

I

(Resolucije, priporočila in mnenja)

MNENJA

EVROPSKI NADZORNIK ZA VARSTVO PODATKOV

Mnenje evropskega nadzornika za varstvo podatkov o predlogu uredbe Sveta o upravnem sodelovanju in boju proti goljufijam na področju davka na dodano vrednost (prenovitev)

(2010/C 66/01)

EVROPSKI NADZORNIK ZA VARSTVO PODATKOV JE –

jasnosti in lažje berljivosti uporabi postopek prenovitve, kar pomeni, da bo uredba Sveta (ES) št. 1798/2003 razveljavljena, če Svet sprejme ta predlog.

ob upoštevanju Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti in zlasti člena 286 Pogodbe,

ob upoštevanju Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in zlasti člena 8 listine,

ob upoštevanju Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 95/46/ES z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ⁽¹⁾,

ob upoštevanju Uredbe (ES) št. 45/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2000 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov v institucijah in organih Skupnosti in o prostem pretoku takih podatkov ter zlasti člena 41 Uredbe ⁽²⁾,

SPREJEL NASLEDNJE MNENJE:

I. UVOD

1. Komisija je 18. avgusta 2009 sprejela predlog uredbe Sveta o upravnem sodelovanju in boju proti goljufijam na področju davka na dodano vrednost (DDV) ⁽³⁾. Predlog v bistvu pomeni spremembo Uredbe Sveta (ES) št. 1798/2003 o upravnem sodelovanju na področju davka na dodano vrednost, ki je bila že večkrat spremenjena ⁽⁴⁾. Vendar pa se je Komisija odločila, da zaradi

2. V postopku prenovitve je zakonodajna razprava načelno omejena na vsebinske spremembe, ki jih je predlagala Komisija, in ne posega v „nespremenjene določbe“ ⁽⁵⁾. Vendar pa bo evropski nadzornik za varstvo podatkov (ENVP) v tem mnenju v celoti razpravljal o tej uredbi in predlaganih večjih spremembah v zvezi z njo. Taka celotna analiza je potrebna, da se ustrezno oceni vpliv na zakonodajo o varstvu podatkov. ENVP bo priporočil sprejetje prilagoditev, ki se nanašajo tudi na take nespremenjene določbe. ENVP poziva zakonodajalca, naj ta priporočila upošteva kljub omejenemu obsegu postopka prenovitve. V tem oziru se ENVP sklicuje na člen 8 medinstitucionalnega sporazuma o postopku prenovitve, v katerem je določena možnost spremembe nespremenjenih določb.

3. Pravna podlaga predloga je člen 93 Pogodbe ES, ki Svetu omogoča, da sprejme ukrepe v zvezi z neposrednim obdavčevanjem. Svet se o predlogu Komisije odloči soglasno in po posvetovanju z Evropskim parlamentom ter Evropskim ekonomsko-socialnim odborom. Pravna podlaga in specifični postopek se po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe ne bosta spremenila.

4. ENVP ni bil zaprošen za mnenje, kot to zahteva člen 28(2) uredbe (ES) št. 45/2001. To mnenje zato temelji na členu 41(2) iste uredbe. ENVP predlaga, da se navedba tega mnenja vključi v preambulo predloga.

⁽¹⁾ UL L 281, 23.11.1995, str. 31.

⁽²⁾ UL L 8, 12.1.2001, str. 1.

⁽³⁾ COM(2009) 427 konč. z dne 18. avgusta 2009.

⁽⁴⁾ UL L 264, 15.10.2003, str. 1.

⁽⁵⁾ Glej Medinstitucionalni sporazum z dne 28. novembra 2001 o bolj sistematičnem ponovnem sprejemu pravnih aktov (UL C 77, 28.3.2002, str. 1).

5. ENVP se zaveda, da je treba krepitev učinkovitost ukrepov zoper čezmejne goljufije in zagotoviti boljše pobiranje DDV v čezmejnih primerih. Čeprav izmenjava informacij, ki je del upravnega sodelovanja in boja proti goljufijam na področju DDV, predvsem vključuje informacije v zvezi s pravnimi osebami, je jasno, da se obdelujejo tudi podatki o fizičnih osebah. ENVP priznava, da je zaradi doseganja teh namenov potrebna obdelava osebnih podatkov. Vendar poudarja, da mora biti obdelava takih podatkov skladna s predpisi Skupnosti o varstvu podatkov.
6. Primeri, ki vključujejo čezmejno izmenjavo osebnih podatkov znotraj EU, zaslužijo posebno pozornost, saj pomenijo povečanje obsega obdelave podatkov, ki pa vedno povzroči pravno negotovost za posameznike, na katere se nanašajo podatki: lahko so udeleženi akterji iz vseh drugih držav članic, lahko se uporabijo zakoni teh drugih držav članic, ki se lahko rahlo razlikujejo od zakonov, ki so jih navajeni posamezniki, na katere se nanašajo podatki, ali se uporabijo v okviru pravnega sistema, ki ga ne poznajo.
7. Po analizi pravnega okvira, ki izhaja iz uredbe (ES) št. 1798/2003 in predlaganih prilagoditev, je ENVP sklenil, da kljub dejstvu, da obstaja več pozitivnih elementov, niso izpolnjene vse zahteve, ki izhajajo iz pravil Skupnosti o varstvu podatkov.
8. Pred podrobnejšo obrazložitvijo tega stališča v delu III (veljavna pravila o varstvu podatkov) in delu IV (podrobna analiza predloga) bo ENVP v naslednjem delu najprej opisal kontekst tega predloga, obstoječi pravni okvir in predlagane prilagoditve.

II. SODELOVANJE EU NA PODROČJU DDV

II.1 Kontekst

9. Ta predlog je rezultat razprav na ravni EU, ki so se uradno začele maja 2006 s sporočilom Komisije o boju proti davčnim goljufijam na notranjem trgu⁽¹⁾. Komisija je na pobudo Sveta in Evropskega parlamenta decembra 2008 objavila novo sporočilo o usklajeni strategiji za izboljšanje boja proti goljufijam na področju DDV v EU⁽²⁾. V

⁽¹⁾ Sporočilo COM(2006) 254 z dne 31. maja 2006 o potrebi po razvoju usklajene strategije za učinkovitejši boj proti davčnim utajam.

⁽²⁾ Glej sklepe Sveta z dne 4. decembra 2007 in 7. oktobra 2008 ter Resolucijo Evropskega parlamenta (2008/2033(INI)) z dne 2. septembra 2008. Glej Sporočilo COM(2008) 807 z dne 1. decembra 2008.

sporočilu je bilo napovedanih več sprememb splošne direktive o DDV (2006/112/ES), najavljena pa je bila tudi ta prenovitev uredbe Sveta (ES) št. 1798/2003⁽³⁾.

10. Uredba Sveta (ES) št. 1798/2003 je bila doslej referenčna uredba za upravno sodelovanje na področju DDV. Vendar pa je bilo v nedavni študiji, ki jo je izvedla Komisija in je bila objavljena 18. avgusta 2009 – isti dan, kot ta predlog –, ugotovljeno, da je intenzivnost upravnega sodelovanja med državami članicami za soočanje z utajo in goljufijami v zvezi z DDV znotraj Skupnosti nezadovoljiva⁽⁴⁾. Glavni cilj tega predloga je zato taka prilagoditev uredbe Sveta (ES) št. 1798/2003, ki bo omogočila povečanje učinkovitosti ukrepov proti čezmejnimi goljufijam in boljše pobiranje DDV v čezmejnih primerih.

II.2 Sedanji sistem sodelovanja: uredba Sveta (ES) št. 1798/2003

11. Z uredbo Sveta (ES) št. 1798/2003 je EU uvedla skupni sistem upravnega sodelovanja in izmenjavo informacij med pristojnimi organi držav članic, da jim omogoči pravilno odmero DDV. Uredba vsebuje seznam pristojnih organov in državam članicam nalaga, da določijo enoten centralni urad za zvezo, ki bi bil odgovoren za stike z drugimi državami članicami na področju upravnega sodelovanja.
12. Izmenjava informacij med pristojnimi organi poteka v treh primerih: izmenjava informacij na zaprosilo, izmenjava informacij brez predhodnega zaprosila (spontana izmenjava) in hramba podatkov v elektronski bazi podatkov, ki jo vzdržuje vsaka država članica in do katere imajo lahko pristojni organi drugih držav članic neposreden dostop.

13. Uredba Sveta (ES) št. 1798/2003 državam članicam nalaga tudi, da zagotovijo, da lahko osebe, vključene v dobavo blaga in opravljanje storitev znotraj Skupnosti, dobijo potrdilo o veljavnosti identifikacijske številke za DDV katere koli določene osebe. Sistem, ki tem osebam omogoča navedeno, je sistem izmenjave podatkov s področja DDV (*VAT information exchange system* – sistem VIES).

⁽³⁾ UL L 347, 11.12.2006, str. 1.

⁽⁴⁾ Poročilo COM(2009) 428 z dne 18. avgusta 2009 o uporabi Uredbe Sveta (ES) št. 1798/2003.

14. Uredba na splošno predpisuje, da sporočanje informacij poteka elektronsko. S tem je Komisija odgovorna za razvoj skupnega komunikacijskega omrežja oziroma skupnega systemskega vmesnika (CCN/CSI), kolikor je ta potreben, da se omogoči izmenjava informacij med državami članicami. Države članice so odgovorne za razvoj svojih sistemov, kolikor je to potrebno, da se omogoči izmenjava informacij z uporabo CCN/CSI. Uredba vsebuje dodatna pravila o sodelovanju s Komisijo, sočasnih kontrolah in izmenjavi podatkov, ki izvirajo iz tretjih držav.
15. Kakšne vrste informacij se lahko na zaprosilo ali spontano izmenjujejo med pristojnimi organi, ni določeno. Člen 1 uredbe Sveta (ES) št. 1798/2003 se nanaša samo na „kakršne koli informacije“, ki jim lahko pomagajo pri pravilni odmeri DDV. Elektronska baza podatkov vsebuje rekapitulacijska poročila davčnih zavezancev, identificiranih za namene DDV, ki se zberejo v skladu s splošno direktivo o DDV. Ta poročila vsebujejo identifikacijske številke za DDV različnih vključenih davčnih zavezancev in celotno vrednost dobav blaga s strani posameznega davčnega zavezanca. Sistem VIES omogoča le potrditev veljavnosti identifikacijske številke za DDV.

morajo države članice vključiti v svoje baze podatkov. Poleg tega predlog pristojnim organom drugih držav članic omogoča povečan neposredni samodejni dostop do elektronskih baz podatkov. Informacije, ki so na voljo drugim davčnim zavezancem prek sistema VIES, se dopolnijo z imenom in naslovom osebe, ki je registrirana z identifikacijsko številko za DDV.

19. Poleg tega predlog natančneje določa primere, ko imajo države članice možnost in ko morajo izvesti večstranske kontrole. Predlog Komisije ustvarja tudi pravno podlago za vzpostavitev skupne operacijske strukture za večstransko sodelovanje (Eurofisc). Ta sistem bi moral omogočiti hitro izmenjavo ciljnih informacij med vsemi državami članicami ter izvedbo skupnih analiz tveganja in strateških analiz.
20. Predlog uvaja obveznost sporočanja povratnih informacij, kar državam članicam omogoča, da ocenijo učinkovitost izmenjave informacij.

II.3 Predvidene splošne izboljšave

16. Komisija s tem predlogom predvideva povečanje učinkovitosti sedanjega sodelovanja z določitvijo skupne odgovornosti za zaščito prihodkov iz DDV v vseh državah članicah, in sicer s spodbujanjem izmenjav informacij med pristojnimi organi ter z izboljšanjem kakovosti in doslednosti teh informacij ⁽¹⁾.
17. Izboljšanje izmenjave informacij med državami članicami se doseže z opredelitvijo primerov, v katerih pristojni organi ne smejo zavrniti odgovora na zaprosilo za informacije ali za uradno preiskavo in z navedbo primerov, pri katerih se morajo informacije izmenjati spontano ⁽²⁾. Predlog zato uvaja strožje roke in daje večji poudarek uporabi elektronskih sredstev.
18. Doslednost razpoložljivih informacij v elektronskih bazah podatkov se poveča, če se opredeli, katere vrste informacij

21. Več zadev bo dodatno pojasnjenih v skladu s postopkom v odboru. Sem na primer sodijo standardni obrazci, ki se uporabijo, ko pristojni organi zaprosijo za informacije, način ureditve obveznosti sporočanja povratnih informacij, merila, ki se uporabijo pri določitvi, ali je treba v podatke, shranjene v elektronski bazi podatkov, vnesti spremembe, in vzpostavitev sistema Eurofisc.

III. VELJAVNA PRAVILA O VARSTVU PODATKOV

22. V primeru obdelave osebnih podatkov je treba upoštevati zakonodajo Skupnosti o varstvu podatkov. V zakonodaji o varstvu podatkov so „osebni podatki“ široko opredeljeni kot „katera koli informacija, ki se nanaša na določeno ali določljivo fizično osebo“ ⁽³⁾. Kot je navedeno zgoraj se izmenjava informacij v tem kontekstu nanaša v glavnem na pravne osebe. Vendar pa se lahko te informacije nanašajo tudi na fizične osebe. Zdi se, da izraz „katera koli informacija“ iz člena 1(1) predlagane uredbe Sveta vsebuje tudi nadaljnje informacije o fizičnih osebah, ki delajo za pravne osebe ali so kako drugače povezane z njimi (glej tudi točko 31 spodaj).

⁽¹⁾ Predlog zajema spremembe uredbe (ES) št. 1798/2003, ki jih predvideva uredba Sveta (ES) št. 143/2008 in se bodo uporabljale od 1. januarja 2015 (UL L 44, 20.2.2008, str. 1). Te spremembe uvajajo pravila v zvezi s krajem opravljanja storitev, posebne sheme in postopek vračila DDV.

⁽²⁾ Glej obrazložitveni memorandum k predlogu na str. 4.

⁽³⁾ Glej člen 2(a) direktive 95/46/ES in člen 2(a) uredbe (ES) št. 45/2001. Za pojasnitev pojma „osebni podatki“ glej mnenje 4/2007 z dne 20. junija 2007 Delovne skupine iz člena 29 (dostopen na http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2007/wp136_en.pdf).

23. Pri obdelavi podatkov morajo države članice uporabljati nacionalne predpise, s katerimi se izvaja direktiva 95/46/ES. Uredba Sveta (ES) št. 1798/2003 se dvakrat sklicuje na direktivo 95/46/ES, in sicer v uvodni izjavi 17 ter členu 41. ENVP ugotavlja, da se te določbe nanašajo samo na direktivo 95/46/ES v zvezi z možnostjo omejitve nekaterih pravic, ki so zagotovljene v tej direktivi. Navedena uvodna izjava in člen se ponovno pojavita v predlogu Komisije (kot uvodna izjava 35 in člen 57), vendar bosta nekoliko spremenjena, kar je podrobno opisano v točki 49 in v nadaljevanju. Na tej stopnji velja opozoriti na dejstvo, da Komisija predlaga, da se v člen 41 vstavi splošni stavek (novi člen 57), ki določa, da se za „vsako hranjenje in izmenjavo informacij iz te uredbe uporabljajo določbe o izvajanju direktive 95/46/ES“. ENVP pozdravlja to spremembo in spodbuja zakonodajalca, naj tak stavek vstavi tudi v uvodno izjavo.
24. Čeprav Komisija ni neposredno vključena v izmenjavo podatkov med pristojnimi organi, je iz člena 51(2) razvidno, da Komisija prejme „vse razpoložljive informacije, ki so pomembne za uporabo te uredbe“, „statistične podatke“ in „vse druge podatke“, ki bi lahko pripomogli k izvedbi pravilne odmere DDV iz člena 1⁽¹⁾. Komisija je, kakor je to navedeno v točki 14, pristojna tudi za „kakršen koli razvoj CCN/CSI, ki je potreben“, da se omogoči izmenjava podatkov med državami članicami (člen 55). Kakor je razvidno iz člena 57(2), lahko ta odgovornost pod določenimi pogoji vključuje tudi dostop do podatkov, ki se izmenjujejo prek sistema.
25. Iz navedenega sledi, da bo Komisija obdelovala tudi osebne podatke. Zaradi tega je zavezana k predpisom o varovanju osebnih podatkov, ki se uporabljajo v institucijah in telesih EU, in so navedeni v uredbi (ES) št. 45/2001 ter zato pod nadzorom ENVP. ENVP zaradi jasnosti in da bi odpravili vse dvome glede uporabe uredbe, zakonodajalca poziva, naj v uvodni izjavi in v bistvene določbe vključi sklicevanje na uredbo.
26. Če gre za obdelavo osebnih podatkov, člena 16 in 17 direktive 95/46/ES in člena 21 in 22 uredbe (ES) št. 45/2001 predpisujeta, da je treba zagotoviti zaupnost in varnost obdelave podatkov. V zgoraj navedenemu členu 55 pa ni dovolj natančno določeno ali je Komisija tista,

⁽¹⁾ Glej tudi točko 28 in naprej. V nadaljevanju tega mnenja se vsa sklicevanja na uvodno izjavo in člene nanašajo na tiste iz predloga, razen če ni drugače navedeno.

ki je odgovorna za vzdrževanje in varnost CCN/CSI⁽²⁾. Da bi se izognili dvomom glede odgovornosti pri zagotavljanju takšne zaupnosti in varnosti ENVP zakonodajalca poziva, naj bolj natančno opredeli odgovornost Komisije v zvezi z navedenim, poveča obveznosti držav članic in vse to uskladi z zahtevami iz direktive 95/46/ES in uredbe (ES) št. 45/2001.

27. V zvezi z uvedbo Eurofisc je pomembno tudi, da se razjasni, kdo bo odgovoren za izpolnjevanje predpisov o varstvu podatkov (v terminologiji varstva podatkov „nadzornik“⁽³⁾). V členu 35 je navedeno, da bodo Eurofisc sestavljali pristojni uradniki, katere bodo imenovali pristojni organi držav članic. Komisija bo Eurofiscu zagotovila tehnično, administrativno in operativno podporo. Predlagana struktura odpira vprašanja veljavne zakonodaje o varstvu podatkov (direktiva 95/46/ES ali uredba (ES) št. 45/2001) in odgovornosti za spoštovanje teh predpisov. Ali Komisija namerava ohraniti pristojnost držav članic, bodisi samih, bodisi v povezavi s Komisijo, ter ali bo Eurofisc sam ali morda v povezavi s Komisijo postal pristojni organ? ENVP zakonodajalca poziva, naj ta vprašanja pojasni in zagotovi, da bodo pristojnosti jasno določene.

IV. PODROBNA ANALIZA PREDLOGA

IV.1 Opredelitev podatkov in namena ter zagotavljanje potrebnosti obdelave podatkov

28. ENVP ugotavlja, da predlog ne opredeljuje dovolj natančno vrste podatkov, ki se izmenjujejo, in namenov njihove izmenjave. Predlog tudi ne določa dovolj jasno, da se osebni podatki izmenjujejo le, kadar je to potrebno. To je ponazorjeno v členu 1(1) predloga uredbe Sveta.
29. Člen 1(1) vsebuje skupni namen uredbe, ki je zagotavljanje skladnosti z nacionalno zakonodajo na področju DDV. To je treba doseči tako, da pristojni organi držav članic sodelujejo in si izmenjujejo kakršne koli informacije, ki lahko

⁽²⁾ Za ustrezne pripombe glej mnenje ENVP z dne 16. septembra 2008 o predlogu sklepa Sveta o vzpostavitvi Evropskega informacijskega sistema kazenskih evidenc (ECRIS) (UL C 42, 20.2.2009, str. 1), točka 23 in naprej.

⁽³⁾ Glej člen 2(d) direktive 95/46/ES in člen 2(d) uredbe (ES) št. 45/2001. Obe določbi dopuščata možnost samostojnega in skupnega nadzora („... ki sam ali skupaj z drugimi ...“).

- pomagajo, da se izvede pravilna odmera DDV, da se nadzira pravilna uporaba DDV, predvsem pri transakcijah znotraj Skupnosti, ter se bori proti goljufijam.
30. Člen 1(1) kot tak ne bi izpolnil zahtev, ki izhajajo iz predpisov Skupnosti o varstvu podatkov, saj je zasnovan preveč široko in dopušča preveliko svobodo. To pa ustvarja tveganje za vsebinsko neizpolnjevanje pravil o varstvu podatkov v praksi.
31. Prvič, pojem „vse informacije“ je zelo širok in povzroča tveganje nesorazmerne izmenjave informacij. Kot rečeno se zdi, da vključuje še dodatne informacije o fizičnih osebah, ki delajo za pravne osebe ali so z njimi kako drugače povezane. ENVP želi v zvezi s tem izpostaviti določbe, ki obravnavajo posebne kategorije podatkov ter vsebujejo posebna in bolj stroga pravila za obdelavo podatkov, povezanih s kaznivimi dejanji, obsodbami za kazniva dejanja, upravnimi kaznimi ali sodbami v civilnih zadevah ⁽¹⁾.
32. Drugič, nameni, v skladu s katerimi se informacije lahko izmenjajo, so zelo splošni, to pa je v nasprotju z zahtevo, da morajo biti ti nameni opredeljeni in jasno določeni ⁽²⁾.
33. Tretjič, v skladu s členom 1(1) se informacije lahko izmenjajo, če to „lahko pomaga“ pristojnemu organu v drugi državi članici. Če so vključeni tudi osebni podatki, bi bilo to v nasprotju z zahtevo, da se podatki obdelujejo le, če je to potrebno za doseg določenih namenov ⁽³⁾. Brez natančnih informacij o vrsti vključenih osebnih podatkov in brez nadaljnje opredelitve namenov vsekakor ni mogoče oceniti potrebnosti izmenjave.
34. Zato je potrebna nadaljnja opredelitev namena in vrste informacij, ki se lahko ali se bodo izmenjale – vsaj v glavnih točkah ali kategorijah – da bi bila tako izmenjava skladna z zahtevami o varstvu podatkov. Zato bi bilo treba zagotoviti, da se spoštuje načelo potrebnosti.
35. ENVP v zvezi z uredbo Sveta (ES) št. 1798/2003 kot celoto in predlaganimi spremembami meni, da nadaljnja pojasnila
- niso zagotovljena oziroma so zagotovljena le delno. ENVP bo o tej točki podrobneje razpravljal v nadaljevanju. Zaradi tega bo v nadaljevanju uvedeno razlikovanje med različnimi postopki obdelave, ki se uporabljajo, in sicer: izmenjava podatkov na zahtevo, spontana izmenjava podatkov, dostopnost podatkov preko elektronske zbirke podatkov za pristojne organe, razpoložljivost podatkov za registrirane davčne zavezance za DDV (VIES) in obdelava podatkov s strani Eurofisca.
- Podatki na zahtevo*
36. V zvezi s podatki na zahtevo ni nadaljnjih opredelitev glede vrste izmenjanih podatkov ali namena, zaradi katerega se izmenjava izvrši. Člen 7 se sklicuje na „informacije iz člena 1“ in navaja, da to vključuje „informacije, ki se nanašajo na poseben primer ali primere“. Zahtevek za informacije lahko vodi do izvedbe uradne preiskave. V členu 9 so navedene tudi „ustrezne informacije“. Ni pa pojasnjeno za kakšne informacije naj bi šlo. Nameni, v skladu s katerimi se podatki lahko obdelajo, niso nadalje obrazloženi, pa tudi zahteva potrebnosti ni omenjena.
37. ENVP poziva zakonodajalca, naj opredeli vrsto osebnih podatkov, ki se lahko izmenjajo, da se omeji namene, za katere se osebni podatki lahko izmenjajo in oceni potrebnost prenosa ali vsaj zagotovi, da se spoštuje načelo potrebnosti.
- Spontana izmenjava informacij*
38. V zvezi s spontano izmenjavo informacij je določeno, v katerih primerih država članica posreduje informacije drugemu pristojnemu organu. Glede vrste informacij, ki se izmenjujejo, je ponovno navedeno sklicevanje na člen 1(1). Člen 14(1) navaja naslednje primere:
1. kadar se šteje, da je obdavčitev izvedena v namembni državi članici in so informacije, ki jih zagotovi država članica porekla, nujne za učinkovitost kontrolnega sistema namembne države članice;
 2. kadar ima država članica razloge za domnevo, da je bila v drugi državi članici kršena zakonodaja o DDV ali obstaja verjetnost take kršitve;
 3. kadar obstaja tveganje izgube davka v drugi državi članici.
- ⁽¹⁾ Glej člen 8(5) direktive 95/46/ES in člen 10(5) uredbe (ES) št. 45/2001.
- ⁽²⁾ Glej člen 6(1)(b) direktive 95/46/ES in člen 4(1)(b) uredbe (ES) št. 45/2001.
- ⁽³⁾ Glej člen 7 direktive 95/46/ES in člen 5 uredbe (ES) št. 45/2001.

Čeprav sta zlasti drugi in tretji primer še vedno široko zastavljena, bi lahko ti trije primeri načeloma lahko služili kot nadaljnje opredelitve namenov izmenjave podatkov. Prvi primer celo vsebuje načelo potrebnosti. Vendar spontana izmenjava informacij ni omejena le na te tri primere. V členu 15 je navedeno, da se spontano posredujejo tudi informacije iz člena 1, ki jih hranijo pristojni organi in so „lahko koristne“ za pristojne organe drugih držav članic.

39. Predlagane spremembe dejansko razširjajo določbe, ki so trenutno veljavne. Člen 18 uredbe (ES) št. 1798/2003 navaja, da morajo biti *točne* kategorije informacij, ki se izmenjujejo spontano, opredeljene v skladu s postopkom v odboru. Komisija pa zdaj predlaga, da se ta določba črta.

40. ENVP ponovno poziva zakonodajalca, naj opredeli vrsto osebnih podatkov, ki se lahko izmenjajo, da bi omejili namene, za katere se osebni podatki lahko izmenjajo in oceni potrebnost prenosa ali vsaj zagotovi, da se spoštuje načelo potrebnosti.

Dostopnost podatkov prek elektronske zbirke podatkov

41. V zvezi s podatki, ki so pristojnim organom na voljo prek elektronske zbirke podatkov, je predlog bolj natančen glede vrste informacij, ki se nahajajo v zbirki podatkov. V členu 18 je naveden seznam informacij, ki se shranjujejo in obdelujejo v elektronski zbirki podatkov. To zadeva informacije iz splošne direktive o DDV 2006/112/ES, gre pa za informacije zbrane s pomočjo rekapitulacijskih poročil in informacije, ki jih zberejo nacionalni organi za registracijo davčnih zavezancev, ki nimajo sedeža in ki opravljajo elektronske storitve za osebe, ki niso davčni zavezanci. Druge informacije v zbirki podatkov zadevajo identiteto, dejavnost ali organizacijo oseb, ki so jim bile izdane identifikacijske številke za DDV in zgodovino izmenjav informacij na zahtevo ali spontano, ki se nanašajo na navedene osebe. Seznam in podrobnosti o podatkih, ki niso zbrani v skladu z direktivo o DDV, se sprejmejo v skladu s postopkom v odboru.

42. Od 1. januarja 2015 bodo v zbirko podatkov vnesene tudi informacije o osebah, ki opravljajo storitve, med drugim

podatki o prometu teh oseb in informacije o njihovem spoštovanju davčnih obveznosti, kot so zapoznela predložitev obračuna DDV in davčni dolgovi (glej člen 18(3)).

43. Člen 22 določa, da morajo države članice pristojnim organom iz drugih držav članic zagotoviti samodejen dostop do informacij iz elektronske zbirke podatkov. Nameni, v skladu s katerimi bo pristojnim organom zagotovljen dostop do zbirke podatkov, pa niso opredeljeni. To je sprememba glede na sedanje besedilo uredbe, kjer je določeno, da imajo pristojni organi neposreden dostop do omejenega dela informacij in „samo zaradi preprečevanja kršitve zakonodaje o DDV“ ter kadar „menijo, da je to potrebno, za kontrolo pridobitev blaga ali opravljanja storitev znotraj Skupnosti“ (glej sedanji člen 24).

44. Zaradi večjih možnosti dostopa do zbirke podatkov s strani pristojnih organov, predlog povečuje tveganje v zvezi z varstvom podatkov. Vendar pa, če je število shranjenih osebnih podatkov kar najbolj omejeno, to s strani varstva podatkov ni problematično. ENVP v zvezi s tem pozdravlja opredelitev podatkov, ki se hranijo v zbirkah podatkov. Vendar pa predlog določa le, katere informacije države članice *morajo* hraniti v zbirki podatkov, ne omenja pa, ali se v bazo podatkov lahko vnesejo tudi drugi podatki in, ali imajo do teh podatkov dostop tudi drugi pristojni organi. ENVP zato zakonodajalcu priporoča, naj jasno navede, da v zvezi z osebnimi podatki v zbirko podatkov ne bodo vneseni nobeni drugi podatki ali vsaj zagotovi, da je samodejni dostop omejen na navedene kategorije podatkov. ENVP zakonodajalca tudi poziva, naj omeji namene, za katere je mogoč neposreden dostop do baze podatkov in zagotovi, da se spoštuje načelo potrebnosti.

45. Del besedila o izmenjavi podatkov prek elektronskih zbirk podatkov vsebuje pravila, ki se nanašajo na kakovost podatkov. Člen 20 določa, da države članice zagotovijo, da se njihove zbirke podatkov sprotno posodablajo, da so popolne in točne. Člen 23 predvideva redne kontrole informacij, da bi tako zagotovili kakovost in zanesljivost informacij v zbirki podatkov. Te zahteve so popolnoma v skladu z zahtevami glede kakovosti podatkov iz člena 6(1)(d) direktive 95/46/ES in člena 4(1)(d) uredbe (ES) št. 45/2001. Člen 20 poleg tega navaja, da se s pomočjo postopka v odboru opredelijo merila za ugotavljanje, katere spremembe niso ustrezne, bistvene ali koristne in zato niso potrebne. ENVP poudarja, da morajo biti ta merila v skladu z zahtevami o varstvu podatkov (glej tudi točke 57 do 59 spodaj).

46. Člen 19 navaja, da je treba informacije iz elektronske zbirke podatkov hraniti *najmanj* pet let od konca prvega koledarskega leta, v katerem se odobri dostop do informacij. V zvezi s tem obdobjem hranjenja ni navedena nobena utemeljitev. Če gre za osebne podatke, je določitev najkrajšega obdobja brez sklicevanja na načelo potrebnosti v nasprotju z zahtevo iz zakonodaje o varstvu osebnih podatkov, ki določa, da se podatki ne smejo hraniti dlje, kot je to potrebno. ENVP se zato zavzema, da se to določbo ponovno preuči v skladu z zahtevami iz člena 6(1)(e) direktive 95/46/ES in člena 4(1)(e) uredbe (ES) št. 45/2001 ter določi najdaljše obdobje hranjenja osebnih podatkov z izjemami, ki so mogoče le v izjemnih okoliščinah.

Informacije, ki so na voljo prek sistema VIES

47. Poglavje IX predloga obravnava podatke, ki so na voljo davčnim zavezancem. Kakor je to obrazloženo v točki 13, sistem VIES trenutno davčnim zavezancem omogoča, da pridobijo potrditev veljavnosti identifikacijske številke za DDV, pod katero je oseba opravila ali prejela dobavo blaga ali storitev znotraj Skupnosti. Komisija predlaga, da se doda stavek, ki navaja, da se takšna potrditev zahteva za namene takšnih transakcij in zato, da prosilec pridobi ime in naslov, povezan z identifikacijsko številko za DDV. ENVP meni, da so ta pravila v skladu z zahtevami o varstvu podatkov.

Eurofisc

48. Predlog Komisije ustvarja pravno podlago za vzpostavitev skupne operacijske strukture za večstransko sodelovanje (Eurofisc). Namen te strukture je omogočiti hitro izmenjavo ciljnih informacij med vsemi državami članicami. Struktura naj bi omogočila izvajanje analize tveganja in strateške analize, in sicer na podlagi tega, katera večstranska izmenjava podatkov se izvaja. Člen 36(2) navaja, da se ureditve za izmenjavo informacij v okviru strukture, določijo v skladu s postopkom v odboru. V poglavju, ki vzpostavlja to strukturo, ni navedbe zahtev o varstvu podatkov. ENVP želi poudariti, da je treba poleg veljavne zakonodaje, kot je navedeno v delu III, določiti vrsto uporabljenih osebnih podatkov, omejiti namene, za katere bodo osebni podatki preučevani in posredovani, ter zagotoviti, da bo spoštovano načelo potrebnosti.

IV.2 Drugi elementi, ki so pomembni za varstvo podatkov

Člen 57: načelo omejitve namena

49. Poglavje XV predloga obravnava pogoje, ki urejajo izmenjavo informacij. Poglavje vsebuje določbe, ki obravnavajo

praktične vidike izmenjave informacij. En člen je posebej pomemben z vidika varstva podatkov, in sicer člen 57. Določa, da so osebe, ki obravnavajo podatke, posredovane v okviru uredbe, zavezane k varovanju uradne tajnosti. Čeprav peti odstavek vsebuje sklic na direktivo 95/46/ES (glej spodaj), obveznost varovanja uradne tajnosti ni navedena v luči pravil o varstvu podatkov. ENVP priporoča, da zakonodajalec v prvem odstavku doda tudi sklic na zakonodajo o varstvu podatkov.

50. Zdi se, da odstavek 1 člena 57 uvaja uporabo podatkov za namene, ki so drugačni od prej navedenih v uredbi. Odstavek 3 izrecno dovoljuje uporabo informacij v „druge namene“, če se na podlagi zakonodaje države članice zaprosenega organa informacije lahko uporabijo za podobne namene. V zvezi s tem ENVP opozarja na načelo omejitve namena, ki je določeno v členu 6(1)(b) direktive 95/46/ES in člena 4(1)(b) uredbe (ES) št. 45/2001. ENVP poudarja, da se v primeru, ko gre za osebne podatke, ti načeloma ne smejo uporabljati za namene, ki so drugačni od namena, zaradi katerega so bili zbrani, razen če so izpolnjeni strogi pogoji iz člena 13(1) direktive ali člena 20(1) uredbe (glej tudi točke 51–53). ENVP zato zahteva, da zakonodajalec ponovno preuči to določbo glede na načelo omejitve namena, ki je določeno v členu 6(1)(b) direktive 95/46/ES in člena 4(1)(b) uredbe (ES) št. 45/2001.

Člen 57(5): omejitev nekaterih posebnih pravic in obveznosti varstva podatkov

51. V uvodni izjavi 35 je navedeno, da je za namene te uredbe ustrezno preučiti omejitve nekaterih pravic in obveznosti iz direktive 95/46/ES. Naveden je tudi člen 13(1)(e) direktive, ki omogoča take omejitve. Predlog uvodni izjavi dodaja, da so zaradi možnega izpada prihodkov za države članice in bistvenega pomena teh informacij za učinkovit boj proti goljufijam, te omejitve nujne in sorazmerne.

52. Uvodna izjava je podrobneje razložena v členu 57(5). Po navedbi, da se za vsako hranjenje in izmenjavo informacij iz te uredbe uporabljajo določbe o izvajanju direktive 95/46/ES (glej točko 23), sledi navedba, da „države članice za namene in pravilno uporabo te uredbe omejijo obseg obveznosti in pravic iz člena 10, člena 11(1), členov 12 in 21 direktive 95/46/ES toliko, kolikor je potrebno za zaščito interesov iz člena 13(e) navedene direktive“. Navedeni členi vsebujejo obveznost, da nadzornik obvesti posameznika, na

katerega se osebni podatki nanašajo (člena 10 in 11), o pravici dostopa do njegovih lastnih podatkov (člen 12) in dolžnosti nacionalnega organa za varstvo podatkov, da vodijo javno evidenco o postopkih obdelave podatkov (člen 21).

53. ENVP poudarja, da člen 13(e) direktive 95/46/ES omogoča odstopanja od nekaterih določb direktive in ga je treba strogo razlagati. ENVP priznava, da bi se v nekaterih okoliščinah lahko štelo za potrebno za namen preprečevanja in odkrivanja davčnih goljufij začasno odložiti obveznost vnaprejšnjega obveščanja posameznika, na katerega se osebni podatki nanašajo, o pravici pridobitve dostopa do podatkov. Vendar člen 13 direktive 95/46/ES zahteva, da (1) je taka omejitev določena v „zakonodajnem ukrepu“ in da (2) omejitev „predstavlja potreben ukrep za zaščito“ interesov na seznamu. Sedanje besedilo predlaganega člena 57(5) ne odraža prve zahteve, saj ni nikjer omenjena potrebna zakonska podlaga. ENVP zato poziva, naj zakonodajalec vključi to zahtevo v člen 57(5). Druga zahteva se lahko razbere iz fraze „v potrebni meri“. Vendar zaradi doslednosti ENVP priporoča, da se ta fraza nadomesti s „če predstavlja potreben ukrep“. Poleg tega ENVP poziva, naj zakonodajalec zavrne predlagani dodatni stavek v uvodni izjavi 35, ki pravi, da so vse omejitve potrebne in sorazmerne, saj je ta stavek preveč splošen in nima dodane pravne vrednosti.

Preglednost

54. Člena 10 in 11 direktive 95/46/ES vsebujeta obveznost, da nadzornik obvesti posameznika, na katerega se osebni podatki nanašajo, preden se podatki zberejo, ali če se podatki ne pridobijo od njega, ob evidentiranju podatkov. Te določbe se lahko štejejo kot razlage splošnega načela preglednosti, ki je del poštene obdelave, kot jo zahteva člen 6(1)(a) direktive 95/46/ES. ENVP ugotavlja, da predlog ne vsebuje nadaljnjih določb, ki obravnavajo načelo preglednosti, na primer o tem, kako se o sistemu obvesti javnost na splošno, ali kako se posamezniki, na katere se podatki nanašajo, obvestijo o obdelavi podatkov. ENVP zato poziva, naj zakonodajalec sprejme določbo, v kateri se obravnava preglednost sistemov sodelovanja in podpore.

Člen 52: Izmenjava podatkov s tretjimi državami

55. V členu 52 je predvidena možnost izmenjave informacij s tretjimi državami. Navedeno je, da „se informacije, pridobljene po tej uredbi, lahko sporočijo navedeni tretji državi s

soglasjem pristojnih organov, ki so dali informacije v skladu z njihovimi domačimi določbami, ki se uporabljajo za sporočanje osebnih podatkov tretjim državam“. ENVP je zadovoljen, da se zakonodajalec zaveda posebnih pravil, ki se uporabljajo za izmenjavo osebnih podatkov v države izven EU. Zaradi jasnosti bi se lahko v besedilo vključilo izrecno sklicevanje na direktivo 95/46/ES z navedbo, da mora biti tak prenos skladen z domačimi predpisi o izvajanju določb poglavja IV direktive 95/46/ES, ki obravnava prenos osebnih podatkov v tretje države.

56. Predlog navaja le pristojne organe držav članic. Nejasno je, ali je posredovanje (osebnih) podatkov tretjim državam predvideno tudi na evropski ravni. To je tesno povezano z vprašanji iz dela III o zakonodaji, ki se uporablja za izvajanje Eurofisc-a. Prenos osebnih podatkov tretji državi s strani institucij ali organov Skupnosti mora biti skladen s členom 9 uredbe (ES) št. 45/2001. ENVP želi, da zakonodajalec to pojasni.

Komitologija

57. Kot je razvidno iz zgornje analize, obstaja več za varstvo podatkov pomembnih problemov, ki bodo nadalje obrazloženi v predpisih, ki bodo sprejeti v postopku komitologije iz člena 60 predloga (glej točke 41, 45 in 48). Čeprav ENVP razume praktično potrebo za uporabo takega postopka, želi poudariti, da morajo biti glavna sklicevanja na varstvo podatkov in jamstva določena v temeljni zakonodaji.
58. ENVP želi poudariti, da bi bilo treba pri obravnavi nadaljnjih predpisov prek komitologije, to storiti ob upoštevanju zahtev o varstvu podatkov, ki izhajajo iz direktive 95/46/ES in uredbe (ES) št. 45/2001. Poleg tega ENVP poziva Komisijo, naj vključi ENVP in zaprosi za njegov nasvet, če se bodo res obravnavala nadaljnja pravila, ki so pomembna za varstvo podatkov. To bi bilo na primer pri vzpostavitvi Eurofisc-a (glej točko 48).
59. Da se zagotovi vključitev ENVP v sprejemanje nadaljnjih za varstvo podatkov pomembnih pravil na podlagi postopka komitologije, ENVP predlaga, naj zakonodajalec v člen 60 vključi tretji odstavek, ki določa, da „kjer se izvedbeni ukrepi nanašajo na obdelavo osebnih podatkov, opravi posvetovanje z evropskim nadzornikom za varstvo podatkov“.

V. SKLEPI IN PRIPOROČILA

60. ENVP se zaveda pomena krepitev učinkovitosti ukrepov zoper čezmejno goljufije in doseganja boljšega pobiranja DDV v čezmejnih primerih. ENVP nadalje priznava, da je zaradi doseganja teh namenov neobhodno potrebno, da se osebni podatki obdelujejo. Vendar poudarja, da mora biti obdelava takih podatkov skladna s predpisi Skupnosti o varstvu podatkov.
61. Po analizi pravnega okvira, ki izhaja iz uredbe (ES) št. 1798/2003, in trenutno predlaganih prilagoditvah, je ENVP sklenil, da kljub dejstvu, da obstaja več pozitivnih elementov, vse zahteve, ki izhajajo iz pravil Skupnosti o varstvu podatkov, niso izpolnjene.
62. V tem mnenju ENVP zakonodajalcu svetuje naslednje:
- glede vprašanja veljavne zakonodaje Skupnosti o varstvu podatkov, naj pojasni ustrezne pristojnosti držav članic, Komisije in sistema Eurofisc glede skladnosti s temi pravili,
 - glede izmenjave podatkov med pristojnimi organi na zahtevo ali spontano, naj opredeli vrsto osebnih podatkov, ki se lahko izmenjajo, da se omejijo nameni, za katere se osebni podatki lahko izmenjajo in oceni potrebnost prenosa ali vsaj zagotovi, da se spoštuje načelo potrebnosti,
 - glede izmenjave podatkov prek neposrednega dostopa do elektronskih baz podatkov, naj izrecno navede, da se glede osebnih podatkov, razen že opredeljenih podatkov v baze podatkov ne daje nobenih drugih podatkov, ali da se vsaj zagotovi, da je samodejen dostop omejen na navedene kategorije podatkov. In poleg tega, naj se omejijo nameni, za katere se v baze podatkov lahko dostopa neposredno, zagotovi, da se spoštuje načelo potrebnosti in določi najdaljše obdobje hranjenja za hranjenje osebnih podatkov v bazi podatkov, z možnimi izjemami v izjemnih okoliščinah,
 - Glede člena 57 (in uvodne izjave 35),
 - v prvem odstavku naj doda sklic na zakonodajo Skupnosti o varstvu podatkov,
 - ponovno naj preuči odstavka 1 in 3 glede na načelo omejitve namena, ki je določeno v členu 6(1)(b) direktive 95/46/ES in člena 4(1)(b) uredbe (ES) št. 45/2001,
 - v odstavku 5 naj vključi zahtevo iz člena 13 direktive 95/46/ES, da je treba v zakonodajnem ukrepu določiti omejitve navedenih obveznosti in pravic,
 - v odstavku 5 naj nadomesti besedno zvezo „v potrebni meri“ z besedilom „če predstavlja potreben ukrep“,
 - zavrne naj predlagani dodatni stavek v uvodni izjavi 35,
 - v zvezi z načelom preglednosti naj sprejeme določbo, v kateri se obravnava preglednost sistemov sodelovanja in podpore,
 - v zvezi z izmenjavo podatkov s tretjimi državami naj vključi izrecno navedbo poglavja IV direktive 95/46/ES v členu 52 in pojasni, ali je predvidena izmenjava osebnih podatkov tretjim državam prek Komisije in/ali Eurofisca,
 - V zvezi s pravili, sprejetimi na podlagi komitologije naj k členu 60 doda tretji odstavek, ki pravi: „Če se izvedbeni ukrepi nanašajo na obdelavo osebnih podatkov, je potrebno posvetovanje z Evropskim nadzornikom za varstvo podatkov.“

V Bruslju, 30. oktobra 2009

Peter HUSTINX

Evropski nadzornik za varstvo podatkov