

I

(Rezoluții, recomandări și avize)

AVIZE

AUTORITATEA EUROPEANĂ PENTRU PROTECȚIA DATELOR

Avizul Autorității Europene pentru Protecția Datelor privind propunerea de regulament al Consiliului privind cooperarea administrativă și combaterea fraudei în domeniul taxei pe valoarea adăugată (reformare)

(2010/C 66/01)

AUTORITATEA EUROPEANĂ PENTRU PROTECȚIA DATELOR,

având în vedere Tratatul de instituire a Comunității Europene, în special articolul 286,

având în vedere Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, în special articolul 8,

având în vedere Directiva 95/46/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 octombrie 1995 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date ⁽¹⁾,

având în vedere Regulamentul (CE) nr. 45/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 decembrie 2000 privind protecția persoanelor fizice cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal de către instituțiile și organele comunitare și privind libera circulație a acestor date, în special articolul 41 ⁽²⁾,

ADOPTĂ PREZENTUL AVIZ:

I. INTRODUCERE

1. La 18 august 2009, Comisia a adoptat o propunere de regulament al Consiliului privind cooperarea administrativă și combaterea fraudei în domeniul taxei pe valoarea adăugată („TVA”) ⁽³⁾. Propunerea constituie de fapt o modificare adusă Regulamentului (CE) nr. 1798/2003 al Consiliului privind cooperarea administrativă în domeniul taxei pe valoarea adăugată, care a fost deja modificat de mai multe ori ⁽⁴⁾. Cu toate acestea, pentru a asigura claritatea și ușurința înțelegerii, Comisia a ales să utilizeze procedura

de reformare, ceea ce presupune faptul că Regulamentul (CE) nr. 1798/2003 al Consiliului va fi abrogat în cazul în care prezenta propunere va fi adoptată de către Consiliu.

2. În cadrul procedurii de reformare, discuția cu caracter legislativ se limitează, în principiu, la modificările de fond propuse de Comisie, neaducând atingere „dispozițiilor neschimbate” ⁽⁵⁾. Cu toate acestea, în textul prezentului aviz, Autoritatea Europeană pentru Protecția Datelor (AEPD) va lua în discuție actualul regulament și totalitatea modificărilor de fond propuse. O astfel de analiză exhaustivă este necesară pentru a evalua în mod corespunzător impactul legislației asupra protecției datelor. AEPD va recomanda modificări care se referă de asemenea la astfel de dispoziții neschimbate. AEPD îndeamnă legiuitorul să țină seama de aceste recomandări, în ciuda domeniului restrâns de aplicare a procedurii de reformare. În acest sens, AEPD face trimitere la articolul 8 din acordul interinstituțional privind tehnica de reformare, care prevede posibilitatea modificării dispozițiilor neschimbate.
3. Temeiul juridic al propunerii îl reprezintă articolul 93 din Tratatul CE, care permite Consiliului să adopte măsuri cu privire la impozitarea indirectă. Consiliul decide în unanimitate cu privire la propunerea Comisiei și în urma consultării Parlamentului European și a Comitetului Economic și Social European. Temeiul juridic și procedura specifică nu se vor modifica după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona.
4. AEPD nu a fost consultată conform solicitării de la articolul 28 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 45/2001. Prin urmare, avizul de față se întemeiază pe articolul 41 alineatul (2) din același regulament. AEPD recomandă includerea unei trimiteri la prezentul aviz în preambulul propunerii.

⁽¹⁾ JO L 281, 23.11.1995, p. 31.

⁽²⁾ JO L 8, 12.1.2001, p. 1.

⁽³⁾ COM(2009) 427 final din 18 august 2009.

⁽⁴⁾ JO L 264, 15.10.2003, p. 1.

⁽⁵⁾ A se vedea Acordul interinstituțional din 28 noiembrie 2001 privind utilizarea mai structurată a tehnicii de reformare a actelor legislative (JO C 77, 28.3.2002, p. 1).

5. AEPD este conștientă de importanța sporirii eficacității măsurilor de combatere a fraudei transfrontaliere și a îmbunătățirii colectării TVA în situații transfrontaliere. Deși schimbul de informații, care face parte din cooperarea administrativă și din combaterea fraudei legate de TVA, presupune în principal informații referitoare la persoanele juridice, este evident că datele referitoare la persoanele fizice sunt prelucrate la rândul lor. AEPD confirmă faptul că, pentru a atinge aceste obiective, este necesară prelucrarea datelor cu caracter personal. Cu toate acestea, AEPD subliniază faptul că prelucrarea acestui fel de date trebuie să fie conformă cu normele comunitare în materie de protecție a datelor.
6. Situațiile care presupun schimbul transfrontalier de date cu caracter personal pe teritoriul UE merită o atenție specială, deoarece implică o prelucrare a datelor la scară sporită, ceea ce duce în mod necesar la o incertitudine de ordin juridic la adresa persoanelor vizate: pot fi implicate părți interesate din alte state membre, pot fi aplicabile legile interne ale acestor alte state membre și acestea pot fi ușor diferite de legile cu care sunt obișnuite persoanele vizate sau se pot aplica într-un sistem juridic care nu este familiar persoanei vizate.
7. După analizarea cadrului juridic care rezultă din Regulamentul (CE) nr. 1798/2003 și a modificărilor propuse în momentul de față, concluzia AEPD este aceea că, deși pot fi găsite mai multe elemente pozitive, nu sunt respectate toate solicitările care reies din normele comunitare privind protecția datelor.
8. Înainte de a explica acest punct de vedere mai în detaliu în partea a III-a (normele aplicabile privind protecția datelor) și în partea a IV-a (o analiză detaliată a propunerii), AEPD va descrie în următoarea parte contextul propunerii actuale, cadrul juridic existent și modificările propuse.

II. COOPERAREA UE ÎN DOMENIUL TVA

II.1. Contextul

9. Propunerea actuală este rezultatul unei discuții la nivelul UE, care a debutat oficial în mai 2006 printr-o comunicare din partea Comisiei privind lupta împotriva fraudei fiscale pe piața internă⁽¹⁾. Încurajată de Consiliu și de Parlamentul European, Comisia a publicat în decembrie 2008 o altă comunicare privind o strategie coordonată de îmbunătățire

a luptei împotriva fraudei în domeniul TVA în UE⁽²⁾. Comunicarea a anunțat câteva schimbări aduse Directivei generale a TVA 2006/112/CE, precum și actuala reformare a Regulamentului (CE) nr. 1798/2003 al Consiliului⁽³⁾.

10. Regulamentul (CE) nr. 1798/2003 a reprezentat până la ora actuală regulamentul de referință în materie de cooperare administrativă în domeniul taxei pe valoare adăugată. Cu toate acestea, conform unui studiu recent întocmit de Comisie și publicat la 18 august 2009, în aceeași zi cu actuala propunere, intensitatea cooperării administrative dintre statele membre pentru a face față evaziunii și fraudei intracomunitare în materie de TVA a fost considerată drept nesatisfăcătoare⁽⁴⁾. Prin urmare, principalul obiectiv al actualei propuneri este acela de a modifica Regulamentul (CE) nr. 1798/2003 al Consiliului astfel încât eficacitatea măsurilor de combatere a fraudei transfrontaliere să fie sporită și colectarea TVA în situații transfrontaliere să fie îmbunătățită.

II.2. Sistemul actual de cooperare: Regulamentul (CE) nr. 1798/2003 al Consiliului

11. Prin intermediul Regulamentului (CE) nr. 1798/2003 al Consiliului, UE a introdus un sistem comun de cooperare administrativă și schimb de informații între autoritățile competente din statele membre pentru a le permite efectuarea unei evaluări corecte a TVA. Regulamentul cuprinde o listă de autorități competente și obligă statele membre să desemneze un birou central de legătură responsabil de contactele cu alte state membre în domeniul cooperării administrative.
12. Schimbul de informații dintre autoritățile competente are loc în trei situații: schimbul de informații la cerere, schimbul de informații fără cerere prealabilă (schimbul spontan) și stocarea datelor într-o bază de date electronică întreținută de fiecare stat membru, din care o parte poate fi accesată direct de către autoritățile competente ale altor state membre.
13. Mai mult, Regulamentul (CE) nr. 1798/2003 al Consiliului obligă statele membre să se asigure că persoanelor implicate în furnizarea intracomunitară de bunuri și servicii li se permite să obțină confirmarea validității numărului de identificare în scopuri de TVA al unei anumite persoane. Sistemul care permite acestor persoane să facă acest lucru este cunoscut sub numele de sistemul de schimb de informații privind TVA (VIES).

⁽¹⁾ Comunicarea COM(2006) 254 din 31 mai 2006 privind necesitatea de a dezvolta o strategie coordonată pentru îmbunătățirea luptei împotriva fraudei fiscale.

⁽²⁾ A se vedea concluziile Consiliului din 4 decembrie 2007 și din 7 octombrie 2008 și rezoluția Parlamentului European din 2 septembrie 2008 [2008/2033(INI)]. A se vedea Comunicarea Comisiei COM(2008) 807 din 1 decembrie 2008.

⁽³⁾ JO L 347, 11.12.2006, p. 1.

⁽⁴⁾ Raportul COM(2009) 428 din 18 august 2009 privind aplicarea Regulamentului (CE) nr. 1798/2003 al Consiliului.

14. În general, regulamentul prevede că informațiile ar trebui să fie comunicate prin mijloace electronice. Conform regulamentului, Comisia este însărcinată să efectueze adaptarea unei rețele comune de comunicații sau a unei interfețe comune a sistemelor (CCN/CSI), în măsura în care acest lucru este necesar pentru a permite schimbul de informații între statele membre. Statele membre răspund de dezvoltarea propriilor lor sisteme naționale, în măsura în care acest lucru este necesar pentru a permite schimbul de informații prin intermediul CCN/CSI. Regulamentul conține norme suplimentare privind raporturile cu Comisia, controalele simultane și schimbul de date provenind din țări terțe.
15. Tipul de informații care pot fi schimbate între autoritățile competente la cerere sau spontan nu este definit. Articolul 1 din Regulamentul (CE) nr. 1798/2003 se referă doar la „orice informații” care ar putea ajuta autoritățile competente să efectueze o evaluare corectă a TVA. Baza de date electronică conține declarațiile recapitulative ale persoanelor impozabile identificate în materie de TVA care se colectează în conformitate cu Directiva generală TVA. Aceste declarații conțin numerele de identificare în scopuri de TVA ale diferitelor persoane impozabile implicate și valoarea totală a furnizărilor de bunuri efectuate de persoana impozabilă. VIES permite doar confirmarea validității numărului de identificare în scopuri de TVA.

II.3. Îmbunătățirile avute în vedere în termeni generali

16. În propunerea actuală, Comisia urmărește să îmbunătățească eficacitatea cooperării actuale, responsabilizând în comun autoritățile competente în privința protecției veniturilor din TVA din toate statele membre prin înaintarea schimbului de informații dintre autoritățile competente și prin îmbunătățirea calității și consecvenței acestor informații ⁽¹⁾.
17. Schimbul de informații dintre statele membre se îmbunătățește prin definirea cazurilor în care autoritățile competente nu pot refuza să răspundă unei solicitări de informații sau de anchetă administrativă și prin specificarea cazurilor în care informațiile trebuie schimbate spontan ⁽²⁾. Mai mult, propunerea introduce termene-limită mai stricte și pune un accent mai mare pe utilizarea mijloacelor electronice.
18. Consecvența informațiilor disponibile în bazele de date electronice este îmbunătățită prin definirea tipului de

informații pe care statele membre sunt obligate să le introducă în baza lor de date națională. În plus, propunerea sporește accesul direct automat la bazele de date electronice al autorităților competente ale altor state membre. Informațiile aflate la dispoziția altor persoane impozabile prin intermediul VIES sunt completate cu numele și adresa persoanei care este înregistrată cu un număr de identificare în scopuri de TVA.

19. Propunerea specifică de asemenea cazurile în care statele membre pot și trebuie să recurgă la controale multilaterale. În plus, aceasta creează temeiul legal pentru instituirea unei structuri operaționale comune de cooperare multilaterală (Eurofisc). Ar trebui ca acest sistem să permită un schimb rapid de informații precis direcționate între toate statele membre, precum și realizarea unor analize strategice și de risc comune.
20. În final, propunerea introduce obligativitatea de a oferi feedback care permite statelor membre să evalueze eficacitatea schimbului de informații.
21. În conformitate cu procedura de comitologie, mai multe chestiuni vor fi detaliate. Printre acestea se numără de exemplu formularele standardizate utilizate pentru solicitarea de informații formulată de autoritățile competente, modul în care se prezintă solicitarea de informații, criteriile utilizate pentru a decide dacă urmează să se opereze modificări asupra datelor stocate în baza de date electronică și asupra creării Eurofisc.

III. NORMELE DE PROTECȚIE A DATELOR APLICABILE

22. În cazul în care se prelucrează date cu caracter personal, ar trebui respectată legislația comunitară privind protecția datelor. Legislația privind protecția datelor definește „datele cu caracter personal” în linii mari ca fiind „orice informație referitoare la o persoană fizică identificată sau identificabilă” ⁽³⁾. Conform celor de mai sus, schimbul de informații în contextul actual vizează în principal persoanele juridice. Acesta va cuprinde însă și informații referitoare la persoanele fizice. Sintagma „orice informații” de la articolul 1 alineatul (1) al proiectului de regulament al Consiliului pare să cuprindă chiar mai multe informații referitoare la persoanele fizice care sunt angajate persoanelor juridice sau au altfel de legături cu acestea (a se vedea de asemenea punctul 31 de mai jos).

⁽¹⁾ Propunerea cuprinde modificările aduse Regulamentului (CE) nr. 1798/2003 care sunt avute în vedere în textul Regulamentului (CE) nr. 143/2008 al Consiliului și care se aplică de la 1 ianuarie 2015 (JO L 44, 20.2.2008, p. 1). Aceste modificări introduc norme referitoare la locul prestării de servicii, la regimurile speciale și la procedura de rambursare pentru TVA.

⁽²⁾ A se vedea expunerea de motive la propunere, de la pagina 4.

⁽³⁾ A se vedea articolul 2 litera (a) din Directiva 95/46/CE și articolul 2 litera (a) din Regulamentul (CE) nr. 45/2001. A se vedea Avizul 4/2007 din 20 iunie 2007 al Grupului de lucru pentru protecția persoanelor în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal, în care este inclusă o explicație a conceptului de „date cu caracter personal” (disponibil la adresa http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2007/wp136_ro.pdf).

23. În ceea ce privește prelucrarea datelor de către statele membre, se aplică normele interne de punere în aplicare a Directivei 95/46/CE. În textul actualului Regulament (CE) nr. 1798/2003 al Consiliului, mai exact în considerentul (17) și la articolul 41, se face de două ori trimitere la Directiva 95/46/CE. AEPD ia notă de faptul că aceste dispoziții se referă exclusiv la Directiva 95/46/CE în raport cu posibilitatea de a restricționa anumite drepturi care sunt garantate de directivă. Considerentul și articolul apar din nou în propunerea Comisiei [sub forma considerentului (35) și a articolului 57], însă vor suferi unele schimbări, lucru care va fi discutat mai în detaliu la punctul 49 și în continuare acestuia. În această etapă este relevant de relevat faptul că propunerea Comisiei este aceea de a introduce la articolul 41 (noul articol 57) o teză generală conform căreia „[orice] stocare sau schimb de informații la care se face trimitere în textul prezentului regulament face obiectul dispozițiilor de punere în aplicare a Directivei 95/46/CE”. AEPD salută introducerea acestei teze și încurajează legiuitorul să introducă o astfel de teză și în considerent.
24. Deși Comisia nu este direct implicată în schimbul de date dintre autoritățile competente, la articolul 51 alineatul (2) se arată că aceasta va primi „orice informații relevante disponibile, referitoare la aplicarea [...] prezentului regulament”, „date statistice” și „orice alte informații” care ar putea ajuta la efectuarea unei evaluări corecte a TVA astfel cum se menționează la articolul 1⁽¹⁾. Conform mențiunii anterioare, de la punctul 14, Comisia răspunde de asemenea de „orice îmbunătățire a CCN/CSI care este necesară” pentru a asigura schimbul de informații între statele membre (articolul 55). După cum reiese clar din articolul 57 alineatul (2), în anumite condiții, această responsabilitate poate presupune accesul la informațiile schimbate prin intermediul sistemului.
25. Reiese din cele mai sus menționate anterior că Comisia va prelucra și date cu caracter personal. În acest context, Comisia are obligația de a respecta normele de protecție a datelor aplicabile instituțiilor și organismelor UE care sunt prevăzute în Regulamentul (CE) nr. 45/2001 și face obiectul supravegherii din partea AEPD. În scopul asigurării clarității și pentru a preveni orice îndoială cu privire la aplicabilitatea regulamentului, AEPD îndeamnă legiuitorul să includă o trimitere la regulament în considerente, precum și într-o dispoziție de fond.
26. În cazul în care se prelucrează date cu caracter personal, articolele 16 și 17 din Directiva 95/46/CE, precum și articolele 21 și 22 din Regulamentul (CE) nr. 45/2001 impun asigurarea confidențialității și a securității procesului de

⁽¹⁾ A se vedea de asemenea punctul 28 și următoarele. Cu excepția dispozițiilor contrare, în restul textului prezentului aviz, toate referirile la considerente și la articole fac trimitere la cele din propunere.

prelucrare a datelor. Nu se specifică atât de clar în articolul 55 citat mai sus dacă Comisia este sau nu responsabilă de întreținerea și de securitatea CCN/CSI (?). Pentru a evita orice îndoială cu privire la responsabilitatea de a asigura confidențialitate și securitate, AEPD îndeamnă legiuitorul să definească mai clar responsabilitatea Comisiei în acest sens, să sublinieze obligațiile statelor membre și să încadreze toate aceste mențiuni în contextul cerințelor care reies din Directiva 95/46/CE și din Regulamentul (CE) nr. 45/2001.

27. O stabilire mai clară a responsabilității pentru conformitatea cu normele de protecție a datelor (care revine, conform terminologiei privind protecția datelor, „operatorului”⁽³⁾). La articolul 35 este explicat faptul că Eurofisc va fi alcătuit din funcționari competenți desemnați de către autoritățile competente ale statelor membre. Comisia va oferi Eurofisc sprijin de ordin tehnic, administrativ și operațional. Structura propusă ridică semne de întrebare privind legea aplicabilă în materie de protecția datelor [Directiva 95/46/CE sau Regulamentul (CE) nr. 45/2001] și de responsabilitate în privința conformității cu aceste norme. Comisia urmărește să responsabilizeze statele membre, fie independent, fie împreună cu Comisia, sau Eurofiscul ca atare (ori poate împreună cu Comisia) va fi singura autoritate responsabilă? AEPD face apel la legiuitor să clarifice aceste chestiuni și să se asigure că responsabilitățile se vor aloca în mod clar.

IV. ANALIZA DETALIATĂ A PROPUNERII

IV.1. Specificarea datelor și a obiectivului și asigurarea în privința necesității prelucrării datelor

28. AEPD ia act de faptul că propunerea nu specifică în suficientă măsură tipul de date schimbate și scopurile în care se schimbă aceste date. În plus, propunerea nu asigură în suficientă măsură faptul că datele cu caracter personal se schimbă numai atunci când este necesar. Toate aceste aspecte sunt ilustrate la articolul 1 alineatul (1) al propunerii de regulament al Consiliului.
29. Articolul 1 alineatul (1) conține obiectivul general al regulamentului, care este acela de a asigura respectarea legilor interne în materie de TVA. Aceasta trebuie realizată prin cooperarea dintre statele membre și prin schimbul dintre autoritățile competente ale statelor membre al oricărui

⁽²⁾ Pentru observații pertinente a se vedea de asemenea avizul AEPD din 16 septembrie 2008 privind propunerea de decizie a Consiliului de instituire a sistemului european de informații cu privire la cazierele judiciare (ECRIS) (JO C 42, 20.2.2009, p. 1), punctul 23 și următoarele.

⁽³⁾ A se vedea articolul 2 litera (d) din Directiva 95/46/CE și articolul 2 litera (d) din Regulamentul (CE) nr. 45/2001. Ambele dispoziții au în vedere posibilitatea controlului individual sau colectiv („... de sine stătător sau împreună cu altele ...”).

- informații care ar putea ajuta la efectuarea unei evaluări corecte a TVA, la monitorizarea aplicării corecte a TVA, în special în cazul tranzacțiilor intracomunitare, precum și la combaterea fraudei.
30. În forma sa actuală, articolul 1 alineatul (1) nu ar îndeplini cerințele care reies din normele comunitare privind protecția datelor, deoarece este formulat în termeni prea largi și lasă prea mult loc de interpretare. Acest lucru creează în practică riscul neconformității de fond cu normele privind protecția datelor aplicabile.
31. În primul rând, noțiunea de „orice informații” are un sens foarte larg, implicând riscul unui schimb de informații disproportionat. După cum s-a arătat, aceasta pare să cuprindă chiar mai multe informații referitoare la persoanele fizice care sunt angajatele persoanelor juridice sau au altfel de legături cu acestea. În acest sens, AEPD dorește să facă referire la dispozițiile privitoare la categoriile speciale de date și care conțin norme specifice, mai stricte, de prelucrare a datelor referitoare la infracțiuni, condamnări penale, sancțiuni administrative sau sentințe civile ⁽¹⁾.
32. În al doilea rând, scopurile în care se pot schimba informații sunt foarte generale, ceea ce contravine cerinței ca scopul respectiv să fie specificat și explicit ⁽²⁾.
33. În al treilea rând, în conformitate cu articolul 1 alineatul (1), informațiile pot fi schimbate atunci când acest lucru „ar putea ajuta” autoritatea competentă dintr-un alt stat membru. În cazul în care sunt implicate date cu caracter personal, acest lucru ar fi în conflict cu cerința ca datele să fie prelucrate numai în măsura în care prelucrarea lor este necesară pentru atingerea scopului stabilit ⁽³⁾. În orice caz, fără a cunoaște cu precizie tipul de informații cu caracter personal implicate și fără o specificare mai clară a scopurilor în care se face schimbul de informații, este imposibil de evaluat necesitatea schimbului de informații respectiv.
34. Prin urmare, este necesară specificarea mai detaliată (cel puțin în linii mari sau la nivel de categorii) a scopului și a tipului de informații care pot sau care vor fi schimbate, astfel încât schimbul de informații să fie conform cerințelor privind protecția datelor. Ar trebui de asemenea asigurată în acest fel și respectarea principiului necesității.
35. Analizând Regulamentul (CE) nr. 1798/2003 al Consiliului în ansamblul său, precum și modificările propuse, AEPD ia act de faptul că specificările mai detaliate nu sunt prevăzute
- sau, în cel mai bun caz, sunt doar parțial prevăzute. AEPD va dezvolta mai jos acest punct de vedere. Se va face astfel distincția dintre diferitele operațiuni de prelucrare care au loc: schimbul de informații la cerere, schimbul spontan de informații, disponibilitatea informațiilor prin intermediul bazei de date electronice pentru autoritățile competente, informațiile disponibile altor persoane înregistrate în scopuri de TVA (sistemul VIES) și prelucrarea datelor de către Eurofisc.
- Informații la cerere*
36. În ceea ce privește informațiile la cerere, nu se specifică în detaliu ce tip de informații sunt schimbate și nici în ce scop are loc schimbul respectiv. Articolul 7 se referă la „informațiile menționate la articolul 1” și prevede că acestea includ „orice informații cu privire la unul sau mai multe cazuri specifice”. Cererea de informații poate avea drept rezultat efectuarea unei anchete administrative. Mai mult, articolul 9 se referă la transmiterea de „orice informații relevante”. Nu se clarifică tipul de informații pe care l-ar putea viza această transmitere. Scopurile în care pot fi prelucrate datele nu sunt specificate mai pe larg, iar cerința privind necesitatea nu este menționată.
37. AEPD îndeamnă legiuitorul să specifice tipul de informații cu caracter personal care pot fi schimbate, să încadreze scopurile în care pot fi schimbate datele cu caracter personal și să evalueze necesitatea transmiterii sau cel puțin să se asigure că este respectat principiul necesității.
- Schimbul spontan de informații*
38. În ceea ce privește schimbul spontan de informații, sunt definite cazurile în care statele membre transmit informații unei alte autorități competente. În ceea ce privește tipul de informații care sunt schimbate, se face din nou trimitere la articolul 1 alineatul (1). La articolul 14 alineatul (1) se menționează următoarele cazuri:
1. atunci când se consideră că impozitarea are loc în statul membru de destinație, iar informațiile furnizate de statul membru de origine sunt necesare pentru eficacitatea sistemului de control al statului membru de destinație;
 2. atunci când un stat membru are motive să creadă că s-a comis sau că este posibil să se fi comis o încălcare a legislației referitoare la TVA în celălalt stat membru;
 3. atunci când există un risc de pierderi fiscale în celălalt stat membru.
- ⁽¹⁾ A se vedea articolul 8 alineatul (5) din Directiva 95/46/CE și articolul 10 alineatul (5) din Regulamentul (CE) nr. 45/2001.
- ⁽²⁾ A se vedea articolul 6 alineatul (1) litera (b) din Directiva 95/46/CE și articolul 4 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul (CE) nr. 45/2001.
- ⁽³⁾ A se vedea articolul 7 din Directiva 95/46/CE și articolul 5 din Regulamentul (CE) nr. 45/2001.

Deși în special cea de a doua și cea de a treia situație au în continuare un sens larg, aceste trei cazuri ar putea, în principiu, să fie considerate drept specificări mai detaliate ale scopurilor în care sunt schimbate datele. Astfel, prima situație include chiar și principiul necesității. Cu toate acestea, schimbul spontan de informații nu se limitează la aceste trei situații. Conform articolului 15, orice informații menționate la articolul 1, pe care autoritățile competente le dețin și care „îi pot fi utile” autorității competente a unui alt stat membru sunt la rândul lor comunicate spontan.

39. Modificările propuse largesc de fapt sensul dispozițiilor aflate în prezent în vigoare. Articolul 18 din Regulamentul (CE) nr. 1798/2003 prevede faptul că trebuie definite categoriile *exacte* de informații care urmează să fie schimbate în mod spontan, în conformitate cu procedura de comitologie. Comisia propune eliminarea acestei dispoziții.

40. AEPD îndeamnă din nou legiuitorul să specifice tipul de informații cu caracter personal care pot fi schimbate, să încadreze scopurile în care pot fi schimbate datele cu caracter personal și să evalueze necesitatea transmiterii sau cel puțin să se asigure că este respectat principiul necesității.

Disponibilitatea datelor prin intermediul bazei de date electronice

41. În ceea ce privește informațiile aflate la dispoziția autorităților competente prin intermediul bazei de date electronice, propunerea este mai specifică în privința tipului de informații pe care le conține baza de date. Articolul 18 prevede o listă de informații care se stochează și se prelucrează în baza de date electronică. Aceasta vizează informațiile colectate în temeiul Directivei generale TVA 2006/112/CE, și anume informațiile colectate pe baza declarațiilor recapitulative și a informațiilor colectate de autoritățile naționale pentru înregistrarea persoanelor impozabile fără sediu stabil, care furnizează servicii electronice altor persoane fără sediu stabil. Alte informații din baza de date sunt: identitatea, activitatea sau organizarea persoanelor cărora li s-a atribuit un număr de înregistrare în scopuri de TVA, precum și istoricul schimburilor de informații la cerere sau spontane care privesc aceste persoane. Lista și datele mai detaliate care nu sunt colectate în temeiul Directivei TVA se adoptă în conformitate cu procedura de comitologie.

42. Începând cu data de 1 ianuarie 2015, vor fi de asemenea introduse în baza de date informații cu privire la persoanele care furnizează servicii, printre acestea numărându-se datele cu privire la cifra de afaceri a acestor persoane, alături de

obligațiile fiscale ale acestora, de exemplu depunerea cu întârziere a declarațiilor sau existența unor datorii [a se vedea articolul 18 alineatul (3)].

43. Articolul 22 obligă statele membre să acorde autorităților competente din alte state membre accesul automat la informațiile conținute în baza de date electronică. Scopurile în care autoritățile competente vor putea consulta baza de date nu sunt specificate mai pe larg. Aceasta este o modificare față de textul actual al regulamentului, în care este prevăzut faptul că autoritățile competente pot avea acces direct la o parte limitată a informațiilor și „numai cu scopul de a preveni încălcarea legislației referitoare la TVA” și „oricând consideră că este necesar, în vederea controlului achizițiilor intracomunitare de bunuri sau al prestațiilor intracomunitare de servicii” (a se vedea actualul articol 24).

44. Lărgind posibilitatea acordată autorităților competente de a avea acces la baza de date, propunerea sporește riscurile la adresa protecției datelor. Cu toate acestea, dacă numărul de câmpuri de date cu caracter personal stocate în baza de date electronică este cât mai limitat posibil, acest lucru nu trebuie să ridice probleme din perspectiva protecției datelor. În acest sens, AEPD salută specificarea datelor conținute în bazele de date. Cu toate acestea, propunerea prevede doar informațiile pe care statele membre sunt *obligate* să le stocheze în baza de date, fără a specifica dacă pot fi incluse în baza de date orice alte informații și nici dacă aceste informații pot fi la rândul lor accesate de către alte autorități competente. Prin urmare, AEPD recomandă legiuitorului să precizeze clar că, în privința datelor cu caracter personal, nu se stochează nici un fel de alte date în baza de date, sau cel puțin să se asigure că accesul automat este limitat la categoriile de date menționate. Mai mult, AEPD îndeamnă legiuitorul să încadreze scopurile în care pot fi direct accesate bazele de date și să asigure respectarea principiului necesității.

45. Partea privitoare la schimbul de date prin intermediul bazelor de date electronice conține, la rândul ei, norme referitoare la calitatea datelor. Articolul 20 prevede faptul că statele membre se asigură că bazele lor de date sunt actualizate, complete și exacte. Articolul 23 prevede verificări regulate ale informațiilor, în scopul de a garanta calitatea și fiabilitatea informațiilor pe care le conține baza de date. Aceste cerințe sunt întru totul conforme cu cerințele referitoare la calitatea datelor, de la articolul 6 alineatul (1) litera (d) din Directiva 95/46/CE și de la articolul 4 alineatul (1) litera (d) din Regulamentul (CE) nr. 45/2001. În plus, articolul 20 anunță faptul că, folosind procedura de comitologie, se definesc criterii pentru a determina care dintre modificări nu sunt relevante, esențiale sau utile și, prin urmare, nu trebuie efectuate. AEPD subliniază faptul că aceste criterii ar trebui să fie conforme cu cerințele privind protecția datelor (a se vedea de asemenea punctele 57-59 de mai jos).

46. Articolul 19 prevede faptul că informațiile din baza de date electronică sunt păstrate timp de *cel puțin* cinci ani de la sfârșitul primului an calendaristic în care a fost permis accesul la informații. Nu se oferă nicio justificare pentru o astfel de perioadă de stocare. În cazul în care sunt implicate date cu caracter personal, stipularea unei perioade minime fără vreo referire la principiul necesității contravine cerinței din legislația privitoare la protecția datelor, conform căreia datele nu ar trebui stocate o perioadă mai lungă decât este necesar. Prin urmare, AEPD încurajează reevaluarea acestei dispoziții având în vedere obligația care rezultă din articolul 6 alineatul (1) litera (e) din Directiva 95/46/CE și din articolul 4 alineatul (1) litera (e) din Regulamentul (CE) nr. 45/2001 și stabilirea unei perioade maxime de stocare în cazul în care sunt implicate date cu caracter personal, cu excepții posibile doar în situații excepționale.

Informații disponibile prin intermediul VIES

47. Capitolul IX al propunerii se referă la informațiile aflate la dispoziția persoanelor impozitabile. Conform explicației de la punctul 13 de mai sus, VIES permite în prezent persoanelor impozitabile să obțină confirmarea validității numărului de identificare în scopuri de TVA, conform căruia o anumită persoană a efectuat sau a beneficiat de o furnizare intracomunitară de bunuri sau servicii. Comisia propune adăugarea unei fraze, conform căreia o astfel de confirmare este cerută pentru o astfel de tranzacție, precum și punerea la dispoziția solicitantului a numelui și a adresei asociate numărului respectiv de identificare în scopuri de TVA. AEPD este de părere că aceste norme sunt conforme cu cerințele referitoare la protecția datelor.

Eurofisc

48. Propunerea Comisiei creează temeiul legal pentru instituirea unei structuri operaționale comune de cooperare multilaterală (Eurofisc). Ideea care stă la baza acestei structuri este aceea de a permite un schimb rapid de informații precis direcționate între toate statele membre. Structura respectivă urmărește să înlănească performanța analizelor strategice și de risc pe baza cărora este promovat schimbul multilateral de informații. La articolul 36 alineatul (2) se prevede că modalitățile de realizare a schimbului de informații, specifice structurii respective, se stabilesc în conformitate cu procedura de comitologie. La capitolul pe care ar trebui să se întemeieze instituirea structurii nu se face nicio trimitere la vreo cerință de protecție a datelor. AEPD dorește să sublinieze faptul că, pe lângă legea aplicabilă astfel cum se discută în partea a III-a de mai sus, ar trebui specificat tipul de informații utilizate, trebuie încadrate scopurile în care datele cu caracter personal vor fi schimbate și vor face obiectul unei anchete și ar trebui asigurată respectarea principiului necesității.

IV.2. Alte elemente relevante pentru protecția datelor

Articolul 57: principiul limitării scopului

49. Capitolul XV al propunerii se referă la condițiile care reglementează schimbul de informații. Acest capitol conține dispoziții privind aspectele practice ale schimbului de

informații. Unul dintre articole, și anume articolul 57, prezintă un interes deosebit din perspectiva protecției datelor. Conform acestuia, persoanele care au de-a face cu informațiile schimbate în temeiul regulamentului au obligația păstrării secretului oficial. Deși la al cincilea alineat se face trimitere la Directiva 95/46/CE (a se vedea mai jos), obligația păstrării secretului nu este plasată în contextul normelor de protecție a datelor. AEPD recomandă legiuitorului adăugarea la primul alineat a unei referințe și la legislația privind protecția datelor.

50. Alineatul (1) de la articolul 57 pare să introducă utilizarea datelor în alte scopuri decât cele menționate anterior în regulament. Alineatul (3) permite în mod explicit utilizarea informațiilor în „alte scopuri” în cazul în care, în temeiul legislației statului membru al autorității solicitate, informațiile pot fi utilizate în scopuri similare. În acest sens, AEPD face referire la principiul limitării scopului, prevăzut la articolul 6 alineatul (1) litera (b) din Directiva 95/46/CE și la articolul 4 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul (CE) nr. 45/2001. AEPD subliniază faptul că, în cazul în care sunt implicate date cu caracter personal, aceste date în principiu nu pot fi folosite în alte scopuri decât cele cu care au fost colectate, cu excepția cazului în care sunt îndeplinite anumite condiții stricte în temeiul articolului 13 alineatul (1) din directivă sau al articolului 20 alineatul (1) din regulament (a se vedea de asemenea punctele 51-53 de mai jos). Prin urmare, AEPD solicită legiuitorului să reevalueze această dispoziție din perspectiva principiului limitării scopului, astfel cum este acesta prevăzut la articolul 6 alineatul (1) litera (b) din Directiva 95/46/CE și la articolul 4 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul (CE) nr. 45/2001.

Articolul 57 alineatul (5): restricționarea anumitor drepturi și obligații privitoare la protecția datelor

51. Considerentul (35) anunță faptul că, în sensul regulamentului, este necesar să se ia în considerare limitarea anumitor drepturi și obligații prevăzute de Directiva 95/46/CE. Se face trimitere la articolul 13 alineatul (1) litera (e) din directivă, care permite astfel de restricții. Propunerea adaugă la considerentul respectiv faptul că această limitare este necesară și proporțională, ținând cont de pierderile potențiale de venituri pentru statele membre și de importanța crucială a acestor informații în combaterea eficientă a fraudei.

52. Considerentul este dezvoltat la articolul 57 alineatul (5). După ce prevede faptul că orice stocare sau schimb de informații menționat în prezentul regulament face obiectul dispozițiilor de punere în aplicare a Directivei 95/46/CE (a se vedea punctul 23 de mai sus), articolul în cauză continuă cu prevederea că „în scopul aplicării corecte a prezentului regulament, statele membre limitează domeniul de aplicare a obligațiilor și drepturilor prevăzute la articolul 10, articolul 11 alineatul (1), articolele 12 și 21 din Directiva 95/46/CE, în măsura în care acest lucru este necesar pentru protejarea intereselor menționate la

articolul 13 litera (e) din directiva menționată.” Articolele menționate conțin obligația operatorului de a informa persoanele vizate (articolele 10 și 11), dreptul de acces la propriile informații (articolul 12) și datoria autorității naționale de protecție a datelor de a ține un registru public cu prelucrările datelor (articolul 21).

53. AEPD subliniază faptul că articolul 13 litera (e) din Directiva 95/46/CE admite excepții de la anumite dispoziții ale directivei și trebuie interpretat cu strictețe. AEPD admite faptul că, în anumite situații, în scopul prevenirii și depistării fraudei fiscale, ar putea fi considerată necesară suspendarea temporară a obligației de informare în prealabil a persoanelor vizate, precum și a dreptului de a obține acces la informații. Cu toate acestea, conform articolului 13 din Directiva 95/46/CE, se solicită ca (1) o astfel de restricție să fie prevăzută într-o „măsură legislativă” și ca (2) „o astfel de restricție să constituie o măsură necesară pentru a proteja” unul dintre interesele enumerate. Textul actual al propunerii de articol 57 alineatul (5) nu reflectă prima cerință, deoarece nu se face nicio referire la temeiul juridic solicitat. Prin urmare, AEPD îndeamnă legiuitorul să includă această cerință la articolul 57 alineatul (5). A doua cerință este reflectată în formularea „în măsura în care acest lucru este necesar”. Cu toate acestea, în vederea consecvenței, AEPD recomandă înlocuirea acestei formulări cu textul „în cazul în care constituie o măsură necesară”. Mai mult, AEPD îndeamnă legiuitorul să respingă teza din propunere adăugată la considerentul (35), care prevede că limitarea este necesară și proporțională, deoarece această teză este formulată în termeni prea generali și nu are nicio valoare juridică adăugată.

Transparență

54. Articolele 10 și 11 din Directiva 95/46/CE conțin obligația operatorului de a informa persoana vizată înainte de colectarea datelor sau, în cazul în care datele nu sunt obținute de la persoana vizată, în momentul efectuării înregistrării datelor. Aceste dispoziții pot fi considerate drept dezvoltări ale principiului general al transparenței, care face parte din corectitudinea prelucrării, conform cerinței de la articolul 6 alineatul (1) litera (a) din Directiva 95/46/CE. AEPD a luat act de faptul că propunerea nu conține alte dispoziții care vizează principiul transparenței, de exemplu privind felul în care îi este explicat acest sistem publicului larg sau felul în care vor fi informate persoanele vizate cu privire la prelucrarea datelor. Prin urmare, AEPD îndeamnă legiuitorul să adopte o dispoziție care să trateze transparența cooperării și a sistemelor utilizate.

Articolul 52: schimbul de informații cu țări terțe

55. Articolul 52 prevede posibilitatea schimbului de informații cu țările terțe. Conform acestuia, „informațiile obținute în temeiul prezentului regulament pot fi comunicate țării terțe respective, cu acordul autorităților competente care au furnizat informațiile, în conformitate cu dispozițiile lor

interne aplicabile comunicării de date cu caracter personal țărilor terțe.” AEPD constată cu satisfacție că legiuitorul este conștient de normele speciale care se aplică schimbului de date cu caracter personal cu țări din afara UE. În scopul clarității, ar trebui inclusă în text o trimitere explicită la Directiva 95/46/CE, conform căreia un astfel de transfer de date ar trebui să fie conform normelor interne de punere în aplicare a dispozițiilor din capitolul IV al Directivei 95/46/CE, care se referă la transferul datelor cu caracter personal către țări terțe.

56. Propunerea se referă doar la autoritățile competente ale statelor membre. Nu este clar dacă la nivel european se prevede de asemenea vreun schimb de informații (cu caracter personal) cu țările terțe. Acest lucru se află în strânsă legătură cu întrebările semnalate în partea a III-a de mai sus privind legea aplicabilă activității Eurofisc. Transferul de date cu caracter personal efectuat de instituțiile sau organismele comunitare către o țară terță trebuie să fie în conformitate cu articolul 9 al Regulamentului (CE) nr. 45/2001. AEPD solicită legiuitorului să clarifice acest aspect.

Comitologie

57. După cum reiese cu claritate din analiza de mai sus, există o serie de chestiuni relevante pentru protecția datelor care vor fi dezvoltate pe larg în textul normelor adoptate conform procedurii de comitologie, astfel cum se prevede la articolul 60 al propunerii (a se vedea punctele 41, 45 și 48 de mai sus). Deși AEPD înțelege nevoia practică de a utiliza o astfel de procedură, aceasta dorește să sublinieze faptul că principalele referințe și garanții de protecție a datelor ar trebui să fie prevăzute în legea propriu-zisă.
58. AEPD dorește să sublinieze faptul că, în cazul în care se discută pe larg alte norme prin intermediul comitologiei, acest lucru ar trebui făcut ținând cont de cerințele privind protecția datelor care reies din Directiva 95/46/CE și din Regulamentul (CE) nr. 45/2001. Mai mult, AEPD îndeamnă Comisia să o implice și să îi solicite avizul în cazul în care se discută într-adevăr noi norme relevante pentru protecția datelor. De exemplu, acesta ar fi cazul în privința instituirii Eurofisc (a se vedea punctul 48 de mai sus).
59. Pentru a asigura implicarea AEPD cu ocazia adoptării, pe baza procedurii de comitologie, a unor noi norme relevante pentru protecția datelor, AEPD recomandă legiuitorului să includă la articolul 60 un al treilea alineat care să prevadă următoarele: „Autoritatea Europeană pentru Protecția Datelor este consultată în cazul în care măsurile de punere în aplicare se referă la prelucrarea de date cu caracter personal”.

V. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

60. AEPD este conștientă de importanța sporirii eficacității măsurilor de combatere a fraudei transfrontaliere și a îmbunătățirii colectării TVA în situații transfrontaliere. Mai mult, AEPD admite faptul că, pentru a atinge aceste scopuri, este inevitabilă prelucrarea datelor cu caracter personal. Cu toate acestea, AEPD subliniază faptul că prelucrarea acestui fel de date trebuie să fie conformă cu normele comunitare în materie de protecție a datelor.
61. După analizarea cadrului juridic care rezultă din Regulamentul (CE) nr. 1798/2003 și a modificărilor propuse în momentul de față, concluzia AEPD este aceea că, deși pot fi găsite mai multe elemente pozitive, nu sunt respectate toate solicitările care reies din normele comunitare privind protecția datelor.
62. În prezentul aviz, AEPD consiliază legiuitorul astfel:
- în ceea ce privește chestiunea legislației comunitare aplicabile în materie de protecția datelor, să clarifice responsabilitățile statelor membre, ale Comisiei și respectiv ale Eurofisc în ceea ce privește conformitatea cu aceste norme;
 - în privința schimbului de date dintre autoritățile competente la cerere sau spontan, să specifice tipul de informații cu caracter personal care pot fi schimbate, să încadreze scopurile în care pot fi schimbate datele cu caracter personal și să evalueze necesitatea transmiterii sau cel puțin să se asigure că este respectat principiul necesității;
 - în ceea ce privește schimbul de date prin intermediul accesului direct la bazele de date electronice, să specifice clar faptul că, în ceea ce privește datele cu caracter personal, niciun alt fel de date în afara celor definite deja nu se stochează în baza de date, sau să se asigure că accesul automat este limitat la categoriile de date menționate. Și mai mult, să încadreze scopurile în care pot fi direct accesate bazele de date, să asigure respectarea principiului necesității și să stabilească o perioadă maximă de stocare pentru păstrarea datelor cu caracter personal în baza de date, cu posibile excepții în situații excepționale;
- în privința articolului 57 [și a considerentului (35)],
 - să adauge la primul alineat o trimitere la legislația comunitară privind protecția datelor;
 - să reevalueze alineatele (1) și (3) din perspectiva principiului limitării scopului, astfel cum este acesta prevăzut la articolul 6 alineatul (1) litera (b) din Directiva 95/46/CE și la articolul 4 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul (CE) nr. 45/2001;
 - să includă la alineatul (5) cerința cuprinsă la articolul 13 din Directiva 95/46/CE, conform căreia ar trebui prevăzută într-o măsură legislativă restricționarea obligațiilor și a drepturilor menționate;
 - să înlocuiască la alineatul (5) formularea „în măsura în care acest lucru este necesar” cu „în cazul în care constituie o măsură necesară”;
 - să respingă teza adăugată în textul propunerii la considerentul (35).
 - în ceea ce privește principiul transparenței, să adopte o dispoziție care să trateze transparența cooperării și a sistemelor utilizate;
 - în privința schimbului de date cu țările terțe, să includă la articolul 52 o trimitere explicită la capitolul IV al Directivei 95/46/CE și să clarifice dacă este prevăzut de către Comisie și/sau de către Eurofisc vreun schimb de informații cu caracter personal cu țările terțe;
 - în ceea ce privește normele adoptate pe baza comitologiei, să adauge un alineat, al treilea, la articolul 60, care să prevadă următoarele: „Autoritatea Europeană pentru Protecția Datelor este consultată în cazul în care măsurile de punere în aplicare se referă la prelucrarea de date cu caracter personal.”
- Adoptat la Bruxelles, la 30 octombrie 2009.
- Peter HUSTINX
Autoritatea Europeană pentru Protecția Datelor