

I

(Usnesení, doporučení a stanoviska)

STANOVISKA

EVROPSKÝ INSPEKTOR OCHRANY ÚDAJŮ

Stanovisko evropského inspektora ochrany údajů k návrhu nařízení Rady o správní spolupráci a boji proti daňovým únikům v oblasti daně z přidané hodnoty (přepracované znění)

(2010/C 66/01)

EVROPSKÝ INSPEKTOR OCHRANY ÚDAJŮ,

s ohledem na Smlouvu o založení Evropského společenství, a zejména na článek 286 této smlouvy,

s ohledem na Listinu základních práv Evropské unie, a zejména na článek 8 této listiny,

s ohledem na směrnici Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů ⁽¹⁾,

s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001 ze dne 18. prosince 2000 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů, a zejména na článek 41 tohoto nařízení ⁽²⁾,

PŘIJAL TOTO STANOVISKO:

I. ÚVOD

1. Dne 18. srpna 2009 přijala Komise návrh nařízení Rady o správní spolupráci a boji proti daňovým únikům v oblasti daně z přidané hodnoty (DPH) ⁽³⁾. Návrh ve skutečnosti představuje změnu nařízení Rady (ES) č. 1798/2003 o správní spolupráci v oblasti daně z přidané hodnoty, které již bylo několikrát pozměněno ⁽⁴⁾. Z důvodu jasnosti

a srozumitelnosti se však Komise rozhodla použít postup přeprocování, což znamená, že bude-li stávající návrh Radou přijat, nařízení Rady (ES) č. 1798/2003 bude zrušeno.

2. V rámci postupu přeprocování se legislativní jednání v zásadě omezuje na podstatné změny navržené Komisí a netýká se „nezměněných ustanovení“ ⁽⁵⁾. V tomto stanovisku se však evropský inspektor ochrany údajů (dále jen „EIOÚ“) bude zabývat celým stávajícím nařízením a všemi jeho navrhovanými podstatnými změnami. Taková úplná analýza je nezbytně nutná, aby bylo možné řádně posoudit dopad právního předpisu na ochranu údajů. EIOÚ doporučí úpravy, které rovněž souvisejí s těmito nezměněnými ustanoveními. EIOÚ naléhavě vyzývá normotvůrce, aby tato doporučení zohlednil, ačkoli oblast působnosti postupu přeprocování je omezená. V tomto směru poukazuje EIOÚ na bod 8 interinstitucionální dohody o postupu přeprocování, který stanoví možnost změny nezměněných ustanovení.
3. Právním základem návrhu je článek 93 Smlouvy o ES, který umožňuje Radě přijmout opatření týkající se nepřímého zdanění. O návrhu Komise rozhoduje Rada jednomyslně a po konzultaci s Evropským parlamentem a Evropským hospodářským a sociálním výborem. Právní základ a konkrétní postup se po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost nezmění.
4. EIOÚ nebyl konzultován, jak je to požadováno čl. 28 odst. 2 nařízení (ES) č. 45/2001. Stávající stanovisko tudíž vychází z čl. 41 odst. 2 téhož nařízení. EIOÚ doporučuje, aby odkaz na toto stanovisko byl zahrnut do preambule návrhu.

⁽¹⁾ Úř. věst. L 281, 23.11.1995, s. 31.

⁽²⁾ Úř. věst. L 8, 12.1.2001, s. 1.

⁽³⁾ KOM(2009) 427 v konečném znění ze dne 18. srpna 2009.

⁽⁴⁾ Úř. věst. L 264, 15.10.2003, s. 1.

⁽⁵⁾ Viz interinstitucionální dohoda ze dne 28. listopadu 2001 o systematictějších využívání metody přeprocování právních aktů (Úř. věst. C 77, 28.3.2002, s. 1).

5. EIOÚ si je vědom významu zvýšení účinnosti opatření proti přeshraničním podvodům a zlepšení výběru DPH v přeshraničních situacích. I když výměna informací, která je součástí správní spolupráce a boje proti podvodům v oblasti DPH, zahrnuje především informace týkající se právnických osob, je zřejmé, že jsou zpracovávány rovněž údaje související s fyzickými osobami. EIOÚ souhlasí s tím, že pro dosažení výše uvedených účelů je nutno zpracovávat osobní údaje. EIOÚ však zdůrazňuje, že zpracování těchto údajů musí být v souladu s pravidly Společenství pro ochranu údajů.
6. Situace zahrnující přeshraniční výměnu osobních údajů v rámci EU si vyžadují zvláštní pozornost, protože z nich vyplývá nárůst objemu zpracovávání údajů, což nutně vede k právní nejistotě subjektů údajů; je totiž možné, že budou zahrnuti aktéři ze všech ostatních členských států, mohou být použitelné vnitrostátní právní předpisy těchto dalších členských států a tyto právní předpisy se mohou mírně lišit od právních předpisů, na které jsou zvyklé subjekty údajů nebo se mohou používat v právním systému, se kterým není subjekt údajů obeznámen.
7. Po provedení analýzy právního rámce vyplývajícího z nařízení (ES) č. 1798/2003 a úprav navrhovaných v současnosti dochází EIOÚ k závěru, že i když je možné nalézt několik pozitivních prvků, nejsou splněny všechny požadavky vyplývající z pravidel Společenství týkajících se ochrany údajů.
8. Před podrobnějším vysvětlením tohoto názoru v části III (použitelná pravidla ochrany údajů) a části IV (podrobná analýza návrhu) EIOÚ v další části nejprve popíše okolnosti současného návrhu, stávající právní rámec a navrhované úpravy.

II. SPOLUPRÁCE EU V OBLASTI DPH

II.1 Kontext

9. Stávající návrh je výsledkem jednání na úrovni EU, které bylo oficiálně zahájeno v květnu roku 2006 sdělením Komise o boji proti daňovým únikům na vnitřním trhu⁽¹⁾. Komise podpořená Radou a Evropským parlamentem zveřejnila v prosinci roku 2008 další sdělení, o koordinované strategii ke zlepšení boje proti podvodům
- s DPH v Evropské unii⁽²⁾. Ve sdělení bylo oznámeno několik změn obecné směrnice o DPH 2006/112/ES a rovněž bylo oznámeno stávající přepracování nařízení Rady (ES) č. 1987/2003⁽³⁾.
10. Nařízení Rady (ES) č. 1798/2003 sloužilo dosud jako referenční nařízení týkající se správní spolupráce v oblasti DPH. Podle nedávné studie provedené Komisí, která byla zveřejněna dne 18. srpna 2009, tj. stejného dne jako stávající návrh, je však intenzita správní spolupráce mezi členskými státy zaměřená na řešení daňových úniků a podvodů uvnitř Společenství v oblasti DPH považována za neuspokojivou⁽⁴⁾. Hlavním cílem stávajícího návrhu je proto upravit nařízení Rady (ES) č. 1798/2003 takovým způsobem, aby se účinnost opatření proti přeshraničním podvodům posílila a aby se dosáhlo lepšího výběru DPH v přeshraničních situacích.

II.2 Stávající systém spolupráce: nařízení Rady (ES) č. 1798/2003

11. Nařízením Rady (ES) č. 1798/2003 EU zavedla společný systém správní spolupráce a výměny informací mezi příslušnými orgány členských států, aby mohly správně vyměřit DPH. Nařízením obsahuje seznam příslušných orgánů a ukládá členským státům, aby ustanovily jediný ústřední kontaktní orgán, který bude mít odpovědnost za kontakty s ostatními členskými státy v oblasti správní spolupráce.
12. K výměně informací mezi příslušnými členskými orgány dochází ve třech situacích: výměna informací na žádost, výměna informací bez předchozí žádosti (spontánní výměna) a uchování údajů v elektronické databázi spravované každým z členských států, k jejíž části je možný přímý přístup příslušnými orgány jiných členských států.
13. Nařízením Rady (ES) č. 1798/2003 dále nařizuje členským státům, aby zajistily, že osobám podílejícím se na dodání zboží nebo poskytování služeb uvnitř Společenství bude umožněno získat potvrzení o platnosti identifikačního čísla pro účely DPH jakékoli blíže určené osoby. Systém, který to takovým osobám umožňuje, je znám jako systém výměny informací o DPH (dále jen „VIES“).

⁽¹⁾ Sdělení KOM(2006) 254 ze dne 31. května 2006 o nezbytnosti rozvíjet koordinovanou strategii s cílem zlepšit boj proti daňovým únikům.

⁽²⁾ Viz závěry Rady ze dne 4. prosince 2007 a 7. října 2008, usnesení Evropského parlamentu ze dne 2. září 2008 (2008/2033 (INI)). Viz sdělení KOM(2008) 807 ze dne 1. prosince 2008.

⁽³⁾ Směrnice 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006 (Úř. věst. L 347, 11.12.2006, s. 1).

⁽⁴⁾ Zpráva KOM(2009) 428 ze dne 18. srpna 2009 o používání nařízení Rady (ES) č. 1798/2003.

14. Obecně nařízení předepisuje, že sdělování údajů by mělo být prováděno elektronickými prostředky. Komise tudíž odpovídá za veškerý další vývoj společné komunikační sítě/společného systémového rozhraní (Common Communication Network/Common System Interface – dále jen „CCN/CSI“), který je nezbytný k umožnění výměny těchto informací mezi členskými státy. Členské státy odpovídají za vývoj svých vnitrostátních systémů, pokud je to nutné k umožnění výměny informací za použití CCN/CSI. Nařízení obsahuje další pravidla o vztazích s Komisí, souběžných kontrolách a výměně údajů pocházejících ze třetích zemí.
15. Druh informací, které lze vyměňovat mezi příslušnými orgány na žádost nebo spontánně, není definován. Článek 1 nařízení Rady (ES) č. 1798/2003 pouze odkazuje na „všechny informace“, které jim mohou pomoci správně vyměřit DPH. Elektronická databáze obsahuje souhrnné výkazy osob povinných k dani identifikovaných pro účely DPH, které jsou shromažďovány v souladu s obecnou směrnicí o DPH. Tyto výkazy obsahují identifikační čísla pro DPH příslušných jednotlivých osob povinných k dani a celkovou hodnotu dodání zboží ze strany příslušné osoby povinné k dani. VIES umožňuje pouze potvrzení platnosti identifikačního čísla pro DPH.

II.3 Plánovaná zlepšení – obecná charakteristika

16. Prostřednictvím stávajícího návrhu Komise plánuje zvýšit efektivitu současné spolupráce tím, že příslušné orgány budou společně odpovědné za ochranu příjmů z DPH ve všech členských státech, že se posílí výměna informací mezi příslušnými orgány a že se zlepší kvalita a konzistence těchto informací⁽¹⁾.
17. Zlepšení výměny informací mezi členskými státy je dosaženo vymezením případů, ve kterých příslušné orgány nesmí odmítnout odpověď na žádost o informace nebo žádost o správní šetření, a konkrétním uvedením případů, ve kterých musí být informace vyměňovány spontánně⁽²⁾. Návrh dále zavádí přísnější lhůty a klade větší důraz na použití elektronických prostředků.
18. Konsistence informací dostupných v elektronických databázích se posiluje vymezením druhu informací, které jsou

členské státy povinny uvádět ve svých vnitrostátních databázích. Návrh dále zvyšuje přímý automatický přístup do elektronických databází ze strany příslušných orgánů jiných členských států. Informace dostupné jiným osobám povinným k dani prostřednictvím VIES jsou doplněny jménem a adresou osoby, která je zaregistrována identifikačním číslem pro DPH.

19. Návrh rovněž konkrétně uvádí případy, kdy členské státy mohou a musí provádět mnohostranné kontroly. Navíc vytváří právní základ pro zřízení společné operační struktury pro mnohostrannou spolupráci (Eurofisc). Tento systém by měl umožnit rychlou výměnu cílených informací mezi všemi členskými státy, jakož i přípravu společných analýz rizik a strategických analýz.
20. Návrh s konečnou platností zavádí požadavek na zpětnou vazbu, umožňující členským státům posoudit efektivitu výměny informací.
21. Řada otázek bude dále posouzena postupem projednávání ve výboru. Jde například o standardní formuláře používané v případech, kdy příslušné orgány žádají o informace, dále o mechanismus žádosti o zpětnou vazbu, kritéria používaná pro rozhodnutí o tom, zda je třeba změnit údaje uchovávané v elektronické databázi, nebo zřízení sítě Eurofisc.

III. POUŽITELNÁ PRAVIDLA OCHRANY ÚDAJŮ

22. V případě zpracovávání osobních údajů by měly být dodržovány právní předpisy v oblasti ochrany údajů. V právních předpisech o ochraně údajů se „osobní údaje“ široce definují jako „veškeré informace o identifikované nebo identifikovatelné osobě“⁽³⁾. Jak je uvedeno výše, výměna informací je ve stávajícím kontextu zaměřena především na právnícké osoby. Bude však obsahovat rovněž informace týkající se fyzických osob. Zdá se, že pojem „všechny informace“ uvedený v čl. 1 odst. 1 navrhovaného nařízení zahrnuje i další informace o fyzických osobách pracujících pro příslušné právnícké osoby nebo s nimi jinak spojených (viz rovněž bod 31 níže).

⁽¹⁾ Návrh zpracovává změny nařízení (ES) č. 1798/2003, které jsou plánovány nařízením Rady (ES) č. 143/2008 a které se použijí od 1. ledna 2015 (Úř. věst. L 44, 20.2.2008, s. 1). Tyto změny zavádějí pravidla týkající se místa poskytnutí služby, zvláštních režimů a postupu při vrácení DPH.

⁽²⁾ Viz důvodová zpráva k návrhu, s. 4.

⁽³⁾ Viz čl. 2 písm. a) směrnice 95/46/ES a čl. 2 písm. a) nařízení (ES) č. 45/2001. Viz stanovisko 4/2007 ze dne 20. června 2007 pracovní skupiny zřízené podle článku 29 týkající se vysvětlení pojmu „osobní údaje“ (k dispozici na internetových stránkách http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2007/wp136cs.pdf).

23. Pokud jde o zpracování údajů členskými státy, použijí se vnitrostátní předpisy provádějící směrnici 95/46/ES. Ve stávajícím nařízení Rady (ES) č. 1798/2003 je odkaz na směrnici 95/46/ES uveden dvakrát, a to v 17. bodě odůvodnění a v článku 41. EIOÚ připomíná, že tato ustanovení odkazují na směrnici 95/46/ES, pouze pokud jde o možnost omezit některá práva zaručovaná uvedenou směrnicí. Uvedený bod odůvodnění a článek se znovu objevují v návrhu Komise (jako 35. bod odůvodnění a článek 57), avšak projdou několika změnami, které budou podrobněji rozvedeny v bodě 49 a v dalších bodech níže. V této fázi je na místě poukázat na skutečnost, že Komise navrhuje vložit do článku 41 obecnou větu (nový článek 57), která stanoví, že „veškeré“ uchovávání a výměna údajů podle tohoto nařízení podléhá ustanovení provádějícím směrnicí 95/46/ES. EIOÚ vítá vložení tohoto textu a vybízí normotvůrce, aby vložil takové prohlášení rovněž do bodu odůvodnění.

24. I když není Komise přímo zapojena do výměny údajů mezi příslušnými orgány, čl. 51 odst. 2 ukazuje, že Komise obdrží „veškeré dostupné údaje týkající se toho, jak [členské státy] používají toto nařízení“, „statistické údaje“ a „jakékoli další informace“, které mohou napomoci provést správné vyměření DPH, jak je uvedeno v článku 1⁽¹⁾. Jak bylo uvedeno v bodě 14, Komise dále odpovídá za „veškerý další vývoj CCN/CSI, který je nezbytný“ k umožnění výměny informací mezi členskými státy (článek 55). Jak se zřejmé z čl. 57 odst. 2, tato odpovědnost může za jistých podmínek zahrnovat přístup k informacím, které jsou vyměňovány v rámci uvedeného systému.

25. Z výše uvedeného vyplývá, že Komise bude zpracovávat rovněž osobní údaje. Komise je proto vázána pravidly ochrany údajů použitelnými na orgány a subjekty EU a uvedenými v nařízení (ES) č. 45/2001 a podléhajícími dohledu ze strany EIOÚ. V zájmu jasnosti a s cílem zabránit veškerým pochybnostem o použitelnosti uvedeného nařízení EIOÚ naléhavě vyzývá normotvůrce, aby zahrnul odkaz na uvedené nařízení do odůvodnění, jakož i do hmotněprávního ustanovení.

26. Jsou-li zpracovávány osobní údaje, články 16 a 17 směrnice 95/46/ES a články 21 a 22 nařízení (ES) č. 45/2001 vyžadují, aby byla zajištěna důvěrnost a bezpečnost zpracovávání údajů. V právě citovaném článku 55 není tak obšírně

uvedeno, zda Komise odpovídá za provozování a zajištění bezpečnosti systému CCN/CSI⁽²⁾. Aby se předešlo pochybnostem o odpovědnosti za zajištění důvěrnosti a bezpečnosti, EIOÚ naléhavě vyzývá normotvůrce, aby jasněji definoval odpovědnost Komise v tomto směru, aby zdůraznil povinnosti členských států a aby toto vše zpracoval s ohledem na požadavky vyplývající ze směrnice 95/46/ES a nařízení (ES) č. 45/2001.

27. Pokud jde o zřízení systému Eurofisc, je rovněž důležité uvést jednoznačně, kdo odpovídá za soulad s pravidly pro ochranu údajů (v terminologii ochrany údajů označovaný jako „správce“⁽³⁾). V článku 35 je vysvětleno, že Eurofisc se bude skládat z příslušných úředníků jmenovaných příslušnými orgány členských států. Komise zajistí síti Eurofisc technickou, administrativní a provozní podporu. Z navrhované struktury vyvstávají otázky ohledně použitelných právních předpisů pro ochranu údajů (směrnice 95/46/ES nebo nařízení (ES) č. 45/2001) a odpovědnosti za soulad s těmito pravidly. Má Komise v úmyslu ponechat členské státy odpovědné buď samostatně nebo společně s Komisí, nebo bude odpovědným orgánem Eurofisc jako takový, případně společně s Komisí? EIOÚ vyzývá normotvůrce, aby tyto otázky objasnil a aby zajistil jednoznačné stanovení odpovědností.

IV. PODROBNÁ ANALÝZA NÁVRHU

IV.1 Specifikace údajů a účelu a zajištění nezbytnosti zpracování údajů.

28. EIOÚ konstatuje, že návrh neuvádí dostatečně konkrétně, jaký druh údajů se vyměňuje, a účely, pro něž se údaje vyměňují. Návrh dále nezajišťuje dostatečně, aby se osobní údaje vyměňovaly pouze v případech, že je to nezbytné. Výše uvedené je ilustrováno čl. 1 odst. 1 navrhovaného nařízení Rady.

29. Čl. 1 odst. 1 obsahuje celkový účel nařízení, které má zajistit soulad s vnitrostátními právními předpisy o DPH. Tohoto musí být dosaženo spoluprací mezi členskými státy

⁽¹⁾ Viz bod 28 a další body. Ve zbývajících částech tohoto stanoviska se veškerými odkazy na body odůvodnění a články míní body odůvodnění a články uvedeného návrhu, ledaže by bylo uvedeno jinak.

⁽²⁾ Pro relevantní připomínky viz rovněž bod 23 a další body stanoviska EIOÚ ze dne 16. září 2008 k návrhu rozhodnutí Rady o zřízení Evropského informačního systému rejstříků trestů (ECRIS) (Úř. věst. C 42, 20.2.2009, s. 1).

⁽³⁾ Viz čl. 2 písm. d) směrnice 95/46/ES a čl. 2 písm. d) nařízení (ES) č. 45/2001. Obě ustanovení předpokládají možnost samostatné a společné kontroly („... sám nebo společně s jinými ...“).

- a výměna všech informací mezi příslušnými orgány členských států, které mohou pomoci správně vyměřit DPH, kontrolovat správné uplatňování DPH, zejména u operací uvnitř Společenství, a bojovat proti únikům s DPH souvisejícím.
30. Čl. 1 odst. 1 jako takový by nespĺňoval požadavky vyplývající z pravidel Společenství o ochraně údajů, protože je formulován příliš obecně a ponechává příliš mnoho prostoru pro volné uvážení. Tím se v praxi vytváří nebezpečí podstatného nesouladu s použitelnými pravidly o ochraně údajů.
31. Za prvé odkaz na „všechny informace“ je velmi obecný a vyplývá z něj nebezpečí nepřiměřeně výměny informací. Jak bylo výše uvedeno, zdá se, že to zahrnuje i další informace o fyzických osobách pracujících pro právnické osoby nebo s nimi jinak spojených. V tomto směru by EIOÚ chtěl připomenout ustanovení, která se zabývají zvláštními kategoriemi údajů a která obsahují konkrétní a přísnější pravidla pro zpracování údajů týkajících se protiprávního jednání, rozsudků v trestních věcech, správních sankcí nebo rozsudků v občanských věcech ⁽¹⁾.
32. Za druhé jsou účely, pro něž lze informace vyměňovat, uvedeny velmi obecně, což je v rozporu s požadavkem, že účel musí být stanoven a výslovně vyjádřen ⁽²⁾.
33. Za třetí lze podle čl. 1 odst. 1 informace vyměňovat, pokud to „může pomoci“ příslušnému orgánu v jiném členském státě. Pokud se toto týká osobních údajů, bylo by to v rozporu s požadavkem, že zpracování údajů může být provedeno, pouze pokud je to nezbytné pro splnění stanoveného účelu ⁽³⁾. Není-li naprosto jednoznačně známo, jakých druhů osobních informací se to týká, a není-li dále konkrétně uveden účel, je v každém případě nemožné posoudit nezbytnost příslušné výměny.
34. Aby byla příslušná výměna v souladu s požadavky na ochranu údajů, je nutno dále konkrétně uvést účel a druh informací, které lze vyměňovat nebo které budou vyměňovány – přinejmenším v rámci hlavních oblastí nebo kategorií. Tím by se mělo rovněž zajistit, aby bylo dosaženo souladu se zásadou nutnosti.
35. Pokud se vezme v potaz nařízení Rady (ES) č. 1798/2003 jako celek včetně změn navrhovaných k tomuto nařízení,
- EIOÚ konstatuje, že nejsou konkrétně uvedeny další důvody, nebo jsou přinejmenším uvedeny pouze částečně. EIOÚ se bude dále zabývat tímto bodem níže. Bude se tak rozlišovat mezi jednotlivými operacemi zpracování, k nimž dochází: výměna informací na žádost, spontánní výměna informací, dostupnost informací prostřednictvím elektronické databáze pro příslušné orgány, informace dostupné jiným osobám zaregistrovaným pro účely DPH (VIES) a zpracování údajů prostřednictvím systému Eurofisc.
- Údaje poskytované na žádost*
36. Pokud jde o informace na žádost, není konkrétně uvedeno, jaký druh informací se vyměňuje nebo za jakými účely se výměna informací uskutečňuje. V článku 7 se odkazuje na „informace podle článku 1“ a uvádí se v něm, že to zahrnuje „informace týkající se konkrétního případu či konkrétních případů“. Žádost o informace může vést k provedení správního šetření. V článku se dále odkazuje na předávání „veškerých příslušných informací“. Není jasné uvedeno, o jaký druh informací může jít. Účely, pro které lze údaje zpracovávat, nejsou dále konkrétně uvedeny a není uveden ani požadavek týkající se nezbytnosti.
37. EIOÚ naléhavě vyzývá normotvůrce, aby konkrétně uvedl druh osobních informací, které je možné vyměňovat, popsal účely, pro které lze osobní údaje vyměňovat, a posoudil nezbytnost předávání, nebo alespoň zajistil, že bude dodržována zásada nezbytnosti.
- Spontánní výměna informací*
38. Pokud jde o spontánní výměnu informací, je vymezeno, ve kterých případech předávají členské státy informace jinému příslušnému orgánu. Pokud jde o druh informací, které se vyměňují, opět je odkazováno na čl. 1 odst. 1. Článek 14 odst. 1 uvádí tyto případy:
- 1) pokud se má za to, že ke zdanění dochází v členském státě určení a že informace poskytované členským státem původu jsou nezbytné pro účinnost kontrolního systému členského státu určení;
 - 2) pokud má členský stát důvod se domnívat, že došlo k porušení právních předpisů týkajících se DPH nebo že tyto předpisy mohly být porušeny v jiném členském státě;
 - 3) pokud existuje nebezpečí daňové ztráty v jiném členském státě.
- ⁽¹⁾ Viz čl. 8 odst. 5 směrnice 95/46/ES a čl. 10 odst. 5 nařízení (ES) č. 45/2001.
- ⁽²⁾ Viz čl. 6 odst. 1 písm. b) směrnice 95/46/ES a čl. 4 odst. 1 písm. b) nařízení (ES) č. 45/2001.
- ⁽³⁾ Viz článek 7 směrnice 95/46/ES a článek 5 nařízení (ES) č. 45/2001.

Ačkoli jsou zejména druhý a třetí případ dosud obecné, tyto tři případy by mohly být v zásadě považovány za konkrétní uvedení účelů, pro něž se údaje vyměňují. První situace tak zahrnuje i zásadu nezbytnosti. Spontánní výměna informací však není omezena na tyto tři situace. V článku 15 se uvádí, že se rovněž spontánně sdělují informace podle článku 1, které jsou příslušným orgánům známy a které „mohou být příslušným orgánům ostatních členských států užitečné“.

39. Navrhované změny ve skutečnosti rozšiřují ustanovení, která platí v současnosti. Článek 18 nařízení (ES) č. 1798/2003 uvádí, že přesné kategorie informací, které mají být vyměňovány, je nutno definovat postupem projednávání ve výboru. Komise nyní navrhuje toto ustanovení vypustit.

40. EIOÚ opětovně naléhavě vyzývá normotvůrce, aby konkrétně uvedl druh osobních informací, které je možné vyměňovat, popsal účely, pro které lze osobní údaje vyměňovat, a posoudil nezbytnost předávání, nebo alespoň zajistil, že bude dodržována zásada nezbytnosti.

Dostupnost údajů prostřednictvím elektronických databází

41. Pokud jde o informace dostupné příslušným orgánům prostřednictvím elektronických databází, návrh je konkrétnější ohledně druhu informací obsažených v databázi. V článku 18 se stanoví seznam informací, které se uchovávají a zpracovávají v elektronické databázi. Jde o informace shromažďované podle obecné směrnice o DPH 2006/112/ES, což jsou informace shromažďované prostřednictvím souhrnných hlášení a informací shromážděných vnitrostátními orgány za účelem registrace neusazených osob povinných k dani, které poskytují elektronické služby jiným osobám nepovinným k dani. Dalšími informacemi v databázi jsou totožnost, činnost nebo právní forma osob, kterým bylo vydáno identifikační číslo pro DPH, a přehled minulých výměn informací na žádost nebo spontánních výměn informací, týkajících se těchto osob. Seznam a podrobnosti vztahující se k údajům neshromažďovaným podle směrnice o DPH se přijímají postupem projednávání ve výboru.

42. Od 1. ledna 2015 se do databáze budou zanášet rovněž informace o osobách poskytujících služby, mimo jiné údaje o obratu těchto osob a informace o tom, jak tyto osoby

plní své daňové povinnosti, např. o pozdním předkládání daňových příznání nebo o existenci daňového dluhu (viz čl. 18 odst. 3).

43. Článek 22 ukládá členským státům, aby poskytly příslušným orgánům jiných členských států automatizovaný přístup k informacím obsaženým v elektronické databázi. Účely, na základě kterých budou příslušné orgány moci do databáze nahlížet, nejsou dále konkrétně uvedeny. Jde o změnu stávajícího znění nařízení, v němž se stanoví, že příslušné orgány mohou mít přímý přístup k omezené části informací a „výhradně za účelem boje proti porušování právních předpisů týkajících se DPH“ a „kdykoli to tento orgán považuje za nezbytné ke kontrole pořízení zboží nebo poskytnutí služeb uvnitř Společenství“ (viz stávající článek 24).

44. Tím, že se pro příslušné orgány rozšiřuje možnost přístupu do databáze, tento návrh zvyšuje rizika v oblasti ochrany údajů. Pokud však bude počet kategorií osobních údajů uchovávaných v elektronické databázi co nejomezenější, nemusí to představovat problém z hlediska ochrany údajů. V tomto směru EIOÚ vítá konkrétní stanovení údajů obsažených v databázích. Návrh však pouze uvádí, jaké informace jsou členské státy povinny v databázi uchovávat, a nikde nestanoví, zda lze do databáze rovněž vložit jakékoli jiné informace a zda mohou mít k těmto informacím přístup i další příslušné orgány. EIOÚ proto normotvůrce doporučuje, aby výslovně uvedl, že pokud jde o osobní údaje, do databáze se nevloží žádné další údaje, nebo aby alespoň zajistil, že automatizovaný přístup bude omezen na zmíněné kategorie údajů. EIOÚ dále normotvůrce naléhavě vyzývá, aby popsal účely, pro něž lze přímo vstupovat do databáze, a zajistil dodržování zásady nezbytnosti.

45. Část týkající se výměny údajů prostřednictvím elektronických databází rovněž obsahuje pravidla související s kvalitou údajů. Článek 20 stanoví, že členské státy zajistí, aby jejich databáze byly aktuální, úplné a přesné. Článek 23 stanoví pravidelné ověřování informací, aby se zajistila kvalita a spolehlivost informací uvedených v databázi. Tyto požadavky jsou plně v souladu s požadavky na kvalitu podle čl. 6 odst. 1 písm. d) směrnice 95/46/ES a čl. 4 odst. 1 písm. d) nařízení (ES) č. 45/2001. V článku 20 se dále uvádí, že postupem projednávání ve výboru se stanoví kritéria pro určení, které změny nejsou významné, zásadní nebo užitečné, a tudíž je není třeba provést. EIOÚ zdůrazňuje, že tato kritéria by měla být v souladu s požadavky na ochranu údajů (viz rovněž body 57 až 59 níže).

46. V článku 19 se uvádí, že informace v elektronické databázi se uchovávají po dobu nejméně pěti let po skončení prvního kalendářního roku, ve kterém měl být udělen přístup k informacím. Není uvedeno žádné odůvodnění pro takové období uchovávání. Pokud se bude jednat o osobní údaje, stanovení minimální doby bez jakéhokoli odkazu na zásadu nezbytnosti je v rozporu s požadavkem právních předpisů v oblasti ochrany údajů v tom smyslu, že údaje by neměly být uchovávány déle, než je to nezbytné. EIOÚ proto vyzývá k přehodnocení tohoto ustanovení s ohledem na povinnosti vyplývající z čl. 6 odst. 1 písm. e) směrnice 95/46/ES a čl. 4 odst. 1 písm. e) nařízení (ES) č. 45/2001 a ke stanovení maximální doby uchovávání v případech, že jde o osobní údaje, s možnými výjimkami pouze ve výjimečných okolnostech.

Informace dostupné prostřednictvím VIES

47. Kapitola IX návrhu se zabývá informacemi dostupnými osobám povinným k dani. Jak bylo vysvětleno v bodě 13 výše, VIES v současné době umožňuje osobám povinným k dani získat potvrzení o platnosti identifikačního čísla pro DPH, pod nímž určitá osoba uvnitř Společenství uskutečnila dodání zboží nebo poskytnutí služby nebo je obdržela. Komise navrhuje doplnit slova stanovíci, že takové potvrzení je vyhledáváno pro účely těchto plnění, a dále poskytnout žadateli jméno a adresu spojené s daným identifikačním číslem pro DPH. EIOÚ je toho názoru, že tato pravidla jsou v souladu s požadavky na ochranu údajů.

Eurofisc

48. Návrh Komise vytváří právní základ pro zřízení společné operační struktury pro mnohostrannou spolupráci (Eurofisc). Uvedená struktura vychází z myšlenky umožnit mezi všemi členskými státy rychlou výměnu cílených informací. Záměrem této struktury je umožnit provádění analýz rizik a strategických analýz, na základě kterých se podpoří mnohostranná výměna informací. V čl. 36 odst. 2 se uvádí, že podrobnosti o výměně informací specifické pro uvedenou strukturu se stanoví postupem projednávání ve výboru. V kapitole, podle níž by se měla zavést uvedená struktura, není uveden žádný odkaz na jakékoli požadavky na ochranu údajů. EIOÚ by chtěl zdůraznit, že vedle použitelného práva, jak bylo vysvětleno v části III výše, by měl být konkrétně stanoven druh používaných osobních informací, musí být popsány účely, pro něž budou osobní údaje zjišťovány a vyměňovány a mělo by být uvedeno ujištění, že bude dodržována zásada nezbytnosti.

IV.2 Jiné aspekty důležité pro ochranu údajů

Článek 57: zásada účelového omezení

49. Kapitola XV návrhu se zabývá podmínkami výměny informací. Kapitola obsahuje ustanovení zaměřená na praktické

aspekty související s výměnou informací. Z hlediska ochrany údajů je zejména zajímavý jeden článek, a to článek 57. Uvádí se v něm, že osoby nakládající s informacemi vyměňovanými podle nařízení podléhají služebnímu tajemství. I když je v odstavci 5 uveden odkaz na směrnici 95/46/ES (viz níže), povinnost zachovat tajemství není stanovena s ohledem na pravidla pro ochranu údajů. EIOÚ doporučuje normotvůrci, aby odkaz na právní předpisy týkající se ochrany údajů doplnil rovněž v odstavci 1.

50. Zdá se, že čl. 57 odst. 1 zavádí použití údajů pro jiné účely, než jsou účely uvedené předtím v tomto nařízení. V odstavci 3 je výslovně povoleno použití informací pro „jiné účely“, pokud je možné použít tyto informace pro podobné účely podle práva členského státu dožadného orgánu. V tomto směru EIOÚ připomíná zásadu účelového omezení stanovenou v čl. 6 odst. 1 písm. b) směrnice 95/46/ES a čl. 4 odst. 1 písm. b) nařízení (ES) č. 45/2001. EIOÚ zdůrazňuje, že pokud se jedná o osobní údaje, tyto údaje v zásadě nesmí být použity pro jiné účely, než je účel, pro nějž byly shromážděny, ledaže by byly splněny přísné podmínky podle čl. 13 odst. 1 uvedené směrnice nebo čl. 20 odst. 1 uvedeného nařízení (viz rovněž body 51 až 53 níže). EIOÚ proto požaduje po normotvůrci, aby přehodnotil toto ustanovení s ohledem na zásadu účelového omezení stanovenou v čl. 6 odst. 1 písm. b) směrnice 95/46/ES a čl. 4 odst. 1 písm. b) nařízení (ES) č. 45/2001.

Článek 57 odst. 5: omezení určitých konkrétních práv a povinností týkajících se ochrany údajů

51. V 35. bodě odůvodnění se uvádí, že pro účely tohoto nařízení je vhodné zvážit omezení práv a povinností stanovených směrnicí 95/46/ES. Je odkazováno na čl. 13 odst. 1 písm. e) směrnice, povolující taková omezení. Návrh doplňuje tento bod odůvodnění tím, že tato omezení jsou nezbytná a přiměřená s přihlédnutím k potenciálním ztrátám příjmů pro členské státy a k zásadnímu významu těchto informací pro účinný boj proti únikům.

52. Tento bod odůvodnění je dále rozveden v čl. 57 odst. 5. Uvádí se, že veškeré uchovávání a výměna údajů podle tohoto nařízení podléhá ustanovením provádějícím směrnicí 95/46/ES (viz bod 23 výše), a poté se pokračuje tím, že se stanoví, že „členské státy omezí rozsah povinností a práv uvedených v článku 10, čl. 11 odst. 1 a člincích 12 a 21 směrnice 95/46/ES v míře nezbytné pro ochranu zájmů stanovených v čl. 13 písm. e) uvedené směrnice“. Uvedené články obsahují povinnost správce informovat

subjekt údajů (články 10 a 11), právo přístupu k vlastním informacím (článek 12) a povinnost vnitrostátního orgánu ochrany údajů vést veřejný rejstřík o operacích zpracování údajů (článek 21).

53. EIOÚ zdůrazňuje, že čl. 13 písm. e) směrnice 95/46/ES umožňuje výjimky z určitých ustanovení uvedené směrnice a musí být přesně vykládán. EIOÚ uznává, že za určitých okolností by pro účely předcházení daňovým únikům a jejich odhalování mohlo být považováno za nezbytné dočasně upustit od povinnosti informovat předem subjekt údajů a od práva mít přístup k informacím. V článku 13 směrnice 95/46/ES se však požaduje, aby 1) takové omezení bylo stanoveno v legislativním opatření a aby 2) takové omezení „představovalo opatření nezbytné pro zajištění“ jednoho z uvedených zájmů. Stávající znění navrhovaného čl. 57 odst. 5 neodráží první požadavek, protože není uveden žádný odkaz na požadovaný právní základ. EIOÚ proto naléhavě vyzývá normotvůrce, aby tento požadavek do čl. 57 odst. 5 zahrnul. Druhý požadavek lze pochopit ze spojení „v míře nezbytné“. V zájmu důslednosti však EIOÚ navrhuje nahradit toto spojení slovy „pokud jde o nezbytné opatření“. EIOÚ dále naléhavě vyzývá normotvůrce, aby odmítl navrhovanou dodatečnou větu v 35. bodě odůvodnění, v níž se uvádí, že omezení jsou nezbytná a přiměřená, protože tato věta je příliš obecná a nemá žádnou další právní hodnotu.

Transparentnost

54. Články 10 a 11 směrnice 95/46/ES obsahují povinnost správce informovat subjekt údajů před shromážděním údajů nebo v případě údajů nezískávaných od subjektu údajů v okamžiku zaznamenání příslušných údajů. Toto ustanovení je možné považovat za zpracování obecné zásady transparentnosti, která je součástí korektnosti zpracování, jak je požadováno v čl. 6 odst. 1 písm. e) směrnice 95/46/ES. EIOÚ konstatoval, že návrh neobsahuje žádná další ustanovení, která se zabývají zásadou transparentnosti, například pokud jde o způsob, jakým se o tomto systému informuje široká veřejnost, nebo o způsob, jakým jsou subjekty údajů informovány o zpracování údajů. EIOÚ proto naléhavě vyzývá normotvůrce, aby přijal ustanovení, které upravuje transparentnost spolupráce a podpůrných systémů.

Článek 52: výměna informací se třetími zeměmi

55. V článku 52 se předpokládá možnost výměny informací se třetími zeměmi. Uvádí se v něm, že „informace získané podle tohoto nařízení mohou být sděleny třetí zemi, a to se souhlasem příslušných orgánů, které informace poskytl,

a v souladu s jejich vnitrostátními předpisy o předávání osobních údajů třetími zeměmi“. EIOÚ s potěšením bere na vědomí, že normotvůrce si je vědom existence zvláštních pravidel, která se použijí na výměnu osobních údajů se zeměmi mimo EU. Z důvodu jasnosti by se v textu mohl uvést výslovný odkaz na směrnici 95/46/ES, v němž by se stanovilo, že takové předání by mělo být v souladu s vnitrostátními pravidly provádějícími ustanovení kapitoly IV směrnice 95/46/ES, která upravuje předávání osobních údajů do třetích zemí.

56. Návrh odkazuje pouze na příslušné orgány členských států. Není jasné, zda se předpokládá jakákoli výměna (osobních) informací se třetími zeměmi rovněž na evropské úrovni. Toto je úzce spojeno s otázkami, kterými se zabývá část III výše, ohledně práva použitelného na provoz systému Eurofisc. Předávání osobních údajů do třetí země orgány nebo subjekty Společenství musí být v souladu s článkem 9 nařízení (ES) č. 45/2001. EIOÚ po normotvůrce požaduje, aby toto vyjasnil.

Postup projednávání ve výboru

57. Jak ukazuje výše uvedená analýza, existuje několik otázek důležitých pro oblast ochranu údajů, které budou dále rozpracovány v rámci pravidel přijímaných postupem projednávání ve výboru podle článku 60 návrhu (viz body 41, 45 a 48 výše). I když EIOÚ chápe praktickou nezbytnost použití takového postupu, chtěl by zdůraznit, že hlavní odkazy a záruky ohledně ochrany údajů by měly být uvedeny v základním právním předpise.
58. EIOÚ by chtěl zdůraznit, že budou-li další pravidla projednána postupem projednávání ve výboru, mělo by to být provedeno se zohledněním požadavků na ochranu údajů vycházejících ze směrnice 95/46/ES a nařízení (ES) č. 45/2001. EIOÚ dále naléhavě vyzývá Komisi, aby jej do celého procesu zapojila a požádala jej o poradenství, bude-li se skutečně jednat o dalších pravidlech významných pro ochranu údajů. Tak by tomu například bylo v případě zavedení systému Eurofisc (viz bod 48 výše).

59. Aby se zajistilo zapojení EIOÚ při přijímání dalších pravidel na základě postupu projednávání ve výboru, která jsou významná pro ochranu údajů, EIOÚ doporučuje normotvůrce, aby do článku 60 doplnil odstavec 3, v němž by se stanovilo, že „pokud se prováděcí opatření týkají zpracování osobních údajů, konzultuje se EIOÚ“.

V. ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

60. EIOÚ si je vědom významu zvýšení účinnosti opatření proti přeshraničním podvodům a pro zlepšení výběru DPH v přeshraničních situacích. EIOÚ dále uznává, že v zájmu dosažení těchto cílů je nevyhnutelné zpracovávat osobní údaje. EIOÚ však zdůrazňuje, že zpracování takových údajů musí být v souladu s pravidly Společenství pro ochranu údajů.
61. Po provedení analýzy právního rámce vyplývajícího z nařízení (ES) č. 1798/2003 a úprav navrhovaných v současnosti došel EIOÚ k závěru, že i když je možné nalézt několik pozitivních prvků, nejsou splněny všechny požadavky vyplývající z pravidel Společenství týkajících se ochrany údajů.
62. Ve stávajícím stanovisku doporučuje EIOÚ normotvůrci toto:
- pokud jde o otázku použitelného práva Společenství v oblasti ochrany údajů, vyjasnit příslušné odpovědnosti členských států, Komise a systému Eurofisc ohledně plnění těchto pravidel,
 - pokud jde o výměnu údajů mezi příslušnými orgány na žádost a o spontánní výměnu, konkrétně uvést druh osobních informací, které je možné vyměňovat, popsat účely, pro které lze osobní údaje vyměňovat, a posoudit nezbytnost jejich předávání, nebo alespoň zajistit, že bude dodržována zásada nezbytnosti,
 - pokud jde o výměnu údajů prostřednictvím přímého přístupu do elektronických databází, výslovně stanovit, že pokud jde o osobní údaje, žádné jiné údaje kromě údajů již definovaných se do databáze nevloží, nebo alespoň zajistit, že automatizovaný přístup je omezen na zmíněné kategorie údajů; a dále popsat účely, pro které je možný přímý přístup do databází, aby se zajistilo dodržování zásady nezbytnosti, a určit maximální dobu uchování osobních údajů v databázi, s možnými výjimkami za výjimečných okolností,
- pokud jde o článek 57 (a 35. bod odůvodnění),
 - doplnit v odstavci 1 odkaz na právo Společenství v oblasti ochrany údajů,
 - přehodnotit ustanovení odstavců 1 a 3 s ohledem na zásadu účelového omezení stanovenou v čl. 6 odst. 1 písm. b) směrnice 95/46/ES a čl. 4 odst. 1 písm. b) nařízení (ES) č. 45/2001,
 - uvést v odstavci 5 požadavek obsažený v článku 13 směrnice 95/46/ES, že zmíněné omezení povinností a práv by mělo být stanoveno v legislativním opatření,
 - nahradit v odstavci 5 spojení „v míře nezbytné“ slovy „pokud jde o nezbytné opatření“,
 - odmítnout navrhovanou dodatečnou větu v 35. bodě odůvodnění,
 - pokud jde o zásadu transparentnosti, přijmout ustanovení, které upravuje transparentnost spolupráce a podpůrných systémů,
 - pokud jde o výměnu údajů se třetími zeměmi, zahrnout v článku 52 výslovný odkaz na kapitulu IV směrnice 95/46/ES a vyjasnit, zda je ze strany Komise nebo systému Eurofisc předpokládána jakákoli výměna osobních informací se třetími zeměmi,
 - pokud jde o pravidla přijatá na základě postupu projednávání ve výboru, doplnit v článku 60 odstavec 3, stanovící, že „pokud se prováděcí opatření týkají zpracování osobních údajů, konzultuje se evropský inspektor ochrany údajů“.

V Bruselu dne 30. října 2009.

Peter HUSTINX

Evropský inspektor ochrany údajů