

I

(Резолюции, препоръки и становища)

СТАНОВИЩА

ЕВРОПЕЙСКИ НАДЗОРЕН ОРГАН ЗА ЗАЩИТА НА
ДАННИТЕ

Становище на Европейския надзорен орган по защита на данните по предложението за регламент на Съвета относно административното сътрудничество и борбата с измамите в областта на данъка върху добавената стойност (преработен)

(2010/С 66/01)

ЕВРОПЕЙСКИЯТ НАДЗОРЕН ОРГАН ПО ЗАЩИТА НА ДАННИТЕ,

като взе предвид Договора за създаване на Европейската общност, и по-специално член 286 от него,

като взе предвид Хартата на основните права на Европейския съюз, и по-специално член 8 от нея,

като взе предвид Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 г. за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни (¹),

като взе предвид Регламент (ЕО) № 45/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2000 г. относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на такива данни, и по-специално член 41 от него (²),

ПРИЕ СЛЕДНОТО СТАНОВИЩЕ:

I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. На 18 август 2009 г. Комисията прие предложение за регламент на Съвета относно административното сътрудничество и борбата с измамите в областта на данъка върху добавената стойност (ДДС) (³). Предложението всъщност представлява изменение на Регламент (ЕО) № 1798/2003 на Съвета относно административното сътрудничество в областта на данъка върху добавената стойност, който вече е бил изменян няколко пъти (⁴). При все това, за постигане на яснота и по-добро разбиране на текста Комисията избра да използва процедурата за преработване, което означава, че Регламент (ЕО) № 1798/2003 на Съвета ще бъде отменен, ако настоящото предложение бъде прието от Съвета.

(¹) ОВ L 281, 23.11.1995 г., стр. 31.

(²) ОВ L 8, 12.1.2001 г., стр. 1.

(³) COM(2009) 427 окончателен от 18 август 2009 г.

(⁴) ОВ L 264, 15.10.2003 г., стр. 1.

2. При процедурата за преработване обсъждането на законодателни актове по принцип се ограничава до предлаганите от Комисията съществени изменения и не засяга „непроменните разпоредби“ (⁵). В настоящото становище обаче Европейският надзорен орган по защита на данните (ЕНОЗД) ще разгледа действащия регламент и предлаганите съществени изменения към него в тяхната цялост. Такъв пълен анализ е необходим, за да се оцени по подходящ начин въздействието на законодателството върху защитата на данните. ЕНОЗД ще препоръча корекции, които също така се отнасят до такива непроменени разпоредби. ЕНОЗД приканва настойчиво законодателя да вземе предвид тези препоръки, независимо от ограничения обхват на процедурата за преработване. Във връзка с това ЕНОЗД се позовава на член 8 от Междунституционалното споразумение относно процедурата за преработване, който предвижда възможност за изменение на непроменени разпоредби.

3. Като правно основание за предложението служи член 93 от Договора за ЕО, който дава възможност на Съвета да приема мерки по отношение на косвеното данъчно облагане. Съветът взема решение с единодушие по предложението на Комисията и след консултация с Европейския парламент и Европейския икономически и социален комитет. Правното основание и конкретната процедура няма да се променят след влизането в сила на Договора от Лисабон.

4. С ЕНОЗД не бе проведена консултация, както се изисква от разпоредбите на член 28, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 45/2001. Ето защо настоящото становище се основава на член 41, параграф 2 от същия регламент. ЕНОЗД препоръчва в преамбюла на предложението да се включи позоваване на настоящото становище.

(⁵) Вж. Междунституционалното споразумение от 28 ноември 2001 г. относно по-структурирано използване на техниката за преработване на нормативни актове (ОВ С 77, 28.3.2002 г., стр. 1).

5. ЕНОЗД съзнава, че е важно да се повиши ефективността на мерките срещу трансграничните измами и да се постигне по-голяма събираемост на ДДС в трансгранични ситуации. Въпреки че обменът на информация, който е част от административното сътрудничество и борбата с измамите в областта на ДДС, включва главно информация по отношение на юридически лица, е ясно, че се обработват също и данни, свързани с физически лица. ЕНОЗД отчита, че за да се постигнат тези цели, е необходимо да се обработват лични данни. ЕНОЗД подчертава обаче, че обработката на такива данни трябва да съответства на правилата на Общността за защита на данните.
6. Ситуации, които включват трансграничен обмен на лични данни в рамките на ЕС, заслужават специално внимание, тъй като те предполагат повишена степен на обработка на данните, което неизбежно води до правна несигурност за субектите на данните: могат да бъдат включени участници от всички други държави-членки, може да са приложими национални закони на тези други държави-членки, които е възможно да се различават в известна степен от законите, към които субектите на данни са привикнали, или да се прилагат в правна система, която е непозната за тях.
7. След като анализира правната рамка, произтичаща от Регламент (ЕО) № 1798/2003, и предлаганите понастоящем корекции, заключението на ЕНОЗД е, че, въпреки че могат да бъдат открити редица положителни елементи, не са спазени всички изисквания, въведени от правилата на Общността за защита на данните.
8. Преди да бъдат дадени по-подробни обяснения по тази гледна точка в част III (приложими правила за защита на данните) и част IV (подробен анализ на предложението), в следващата част ЕНОЗД първо ще опише съдържанието на настоящото предложение, съществуващата правна рамка и предлаганите корекции.

II. СЪТРУДНИЧЕСТВО В ЕС В ОБЛАСТТА НА ДАНЪКА ВЪРХУ ДОБАВЕНАТА СТОЙНОСТ

II.1. Контекст

9. Настоящото предложение е резултат от обсъждания на равнище ЕС, които започнаха официално през май 2006 г. след съобщението на Комисията относно борбата с данъчните измами на вътрешния пазар⁽¹⁾. Насърчена от Съвета и Европейския парламент, през декември 2008 г. Комисията публикува друго съобщение относно координирана стратегия за засилване на борбата с измамите с

ДДС в Европейския съюз⁽²⁾. В съобщението бяха обявени няколко изменения на Директива 2006/112/ЕО (обща директива за ДДС), както и настоящото преработване на Регламент (ЕО) № 1798/2003 на Съвета⁽³⁾.

10. Досега Регламент (ЕО) № 1798/2003 на Съвета бе основният регламент по въпросите на административното сътрудничество в областта на данъка върху добавената стойност. При все това, съгласно проучване на Комисията, извършено неотдавна и публикувано на 18 август 2009 г. — на същата дата като настоящото предложение, административното сътрудничество между държавите-членки се оценява като недостатъчно интензивно, за да се справи с вътреобщностното избягване на плащането на ДДС и измамите с него⁽⁴⁾. Следователно главната цел на настоящото предложение е Регламент (ЕО) № 1798/2003 на Съвета да се измени по такъв начин, че да се повиши ефективността на мерките срещу трансграничните измами и да се постигне по-голяма събираемост на ДДС в трансгранични ситуации.

II.2. Настоящата система на сътрудничество: Регламент (ЕО) № 1798/2003 на Съвета

11. С Регламент (ЕО) № 1798/2003 на Съвета ЕС въведе обща система за административно сътрудничество и обмен на информация между компетентните органи на държавите-членки, с цел да им се даде възможност да изчисляват правилно размера на ДДС. Регламентът съдържа списък на компетентните органи и задължава държавите-членки да определят едно централно звено за връзка, което отговаря за контактите с други държави-членки в областта на административното сътрудничество.
12. Обменът на информация между компетентните органи се извършва в три ситуации: обмен на информация въз основа на искане, обмен на информация без предварително искане (спонтанен обмен) и съхраняване на данни в поддържана от всяка държава-членка електронна база данни, част от която може да бъде пряко достъпна за компетентните органи на други държави-членки.
13. Освен това Регламент (ЕО) № 1798/2003 на Съвета постановява на държавите-членки да гарантират, че на лицата, участващи във вътреобщностни доставки на стоки и услуги, се разрешава да получават потвърждение за валидността на идентификационния номер за целите на ДДС на всяко конкретно лице. Системата, която дава възможност на тези лица да получават такова потвърждение, е известна като информационна система за обмен на информация по ДДС (VIES).

⁽¹⁾ Съобщение COM(2006) 254 на Комисията от 31 май 2006 г. относно необходимостта от разработване на координирана стратегия за засилване на борбата с данъчните измами.

⁽²⁾ Вж. заключенията на Съвета от 4 декември 2007 г. и 7 октомври 2008 г., както и резолюцията на Европейския парламент от 2 септември 2008 г. (2008/2033(INI)). Вж. съобщение COM (2008) 807 на Комисията от 1 декември 2008 г.

⁽³⁾ ОВ L 347, 11.12.2006 г., стр. 1.

⁽⁴⁾ Доклад COM(2009) 428 от 18 август 2009 г. относно прилагането на Регламент (ЕО) № 1798/2003 на Съвета.

14. Като цяло регламентът препоръчва съобщаването на информация да се извършва чрез електронни средства. Във връзка с това Комисията носи отговорност за разработването на обща съобщителна мрежа или общ системен интерфейс (CCN/CSI), необходими за осъществяване на обмена на информация между държавите-членки. Държавите-членки носят отговорност за разработването на техните национални системи, необходими за осъществяване на обмена на информация посредством CCN/CSI. Регламентът съдържа по-нататък правила относно взаимодействието с Комисията, многостранните проверки и обмена на данни с произход от трети държави.
15. Видът информация, която може да се обменя между компетентните органи при поискване или спонтанно, не е определен. Член 1 от Регламент (ЕО) № 1798/2003 на Съвета се позовава само на „всякаква информация“, която би им помогнала да изчислят правилно размера на ДДС. Електронната база данни съдържа извлеченията за рекапитулация на данъчно задължени лица, идентифицирани за целите на ДДС, които се събират в съответствие с общата директива за ДДС. Тези извлечения съдържат идентификационните номера за целите на ДДС на различните данъчно задължени лица и цялата стойност на доставките на стоки, извършени от данъчно задълженото лице. VIES позволява само потвърждение на валидността на идентификационния номер за целите на ДДС.

III.3. Общ преглед на предвижданите подобрения

16. С настоящото предложение Комисията предвижда да се повиши ефективността на настоящото сътрудничество чрез въвеждане на съвместна отговорност на компетентните органи за защита на приходите от ДДС във всички държави-членки, разширяване на обмена на информация между компетентните органи и подобряване на качеството и съгласуваността на тази информация⁽¹⁾.
17. Подобряването на обмена на информация между държавите-членки се постига чрез определяне на случаите, в които компетентните органи не могат да откажат да отговорят на искане за информация или за административно разследване, както и чрез определяне на случаите, в които информацията трябва да се обменя спонтанно⁽²⁾. Освен това с предложението се въвеждат по-строги срокове и се поставя по-голямо ударение върху използването на електронни средства.
18. Съгласуваността на информацията в електронните бази данни се подобрява чрез определяне на вида информация,

която държавите-членки са задължени да въвеждат в националните си бази данни. С предложението освен това се въвежда по-голям пряк автоматизиран достъп на компетентните органи на други държави-членки до електронните бази данни. Информацията, която е на разположение на други данъчно задължени лица посредством VIES, се допълва с името и адреса на лицето, което е регистрирано с идентификационен номер за целите на ДДС.

19. Освен това в предложението се определят случаите, в които държавите-членки могат и трябва да извършват многостранни проверки. Наред с всичко това предложението създава правно основание за установяването на обща оперативна структура за многостранно сътрудничество (Еврофиск). Тази структура следва да позволи бърз обмен на целенасочена информация между всички държави-членки, както и въвеждането на общи анализи на риска и стратегически анализи.
20. Накрая, предложението въвежда изискване за предоставяне на обратна информация, което дава възможност на държавите-членки да оценяват ефективността на обмена на информация.
21. Редица въпроси ще бъдат уточнени допълнително в съответствие с процедура на комитети. Тези въпроси се отнасят например до стандартните формуляри, които се използват, когато компетентните органи отправят искане за информация, начина на уреждане на изискването за предоставяне на обратна информация, критериите, съобразно които се решава дали е необходимо да си извършват промени в съхраняваните в електронната база данни, и създаването на Еврофиск.

III. ПРИЛОЖИМИ ПРАВИЛА ЗА ЗАЩИТА НА ДАНИТЕ

22. В случай че се обработват лични данни, следва да се спазва законодателството на Общността относно защитата на данните. В законодателството относно защитата на данните „лични данни“ се определя в широк смисъл като всяка информация, свързана с идентифицирано или подлежащо на идентификация лице („съответно физическо лице“)⁽³⁾. Както бе посочено по-горе, обменът на информация в настоящия контекст е насочен главно към юридически лица. Той обаче ще съдържа информация, отнасяща се също и до физически лица. Думите „всяка информация“, които се съдържат в член 1, параграф 1 от предложението регламент на Съвета, изглежда включват дори допълнителна информация за физически лица, работещи за юридическите лица или свързани с тях по друг начин (вж. също точка 31 по-долу).

⁽¹⁾ Предложението включва измененията на Регламент (ЕО) № 1798/2003, предвидени в Регламент (ЕО) № 143/2008 на Съвета, които ще се прилагат от 1 януари 2015 г. (ОВ L 44, 20.2.2008 г., стр. 1). Тези изменения въвеждат правила, свързани с мястото на доставка на услуги, специалните режими и процедурата по възстановяване на данъка върху добавената стойност.

⁽²⁾ Вж. обяснителния меморандум към предложението на стр. 4.

⁽³⁾ Вж. член 2, буква а) от Директива 95/46/ЕО и член 2, буква а) от Регламент (ЕО) № 45/2001. Вж. становище 4/2007 от 20 юни 2007 г. на работна група „Член 29“ за обяснение на концепцията за „лични данни“ (поместено на адрес: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2007/wp136_en.pdf).

23. За обработка на данни от страна на държавите-членки са приложими националните правила за изпълнение на Директива 95/46/ЕО. В действащия Регламент (ЕО) № 1798/2003 два пъти се съдържа позоваване на Директива 95/46/ЕО, а именно в съображение 17 и в член 1. ЕНОЗД отбелязва, че тези разпоредби се позовават на Директива 95/46/ЕО само във връзка с възможността за ограничаване на някои гарантирани от директивата права. Съображението и членът се появяват отново в предложението на Комисията (като съображение 35 и член 57), но ще претърпят някои промени, които ще бъдат обсъдени по-подробно в точка 49 и по-нататък. На този етап е уместно да се посочи, че Комисията предлага в член 41 (нов член 57) да се вмъкне общо изречение, което да гласи, че „съхранението и обменът на информация, предвидени в настоящия регламент, са предмет на разпоредбите за изпълнение на Директива 95/46/ЕО“. ЕНОЗД приветства това и насърчава законодателя да вмъкне такова изречение и в съображението.
24. Въпреки че Комисията не участва пряко в обмена на данни между компетентните органи, член 51, параграф 2 показва, че Комисията ще получава „всяка налична информация, отнасяща се до прилагането на настоящия регламент“, „статистически данни“ и „всякаква друга информация“, която може да помогне за правилното определяне на ДДС, посочена в член 1⁽¹⁾. Както бе посочено по-горе в точка 14, Комисията освен това носи отговорност за „разработването на всяка обща съобщителна мрежа/общ системен интерфейс (CCN/CSI), необходими“ за осъществяване на обмена на информация между държавите-членки (член 55). Както става ясно от член 57, параграф 2, тази отговорност може при определени условия да включва достъп до информацията, която се обменя посредством системата.
25. От казаното следва, че Комисията ще обработва и лични данни. Във връзка с това Комисията е обвързана с приложимите към институциите и органите на ЕС правила за защита на данните, които са определени в Регламент (ЕО) № 45/2001 и подлежат на наблюдение от ЕНОЗД. За по-голяма яснота и за да се избегнат съмнения по отношение на приложимостта на регламента, ЕНОЗД приканва настойчиво законодателя да включи позоваване на регламента в съображенията, както и в оперативна разпоредба.
26. Ако се обработват лични данни, членове 16 и 17 от Директива 95/46/ЕО и членове 21 и 22 от Регламент (ЕО) № 45/2001 изискват да се гарантира поверителността и сигурността на обработката на данни. В току-що цитирания член 55 не се посочва подробно дали Комисията носи отговорност за поддръжката и сигурността

на общата съобщителна мрежа/общия системен интерфейс (CCN/CSI)⁽²⁾. За да се избегнат съмнения по отношение на отговорността за гарантиране на такава поверителност и сигурност, ЕНОЗД приканва настойчиво законодателя да определи по-ясно отговорността на Комисията в това отношение, да изтъкне задълженията на държавите-членки и да постави всичко това в светлината на изискванията, произтичащи от Директива 95/46/ЕО и Регламент (ЕО) № 45/2001.

27. Внасянето на яснота по въпроса кой ще носи отговорност за спазването на правилата за защита на данните (съгласно терминологията от областта на защитата на данните — „контролиращ орган“⁽³⁾) е важно също така във връзка със създаването на Еврофиск. Член 35 обяснява, че Еврофиск ще включва компетентни длъжностни лица, определени от компетентните органи на държавите-членки. Еврофиск ще се ползва от техническа, административна и оперативна подкрепа от страна на Комисията. Предлаганата структура повдига въпроси, свързани с приложимите разпоредби относно защитата на данните (Директива 95/46/ЕО или Регламент (ЕО) № 45/2001), както и с отговорността за спазването на тези разпоредби. Какво е намерението на Комисията — държавите-членки да продължат да носят отговорност или самостоятелно, или заедно с Комисията, или Еврофиск, може би заедно с Комисията, ще бъде органът, който отговаря за това? ЕНОЗД призовава законодателя да изясни тези въпроси и да гарантира ясно разпределение на отговорностите.

IV. ПОДРОБЕН АНАЛИЗ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

IV.1. Определяне на данните и целите и гарантиране на необходимостта от обработка на данните

28. ЕНОЗД отбелязва, че в предложението не са достатъчно подробно посочени видовете данни, които се обменят, както и целите, за които се извършва такъв обмен. Освен това предложението не гарантира в достатъчна степен, че личните данни се обменят само тогава, когато е необходимо. Пример за всичко това служи член 1, параграф 1 от предложението за регламент на Съвета.
29. Член 1, параграф 1 съдържа общата цел на регламента, която е да се осигури спазването на националното законодателство, свързано с данъка върху добавената стойност. Това трябва да се постигне посредством сътрудничество между държавите-членки и обмен на всяка информация между компетентните органи на държавите-членки, която би помогнала за правилно определяне на размера на ДДС,

⁽¹⁾ Вж. също точка 28 и по-нататък. В останалата част от настоящото становище всички позовавания на съображения и членове се основават на предложението, освен ако не е посочено друго.

⁽²⁾ За бележки вж. също становището на ЕНОЗД от 16 септември 2008 г. по предложението за решение на Съвета относно създаване на Европейска информационна система за съдимост (ECRIS) (ОВ С 42, 20.2.2009 г., стр. 1), точка 23 и по-нататък.

⁽³⁾ Вж. член 2, буква г) от Директива 95/46/ЕО и член 2, буква г) от Регламент (ЕО) № 45/2001. И двете разпоредби предвиждат възможност за самостоятелен или съвместен контрол („... самостоятелно или съвместно с други ...“).

контролиране на правилното прилагане на ДДС, поспециално по отношение на вътреобщностните доставки, и борба с измамите.

30. Самият член 1, параграф 1 не зачита изискванията, произтичащи от правилата на Общността за защита на данните, тъй като е формулиран твърде общо и предоставя на държавите-членки прекалено голяма свобода на действие. Това създава риск от съществено неспазване на практика на приложимите правила за защита на данните.

31. Първо, понятието „всяка информация“ е много широко и води до риск от непропорционален обмен на информация. Както бе посочено, в това понятие изглежда се включва дори допълнителна информация за физически лица, работещи за юридическите лица или свързани с тях по друг начин. В това отношение ЕНОЗД би желал да посочи разпоредбите, които разглеждат специфични категории данни и които съдържат конкретни и по-стриктни правила за обработка на данни, свързани с престъпления, присъди, административни санкции или решения по граждански дела ⁽¹⁾.

32. Второ, целите, за които може да се обменя информация, са много общи, което противоречи на изискването целта да бъде конкретна и изрично указана ⁽²⁾.

33. Трето, съгласно член 1, параграф 1 информация може да се обменя, когато тя „би помогнала“ на компетентния орган на друга държава-членка. Ако са включени лични данни, това ще противоречи на изискването данни да се обработват само ако обработката е необходима за постигане на набелязаната цел ⁽³⁾. Без да се знае точно какъв вид лична информация е включена и без допълнително да се конкретизират целите, е във всички случаи невъзможно да се прецени необходимостта от обмена.

34. Следователно е необходимо известно допълнително уточняване на целта, както и на вида информация, която може да се обменя или ще се обменя — поне в общи линии или по категории, за да бъде обменът съобразен с изискванията за защита на данните. Следва също така да се гарантира спазването на принципа на необходимост.

35. Разглеждайки Регламент (ЕО) № 1798/2003 на Съвета в неговата цялост и предложените изменения към него, ЕНОЗД отбелязва, че не се предвиждат допълнителни уточнения или в най-добрия случай такива уточнения се

предвиждат само частично. По-долу ЕНОЗД ще изясни допълнително тази гледна точка. Във връзка с това ще бъде направено разграничение между различните операции по обработка, които се извършват: обмен на информация при поискване, спонтанен обмен на информация, информация, която е на разположение на компетентните органи посредством електронната база данни, информация, която е на разположение на други регистрирани по ДДС лица (VIES), и обработка на данни от Еврофиск.

Информация при поискване

36. Що се отнася до информацията при поискване, не са направени допълнителни уточнения за вида на обменяната информация или за целите, за които се извършва обменът. Член 7 се позовава на „информацията по член 1“ и посочва, че в нея се включва „и тази, свързана с конкретен случай или случаи“. Искане за информация може да доведе до провеждането на административно разследване. Освен това в член 9 се съдържа позоваване на предаването на „необходимата информация“. Не е пояснено какъв вид информация може да бъде включена в този процес. Целите, за които може да се обработват данни, не са уточнени допълнително и не се споменава изискването за необходимост.

37. ЕНОЗД призовава настойчиво законодателя да уточни вида лична информация, която може да се обменя, да дефинира целите, за които могат да се обменят лични данни, както и да оцени необходимостта от предаването на данни или поне да гарантира спазването на принципа на необходимост.

Спонтанен обмен на информация

38. По отношение на спонтанния обмен на информация е определено в кои случаи държавата-членка изпраща информация на друг компетентен орган. Що се отнася до вида на обменяната информация, отново е направено позоваване на член 1, параграф 1. Член 14, параграф 1 споменава следните случаи:

1. когато данъчното облагане би следвало да се извърши в държавата-членка по местоназначение и информацията, предоставена от държавата-членка на произход, е необходима за ефективността на системата за контрол на държавата-членка по местоназначение;

2. когато една държава-членка има основания да смята, че законодателството в областта на ДДС е било нарушено или има вероятност да е било нарушено в другата държава-членка;

3. когато съществува риск от данъчни загуби в другата държава-членка.

⁽¹⁾ Вж. член 8, параграф 5 от Директива 95/46/ЕО и член 10, параграф 5 от Регламент (ЕО) № 45/2001.

⁽²⁾ Вж. член 6, параграф 1, буква б) от Директива 95/46/ЕО и член 4, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕО) № 45/2001.

⁽³⁾ Вж. член 7 от Директива 95/46/ЕО и член 5 от Регламент (ЕО) № 45/2001.

Въпреки все още широката формулировка особено на втория и третия случай, тези три случая биха могли по принцип да се разглеждат като по-нататъшно уточняване на целите, за които се обменят данни. Първият случай дори включва принципа на необходимост. При все това спонтанният обмен на информация не се ограничава до тези три случая. Член 15 гласи, че компетентните органи предоставят спонтанно на компетентните органи на други държави-членки също така информацията, предвидена в член 1, с която разполагат и която „може да послужи“ на последните.

39. Предложените изменения всъщност разширяват сега действащите разпоредби. Член 18 от Регламент (ЕО) № 1798/2003 гласи, че *точните* категории информация, която подлежи на спонтанен обмен, трябва да се определят в съответствие с процедурата на комитети. Комисията понастоящем предлага тази разпоредба да отпадне.
40. ЕНОЗД отново призовава настойчиво законодателя да уточни вида лична информация, която може да се обменя, да дефинира целите, за които могат да се обменят лични данни, както и да оцени необходимостта от предаването на данни или поне да гарантира спазването на принципа на необходимост.

Информация, която е на разположение посредством електронната база данни

41. Що се отнася до информацията, която е на разположение на компетентните органи посредством електронната база данни, предложението е по-конкретно по отношение на вида информация, която се съдържа в базата данни. Член 18 предвижда списък с данни, които се съхраняват и обработват в електронната база данни. Списъкът се отнася до информацията, събирана по силата на Директива 2006/112/ЕО (обща директива за ДДС), която представлява информация, събирана с помощта на извлеченията за рекапитулация, и информация, събирана от националните органи за регистрация на данъчно задължени лица, които не са установени на територията на страната и предоставят електронни услуги на други данъчно задължени лица. Друга информация в базата данни е свързана с идентичността, дейността или организацията на лицата, на които е предоставен идентификационен номер за целите на ДДС, и с данни за обмен на информация за предходни периоди относно тези лица, извършен при поискване или спонтанно. Списъкът и по-подробното описание на данните, които не се събират по силата на директивата за ДДС, се приемат в съответствие с процедурата на комитети.
42. От 1 януари 2015 г. в базата данни ще се въвеждат и данни относно лица, предоставящи услуги, между които данни относно оборота на тези лица и информация, отнасяща се до спазването на данъчните задължения от тяхна страна,

като подаване на декларация със закъснение или наличие на данъчни задължения (вж. член 18, параграф 3).

43. Член 22 задължава държавите-членки да предоставят на компетентните органи на други държави-членки автоматичен достъп до информацията, която се съдържа в базата данни. Целите, за които компетентните органи ще могат да правят справки с базата данни, не са уточнени допълнително. Това е изменение на сега действащия текст на регламента, в който се определя, че компетентните органи могат да имат пряк достъп до ограничена част от информацията „единствено с цел предотвратяване нарушаването на законодателството в областта на данъка върху добавената стойност“ и когато компетентният орган „сметне за необходимо относно контрола на вътреобщностните придобивания на стоки или вътреобщностните доставки на услуги“ (вж. сегашния член 24).
44. С разширяването на възможностите за достъп на компетентните органи до базата данни предложението увеличава рисковете по отношение на защитата на данните. При все това, ако броят на полетата за лични данни, съхранявани в електронната база данни, е възможно най-ограничен, това не би следвало да представлява проблем от гледна точка на защитата на данните. В това отношение ЕНОЗД приветства уточняването на данните, съдържащи се в базите данни. Предложението обаче посочва само каква информация държавите-членки са *задължени* да съхраняват в базата данни и не уточнява дали там може да се въвежда и друга информация, както и дали други компетентни органи могат също да имат достъп до тази информация. Затова ЕНОЗД препоръчва на законодателя да посочи изрично, че, що се отнася до лични данни, в базата данни не се въвеждат други данни, или поне да гарантира, че автоматичният достъп е ограничен до споменатите категории данни. Освен това ЕНОЗД приканва настойчиво законодателя да дефинира целите, за които до базите данни може да има пряк достъп, както и да гарантира спазването на принципа на необходимост.
45. Частта относно обмена на данни посредством електронните бази данни съдържа също така правила, свързани с качеството на данните. Член 20 гласи, че държавите-членки гарантират, че базите им данни са актуални, пълни и точни. Член 23 предвижда редовни проверки на информацията, с цел да се гарантира качеството и надеждността на информацията, която се съдържа в базата данни. Тези изисквания съответстват напълно на изискванията по отношение на качеството на данните, определени в член 6, параграф 1, буква г) от Директива 95/46/ЕО и в член 4, параграф 1, буква г) от Регламент (ЕО) № 45/2001. Освен това член 20 постановява, че в съответствие с процедурата на комитети се определят критерии, за да се установи кои промени в базата данни не са уместни, важни или полезни и може следователно да не се правят. ЕНОЗД подчертава, че тези критерии следва да съответстват на изискванията за защита на данните (вж. също точки 57—59 по-долу).

46. Член 19 гласи, че информацията в електронната база данни се съхранява *най-малко* пет години от края на първата календарна година, през която е разрешен достъпът до нея. Не е представено основание за съществуването на такъв период на съхранение. Ако са включени лични данни, предвиждането на минимален период без позоваване на принципа на необходимост противоречи на залегналото в законодателството относно защитата на данните изискване данните да не се съхраняват повече, отколкото е необходимо. Следователно ЕНОЗД насърча законодателя да преразгледа тази разпоредба в светлината на задължението, произтичащо от член 6, параграф 1, буква д) от Директива 95/46/ЕО и член 4, параграф 1, буква д) от Регламент (ЕО) № 45/2001, както и да определи максимален период на съхранение, в случай че се касае за лични данни, с възможни изключения само при извънредни обстоятелства.

Информация, която е на разположение посредством информационната система за обмен на информация по ДДС (VIES)

47. Глава IX от предложението разглежда информацията, която е на разположение на данъчно задължените лица. Както бе обяснено в точка 13 по-горе, VIES понастоящем дава възможност на данъчно задължените лица да получават потвърждение на валидността на идентификационния номер за целите на ДДС, под който дадено лице е извършило или получило вътреобщностна доставка на стоки или услуги. Комисията предлага да се добави текст, който да гласи, че такова потвърждение се иска за целите на такива сделки, както и по-нататък на отпавилото искането лице да се предоставят също така свързаните с идентификационния номер за целите на ДДС име и адрес. ЕНОЗД е на мнение, че тези правила съответстват на изискванията за защита на данните.

Еврофиск

48. Предложението на Комисията създава правно основание за установяването на обща оперативна структура за многостранно сътрудничество (Еврофиск). Идеята е да се предостави възможност за бърз обмен на целенасочена информация между всички държави-членки. Структурата е предназначена да създаде възможност за осъществяването на анализи на риска и стратегически анализи, въз основа на което се насърчава многостранният обмен на информация. В член 36, параграф 2 се посочва, че условията за обмен на информация, които са специфични за структурата, се определят в съответствие с процедурата на комитети. В главата относно структурата, която следва да се създаде, не се съдържа позоваване на каквито и да било изисквания за защита на данните. ЕНОЗД би желал да изтъкне, че — освен приложимите разпоредби, обсъдени в част III по-горе — следва да се уточни видът на използваната лична информация, трябва да се дефинират целите, за които ще бъдат проверявани и обменяни личните данни, както и следва да се предвидят гаранции за спазване на принципа на необходимост.

IV.2. Други елементи от значение за защитата на данните

Член 57: принцип на ограничаване на целите

49. Глава XV от предложението разглежда условията за обмен на информация. Тази глава съдържа разпоредби, които

уреждат практическите условия, свързани с обмена на информация. Един от членовете представлява особен интерес от гледна точка на защитата на данните, а именно член 57. Той гласи, че лицата, които боравят с информация, обменяна съгласно регламента, са обвързани със задължението да пазят служебна тайна. Въпреки че в параграф 5 се съдържа позоваване на Директива 95/46/ЕО (вж. по-долу), задължението за опазване на тайна не е поставено в светлината на правилата за защита на данните. ЕНОЗД препоръчва на законодателя да добави и в параграф 1 позоваване на законодателството в областта на защитата на данните.

50. Член 57, параграф 1 като че ли въвежда използването на данни за други цели, различни от посочените преди това в регламента. Параграф 3 изрично допуска използването на информация за „други цели“, ако съгласно законодателството на държавата-членка на запитания орган информацията може да се ползва за подобни цели. В това отношение ЕНОЗД изтъква принципа на ограничаване на целите, който е определен в член 6, параграф 1, буква б) от Директива 95/46/ЕО и в член 4, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕО) № 45/2001. ЕНОЗД подчертава, че, в случай че са включени лични данни, тези данни по принцип не могат да се използват за други цели, различни от целта, за която са събрани, освен ако не са изпълнени строги условия съгласно член 13, параграф 1 от директивата или член 20, параграф 1 от регламента (вж. също точки 51—53 по-долу). Следователно ЕНОЗД отправя искане към законодателя да преразгледа тази разпоредба в светлината на принципа на ограничаване на целите, определен в член 6, параграф 1, буква б) от Директива 95/46/ЕО и в член 4, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕО) № 45/2001.

Член 57, параграф 5: ограничаване на някои специфични права и задължения за защита на данните

51. Съображение 35 гласи, че за целите на регламента е уместно да се обмислят ограничения на някои права и задължения, определени в Директива 95/46/ЕО. Направено е позоваване на член 13, параграф 1, буква д) от директивата, който допуска такива ограничения. Към това съображение в предложението е добавено, че тези ограничения са необходими и пропорционални предвид потенциалните загуби на приходи за държавите-членки и предвид решаващата роля на тази информация за ефикасна борба с измамите.

52. Съображението е развито в член 57, параграф 5. След уточнението, че съхранението и обменът на информация, предвидени в настоящия регламент, са предмет на разпоредбите за изпълнение на Директива 95/46/ЕО (вж. точка 23 по-горе), текстът продължава и в него се посочва, че „с цел правилното прилагане на настоящия регламент държавите-членки ограничават обхвата на задълженията и правата по член 10, член 11, параграф 1, членове 12 и 21 от Директива 95/46/ЕО до степента, необходима за запазване на интересите по член 13, буква д) от посочената директива“. Посочените членове съдържат задължение за контролиращия орган да информира субекта на данните (членове 10 и 11), право на достъп на лицата до

отнасящи се до тях данни (член 12) и задължение на националния орган по защита на данните да води публичен регистър за операциите по обработката на данни (член 21).

53. ЕНОЗД подчертава, че член 13, буква д) от Директива 95/46/ЕО дава възможност за въвеждане на изключения от някои разпоредби на директивата и трябва да се тълкува стриктно. ЕНОЗД отчита, че при определени обстоятелства би могло да се счита за необходимо за целите на предотвратяването и разкриването на данъчни измами временно да се игнорира задължението за предварително уведомяване на субекта на данните и правото на получаване на достъп до информацията. При все това член 13 от Директива 95/46/ЕО изисква 1 такова ограничение да се определя в „законодателни мерки“ и 2 ограничението да „представлява необходима мярка за гарантиране“ на един от изброените интереси. Настоящият текст на предложението член 57, параграф 5 не отразява първото изискване, тъй като не е направено позоваване на необходимото правно основание. Затова ЕНОЗД приканва настойчиво законодателя да включи това изискване в член 57, параграф 5. Второто изискване може да се открие във фразата „до степента, необходима ...“. При все това, за по-голяма последователност ЕНОЗД препоръчва тази фраза да се замени с думите „ако това представлява необходима мярка“. Освен това ЕНОЗД приканва настойчиво законодателя да отхвърли предложеното допълнително изречение в съображение 35, което гласи, че ограниченията са необходими и пропорционални, тъй като то е прекалено общо и няма допълнителна правна стойност.

Прозрачност

54. Членове 10 и 11 от Директива 95/46/ЕО съдържат задължението на контролиращия орган да информира субекта на данните преди тяхното събиране или, в случай че данните не се получават от субекта на данните — при записването на тези данни. Може да се счита, че тези разпоредби доразвиват общия принцип на прозрачност, който е част от справедливото обработване на данни съгласно член 6, параграф 1, буква а) от Директива 95/46/ЕО. ЕНОЗД установи, че предложението не съдържа допълнителни разпоредби, свързани с принципа на прозрачност, предвиждащи например начина, по който обществеността като цяло получава информация за системата или по който субектите ще бъдат информирани за обработването на данни. Следователно ЕНОЗД приканва настойчиво законодателя да приеме разпоредба, посветена на прозрачния характер на сътрудничеството и поддържащите системи.

Член 52: обмен на информация с трети държави

55. Член 52 предвижда възможност за обмен на информация с трети държави. Той гласи, че „получената по настоящия регламент информация може да се предава на [...] трета държава със съгласието на компетентните органи, предоставили информацията в съответствие с действащите разпоредби на националното им законодателство в

областта на предаването на лични данни на трети държави“. ЕНОЗД с удовлетворение отбелязва, че законодателят познава специалните правила, които се прилагат по отношение на обмена на лични данни със страни извън ЕС. За по-голяма яснота в текста би могло да се включи позоваване на Директива 95/46/ЕО, което да гласи, че такова предаване следва да съответства на националните правила за изпълнение на разпоредбите на глава IV от Директива 95/46/ЕО, която се отнася до предаването на лични данни на трети държави.

56. Предложението се позовава само на компетентните органи на държавите-членки. Не е ясно дали предаването на (лична) информация на трети държави се предвижда да се извършва също на европейско равнище. Това е тясно свързано с въпросите, поставени в част III по-горе относно приложимите разпоредби по отношение на дейността на Еврופиск. Предаване на лични данни на трета страна от институции или органи на Общността трябва да се извършва в съответствие с член 9 от Регламент (ЕО) № 45/2001. ЕНОЗД отправя искане към законодателя да изясни този въпрос.

Процедура на комитети

57. Както става ясно от направения по-горе анализ, има няколко въпроса от значение за защитата на данните, които ще бъдат разработени допълнително в правила, приемани в рамките на процедурата на комитети, както е предвидено в член 60 от предложението (вж. точки 41, 45 и 48 по-горе). Въпреки че разбира практическата нужда от използване на такава процедура, ЕНОЗД би желал да подчертае, че главните позовавания и гаранции във връзка със защитата на данните следва да се предвидят в основния закон.
58. ЕНОЗД би желал да изтъкне, че ако посредством процедурата на комитети се обсъждат допълнителни правила, това следва да се извършва, като се имат предвид изискванията за защита на данните, произтичащи от Директива 95/46/ЕО и Регламент (ЕО) № 45/2001. Освен това ЕНОЗД приканва настойчиво Комисията да включи ЕНОЗД и да поиска неговото мнение, ако наистина се обсъждат допълнителни правила от значение за защитата на данните. Такъв например би бил случаят със създаването на Еврופиск (вж. точка 48 по-горе).

59. За да се гарантира участието на ЕНОЗД, когато въз основа на процедурата на комитети се приемат допълнителни правила от значение за защитата на данните, ЕНОЗД препоръчва на законодателя в член 60 да добави нов параграф 3, който да гласи следното: „Когато мерките за прилагане са свързани с обработката на лични данни, се провеждат консултации с Европейския надзорен орган по защита на данните“.

V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ПРЕПОРЪКИ

60. ЕНОЗД съзнава, че е важно да се повиши ефективността на мерките срещу трансграничните измами и да се постигне по-голяма събираемост на ДДС в трансгранични ситуации. Понататък ЕНОЗД отчита, че постигането на тези цели неизбежно включва обработката на лични данни. ЕНОЗД подчертава обаче, че обработката на такива данни трябва да съответства на правилата на Общността за защита на данните.

61. След като анализира правната рамка, произтичаща от Регламент (ЕО) № 1798/2003, и предлаганите понастоящем корекции, заключението на ЕНОЗД е, че, въпреки че могат да бъдат открити редица положителни елементи, не са спазени всички изисквания, въведени от правилата на Общността за защита на данните.

62. В рамките на настоящото становище ЕНОЗД отправи следните съвети към законодателя:

— що се отнася до въпроса за приложимото законодателство на Общността относно защитата на данните, да се изяснят съответните отговорности на държавите-членки, Комисията и Еврофиск за спазването на тези правила,

— що се отнася до обмена на данни между компетентните органи при поискване или спонтанно, да се уточни видът лична информация, която може да се обменя, да се дефинират целите, за които могат да се обменят лични данни, както и да се оцени необходимостта от предаването на данни или поне да се гарантира спазването на принципа на необходимост,

— във връзка с обмена на данни чрез пряк достъп до електронните бази данни да се посочи изрично, че, що се отнася до лични данни, в базата данни не се въвеждат други данни освен вече определените данни, или поне да се гарантира, че автоматичният достъп е ограничен до споменатите категории данни. Освен това, да се дефинират целите, за които до базите данни може да има пряк достъп, да се гарантира спазването на принципа на необходимост и да се определи максимален период на съхранение на лични данни в базата данни, с възможни изключения при извънредни обстоятелства,

— по отношение на член 57 (и съображение 35):

— в параграф 1 да се добави позоваване на законодателството на Общността в областта на защитата на данните,

— параграфи 1 и 3 да се преразгледат в светлината на принципа на ограничаване на целите, определен в член 6, параграф 1, буква б) от Директива 95/46/ЕО и в член 4, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕО) № 45/2001,

— в параграф 5 да се включи изискването, съдържащо се в член 13 от Директива 95/46/ЕО, което гласи, че ограничение на споменатите задължения и права следва да се предвиди в законодателна мярка,

— в параграф 5 думите „до степента, необходима“ да се заменят с „ако това представлява необходима мярка“,

— да се отхвърли предложеното допълнително изречение в съображение 35.

— по отношение на принципа на прозрачност да се приеме разпоредба, посветена на прозрачния характер на сътрудничеството и поддържащите системи,

— по отношение на обмена на данни с трети държави в член 52 да се включи изрично позоваване на глава IV от Директива 95/46/ЕО и да се изясни дали се предвижда предаване на лична информация на трети държави от страна на Комисията и/или Еврофиск,

— по отношение на правилата, приемани въз основа на процедурата на комитети, в член 60 да се добави параграф 3 със следната формулировка: „Когато мерките за прилагане са свързани с обработката на лични данни, се провеждат консултации с Европейския надзорен орган по защита на данните“.

Съставено в Брюксел на 30 октомври 2009 година.

Peter HUSTINX

Европейски надзорен орган по защита на данните