

Stellungnahme des EDSA nach Artikel 64 DSGVO



Stellungnahme 1/2020 zu dem von der spanischen Datenschutzaufsichtsbehörde vorgelegten Entwurf von Akkreditierungsanforderungen an eine Stelle für die Überwachung der Einhaltung von Verhaltensregeln gemäß Artikel 41 DSGVO

angenommen am 28. Januar 2020

Inhalt

1	Zusammenfassung des Sachverhalts	4
2	BEWERTUNG	5
2.1	Allgemeine Ausführungen des EDSA zum vorgelegten Entwurf der Akkreditierungsanforderungen.....	5
2.2	Analyse der spanischen Akkreditierungsanforderungen an Stellen für die Überwachung der Einhaltung von Verhaltensregeln.....	5
2.2.1	ALLGEMEINE ANMERKUNGEN	6
2.2.2	UNABHÄNGIGKEIT.....	6
2.2.3	INTERESSENKONFLIKT	8
2.2.4	FACHWISSEN	8
2.2.5	FESTGELEGTE VERFAHREN UND STRUKTUREN	10
2.2.6	TRANSPARENTE BEARBEITUNG VON BESCHWERDEN	10
2.2.7	KOMMUNIKATION MIT DER AEPD	11
2.2.8	MECHANISMEN ZUR ÜBERPRÜFUNG VON VERHALTENSREGELN	12
2.2.9	RECHTSSTELLUNG	12
3	SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN	13
4	ABSCHLIESSENDE BEMERKUNGEN.....	14

Der Europäische Datenschutzausschuss —

gestützt auf Artikel 63, Artikel 64 Absatz 1 Buchstabe c, Artikel 64 Absätze 3 bis 8 und Artikel 41 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (im Folgenden „DSGVO“),

gestützt auf das EWR-Abkommen und insbesondere Anhang XI und Protokoll 37, zuletzt geändert durch den Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 154/2018 vom 6. Juli 2018,¹

gestützt auf die Artikel 10 und 22 seiner Geschäftsordnung vom 25. Mai 2018 in der zuletzt geänderten, am 10. September 2019 angenommenen Fassung,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Die Hauptaufgabe des Europäischen Datenschutzausschusses (EDSA) besteht in der Sicherstellung der einheitlichen Anwendung der DSGVO, wenn eine Aufsichtsbehörde beabsichtigt, die Akkreditierungsanforderungen für eine Überwachungsstelle für Verhaltensregeln gemäß Artikel 41 zu genehmigen. Mit dieser Stellungnahme soll somit zu einem einheitlichen Ansatz bei den vorgeschlagenen Anforderungen beigetragen werden, die eine Datenschutzaufsichtsbehörde abfasst und die bei der Akkreditierung einer Überwachungsstelle für Verhaltensregeln durch die zuständige Aufsichtsbehörde Anwendung finden. Auch wenn die DSGVO nicht unmittelbar bestimmte Anforderungen für die Akkreditierung vorgibt, fördert sie die Kohärenz. Der EDSA versucht, dieses Ziel in seiner Stellungnahme zu erreichen, indem er die zuständigen Aufsichtsbehörden auffordert, erstens ihre Anforderungen für die Akkreditierung von Überwachungsstellen auf der Grundlage der vom EDSA festgelegten „Leitlinien 1/2019 über Verhaltensregeln und Überwachungsstellen gemäß der Verordnung (EU) 2016/679“ (im Folgenden „Leitlinien“) unter Verwendung der acht in Abschnitt 12 der Leitlinien aufgeführten Akkreditierungsanforderungen für Überwachungsstellen abzufassen, zweitens die Akkreditierungsanforderungen schriftlich zu erläutern und drittens diese Anforderungen im Einklang mit dieser Stellungnahme zu beschließen, damit ein einheitlicher Ansatz gewährleistet ist.

(2) Gemäß Artikel 41 DSGVO legt die zuständige Aufsichtsbehörde Anforderungen für die Akkreditierung von Überwachungsstellen für die genehmigten Verhaltensregeln fest. Sie hat gleichwohl das Kohärenzverfahren anzuwenden, um die Festlegung angemessener Anforderungen zu ermöglichen, die eine kompetente, einheitliche und unabhängige Überwachung der Einhaltung von Verhaltensregeln durch die Überwachungsstellen gewährleisten, wodurch die ordnungsgemäße Umsetzung von Verhaltensregeln in der gesamten Union erleichtert und somit zur ordnungsgemäßen Anwendung der DSGVO beigetragen wird.

(3) Damit Verhaltensregeln für nicht-öffentliche Stellen genehmigt werden können, muss eine Überwachungsstelle (bzw. müssen Überwachungsstellen) im Rahmen der Verhaltensregeln bestimmt und von der zuständigen Aufsichtsbehörde dahin gehend akkreditiert werden, dass sie in der Lage

¹ Soweit in dieser Stellungnahme auf die „Union“ Bezug genommen wird, ist dies als Bezugnahme auf den „EWR“ zu verstehen.

ist/sind, die Verhaltensregeln wirksam zu überwachen. In der DSGVO wird der Begriff „Akkreditierung“ nicht definiert. In Artikel 41 Absatz 2 DSGVO werden jedoch allgemeine Anforderungen an die Akkreditierung der Überwachungsstelle dargelegt. Es sind eine Reihe von Anforderungen zur Zufriedenheit der zuständigen Aufsichtsbehörde zu erfüllen, damit diese eine Überwachungsstelle akkreditiert. Die Urheber von Verhaltensregeln müssen, um eine Akkreditierung zu erhalten, erläutern und nachweisen, wie die von ihnen vorgeschlagene Überwachungsstelle die Anforderungen nach Artikel 41 Absatz 2 erfüllt.

(4) Zwar unterliegen die Anforderungen an die Akkreditierung von Überwachungsstellen dem Kohärenzverfahren, doch sollten bei der Ausarbeitung der in den Leitlinien vorgesehenen Akkreditierungsanforderungen der Sektor oder die Besonderheiten der Verhaltensregeln berücksichtigt werden. Die zuständigen Aufsichtsbehörden verfügen über einen Ermessensspielraum hinsichtlich des Anwendungsbereichs und der Besonderheiten der einzelnen Verhaltensregeln und müssen die für sie geltenden einschlägigen Rechtsvorschriften berücksichtigen. Ziel der Stellungnahme des EDSA ist es daher, erhebliche Inkohärenzen zu vermeiden, die die Leistung der Überwachungsstellen und somit den Ruf von auf der DSGVO basierenden Verhaltensregeln und der zuständigen Überwachungsstellen beeinträchtigen könnten.

(5) Diesbezüglich werden die vom EDSA angenommenen Leitlinien im Zusammenhang mit dem Kohärenzverfahren als Richtschnur dienen. In den Leitlinien hat der EDSA insbesondere klargestellt, dass eine Überwachungsstelle ungeachtet der Tatsache, dass die Akkreditierung von Überwachungsstellen nur für bestimmte Verhaltensregeln gilt, für mehr als einen solchen Verhaltenskodex akkreditiert werden kann, sofern sie die Akkreditierungsanforderungen für die einzelnen Verhaltensregeln erfüllt.

(6) Die Stellungnahme des EDSA wird gemäß Artikel 64 Absatz 3 DSGVO in Verbindung mit Artikel 10 Absatz 2 der Geschäftsordnung des EDSA binnen acht Wochen ab dem ersten Arbeitstag nach dem Beschluss des Vorsitzenden und der zuständigen Aufsichtsbehörde über die Vollständigkeit des Dossiers angenommen. Diese Frist kann unter Berücksichtigung der Komplexität der Angelegenheit auf Beschluss des Vorsitzes um weitere sechs Wochen verlängert werden —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

1 ZUSAMMENFASSUNG DES SACHVERHALTS

1. Die spanische Aufsichtsbehörde hat dem EDSA ihren Entwurf eines Beschlusses mit den Akkreditierungsanforderungen für eine Überwachungsstelle für Verhaltensregeln übermittelt und den EDSA gemäß Artikel 64 Absatz 1 Buchstabe c im Hinblick auf einen einheitlichen Ansatz auf Unionsebene um Stellungnahme gebeten. Der Beschluss über den Abschluss der Akte erging am 25. Oktober 2019.
2. Der EDSA hat im Einklang mit Artikel 10 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung² beschlossen, die ursprüngliche Annahmefrist von acht Wochen aufgrund der Komplexität der vorliegenden Angelegenheit um sechs Wochen zu verlängern.

² Fassung 3, zuletzt geändert und angenommen am 10. September 2019.

2 BEWERTUNG

2.1 Allgemeine Ausführungen des EDSA zu dem vorgelegten Entwurf von Akkreditierungsanforderungen

3. Alle dem EDSA zur Stellungnahme vorgelegten Akkreditierungsanforderungen müssen in jeder Hinsicht die Kriterien nach Artikel 41 Absatz 2 DSGVO erfüllen und im Einklang mit den acht Bereichen stehen, die der EDSA in Abschnitt 12 der Leitlinien bezüglich der Akkreditierung dargelegt hat (S. 24-29). Mit der Stellungnahme des EDSA soll für Kohärenz und eine korrekte Anwendung des Artikels 41 Absatz 2 DSGVO in Bezug auf den vorgelegten Entwurf gesorgt werden.
4. Alle Aufsichtsbehörden müssen daher bei der Abfassung der Anforderungen für die Akkreditierung einer Stelle für die Überwachung der Einhaltung von Verhaltensregeln gemäß Artikel 41 Absatz 3 und Artikel 57 Absatz 1 Buchstabe p DSGVO diese grundlegenden Kernanforderungen aus den Leitlinien abdecken, und der EDSA kann, um Kohärenz zu gewährleisten, den Aufsichtsbehörden entsprechende Änderungen ihrer Entwürfe empfehlen.
5. Für alle Verhaltensregeln für nicht-öffentliche Stellen müssen akkreditierte Überwachungsstellen vorhanden sein. Im Rahmen der DSGVO sind die Aufsichtsbehörden, der EDSA und die Kommission ausdrücklich verpflichtet, die Ausarbeitung von Verhaltensregeln zu fördern, „die nach Maßgabe der Besonderheiten der einzelnen Verarbeitungsbereiche und der besonderen Bedürfnisse von Kleinstunternehmen sowie kleinen und mittleren Unternehmen zur ordnungsgemäßen Anwendung der DSGVO beitragen sollen“ (Artikel 40 Absatz 1 DSGVO). Daher erkennt der EDSA an, dass die Anforderungen für unterschiedliche Arten von Verhaltensregeln geeignet sein müssen, welche für Sektoren unterschiedlicher Größe gelten, unterschiedliche Interessen betreffen und Verarbeitungstätigkeiten mit unterschiedlichem Risiko abdecken.
6. In einigen Bereichen wird der EDSA, um die Ausarbeitung einheitlicher Anforderungen zu fördern, der Aufsichtsbehörde empfohlen, den (ausschließlich zu Veranschauligungszwecken) aufgeführten Beispielen Rechnung zu tragen.
7. Wenn in dieser Stellungnahme auf eine bestimmte Anforderung nicht eingegangen wird, bedeutet dies, dass der EDSA die spanische Aufsichtsbehörde diesbezüglich nicht zu weiteren Maßnahmen auffordert.
8. Auf etwaige von der spanischen Aufsichtsbehörde angesprochene Punkte, die nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 41 Absatz 2 DSGVO fallen (beispielsweise Bezugnahmen auf nationale Rechtsvorschriften), wird in dieser Stellungnahme nicht eingegangen. Der EDSA stellt diesbezüglich gleichwohl fest, dass die nationalen Rechtsvorschriften - soweit erforderlich - mit der DSGVO im Einklang stehen müssen.

2.2 Analyse der spanischen Akkreditierungsanforderungen an Stellen für die Überwachung der Einhaltung von Verhaltensregeln

9. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass

- a. in Artikel 1 Absatz 2 DSGVO eine Liste von Akkreditierungsbereichen aufgeführt ist, mit denen sich eine Überwachungsstelle befassen muss, um akkreditiert werden zu können,
- b. gemäß Artikel 41 Absatz 4 DSGVO für alle Verhaltensregeln (mit Ausnahme derjenigen für Behörden gemäß Artikel 41 Absatz 6) eine akkreditierte Überwachungsstelle vorhanden sein muss und
- c. nach Artikel 57 Absatz 1 Buchstaben p und g DSGVO eine zuständige Aufsichtsbehörde die Akkreditierungsanforderungen für Überwachungsstellen abfassen und veröffentlichen sowie die Akkreditierung vornehmen muss,

gelangt der EDSA zu folgender Stellungnahme:

2.2.1 ALLGEMEINE ANMERKUNGEN

- 10. Die Wortwahl in den Akkreditierungsanforderungen der spanischen Aufsichtsbehörde entspricht nicht der in den Leitlinien verwendeten Terminologie. Im Sinne der Konsistenz und der Klarheit empfiehlt der EDSA der spanischen Aufsichtsbehörde, in ihrem auf Englisch verfassten Entwurf von Akkreditierungsanforderungen die englische Terminologie der Leitlinien zu verwenden. Beispiele hierfür sind: „Accreditation requirements“ anstelle von „Accreditation criteria“ (im Titel), „code owners“ anstelle von „code sponsor or code promoter“, „code members“ anstelle von „supervised bodies“, „monitoring body“ anstelle von „supervisory body“, „internal body“ anstelle von „inside body“ und „establishment [of the monitoring body]“ anstelle von „seat [of the monitoring body]“. Hiervon betroffen sind die Abschnitte 1, 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 2, 3, 3.1, 3.2, 5.2, 5.3, 6.2, 6.3, 7.1, 8 und 8.2.
- 11. Der EDSA ist sich bewusst, dass die Verwendung von „should“ („sollte“) möglicherweise auf die Übersetzung der zur Formulierung der vorgesehenen Pflicht verwendeten spanischen Begriffe zurückzuführen ist, empfiehlt der spanischen Aufsichtsbehörde allerdings, in ihrem Entwurf von Akkreditierungsanforderungen stattdessen durchweg „shall“ oder „must“ („muss“) zu verwenden, damit die Durchsetzbarkeit der Anforderungen sichergestellt ist.
- 12. Der EDSA stellt fest, dass in dem Entwurf nicht auf die Dauer der Verfahren für die Akkreditierung bzw. für deren Widerruf eingegangen wird. Er akzeptiert, dass diese Bereiche in den Bereich von Leitlinien für Akkreditierungsanforderungen fallen, hält sie aber zugleich für wichtig für die Gewährleistung der Transparenz des gesamten Akkreditierungsprozesses. Daher empfiehlt der EDSA der spanischen Aufsichtsbehörde, die Dauer der Verfahren für die Akkreditierung bzw. für deren Widerruf im Rahmen von Leitlinien für die Akkreditierungsanforderungen zu konkretisieren.
- 13. Ferner geht der EDSA davon aus, dass, sofern in dem Entwurf nicht ausdrücklich etwas anderes angegeben ist, die von der spanischen Aufsichtsbehörde vorgelegten Akkreditierungsanforderungen sowohl für interne als auch für externe Überwachungsstellen gelten.

2.2.2 UNABHÄNGIGKEIT

- 14. Bezüglich der Einleitung von Abschnitt 1 des Entwurfs der Akkreditierungsanforderungen nimmt der EDSA Kenntnis von allen dort aufgeführten Elementen, welche zum Nachweis dafür dienen können, dass die betreffende Überwachungsstelle in angemessener Weise unabhängig von den Mitgliedern, der Berufsgruppe, der Industrie oder dem Sektor ist, für den bzw. die die Verhaltensregeln gelten

sollen, und dass sie in Bezug auf ihre Funktion unparteiisch ist. Zwischen dem dritten und dem vierten Absatz dieses Abschnittes scheint es jedoch einen Widerspruch zu geben: Im dritten Absatz heißt es, die Überwachungsstelle dürfe sich in keiner Abhängigkeit jeglicher Art (organisatorisch, wirtschaftlich, beruflich oder persönlich) von der verbundenen Stelle befinden, was offensichtlich die Möglichkeit ausschließt, dass auch interne Überwachungsstellen akkreditiert werden können, wenn sie diese Anforderung erfüllen. Gleichzeitig werden aber im letzten Absatz Fälle erwähnt, in denen es sich bei der Überwachungsstelle um eine interne Stelle handelt. Der EDSA rät daher der spanischen Aufsichtsbehörde, zum einen den Zusammenhang zwischen diesen beiden Absätzen zu klären und zu erläutern, wie die Unabhängigkeit durch eine interne Überwachungsstelle sichergestellt werden kann, und zum anderen den dritten Absatz so umzuformulieren, dass auch interne Überwachungsstellen in geeigneter Weise erfasst werden.

15. Bezüglich Anforderung 1.1, dritter Aufzählungspunkt, ist der EDSA der Ansicht, dass die Formulierung „[...] are being supervised [...] by the sponsor of the code of conduct, when the monitoring body is an inside body“ („... werden vom Träger der Verhaltensregeln überwacht, falls es sich bei der Überwachungsstelle um eine interne Stelle handelt“) die Trennung zwischen den Urhebern der Verhaltensregeln und den den Verhaltensregeln unterworfenen Mitgliedern einerseits und der Überwachungsstelle andererseits abschwächt. In den Leitlinien heißt es diesbezüglich nämlich (in Absatz 65 auf S. 25), dass wenn eine interne Überwachungsstelle vorgeschlagen wird, ihre Mitarbeiter und Führungskräfte, ihre Rechenschaftspflicht und Funktion von anderen Bereichen der Organisation getrennt sein sollten. Außerdem haben alle Überwachungsstellen - also auch interne Überwachungsstellen - mithilfe eines Risikomanagementansatzes ihre Unparteilichkeit und Unabhängigkeit sicherzustellen. Deshalb empfiehlt der EDSA der spanischen Aufsichtsbehörde, die Formulierung „or by the sponsor of the code of conduct, when the monitoring body is an inside body“ entweder zu streichen oder sie aber so umzuformulieren, dass sie mit den Leitlinien vereinbar ist.
16. Bezüglich der finanziellen Anforderungen (Abschnitt 1.3 des von der spanischen Aufsichtsbehörde vorgelegten Entwurfs von Akkreditierungsanforderungen) erkennt der EDSA an, dass Überwachungsstellen mit der finanziellen Stabilität und den Ressourcen ausgestattet werden sollten, die für die wirksame Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind. Die Mittel, mit denen die Überwachungsstelle finanziell unterstützt wird, dürfen die unabhängige Wahrnehmung ihrer Aufgabe, die Einhaltung von Verhaltensregeln zu überwachen, nicht beeinträchtigen. Die Finanzierung der Überwachungsstelle und die Transparenz dieser Finanzierung sind ein entscheidendes Kriterium für die Beurteilung der Unabhängigkeit der Überwachungsstelle. Daher empfiehlt der EDSA der spanischen Aufsichtsbehörde, in Abschnitt 1.3 ihres Entwurfs von Akkreditierungsanforderungen die Formulierung „where appropriate“ („gegebenenfalls“) zu streichen und „should“ durch „must be“ oder „have to be provided“ zu ersetzen.
17. Außerdem bezieht sich Abschnitt 1.4 des von der spanischen Aufsichtsbehörde vorgelegten Entwurfs von Akkreditierungsanforderungen ausdrücklich auf Fälle, in denen es sich bei der Überwachungsstelle um eine interne Stelle handelt („cases where the monitoring body is an inside body [internal body]“). Der EDSA rät der spanischen Aufsichtsbehörde, in ihrem Entwurf klarzustellen, dass die Finanzierungsmittel keinesfalls die Unabhängigkeit der internen Überwachungsstelle beeinträchtigen dürfen.
18. Der EDSA nimmt die Anforderung zur Kenntnis, dass die Überwachungsstelle offenzulegen hat, welche Ressourcen ihr zur Verfügung stehen, damit sie etwaigen Haftungsansprüchen nachkommen kann, falls sie ihre Aufgaben nicht ordnungsgemäß erfüllt (Abschnitt 8.3 des von der spanischen

Aufsichtsbehörde vorgelegten Entwurfs von Akkreditierungsanforderungen). Der EDSA ist gleichwohl der Auffassung, dass eine solche Anforderung für kleine und mittlere Unternehmen eine unverhältnismäßige Belastung mit sich bringen könnte, die sie davon abhalten könnte, ihre Akkreditierung zu beantragen. Er empfiehlt daher der spanischen Aufsichtsbehörde, diesen Abschnitt weniger strikt zu formulieren, indem nur allgemein auf die Pflichten der Überwachungsstelle eingegangen wird.

19. Bezüglich der Veröffentlichung des jährlichen Tätigkeitsberichts der Überwachungsstelle (Abschnitt 6.1) empfiehlt der EDSA der spanischen Aufsichtsbehörde, im Sinne der Klarheit aufzuführen, welche Informationen nach ihrem Dafürhalten veröffentlicht werden müssen und wie detailliert diese Informationen sein müssen.
20. Der EDSA stellt fest, dass zu einem der vier Bereiche, in denen die Überwachungsstelle ihre Unabhängigkeit nachzuweisen hat, keine Angaben bezüglich der Rechenschaftspflicht gemacht werden. Er hat diesbezüglich in seiner Stellungnahme zu dem von der österreichischen Aufsichtsbehörde vorgelegten Entwurf von Akkreditierungsanforderungen (in Absatz 24) darauf hingewiesen, dass die Überwachungsstelle gemäß Artikel 41 DSGVO die Erfüllung der Rechenschaftspflicht für ihre Entscheidungen und Maßnahmen nachweisen können muss, damit sie als unabhängig betrachtet werden kann. Der EDSA empfiehlt der spanischen Aufsichtsbehörde daher, in diesem Zusammenhang vorzusehen, dass die Unabhängigkeit in Bezug auf die Rechenschaftspflicht der Überwachungsstelle nachzuweisen ist. Beispielsweise sollte die spanische Aufsichtsbehörde präzisieren, welche Art von Rechenschaftsnachweis von der Überwachungsstelle erwartet wird. Dieser Nachweis könnte beispielsweise dadurch erfolgen, dass die Funktionen, der Beschlussfassungsprozess und die Berichterstattungsverfahren konkretisiert und Maßnahmen zur Aufklärung des Personals über die bestehenden Führungsstrukturen und Verfahren festgelegt werden.

2.2.3 INTERESSENKONFLIKT

21. Der EDSA nimmt alle Anforderungen zur Kenntnis, die die Überwachungsstelle laut dem von der spanischen Aufsichtsbehörde vorgelegten Entwurf von Akkreditierungsanforderungen erfüllen muss, um nachweisen zu können, dass sich bei der Ausübung ihrer Aufgaben und Pflichten kein Interessenkonflikt ergibt. Allerdings wird in der Einleitung in Abschnitt 2 nicht deutlich genug beschrieben, welche Situationen zu einem Interessenkonflikt führen können. Nach dem Dafürhalten des EDSA könnte es aus praktischen Gründen hilfreich sein, Beispiele von Fällen aufzuführen, in denen ein Interessenkonflikt entstehen könnte. Ein Beispiel für einen solchen Fall wäre die Situation eines Bediensteten, der im Namen der Überwachungsstelle Rechnungsprüfungen durchführt oder Entscheidungen trifft und zuvor für den Urheber der Verhaltensregeln oder eine den Verhaltensregeln unterworfenen Organisation gearbeitet hat. Der EDSA rät der spanischen Aufsichtsbehörde, mehrere Beispiele dieser Art anzuführen.

2.2.4 FACHWISSEN

22. In Abschnitt 3 des von der spanischen Aufsichtsbehörde vorgelegten Entwurfs von Akkreditierungsanforderungen wird Bezug auf die „*promoters of the code of conduct*“ und den „*sponsor of the code*“ (was der EDSA als die Urheber von Verhaltensregeln interpretiert) sowie die Überwachungsstelle genommen, die verpflichtet werden sollen, nachweisen zu müssen, dass die für

Entscheidungen zuständigen Personen über ausreichende Kenntnisse in Bezug auf die Datenschutzvorschriften und die Datenverarbeitungspraktiken verfügen. Nach dem Dafürhalten des EDSA könnte die Erwähnung der den Urhebern von Verhaltensregeln obliegenden Pflicht, einen Nachweis für das vorhandene Fachwissen der Überwachungsstelle zu erbringen, zu Missverständnissen führen, denn eine solche Verpflichtung könnte zwar im Falle einer *internen* Überwachungsstelle, die ihre Akkreditierung beantragt, angemessen sein, aber im Falle einer *externen* Überwachungsstelle, die ihre Akkreditierung beantragt, hätte letztere selbst diesen Nachweis zu erbringen. Daher empfiehlt der EDSA der spanischen Aufsichtsbehörde, „*promoters of the code of conduct*“ und „*sponsor of the code*“ zu streichen, damit sowohl auf interne als auch auf externe Überwachungsstellen Bezug genommen wird.

23. Außerdem empfiehlt der EDSA der spanischen Aufsichtsbehörde, den ersten Absatz dieses Abschnitts in Einklang mit den Leitlinien zu bringen, indem im Zusammenhang mit den erwähnten Datenschutzvorschriften und Datenverarbeitungspraktiken des Sektors auf das Erfordernis eines entsprechenden Fachwissens hingewiesen wird. Der EDSA rät der spanischen Aufsichtsbehörde zudem, zur Präzisierung des dritten Absatzes dieses Abschnitts darauf hinzuweisen, dass das Erfordernis eines hinreichenden Fachwissens für die Überwachungsstelle als Ganzes gilt und nicht für jeden einzelnen ihrer Mitarbeiter.
24. Wie in den Leitlinien gefordert, müssen alle Verhaltensregeln die Kriterien für den Überwachungsmechanismus (Abschnitt 6.4 der Leitlinien) erfüllen, weshalb zum Nachweis dafür jeweils dargelegt werden muss, „warum ihre Überwachungsvorschläge angemessen und operativ durchführbar sind“ (Absatz 41 auf Seite 18 der Leitlinien). In diesem Zusammenhang muss in allen Verhaltensregeln, die Überwachungsstellen einschließen, darlegt werden, welches Maß an Fachwissen ihre Überwachungsstellen besitzen müssen, damit sie die Tätigkeiten zur Überwachung der Verhaltensregeln wirksam durchführen können. In Abschnitt 3.1 des von der spanischen Aufsichtsbehörde vorgelegten Entwurfs von Akkreditierungsanforderungen wird angesprochen, wie die nötigen Fertigkeiten und Kenntnisse sowie die erforderliche Erfahrung nachgewiesen werden können. Ein Verweis auf die konkret erforderliche, in den Leitlinien geforderte Berufserfahrung fehlt jedoch. Der EDSA empfiehlt daher der spanischen Aufsichtsbehörde, einschlägige Beispiele anzuführen, damit die Vorgaben, die sie in Bezug auf die erforderlichen Fachkenntnisse auf dem Gebiet des Datenschutzes, die erforderliche Berufserfahrung und das erforderliche Wissen machen möchte, im Einklang mit den Verhaltensregeln stehen.
25. Abschnitt 3.2 des von der spanischen Aufsichtsbehörde vorgelegten Entwurfs von Akkreditierungsanforderungen enthält lediglich eine allgemeine Beschreibung des erforderlichen Fachwissens. Der EDSA rät daher der spanischen Aufsichtsbehörde, ausführlich anzugeben, welche Anforderungen in Bezug auf das erforderliche Fachwissen bestehen, und zu klären, ob die Anforderungen aus Absatz 69 der Leitlinien abgedeckt werden.
26. Um klarzustellen, dass diese Vorgaben nicht lediglich Leitliniencharakter besitzen, sondern verbindliche Anforderungen darstellen, empfiehlt der EDSA der spanischen Aufsichtsbehörde zudem, alle drei Anforderungen umzuformulieren, d. h. jeweils mit „*The monitoring body shall...*“ einzuleiten.

2.2.5 FESTGELEGTE VERFAHREN UND STRUKTUREN

27. Der EDSA stellt fest, dass in Abschnitt 5.2 des von der spanischen Aufsichtsbehörde vorgelegten Entwurfs von Akkreditierungsanforderungen die Anforderung vorgesehen wird, dass das Beschwerdeverfahren transparent und für die Öffentlichkeit leicht zugänglich sein muss. Er erkennt an, dass diese Formulierung auf den Leitlinien beruht, ist jedoch der Auffassung, dass im Sinne der Klarheit in den Anforderungen dargelegt werden sollte, was unter „Öffentlichkeit“ zu verstehen ist und ob dieser Begriff auch die den Verhaltensregeln unterworfenen Mitglieder einschließt. Der EDSA empfiehlt der spanischen Aufsichtsbehörde daher, Anforderung 5.2 entsprechend zu ändern.
28. Der EDSA stellt fest, dass als einer der Faktoren, die es bei der Bewertung der Einzelheiten der Verfahren zur Überwachung der Einhaltung der Verhaltensregeln durch die ihnen unterworfenen Mitglieder (Abschnitt 4.1 zweiter Aufzählungspunkt des von der spanischen Aufsichtsbehörde vorgelegten Entwurfs von Akkreditierungsanforderungen) zu berücksichtigen gilt, die Zahl dieser Mitglieder angeführt wird. Allerdings ist nicht klar, wie sich die Bewertung durch die spanische Aufsichtsbehörde auf dieses Kriterium gründen kann, wenn die Zahl der den Verhaltensregeln unterworfenen Mitglieder zu dem Zeitpunkt, an dem die Überwachungsbehörde ihre Akkreditierung beantragt, nicht bekannt ist und sie sich zudem nach der Akkreditierung noch erheblich ändern kann. Ein weiterer solcher Faktor ist die in dem Entwurf angesprochene Zahl der eingegangenen Beschwerden. Die Zahl der Beschwerden könnte durchaus von Bedeutung sein, besäße aber wahrscheinlich größere Relevanz, wenn sie als eigenständiges Kriterium herangezogen würde, was jedoch nicht der Fall ist. Außerdem dürften nach Auffassung des EDSA andere Faktoren (z. B. die Beschwerden als solche) größere Relevanz besitzen. Der EDSA empfiehlt der spanischen Aufsichtsbehörde daher, „*the number of members*“ („die Zahl der den Verhaltensregeln unterworfenen Mitglieder“) durch „*expected number and size of members*“ („erwartete Zahl und Größe der den Verhaltensregeln unterworfenen Mitglieder“) zu ersetzen und den Verweis auf die Zahl der Beschwerden durch eine allgemeinere Formulierung wie „*the received complaints*“ („die eingegangenen Beschwerden“) zu ersetzen.

2.2.6 TRANSPARENTE BEARBEITUNG VON BESCHWERDEN

29. Was etwaige Beschwerden über die den Verhaltensregeln unterworfenen Mitglieder (Abschnitt 5.2 des von der spanischen Aufsichtsbehörde vorgelegten Entwurfs von Akkreditierungsanforderungen) angeht, so erkennt der EDSA an, dass die Anforderungen für die Bearbeitung von Beschwerden auf einem hohen Niveau angesiedelt werden und angemessene Beantwortungsfristen vorsehen sollten. Der EDSA stellt diesbezüglich fest, dass der von der spanischen Aufsichtsbehörde vorgelegte Entwurf von Akkreditierungsanforderungen vorsieht, dass das Verfahren zur Beantwortung von Beschwerden innerhalb eines angemessenen Zeitraums, spätestens jedoch binnen drei Monaten abgewickelt („*resolved*“) werden sollte. Falls die spanische Aufsichtsbehörde damit das Vorliegen einer abschließenden Entscheidung im Rahmen der Beschwerdeprüfung meint, empfiehlt ihr der EDSA, die flexiblere Formulierung zu wählen, dass die Überwachungsstelle dem Beschwerdeführer Fortschrittsberichte bzw. das Ergebnis der Beschwerdeprüfung binnen eines angemessenen Zeitrahmens (z. B. drei Monate) zu übermitteln hat. Falls die spanische Aufsichtsbehörde damit jedoch auf das Vorliegen einer anderen Lösung als einer abschließenden Entscheidung im Rahmen einer

Beschwerdeprüfung Bezug nimmt, empfiehlt ihr der EDSA, zu konkretisieren, welche Informationen sie meint.

30. Außerdem nimmt der EDSA zur Kenntnis, dass die Möglichkeit bestehen soll, die besagte Dreimonatsfrist aufgrund der Größe des betroffenen Unternehmens oder der Schwierigkeit der Untersuchung gegebenenfalls zu verlängern.
31. Der EDSA stellt fest, dass in Abschnitt 5.2, fünfter Aufzählungspunkt, des von der spanischen Aufsichtsbehörde vorgelegten Entwurfs von Akkreditierungsanforderungen lediglich von „*penalties*“ („Geldstrafen“ oder „Bußgelder“) die Rede ist. Nach dem Dafürhalten des EDSA wird durch diese Wortwahl der Handlungsspielraum der Überwachungsstelle in Bezug auf ihre möglichen Maßnahmen eingeschränkt. Außerdem müssen laut Artikel 40 Absatz 4 DSGVO derartige Maßnahmen in den Verhaltensregeln vorgesehen sein. Nach Meinung des EDSA sollte daher ein umfassenderer Begriff verwendet werden, der auch Rechtsbehelfe und Abhilfemaßnahmen einschließt. Der EDSA empfiehlt deshalb der spanischen Aufsichtsbehörde, „*penalties*“ durch „*sanctions*“ („Sanktionen“) zu ersetzen. Gemäß Artikel 40 Absatz 4 DSGVO müssen derartige Abhilfemaßnahmen in den Verhaltensregeln vorgesehen sein. Im Interesse der Klarheit rät der EDSA daher der spanischen Aufsichtsbehörde, in diesem Zusammenhang auf die in den Verhaltensregeln vorgesehene Liste von Sanktionen zu verweisen, die bei Verstößen des für die Datenverarbeitung Verantwortlichen oder eines Auftragsverarbeiters verhängt werden können.
32. Der EDSA nimmt zur Kenntnis, dass sich die spanische Aufsichtsbehörde zugunsten der Transparenz des Verfahrens für die Bearbeitung von Beschwerden dazu entschieden hat, die Überwachungsstelle zu verpflichten, sämtliche Beschlüsse, die sie im Zusammenhang mit diesem Verfahren fasst, zu veröffentlichen (Abschnitt 5.2). Die Veröffentlichung der endgültigen Beschlüsse könnte dieselbe Wirkung einer zusätzlichen Sanktion auf die den Verhaltensregeln unterworfenen Mitglieder, an die sich die Beschlüsse richten, haben. Der EDSA erkennt jedoch an, dass allgemeine Informationen über die im Falle eines Verstoßes gegen die Verhaltensregeln von der Überwachungsstelle ergriffenen Maßnahmen transparenzfördernd wären. Im Interesse der Klarheit empfiehlt er daher der spanischen Aufsichtsbehörde, anzugeben, welche sachdienlichen Informationen die Überwachungsstelle veröffentlichen muss. Die Überwachungsstelle könnte beispielsweise verpflichtet werden, regelmäßig statistische Daten über die Ergebnisse ihrer Überwachungstätigkeiten zu veröffentlichen, also beispielsweise die Zahl der eingegangenen Beschwerden, die Art der begangenen Verstöße und die ergriffenen Abhilfemaßnahmen.

2.2.7 KOMMUNIKATION MIT DER AEPD

33. Der EDSA stellt fest, dass es in dem Entwurf keinen Verweis auf eine Frist gibt, binnen der die Überwachungsstelle die spanische Datenschutzaufsichtsbehörde (Agencia Española de Protección de Datos – AEPD) im Falle einer wesentlichen Änderung zu informieren haben soll (Abschnitt 6.2 des von der spanischen Aufsichtsbehörde vorgelegten Entwurfs von Akkreditierungsanforderungen). Er empfiehlt daher der spanischen Aufsichtsbehörde, diese Anforderung dahin gehend umzuformulieren, dass eine angemessene Zeitspanne für die erforderliche Mitteilung an die AEPD vorgesehen wird. Beispielsweise könnte jede wesentliche Änderung der spanischen Aufsichtsbehörde „unverzüglich“ mitzuteilen sein. Als eine wesentliche Änderung, die der Aufsichtsbehörde zu melden ist, wird in dem

Entwurf zudem ein veränderter Geltungsbereich der Akkreditierung genannt (Abschnitt 6.2, vierter Aufzählungspunkt). Letzteres ist nach dem Dafürhalten des EDSA insofern irreführend, als die Überwachungsstelle gar nicht befugt ist, den Geltungsbereich der Akkreditierung zu ändern. Der EDSA empfiehlt daher der spanischen Aufsichtsbehörde, die Bezugnahme auf den Geltungsbereich der Akkreditierung entweder zu streichen oder aber diese näher zu präzisieren.

34. Der EDSA stellt fest, dass sich Abschnitt 6.3 des von der spanischen Aufsichtsbehörde vorgelegten Entwurfs von Akkreditierungsanforderungen mit den Komponenten befasst, die jede Mitteilung an die AEPD enthalten sollte, namentlich die Gründe für die Entscheidung sowie die Kriterien, auf denen eine etwaige Aussetzung beruht. Im Sinne der Klarheit empfiehlt der EDSA, hier auch den Fall eines Ausschlusses zu erwähnen.

2.2.8 MECHANISMEN ZUR ÜBERPRÜFUNG VON VERHALTENSREGELN

35. Der EDSA ist der Auffassung, dass die Anforderungen in Abschnitt 7.1 zu streng sind und zu überzogenen Standards für die Überwachungsstelle führen könnten (dies gilt besonders für den dritten und den vierten Aufzählungspunkt). Es dürfte ausreichen, die Überwachungsstelle zu verpflichten, den Urheber der Verhaltensregeln in Kenntnis zu setzen und ihm nahezulegen, die betreffenden Verhaltensregeln nach Maßgabe der Bewertungsergebnisse zu überarbeiten. Bei dieser Anforderung sollte zudem die Möglichkeit berücksichtigt werden, dass die in der Anforderung genannten Informationen nicht dem Urheber der Verhaltensregeln, sondern jeder anderen darin genannten Stelle übermittelt werden können. Auf diese Weise würde den Urhebern von Verhaltensregeln ein gewisser Handlungsspielraum bei der Gestaltung des Verfahrens zur Bewertung der Notwendigkeit einer Überarbeitung der Verhaltensregeln gelassen. Der EDSA empfiehlt daher der spanischen Aufsichtsbehörde, die letzten beiden Aufzählungspunkte dieser Anforderung weniger restriktiv zu formulieren und auch die Übermittlung von Informationen zur Behebung erkannter Mängel vorzusehen. Des Weiteren ist der EDSA der Auffassung, dass bei dieser Anforderung mehr Flexibilität eingeräumt werden sollte. Er empfiehlt daher der spanischen Aufsichtsbehörde, die Möglichkeit in Erwägung zu ziehen, dass die in der Anforderung vorgesehenen Informationen weder dem Urheber der Verhaltensregeln noch einer anderen darin genannten Stelle übermittelt werden müssen, und rät ihr, in diesem Zusammenhang zusätzlich die oben angesprochenen Informationen zur Behebung erkannter Mängel aufzuführen.

2.2.9 RECHTSSTELLUNG

36. In Abschnitt 8.1 des von der spanischen Aufsichtsbehörde vorgelegten Entwurfs von Akkreditierungsanforderungen wird auf die Rechtspersönlichkeit der Überwachungsstelle Bezug genommen. Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass eine interne Überwachungsstelle eine Rechtspersönlichkeit besitzt. Folglich würde diese Anforderung verhindern, dass interne Überwachungsstellen ihre Akkreditierung beantragen können. Der EDSA empfiehlt daher der spanischen Aufsichtsbehörde, die Bezugnahme auf die Rechtspersönlichkeit zu streichen, damit klar ist, dass interne Überwachungsstellen nicht ausgeschlossen sind.

37. Schließlich stellt der EDSA fest, dass weder in den Anforderungen der spanischen Aufsichtsbehörde noch in den diesbezüglichen Erläuterungen auf die Vergabe von Unteraufträgen Bezug genommen wird und es den Überwachungsstellen, die ihre Akkreditierung beantragen, überlassen wird, über diesen Bereich zu entscheiden. Der EDSA empfiehlt daher der spanischen Aufsichtsbehörde, zu präzisieren, ob und unter welchen Bedingungen die Überwachungsstelle auf Unterauftragnehmer zurückgreifen darf, und auf diese Bedingungen in den Erläuterungen oder der einschlägigen Verordnung entsprechend einzugehen. Falls die Vergabe von Unteraufträgen nach Auffassung der spanischen Aufsichtsbehörde zulässig sein soll, rät ihr der EDSA, in den Anforderungen darauf hinzuweisen, dass die für die Überwachungsstelle geltenden Pflichten gleichermaßen für die Unterauftragnehmer gelten.

3 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

38. Da der von der spanischen Aufsichtsbehörde vorgelegte Entwurf von Akkreditierungsanforderungen zu einer inkohärenten Akkreditierung von Überwachungsstellen führen könnte, sind folgende Änderungen erforderlich:
39. In Bezug auf den Punkt „Allgemeine Anmerkungen“ empfiehlt der EDSA der spanischen Aufsichtsbehörde,
- 1.) in ihrem Entwurf von Akkreditierungsanforderungen „should“ („sollte“) durchweg durch „shall“ oder „must“ („muss“) zu ersetzen, damit die Durchsetzbarkeit der Anforderungen sichergestellt ist.
40. In Bezug auf den Punkt „Unabhängigkeit“ empfiehlt der EDSA der spanischen Aufsichtsbehörde,
- 1.) in Abschnitt 1 zu präzisieren und zu erläutern, wie die Unabhängigkeit durch eine interne Überwachungsstelle sichergestellt werden kann,
 - 2.) die Formulierung „*or by the sponsor of the code of conduct, when the monitoring body is an inside body*“ in Anforderung 1.1, dritter Aufzählungspunkt, zu streichen oder so zu präzisieren, dass die in den Leitlinien festgelegten Anforderungen bezüglich der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit erfüllt sind,
 - 3.) die Formulierung von Anforderung 1.3 so anzupassen, dass klargestellt wird, dass die Finanzierungsmittel der Überwachungsstelle keinesfalls deren Unabhängigkeit beeinträchtigen dürfen,
 - 4.) Anforderung 8.3 weniger strikt zu formulieren, indem nur allgemein auf die Pflichten der Überwachungsstelle eingegangen wird, sodass diese Anforderung kleinen und mittleren Unternehmen, die ihre Akkreditierung beantragen möchten, weniger aufwändig erscheint,
 - 5.) aufzuführen, welche Informationen aus dem jährlichen Tätigkeitsbericht der Überwachungsstelle veröffentlicht werden sollten und wie detailliert die in den Bericht aufzunehmenden Informationen sein sollten,
 - 6.) die Pflicht vorzusehen, dass die Unabhängigkeit in Bezug auf die Rechenschaftspflicht der Überwachungsstelle nachzuweisen ist.
41. In Bezug auf den Punkt „Transparente Bearbeitung von Beschwerden“ empfiehlt der EDSA der spanischen Aufsichtsbehörde,

- 1.) bezüglich des in Anforderung 5.2 vorgesehenen Zeitrahmens für die Beschwerdeabwicklung eine flexiblere Formulierung zu wählen,
 - 2.) in Anforderung 5.2 auch Rechtsbehelfe und Abhilfemaßnahmen anzusprechen,
 - 3.) anzugeben, welche sachdienlichen Informationen die Überwachungsstelle in Bezug auf endgültige Beschlüsse veröffentlichen muss.
42. In Bezug auf den Punkt „Kommunikation mit der AEPD“ empfiehlt der EDSA der spanischen Aufsichtsbehörde,
- 1.) Anforderung 6.2 dahin gehend umzuformulieren, dass eine angemessene Zeitspanne für die erforderliche Mitteilung an die AEPD vorgesehen wird,
 - 2.) in Anforderung 6.2, vierter Aufzählungspunkt, die Bezugnahme auf den Geltungsbereich der Akkreditierung entweder zu streichen oder aber diese näher zu präzisieren,
 - 3.) in Anforderung 6.3 im Sinne der Klarheit auch den Fall eines Ausschlusses zu erwähnen.
43. In Bezug auf den Punkt „Rechtsstellung“ empfiehlt der EDSA der spanischen Aufsichtsbehörde,
- 1.) in Anforderung 8.1 die Bezugnahme auf die Rechtspersönlichkeit zu streichen, damit klar ist, dass interne Überwachungsstellen nicht ausgeschlossen sind,
 - 2.) zu klären, ob und unter welchen Bedingungen die Überwachungsstelle auf Unterauftragnehmer zurückgreifen darf und diese Bedingungen in den Anforderungen oder in den Erläuterungen darzulegen. Falls die Vergabe von Unteraufträgen zulässig sein soll, sollten die Anforderungen oder die Erläuterungen dahin gehend geändert werden, dass die für die Überwachungsstelle geltenden Pflichten gleichermaßen für die Unterauftragnehmer gelten.

4 ABSCHLIESSENDE BEMERKUNGEN

44. Diese Stellungnahme ist an die spanische Aufsichtsbehörde gerichtet und wird gemäß Artikel 64 Absatz 5 Buchstabe b DSGVO veröffentlicht.
45. Gemäß Artikel 64 Absätze 7 und 8 DSGVO hat die Aufsichtsbehörde dem Vorsitz binnen zwei Wochen nach Eingang der Stellungnahme auf elektronischem Wege mitzuteilen, ob sie ihren Beschlussentwurf beibehalten oder ändern wird. Innerhalb derselben Frist übermittelt sie den geänderten Beschlussentwurf oder gibt, wenn sie nicht beabsichtigt, der Stellungnahme des EDSA zu folgen, die maßgeblichen Gründe an, aus denen sie nicht beabsichtigt, dieser Stellungnahme ganz oder teilweise zu folgen. Die Aufsichtsbehörde hat dem EDSA ihren endgültigen Beschluss mitzuteilen, damit der EDSA diesen im Register der Beschlüsse in Bezug auf Fragen, die im Rahmen des Kohärenzverfahrens behandelt wurden, gemäß Artikel 70 Absatz 1 Buchstabe y DSGVO erfassen kann.

Für den Europäischen Datenschutzausschuss

Die Vorsitzende
(Andrea Jelinek)

angenommen