

# EORI als faktischer Zwang ohne Rechtsgrundlage?

## Kritische Anmerkungen zur Einführung der EORI-Kennnummer ab dem 01.11.2009

Von Dr. jur. Talke Ovie, Möllenhoff Rechtsanwälte, Münster.

Seit einiger Zeit erhalten in Deutschland ansässige Unternehmen Post vom Zoll. Gegenstand des sich in der Post befindlichen Schreibens ist die Aufforderung an die Unternehmen, einen Datenerfassungsbogen auszufüllen und sein Einverständnis in die Übermittlung von Informationen zu erklären. Dieser Schritte bedürfe es, um eine EORI-Kennnummer zu erhalten, die zwingend erforderlich sei. Da Unternehmen (zu Recht) sehr besonnen mit ihren Daten umgehen, tauchen im Zusammenhang mit EORI kritische Anmerkungen auf, die hier kurz aufgegriffen werden sollen.

### ■ Grundsätzliches

Seitens der Europäischen Kommission ist ab dem 01.11.2009 der Einsatz des europäischen Registrierungs- und Identifikationssystems für Wirtschaftsbeteiligte namens „EORI“ (Economic Operators' Registration and Identification System) geplant.

Mit Hilfe von EORI sollen die bei den Zollbehörden der Mitgliedstaaten der EU gespeicherten Daten der in Europa ansässigen Unternehmen in einer europaweit einsehbaren Datenbank gespeichert werden.

Um die Datenbank aufzubauen und mit Inhalt zu füllen, sollen die bei den nationalen Zollbehörden gespeicherten Daten an die Europäische Kommission übermittelt werden. Für Deutschland bedeutet dies, dass die im IT-Verfahren ATLAS elektronisch gespeicherten Daten der Europäischen Kommission übermittelt werden müssen.

Gespeichert werden sollen die übermittelten Daten in der europäischen Datenbank unter der „EORI-Kennnummer“. Diese Kennnummer soll aus der bereits national zugeteilten Zollnummer bestehen, die um eine zweistellige Länderkennung (DE) ergänzt wird.

### ■ Rechtsgrundlage

Grundlage von EORI und der EORI-Kennnummer ist die Verordnung (EG) Nr. 312/2009 vom 16.04.2009 zur Änderung der Durchführungs-Verordnung zum Zollkodex (ZK-DVO). Mit dieser Verordnung werden in den Artikeln 4k ff. ZK-DVO das EORI-System und die EORI-Nummer geregelt.

Art. 4k Abs. 1 ZK-DVO regelt, dass die EORI-Kennnummer der Identifizierung von Wirtschaftsbeteiligten in ihren Beziehungen zu den Zollbehörden dienen soll.

Aus den Erwägungsgründen zu der VO (EG) Nr. 312/2009 ergibt sich, dass es dieser Identifizierung bedarf, um zur Stärkung der Sicherheit europaweit einen elektronischen Austausch von Daten der Zollbehörden untereinander sowie zwischen diesen Behörden und der Kommission zu ermöglichen. Insbesondere sollen risikobezogene Informationen ausgetauscht und analysiert werden, aber auch die europaweite Erteilung des AEO soll effizienter ausgestaltet werden.

Dieser Hinweis auf den europaweiten Austausch von Daten klingt für in der EG ansässige Unternehmen bedrohlich. Insbesondere die Vorstellung, dass unternehmensbezo-

gene Informationen europaweit gesammelt, gespeichert und übermittelt werden sollen, stellt die Unternehmen vor die Frage, wie mit der Anforderung der Zollverwaltung, den Datenerfassungsbogen auszufüllen, und Einwilligungen in den Umgang mit den unternehmensbezogenen Daten umgegangen werden soll. Gibt es eine andere Wahl, als die Daten abzugeben und keine Einwilligung zu erklären?

Wir haben uns in der Praxis mit dieser Frage intensiver auseinandergesetzt und stellen dazu folgende Anmerkungen fest:

### ■ Welche Daten werden gesammelt?

Hinsichtlich der Frage, welche Daten überhaupt gesammelt und gespeichert werden sollen, ist zu unterscheiden. Diese Unterscheidung ist auf den ersten Blick nicht ersichtlich. Es kann zwischen „Primärdaten“ und „Sekundärdaten“ unterschieden werden.

Zu den *Primärdaten* gehören alle Daten, die seitens der Unternehmen im Rahmen in dem vom Zoll zugesandten Datenerfassungsbogen abgegeben werden sollen und die der europaweiten Identifizierung dienen sollen.

Diese Daten sind identisch mit den Daten, die bereits national elektronisch im IT-Verfahren ATLAS hinterlegt sind und als Stammdaten bezeichnet werden, weil sie Grundinformationen zum Unternehmen enthalten, die der Identifizierung nützlich sind.

Art. 4m Abs. 1 ZK-DVO regelt, dass Anhang 38d der ZK-DVO alle diese Daten auflistet, die Bestandteil der Registrierungsdaten sein sollen und zum Zwecke des Austauschs von Daten unter der EORI-Kennnummer gespeichert werden.

Dies sind folgende (Stamm-)Daten:

1. EORI-Nummer
2. Vollständiger Name des Wirtschaftsbeteiligten
3. Anschrift der Niederlassung
4. Umsatzsteueridentifikationsnummer
5. Rechtsform des Wirtschaftsbeteiligten
6. Datum der Gründung
7. Art der Person (juristisch, natürlich)
8. Kontaktinformationen
9. Kennnummer eines Drittlandes, falls Wirtschaftsbeteiligter nicht in der EG ansässig
10. Ggf. 4-stelliger Code der Hauptwirtschaftstätigkeit
11. Ggf. Geltungsdauer der EORI-Nummer
12. Ggf. Zustimmung zur Bekanntgabe der personenbezogenen Daten gem. den Nummern 1, 2 und 3.

Art. 4o Abs. 2 regelt ausdrücklich, dass *keine* anderen als die in Anhang 38d genannten Daten in dem EORI-System verarbeitet werden.

Unter Berücksichtigung dieser gesetzlichen Regelung kann insoweit „Entwarnung“ gegeben werden, dass wohl nicht mehr als die „ureigenen“ Daten verarbeitet werden und keine weiter gehenden sensiblen Daten, wie

z.B. Informationen aus dem Selbstbewertungskatalog für den AEO, Gegenstand der EORI-Datenbank sein werden. Soweit die Theorie.

Auf den ersten Blick nicht erkennbar ist, dass die EORI-Kennnummer, hinter der sich die Stammdaten „verstecken“, nicht nur der reinen Identifizierung dient. Dieser Identifizierung bedarf es bei der Verarbeitung der sich aus der Nutzung der EORI-Datenbank und -Kennnummer ergebenden *Sekundärdaten*.

Es soll ja gerade durch die Abgabe der Primärdaten ein europaweiter Austausch von Informationen stattfinden, wozu insbesondere zur Stärkung der Sicherheit auch risikobezogene Informationen gehören.

So ist es vorstellbar, dass sich die Zollbehörde eines Mitgliedstaates der EU an die Datenbank wendet, um von dort Informationen zu dem Unternehmen zu erhalten, welches eine Einfuhr vornehmen möchte, diese Einfuhr jedoch nach Einschätzung der Zollbehörde risikobehaftet ist.

Das Ergebnis dieses Vorgangs kann durchaus auch Gegenstand der zukünftigen europaweiten elektronischen Zollabwicklung sein. Im Ergebnis werden damit nicht nur Stammdaten, sondern auch „Ergebnisdaten“ bestimmter Vorgänge und deren Einschätzung Gegenstand der Datenbank sein. Dadurch wird ein „gläsernes Unternehmen“ geschaffen, was auf den ersten Blick nicht erkennbar ist.

### ■ Wer hat Zugang zu den Daten?

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wer denn überhaupt Zugang zu den Daten hat?

Gesetzlich geregelt ist, dass zu den Daten, welcher hinter der EORI-Nummer gespeichert sind, gem. Art. 4p ZK-DVO alle Zollbehörden der Mitgliedstaaten Zugang haben.

Art. 4q ZK-DVO regelt aber auch, dass auch andere Behörden Zugang zu den Daten haben können, sofern eine Verarbeitung der Daten im Zusammenhang mit einer Warenbeförderung steht.

Zu diesen anderen Behörden können z.B. Steuerbehörden gehören. Dies sind in Deutschland die Finanzämter, deren weit reichenden Befugnisse hinlänglich bekannt sind. Die Weitergabe der Primärdaten ist dabei weniger ein Problem.

Die Weitergabe von Sekundärdaten aber hat ein „gläsernes Unternehmen“ zur Folge, das national bereits bekannt ist, nun aber europaweit ausgedehnt wird. An dieser Stelle *muss* das in der EG geltende „Zollgeheimnis“ in seiner praktischen Anwendung zur Geltung kommen!

### ■ Worin ist einzuwilligen?

Bei der Frage, ob eine Pflicht zur Einwilligung in die Verarbeitung von Daten besteht, muss zunächst danach unterschieden werden, worin überhaupt alles eingewilligt werden soll. Auch diese Unterscheidung wird nicht auf Anhieb klar.

In dem Antragsformular wird zunächst nach der Einwilligung in die Weiterleitung Ihrer Daten an die Datenbank der EU gefragt. In einem weiteren Schritt nach der Einwilligung in die Veröffentlichung Ihrer Daten im Internet.

Hier ist festzuhalten, dass es sich um zwei verschiedene Einwilligungen handelt, die in ihrer Relevanz unterschiedlich zu bewerten sind.

Es ist zwischen der Einwilligung in die Übermittlung der Stammdaten an das EORI-System und der Einwilligung in die Veröffentlichung im Internet zu unterscheiden.

Hinsichtlich der Einwilligung in die Weiterleitung der Stammdaten gilt:

Voraussetzung für die Erstellung der EORI-Kennnummer ist die Zustimmung der Wirtschaftsbeteiligten. Die deutsche Zollverwaltung weist ausdrücklich darauf hin, dass

*„das Vorhalten der Daten von registrierten Wirtschaftsbeteiligten in der EORI-Datenbank Voraussetzung für die Zollabfertigung in der Europäischen Gemeinschaft ist.“*

Ohne eine EORI-Kennnummer seien ab dem 01.11.2009 zollrechtliche Handlungen in der Europäischen Gemeinschaft grundsätzlich

nicht mehr möglich. Ausgeschlossen sei auch die Inanspruchnahme bewilligter Verfahrenserleichterungen.

Hinsichtlich der Einwilligung in die Veröffentlichung im Internet gilt:

Mit dieser Einwilligung soll abgefragt werden, ob die übermittelten Daten in ein elektronisches Auskunftssystem im Internet eingehen sollen. In der ZK-DVO ist dazu geregelt, dass die in Anhang 38d Nummern 1, 2 und 3 genannten (Stamm-)Daten nur im Internet veröffentlicht werden dürfen, wenn der Betroffene freiwillig sein schriftliches Einverständnis erteilt hat.

### ■ Pflicht zur Einwilligung?

Hinsichtlich der Frage der Pflicht zur Einwilligung in die Weiterleitung der Daten und in die Veröffentlichung im Internet ist zunächst grundsätzlich festzuhalten, dass eine Einwilligung in den Umgang mit Daten nach datenschutzrechtlichen Grundsätzen „freiwillig“ erfolgen muss, also ohne Zwang. Somit muss es eigentlich jedem Unternehmen freigestellt bleiben, ob es seine Einwilligung erklärt.

Aber Vorsicht: Eine Ablehnung der Einwilligung in die Weiterleitung an die Kommission und/oder in die Veröffentlichung im Internet hat in der Praxis unterschiedliche Folgen.

Eine Ablehnung der Einwilligung in die Weiterleitung der in dem Antrag abgefragten (Stamm-)Daten des Unternehmens hat praktisch zur Folge, dass das Unternehmen nicht mehr an der Zollabfertigung teilnehmen können soll. Grund dafür soll sein, dass es keine EORI-Kennnummer hat. Darauf weist die Zollverwaltung ausdrücklich hin!

Aus dieser (natürlich) sehr negativen Folge eines am grenzüberschreitenden Warenverkehr teilnehmenden Unternehmens folgt ein „faktischer Zwang“, der mit dem im Datenschutzrecht geltenden Grundsatz der Freiwilligkeit einer Einwilligung nicht im Einklang steht.

Außerdem besteht m.E. nach für die Versagung der Zollabfertigung *keine* Rechtsgrundlage im Gesetz. Es ist im Europäischen Zollrecht nicht und damit auch nicht in der VO

(EG) Nr. 312/2009 geregelt, dass eine fehlende Einwilligung in die Weiterleitung der Daten und damit dem Vorliegen einer EORI-Kennnummer dazu führt, dass Zollabfertigungen nicht mehr stattfinden!

An dieser Stelle halte ich die VO (EG) Nr. 312/2009 als Rechtsgrundlage für eine europäische elektronische Zollabwicklung als nicht ausreichend. Es wird über die Schaffung praktischer Konsequenzen ein Ergebnis geschaffen, ohne dass dieses rechtlich gesichert ist.

Anders hingegen die Einwilligung in die Veröffentlichung der Daten im Internet:

Die Entscheidung, ob Sie Ihr Einverständnis in die Veröffentlichung erteilen, ist *Ihre* Entscheidung. Alleinige „negative“ Folge der Veröffentlichung ist die fehlende Veröffentlichung im Internet. Es werden keine negativen Folgen an die fehlende Einwilligung geschaffen.

### ■ Fazit

Insgesamt ist damit festzuhalten, dass die Unternehmen sich bei der Abgabe des Datenerfassungsbogens gewahr sein sollten, Teilhabe an dem europaweiten elektronischen Zollabfertigungssystem zu haben, indem sie durch die Übermittlung ihrer Stammdaten in die Datenbank aufgenommen werden.

Hinsichtlich der abzugebenden Datensätze kann dabei insoweit „Entwarnung“ gegeben werden, als dass sich nach den gesetzlichen Vorgaben die Datensätze auf die Stammdaten des Unternehmens reduzieren sollen, die mit dem Antrag abgefragt werden, wobei die Veröffentlichung im Internet sogar auf die EORI-Nummer, auf den Namen des Wirtschaftsbeteiligten und die Anschrift begrenzt sein soll.

Dem Recht nicht Rechnung tragend ist jedoch der faktische Zwang, der den Unternehmen gegenüber ausgeübt wird, indem ihnen keine Wahl verbleibt, ob sie in die Weiterleitung der Daten zustimmen. Eine fehlende EORI-Kennnummer führt dazu, dass keine Zollabfertigungen mehr möglich sein sollen. Dass es hinsichtlich dieser für die Un-

ternehmen schwerwiegenden Folge *keine Rechtsgrundlage* ergibt, ist nicht „lege artis“.

Zwar kann aus der Sicht des Zolls nachvollzogen werden, dass bereits die seit langem angekündigte europaweite elektronische Zollabwicklung endlich in Gang gebracht werden muss. Insoweit kann die Schaffung von EORI auch als positives Zeichen gesehen werden.

Allerdings muss festgehalten werden, dass bei dem Schreiben des Zolls mit dem darin enthaltenen Datenerfassungsbogen ein Aufwand von Bürokratie in den Unternehmen geschaffen wird, dem endlich die Vorteile der Unternehmen gegenübergestellt werden müssen.

Es ist zu hoffen, dass die Schaffung von EORI ein Schritt in diese Richtung ist und sich der Aufwand mit all seinen rechtlichen Fragestellungen und Verunsicherungen lohnt!