vertraulichkeit kann durch eine technisch neutrale Festlegung besser geschützt werden, die Kontrolle durch den Nutzer und die Transparenzanforderungen werden gestärkt und die Durchsetzung ist wirksamer.
- Die Einführung der Einwilligungsvoraussetzung für Werbeanrufe, der obligatorischen Vorwahl und das sich daraus ergebende Verbot anonymer Werbeanrufe sowie die größeren Möglichkeiten, Anrufe von unerwünschten Nummern zu blockieren, stärken den Schutz vor unerbetener Kommunikation.
- Durch die Einengung des Handlungsspielraums der Mitgliedstaaten, die Aufhebung überholter Bestimmungen und die Ausweitung der Ausnahmen zu den Einwilligungsvorschriften werden eine Harmonisierung und Klarstellung des Regulierungsumfelds und damit eine Vereinfachung erreicht.

Welche Kosten entstehen bei Umsetzung der bevorzugten Option bzw. der wichtigsten Optionen?

Mit der bevorzugten Option dürften infolge der zusätzlichen Harmonisierung und Vereinfachung Einsparungen erzielt werden. So könnten Berechnungen zufolge durch eine zentralisierte Verwaltung der Einstellungen zum Schutz der Privatsphäre, die nur einmal für alle Websites und Anwendungen getätigt werden müssen, bis zu 70 % der Kosten, die in diesem Zusammenhang anfallen, eingespart werden.

Für die einzelnen Interessenträger würden für die Kategorie der **OTT-Anbieter** einige Kosten für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit ihrer Geschäftsmodelle anfallen. Diese Kosten dürften jedoch nicht sehr ins Gewicht fallen. Bei **Betreibern von Websites** könnten einige geringfügige Anpassungskosten anfallen. Erhebliche Kosten hätten die **Anbieter von Browsern und ähnlichen**

<p>Anwendungen, die den Internetzugang ermöglichen, zu tragen, da sie dafür sorgen müssen, dass Nutzer die verschiedenen Möglichkeiten zur Auswahl ihrer Einstellungen zur Privatsphäre angezeigt bekommen. Marketingunternehmen entstünden einige Kosten für die Einführung der Einwilligungsvoraussetzung für Werbeanrufer.</p>
<p>Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?</p>
<p>Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Verwaltungen dürften sich vor allem aus der Umsetzung des Kohärenzmechanismus und daraus ergeben, dass die Zuständigkeiten für die Durchsetzung möglicherweise neu zugewiesen und zwar allein auf die Datenschutzbeauftragten übertragen werden müssten. Da möglicherweise Synergien mit bereits bestehenden EU-Koordinierungsgremien (z. B. auf dem Gebiet des Datenschutzes) genutzt werden können, dürften sich die Auswirkungen in Grenzen halten.</p>
<p>Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?</p>
<p>Nein</p>
<p>Verhältnismäßigkeit</p>
<p>Die bevorzugte Option umfasst ausgewogene Maßnahmen, die alle für notwendig erachtet werden, um die angestrebten Ziele zu erreichen, ohne den jeweiligen Interessenträgern übermäßige Belastungen aufzuerlegen. Zudem sind die Maßnahmen flexibel genug, um die notwendigen Ausnahmen zuzulassen, und technisch so neutral, dass Wettbewerbsverzerrungen gering gehalten werden und gleiche Voraussetzungen für alle sichergestellt sind.</p>
<p style="text-align: center;">D. Folgemaßnahmen</p>
<p>Wann wird die Strategie überprüft?</p>
<p>Es erfolgt eine kontinuierliche Beobachtung, beispielsweise durch eine regelmäßige Berichterstattung der Mitgliedstaaten an die Kommission sowie der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss.</p>