

I

(Resolutioner, rekommendationer och yttranden)

YTTRANDEN

EUROPEISKA DATATILLSYNSMANNEN

Yttrande från Europeiska datatillsynsmannen om förslaget till rådets förordning om administrativt samarbete och kampen mot skatteundandragande i fråga om mervärdesskatt (omarbetning)

(2010/C 66/01)

EUROPEISKA DATATILLSYNSMANNEN HAR ANTAGIT DETTA YTTRANDE

med beaktande av fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 286,

med beaktande av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, särskilt artikel 8,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter⁽¹⁾,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter, särskilt artikel 41⁽²⁾.

HÄRIGENOM FRAMFÖRS FÖLJANDE.

I. INLEDNING

1. Den 18 augusti 2009 antog kommissionen förslaget till rådets förordning om administrativt samarbete och kampen mot skatteundandragande i fråga om mervärdesskatt (moms)⁽³⁾. Förslaget innebär i själva verket en ändring av rådets förordning (EG) nr 1798/2003 om administrativt samarbete i fråga om mervärdesskatt som redan ändrats flera gånger⁽⁴⁾. För att texten ska bli klar och överskådlig

har kommissionen dock valt att använda förfarandet med omarbetning, vilket betyder att rådets förordning (EG) nr 1798/2003 kommer att upphävas om det aktuella förslaget antas av rådet.

2. I förfarandet med omarbetning är diskussionen om lagstiftningen i princip begränsad till de ändringar i sak som föreslås av kommissionen och berör inte de "oförändrade bestämmelserna"⁽⁵⁾. I detta yttrande kommer Europeiska datatillsynsmannen (datatillsynsmannen) emellertid att diskutera den nuvarande förordningen och förslagen till innehållsmässiga ändringar av denna i sin helhet. En sådan fullständig analys behövs för att man på ett korrekt sätt ska kunna bedöma lagstiftningens inverkan på uppgiftsskydd. Datatillsynsmannen kommer att rekommendera justeringar som även gäller sådana oförändrade bestämmelser. Datatillsynsmannen uppmanar lagstiftaren att beakta dessa rekommendationer trots det begränsade tillämpningsområdet för förfarandet med omarbetning. I detta avseende hänvisar datatillsynsmannen till artikel 8 i det interinstitutionella avtalet om ett omarbetningsförfarande enligt vilken det fastställs en möjlighet att ändra oförändrade bestämmelser.
3. Förslagets rättsliga grund är artikel 93 i EG-fördraget som gör det möjligt för rådet att anta bestämmelser om indirekt beskattning. Rådet ska besluta enhälligt på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén. Den rättsliga grunden och det särskilda förfarandet kommer inte att ändras efter ikraftträdandet av Lissabonfördraget.
4. Datatillsynsmannen har inte hörts enligt kravet i artikel 28.2 i förordning (EG) nr 45/2001. Detta yttrande grundar sig därför på artikel 41.2 i samma förordning. Datatillsynsmannen rekommenderar att en hänvisning till detta yttrande införs i ingressen i förslaget.

⁽¹⁾ EGT L 281, 23.11.1995, s. 31.

⁽²⁾ EGT L 8, 12.1.2001, s. 1.

⁽³⁾ KOM(2009) 427 slutlig av den 18 augusti 2009.

⁽⁴⁾ EUT L 264, 15.10.2003, s. 1.

⁽⁵⁾ Se det interinstitutionella avtalet av den 28 november 2001 om en mer strukturerad användning av omarbetningstekniken för rättsakter (EGT C 77, 28.3.2002, s. 1).

5. Datatillsynsmannen är medveten om vikten av att förbättra effektiviteten hos de åtgärder som riktar sig mot gränsöverskridande skattebedrägeri och att uppnå en bättre gränsöverskridande upp börd av skatter. Även utbytet av uppgifter, som utgör en del av det administrativa samarbetet och kampen mot skatteundandragande i fråga om moms, i huvudsak gäller uppgifter om juridiska personer är det klart att uppgifter som rör fysiska personer också behandlas. Datatillsynsmannen inser att det är nödvändigt att behandla personuppgifter för att uppnå dessa mål. Datatillsynsmannen betonar dock att behandlingen av sådana uppgifter måste vara förenlig med gemenskapsbestämmelserna om dataskydd.
6. Situationer som innebär gränsöverskridande utbyte av personuppgifter inom EU kräver en särskild uppmärksamhet eftersom de medför en ökning av omfattningen av uppgiftsbehandlingen vilket med nödvändighet leder till rättsosäkerhet för de registrerade: aktörer från alla andra medlemsstater kan vara berörda, de nationella lagarna i dessa andra medlemsstater kan vara tillämpliga och kan eventuellt något avvika från de lagar de registrerade är vana vid eller vara tillämpliga i ett rättsligt system som är obekant för den registrerade.
7. Efter att ha analyserat den rättsliga ramen som har sitt ursprung i förordning (EG) nr 1798/2003 och de ändringar som nu föreslås konstaterar datatillsynsmannen, trots att vissa positiva inslag ingår, att alla krav i gemenskapsbestämmelserna om dataskydd inte uppfylls.
8. Innan datatillsynsmannen redogör för denna synpunkt mer i detalj i del III (gällande dataskyddsbestämmelser) och del IV (detaljerad analys av förslaget) kommer han i följande del att först beskriva det aktuella förslagets bakgrund, den befintliga rättsliga ramen och de föreslagna ändringarna.

II. EU-SAMARBETE PÅ OMRÅDET FÖR MERVÄRDESSKATT

II.1 Bakgrund

9. Det aktuella förslaget är resultatet av en diskussion på EU-nivå som officiellt inleddes i maj 2006 genom ett meddelande från kommissionen om kampen mot skattebedrägeri på den inre marknaden ⁽¹⁾. Kommissionen offentliggjorde i december 2008 på rådets och Europaparlamentets uppmaning ett annat meddelande om en samordnad strategi

⁽¹⁾ Meddelande KOM(2006) 254 av den 31 maj 2006 om behovet av att utarbeta en samordnad strategi för att förbättra kampen mot skattebedrägeri.

för att förbättra bekämpningen av mervärdesskattebedrägeri i EU ⁽²⁾. I meddelandet aviserades flera ändringar av det allmänna momsdirektivet 2006/112/EG och även den aktuella omarbetningen av rådets förordning (EG) nr 1798/2003 ⁽³⁾.

10. Referensförordningen om administrativt samarbete i fråga om mervärdesskatt har hittills varit rådets förordning (EG) nr 1798/2003. Enligt en undersökning som nyligen genomfördes av kommissionen och som offentliggjordes den 18 augusti 2009, samma dag som det aktuella förslaget, ansågs intensiteten i det administrativa samarbetet mellan medlemsstaterna otillfredsställande för att bemästra gemenskapsinternt momsundandragande och momsbedrägeri ⁽⁴⁾. Huvudsyftet med det aktuella förslaget är därför att anpassa rådets förordning (EG) nr 1798/2003 på ett sådant sätt att man uppnår en effektivare bekämpning av gränsöverskridande bedrägeri och en bättre momsskatteupp börd i gränsöverskridande situationer.

II.2 Det nuvarande samarbetsystemet: Rådets förordning (EG) nr 1798/2003

11. Genom rådets förordning (EG) nr 1798/2003 införde EU ett gemensamt system för administrativt samarbete och informationsutbyte mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter för att göra det möjligt för dem att korrekt fastställa mervärdesskatten. Förordningen innehåller en förteckning över behöriga myndigheter och ålägger medlemsstaterna att utse ett enda centralt kontaktkontor, som ska ha ansvaret för kontakterna med övriga medlemsstater i fråga om administrativt samarbete.
12. Informationsutbytet mellan behöriga myndigheter ska äga rum i tre typer av fall: utbyte av information på begäran, utbyte av information utan föregående begäran (spontant informationsutbyte) och lagring av information i en elektronisk databas i varje medlemsstat, varav en del är tillgänglig genom direktåtkomst för de övriga medlemsstaternas behöriga myndigheter.
13. I rådets förordning (EG) nr 1798/2003 åläggs vidare medlemsstaterna att se till att personer som berörs av gemenskapsinterna leveranser av varor eller gemenskapsinternt tillhandahållande av tjänster har möjlighet att få bekräftelse på giltigheten av registreringsnumret för mervärdesskatt för varje angiven person. Det system som gör det möjligt för dessa personer att få detta kallas systemet för utbyte av information om mervärdesskatt (Vies).

⁽²⁾ Se rådets slutsatser av den 4 december 2007 och den 7 oktober 2008 samt Europaparlamentets resolution av den 2 september 2008 (2008/2033(INI)). Se meddelande KOM(2008) 807 av den 1 december 2008.

⁽³⁾ EUT L 347, 11.12.2006, s. 1.

⁽⁴⁾ Rapport KOM(2009) 428 av den 18 augusti 2009 om tillämpningen av rådets förordning (EG) nr 1798/2003.

14. I förordningen föreskrivs generellt om att informationsutbytet bör ske på elektronisk väg. Kommissionen ansvarar därigenom för utvecklingen av Gemensamma kommunikationsnätet/Gemensamma systemgränssnittet (CCN/CSI) i den utsträckning som behövs för att informationen ska kunna utbytas mellan medlemsstaterna. Medlemsstaterna ansvarar för utvecklingen av sina nationella system i den utsträckning som behövs för att informationen ska kunna utbytas genom CCN/CSI. Förordningen innehåller ytterligare bestämmelser om förbindelserna med kommissionen, samtidiga kontroller och utbyte av information som kommer från tredjeländer.
15. Den typ av information som kan vara föremål för utbyte mellan behöriga myndigheter på begäran eller spontant har inte definierats. I artikel 1 i rådets förordning (EG) nr 1798/2003 hänvisas det endast till "all information" som kan göra det möjligt för de behöriga myndigheterna att korrekt fastställa mervärdesskatten. Den elektroniska databasen innehåller de sammanställningar som görs för varje beskattningsbar person som är registrerad till mervärdesskatt i enlighet med det allmänna momsdirektivet. Dessa sammanställningar innehåller registreringsnummer för mervärdesskatt för personer de olika berörda beskattningsbara personerna och det sammanlagda beloppet för de leveranser av varor som utförts av den beskattningsbara personen. Vies gör det endast möjligt att bekräfta giltigheten av ett registreringsnummer för mervärdesskatt.

II.3 Allmänt om de planerade förbättringarna

16. Kommissionens avsikt med det aktuella förslaget är att förbättra effektiviteten i det befintliga samarbetet genom att göra de behöriga myndigheterna gemensamt ansvariga för skyddet av samtliga medlemsstaters momsinkomster, genom att intensifiera informationsutbytet mellan de behöriga myndigheterna och genom att förbättra kvaliteten och enhetligheten i denna information⁽¹⁾.
17. Förbättringen av informationsutbytet mellan medlemsstaterna uppnås genom att man fastställer i vilka fall de behöriga myndigheterna inte får vägra att svara på en begäran om information eller om en administrativ utredning och i vilka fall information måste utbytas spontant⁽²⁾. Genom förslaget införs dessutom striktare tidsfrister och lägger större vikt vid användningen av elektroniska hjälpmedel.

⁽¹⁾ Förslaget omfattar de ändringar i förordning (EG) nr 1798/2003 som avses i rådets förordning (EG) nr 143/2008 och som kommer att tillämpas från och med den 1 januari 2015 (EUT L 44, 20.2.2008, s. 1). Genom dessa ändringar införs bestämmelser om platsen för tillhandahållande av tjänster, de särskilda ordningarna och förfarandet för återbetalning av mervärdesskatt.

⁽²⁾ Se motiveringen till förslaget på sidan 4.

18. Samstämmigheten i de uppgifter som är tillgänglig i de elektroniska databaserna förbättras genom att man anger vilken typ av information som medlemsstaterna är skyldiga att föra in i sina nationella databas. Genom förslaget utökas vidare ett direkt och automatiskt tillträde för övriga medlemsstaters behöriga myndigheter till de elektroniska databaserna. De uppgifter som är tillgängliga för andra beskattningsbara personer via Vies-databasen kompletteras med namn och adress för den person som är registrerad med ett momsregistreringsnummer.

19. Förslaget fastställer vidare när medlemsstaterna får och måste utföra multilaterala kontroller. Dessutom skapas det en rättslig grund för inrättandet av en gemensam operativ struktur för det multilaterala samarbetet (Eurofisc). Detta system bör möjliggöra ett snabbt utbyte av riktad information mellan samtliga medlemsstater och ett upprättande av gemensamma riskanalyser och strategiska analyser.

20. Genom förslaget införs slutligen en skyldighet till återkoppling som gör det möjligt för medlemsstaterna att bedöma hur effektivt informationsutbytet är.

21. Ett antal frågor kommer att behandlas ytterligare i enlighet med ett kommittéförfarande, exempelvis de standardformulär som används när de behöriga myndigheterna begär uppgifter, det sätt på vilket återkopplingskravet kommer att utformas samt de kriterier som ska användas för att avgöra huruvida ändringar ska göras i uppgifter som lagras i den elektroniska databasen och för att inrätta Eurofisc.

III. GÄLLANDE UPPGIFTSSKYDDSBESTÄMMELSER

22. När personuppgifter behandlas bör gemenskapslagstiftningen om dataskydd respekteras. I lagstiftningen om dataskydd definieras "personuppgifter" i vid mening som "varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person"⁽³⁾. Som tidigare konstaterats riktas informationsutbytet i nuläget i huvudsak till juridiska personer. Det kommer dock även att innehålla uppgifter i samband med fysiska personer. Begreppet "all information" i artikel 1.1 i förslaget till rådets förordning verkar även innefatta ytterligare uppgifter om fysiska personer som arbetar för eller som på något sätt har anknytning till de juridiska personerna (se även punkt 31 nedan).

⁽³⁾ Se artikel 2 a i direktiv 95/46/EG och artikel 2 a i förordning (EG) nr 45/2001. Se yttrande 4/2007 från Artikel 29-gruppen för uppgiftsskydd om begreppet personuppgifter av den 20 juni 2007 (tillgängligt på http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2007/wp136_en.pdf).

23. När det gäller medlemsstaternas uppgiftsbehandling är de nationella bestämmelserna för genomförandet av direktiv 95/46/EG tillämpliga. En hänvisning till direktiv 95/46/EG görs två gånger i rådets nuvarande förordning (EG) nr 1798/2003, dvs. i skäl 17 och artikel 41. Datatillsynsmannen noterar att det i dessa bestämmelser endast hänvisas till direktiv 95/46/EG i samband med möjligheten att begränsa vissa rättigheter som garanteras i direktivet. Detta skäl och denna artikel återfinns i kommissionens förslag (som skäl 35 och artikel 57) men kommer att genomgå vissa förändringar som kommer att diskuteras mer ingående i punkt 49 och därefter. I detta skede är det av betydelse att påpeka att kommissionen föreslår ett införande av en allmän formulering i artikel 41 (den nya artikel 57) i vilken det uttalas att "Lagring eller utbyte av information enligt denna förordning ska omfattas av bestämmelserna för att genomföra direktiv 95/46/EG". Datatillsynsmannen välkomnar detta tillägg och uppmanar lagstiftaren att införa ett sådant uttalande även i skälet.
24. Även om kommissionen inte deltar direkt i uppgiftsutbytet mellan de behöriga myndigheterna visar artikel 51.2 att kommissionen kommer att erhålla "all tillgänglig information om hur denna förordning tillämpas", "statistikuppgifter" och "all annan information" som kan göra det möjligt att korrekt fastställa mervärdesskatten enligt artikel 1⁽¹⁾. Som tidigare nämdes i punkt 14 ska kommissionen vidare ansvara för den eventuella utveckling av CCN/CSI som behövs för att denna information ska kunna utbytas mellan medlemsstaterna (artikel 55). Som framgår av artikel 57.2 får detta ansvar på vissa villkor innebära tillgång till uppgifter som utbyts via systemet.
25. Det följer av det ovan anförda att kommissionen även kommer att behandla personuppgifter. Den är därigenom bunden av de dataskyddsbestämmelser som gäller EU-institutioner och organ som anges i förordning (EG) nr 45/2001 och som omfattas av datatillsynsmannens övervakning. För att skapa större klarhet och undanröja alla tvivel om tillämpningen av förordningen uppmanar datatillsynsmannen lagstiftaren att införa en hänvisning till förordningen både i skälen och i artikeldelen.
26. När personuppgifter behandlas krävs det i artiklarna 16 och 17 i direktiv 95/46/EG och artiklarna 21 och 22 i förordning (EG) nr 45/2001 att konfidentialiteten och säkerheten vid uppgiftsbehandlingen säkerställs. Det framgår inte riktigt klart av den just citerade artikel 55 huruvida kommis-

sionen har ansvar för CCN/CSI-nätets underhåll och säkerhet⁽²⁾. För att undanröja varje tvivel om ansvaret för att säkerställa en sådan konfidentialitet och säkerhet uppmanar datatillsynsmannen lagstiftaren att tydligare ange kommissionens ansvar i detta sammanhang, att betona medlemsstaternas skyldigheter och att föra fram detta mot bakgrund av kraven i direktiv 95/46/EG och förordning (EG) nr 45/2001.

27. Att åstadkomma klarhet om vem som ansvarar för efterlevnaden av dataskyddsbestämmelserna (i enlighet med dataskyddsterminologin registeransvarig⁽³⁾) är även viktigt med tanke på inrättandet av Eurofisc. I artikel 35 förklaras det att Eurofisc kommer att bestå av behöriga tjänstemän som utses av medlemsstaternas behöriga myndigheter. Kommissionen kommer att ge Eurofisc tekniskt, administrativt och driftsmässigt stöd. Förslaget till struktur väcker frågor om den tillämpliga dataskyddslagen (direktiv 95/46/EG eller förordning (EG) nr 45/2001) och om ansvaret för att dessa bestämmelser följs. Avser kommissionen att hålla medlemsstaterna ansvariga antingen ensamma eller tillsammans med kommissionen, eller kommer Eurofisc självt och eventuellt tillsammans med kommissionen att vara den ansvariga myndigheten? Datatillsynsmannen uppmanar lagstiftaren att klargöra dessa frågor och se till att ansvarsområdena tilldelas på ett tydligt sätt.

IV. NÄRMARE ANALYS AV FÖRSLAGET

IV.1 Angivande av uppgifter och ändamål och säkerställande av nödvändigheten av databehandling

28. Datatillsynsmannen noterar att det inte anges i tillräcklig grad i förslaget vilket slag av uppgifter som utbyts och för vilka ändamål uppgifterna utbyts. Dessutom garanterar förslaget inte tillräckligt väl att personuppgifter endast ska utbytas vid behov. Allt detta framgår av artikel 1.1 i förslaget till rådets förordning.
29. Artikel 1.1 innehåller förordningens övergripande syfte vilket är att säkerställa överensstämmelse med nationell momsregistrering. Detta måste uppnås genom samarbete mellan medlemsstaterna och utbyte av all information mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter som kan göra

⁽¹⁾ Se även punkt 28 och längre fram. I resten av detta yttrande avser alla hänvisningar till skäl och artiklar de som ingår i förslaget, om inte annat anges.

⁽²⁾ För relevanta synpunkter se även datatillsynsmannens yttrande av den 16 september 2008 om förslaget till rådets beslut om inrättande av Europeiska informationssystemet för utbyte av uppgifter ur kriminalregister (ECRIS) (EUT C 42, 20.2.2009, s. 1), punkt 23 m.fl.
⁽³⁾ Se artikel 2 d i direktiv 95/46/EG och artikel 2 d i förordning (EG) nr 45/2001. Båda bestämmelserna omfattar möjligheten av en enda kontroll och gemensam kontroll ("... ensamt eller tillsammans med andra ...").

det möjligt att korrekt fastställa mervärdesskatten, säkerställa en korrekt tillämpning av mervärdesskatten, särskilt för gemenskapsinterna transaktioner, och bekämpa mervärdesskattebedrägeri.

30. Som sådan skulle artikel 1.1 inte uppfylla kraven i gemenskapsbestämmelserna om dataskydd eftersom den har en alltför vid formulering och ger alltför stort utrymme för fri bedömning. Detta skapar en risk för en betydande bristande efterlevnad av gällande dataskyddsbestämmelser i praktiken.
31. För det första är begreppet "all information" mycket brett och medför en risk för oproportionerligt informationsutbyte. Det verkar, som sagt, att inbegripa ytterligare uppgifter om fysiska personer som arbetar för eller som på något sätt har anknytning till juridiska personer. I detta avseende vill datatillsynsmannen peka på de bestämmelser som handlar om särskilda uppgiftskategorier och som innehåller särskilda och strängare bestämmelser för uppgifter i samband med brott, brottmålsdomar, administrativa sanktioner eller avgöranden i tvistemål⁽¹⁾.
32. För det andra är de ändamål för vilka informationen kan utbytas mycket allmänna, vilket strider mot kravet att ändamålen måste vara särskilda och uttryckligt angivna⁽²⁾.
33. För det tredje kan informationen enligt artikel 1.1 utbytas när den "kan göra det möjligt att [...]" för den behöriga myndigheten i en annan medlemsstat. Om personuppgifter ingår skulle detta strida mot kravet att uppgifterna endast behandlas i den utsträckning som detta är nödvändigt för att uppnå det angivna syftet⁽³⁾. Utan en noggrann kunskap av vilket slag av personuppgifter det gäller och utan närmare angivande av ändamålen är det i varje fall omöjligt att bedöma nödvändigheten av utbytet.
34. Ett närmare angivande av ändamålet och den information som kan eller kommer att utbytas - åtminstone i stora drag eller enligt olika kategorier - behövs därför för att uppgiftsutbytet ska följa kraven på dataskydd. Samtidigt bör man även försäkra sig om att nödvändighetsprincipen iaktas.
35. När datatillsynsmannen betraktar rådets förordning (EG) nr 1798/2003 i sin helhet och de föreslagna ändringarna noterar han att något närmare angivande inte föreskrivs eller i

bästa fall endast delvis föreskrivs. Datatillsynsmannen kommer nedan att utveckla denna synpunkt ytterligare. En åtskillnad kommer att göras mellan olika former av uppgiftsbehandling: utbyte av information på begäran, spontant informationsutbyte, tillträde till uppgifter genom den elektroniska databasen för behöriga myndigheter, information som är tillgänglig för andra momsregistrerade personer (Vies-databasen) och Eurofiscs uppgiftsbehandling.

Information på begäran

36. I fråga om information på begäran finns det inte något närmare angivande om vilken slags information som utbyts eller för vilka ändamål utbytet äger rum. I artikel 7 hänvisas det till "den information som avses i artikel 1" och fastställs att detta inbegriper "information som gäller ett eller flera enskilda fall". En begäran om information kan leda till att en administrativ utredning kommer att genomföras. I artikel 9 hänvisas det vidare till en överföring av "all relevant information". Det klargörs inte vilken slags information detta innebär. De ändamål för vilka uppgifterna får behandlas anges inte närmare och kravet på nödvändighet nämns inte.
37. Datatillsynsmannen uppmanar lagstiftaren att närmare ange vilken slags information som kan utbytas, begränsa de ändamål för vilka personuppgifter kan utbytas och bedöma nödvändigheten av överföringen, eller åtminstone se till att nödvändighetsprincipen iaktas.

Spontant informationsutbyte

38. När det gäller det spontana informationsutbytet har det fastställts i vilka fall medlemsstaterna ska överlämna informationen till en annan behörig myndighet. När det gäller vilket slag av information som ska utbytas hänvisas det återigen till artikel 1.1. I artikel 14.1 nämns följande fall:
1. Om beskattningen anses äga rum i destinationsmedlemsstaten och den information som tillhandahålls av ursprungsmedlemsstaten är nödvändig för kontrollsystemets effektivitet i destinationsmedlemsstaten.
 2. Om en medlemsstat har skäl att tro att ett brott mot mervärdesskattelagstiftningen har begåtts eller sannolikt har begåtts i den andra medlemsstaten.
 3. Om det finns en risk för skattebortfall i den andra medlemsstaten.

⁽¹⁾ Se artikel 8.5 i direktiv 95/46/EG och artikel 10.5 i förordning (EG) nr 45/2001.

⁽²⁾ Se artikel 6.1 b i direktiv 95/46/EG och artikel 4.1 b i förordning (EG) nr 45/2001.

⁽³⁾ Se artikel 7 i direktiv 95/46/EG och artikel 5 i förordning (EG) nr 45/2001.

Även om särskilt den andra och tredje situationen fortfarande är brett definierade skulle dessa tre fall i princip kunna betraktas som närmare angivande av ändamålen för vilka uppgifter ska utbytas. I den första situationen ingår även nödvändighetsprincipen. Spontant informationsutbyte begränsas dock inte till dessa tre situationer. I artikel 15 anges det att all information som avses i artikel 1 som de behöriga myndigheterna är medveten om och som kan vara användbar för de behöriga myndigheterna i andra medlemsstater även ska överlämnas spontant.

39. I själva verket utvidgas de gällande bestämmelserna genom de föreslagna ändringarna. I artikel 18 i förordning (EG) nr 1798/2003 föreskrivs det att de *exakta* kategorierna av information som ska utbytas måste fastställas i enlighet med kommittéförfarandet. Kommissionen föreslår nu en strykning av denna bestämmelse.

40. Datatillsynsmannen uppmanar åter lagstiftaren att närmare ange vilket slag av personuppgifter som kan utbytas, begränsa de ändamål för vilka personuppgifter kan utbytas och bedöma nödvändigheten av överföringen, eller åtminstone se till att nödvändighetsprincipen iaktas.

Tillträde till uppgifter genom den elektroniska databasen

41. När det gäller information som genom den elektroniska databasen är tillgänglig för behöriga myndigheter anges det i detalj i förslaget vilken slags information som ska ingå i databasen. I artikel 18 fastställs en förteckning över uppgifter som ska lagras och behandlas i den elektroniska databasen. Det gäller information som insamlats i enlighet med det allmänna momsdirektivet 2006/112/EG, som är information som insamlats genom sammanställningar och information som insamlats av nationella myndigheter för registrering av icke-etablerade beskattningsbara personer som tillhandahåller elektroniska tjänster till andra icke beskattningsbara personer. Andra uppgifter i databasen gäller identitet, verksamhet eller organisation i fråga om personer som tilldelats ett registreringsnummer för mervärdesskatt samt tidigare utbyten av information på begäran eller spontant i fråga om dessa personer. Förteckningen över och närmare detaljer om de uppgifter som inte har insamlats i enlighet med momsdirektivet ska antas enligt kommittéförfarandet.

42. Från och med den 1 januari 2015 kommer även information om personer som tillhandahåller tjänster att föras in i databasen, bl.a. uppgifter om omsättning för dessa personer och information om huruvida dessa personer full-

gör sina skattemässiga skyldigheter, till exempel om för sent inlämnade deklarationer eller skatteskulder förekommer (se artikel 18.3).

43. Enligt artikel 22 är medlemsstaterna skyldiga att bevilja de övriga medlemsstaternas behöriga myndigheter automatiskt tillträde till uppgifter i den elektroniska databasen. De ändamål för vilka de behöriga myndigheterna kommer att kunna konsultera databasen anges inte närmare. Detta är en ändring i den befintliga förordningstexten i vilken det föreskrivs att den behöriga myndigheten kan ha direkt tillgång till en begränsad del av uppgifterna och "uteslutande för att förhindra överträdelse av mervärdesskattlagstiftningen" och "när den finner detta nödvändigt för att kontrollera gemenskapsinterna förvärv av varor eller gemenskapsinternt tillhandahållande av tjänster" (se nuvarande artikel 24).

44. Genom att utvidga möjligheten för de behöriga myndigheterna att ha tillträde till databasen ökas riskerna för dataskyddet genom förslaget. Om emellertid antalet områden med personuppgifter som lagras i den elektroniska databasen är så begränsat som möjligt, behöver detta inte utgöra ett problem ur ett dataskyddsperspektiv. I detta avseende välkomnar datatillsynsmannen den närmare angivelsen av de uppgifter som finns i databasen. I förslaget anges dock endast vilka uppgifter medlemsstaterna är *skyldiga* att lagra i databasen och förbigår med tystnad huruvida även några andra uppgifter kan lagras i databasen samt huruvida dessa uppgifter kan vara tillgängliga för andra behöriga myndigheter. Därför rekommenderar datatillsynsmannen lagstiftaren att uttryckligen ange att när det gäller personuppgifter ska inga andra uppgifter införas i databasen eller att åtminstone se till att det automatiska tillträdet begränsas till de nämnda kategorierna av uppgifter. Datatillsynsmannen uppmanar lagstiftaren att begränsa de ändamål för vilka det ges direkt tillgång till personuppgifter och se till att nödvändighetsprincipen iaktas.

45. Avsnittet om utbyte av uppgifter genom elektroniska databaser innehåller även bestämmelser som gäller uppgifternas kvalitet. I artikel 20 anges det att medlemsstaterna ska säkerställa att deras databaser hålls aktuella, kompletta och korrekta. I artikel 23 föreskrivs det regelbundna kontroller av informationen för att garantera kvaliteten och tillförlitligheten avseende denna i databasen. Dessa krav ligger helt i linje med kraven på uppgifternas kvalitet i artikel 6.1 d i direktiv 95/46/EG och artikel 4.1 d i förordning (EG) nr 45/2001. I artikel 20 anges det dessutom att kriterier för att avgöra vilka ändringar av databasen som inte är relevanta, väsentliga eller ändamålsenliga och som därför inte behöver göras ska fastställas genom kommittéförfarandet. Datatillsynsmannen betonar att dessa kriterier bör överensstämma med kraven på dataskydd (se även punkterna 57–59 nedan).

46. I artikel 19 föreskrivs det att informationen i den elektroniska databasen ska lagras i *minst* fem år efter utgången av det första kalenderåret under vilket tillgång till informationen ska ges. Det ges ingen motivering för en sådan lagringsperiod. Om personuppgifter berörs strider ett fastställande av en minimiperiod utan hänvisning till nödvändighetsprincipen mot kravet i lagstiftningen om skydd av personuppgifter att uppgifter inte bör lagras under en längre tid än vad som är nödvändigt. Datatillsynsmannen uppmanar därför till att man omprövar denna bestämmelse mot bakgrund av skyldigheten i artikel 6.1 e i direktiv 95/46/EG och artikel 4.1 e i förordning (EG) nr 45/2001 och att man fastställer en maximal lagringstid, om personuppgifter berörs, med eventuella undantag endast under exceptionella omständigheter.

Information som är tillgänglig via Vies-databasen

47. Kapitel IX i förslaget gäller information som är tillgänglig för beskattningsbara personer. Enligt förklaringen i punkt 13 ovan ger Vies för närvarande möjlighet för beskattningsbara personer att få bekräftelse på giltigheten av det registreringsnummer för mervärdesskatt under vilket en person har utfört eller mottagit en gemenskapsintern leverans av varor eller ett gemenskapsinternt tillhandahållande av tjänster. Kommissionen föreslår att en mening ska läggas till i vilken det anges att en sådan bekräftelse efterfrågas för sådana transaktioner och vidare för att ge den sökande det namn och den adress som hör samman med registreringsnumret för mervärdesskatt. Datatillsynsmannen anser att dessa bestämmelser är i överensstämmelse med kraven på dataskydd.

Eurofisc

48. Kommissionens förslag skapar en rättslig grund för inrättandet av en gemensam operativ struktur för det multilaterala samarbetet (Eurofisc). Tanken bakom denna struktur att möjliggöra ett snabbt utbyte av riktad information mellan samtliga medlemsstater. Syftet med denna struktur är göra det möjligt att genomföra riskanalyser och strategiska analyser på grundval av vilka multilateralt informationsutbyte främjas. I artikel 36.2 anges det att villkoren för utbyte av information för denna struktur ska fastställas i enlighet med kommittéförfarandet. I det kapitel enligt vilket strukturen bör inrättas finns det ingen hänvisning till några krav på dataskydd. Datatillsynsmannen vill betona att – vid sidan av tillämplig lag som diskuteras i del III ovan – bör det slag av personuppgifter som används specificeras, måste de ändamål för vilka personuppgifter kommer att utbytas begränsas och bör en garanti lämnas om att nödvändighetsprincipen iakttas.

IV.2 Andra delar med relevans för dataskydd

Artikel 57: principen om ändamåls begränsning

49. I kapitel XV i förslaget behandlas de villkor som styr informationsutbytet. Detta kapitel innehåller bestämmelser som

behandlar de praktiska detaljerna som rör informationsutbytet. En artikel är av särskilt intresse ur dataskyddssynpunkt, nämligen artikel 57. I den stadgas att personer som behandlar information som utbyts enligt förordningen är bundna av tystnadsplikt. Trots att det i den 5 punkt hänvisas till direktiv 95/46/EG (se nedan) sätts tystnadsplikten inte i samband med dataskyddsreglerna. Datatillsynsmannen rekommenderar lagstiftaren att i punkt 1 även lägga till en hänvisning till dataskyddslagstiftningen.

50. I artikel 57.1 förefaller det införas användning av uppgifter för andra ändamål än dem som det tidigare hänvisats till i förordningen. I punkt 3 tillåts uttryckligen användning av information "för andra ändamål" om, enligt lagstiftningen i den tillfrågade myndighetens medlemsstat, informationen får användas för liknande ändamål. I detta avseende pekar datatillsynsmannen på principen om ändamålsbegränsning som föreskrivs i artikel 6.1 b i direktiv 95/46/EG och artikel 4.1 b i förordning (EG) nr 45/2001. Datatillsynsmannen betonar att om personuppgifter berörs kan dessa uppgifter i princip inte användas för andra ändamål än det för vilket de insamlades, om inte strikta villkor är uppfyllda enligt artikel 13.1 i direktivet eller artikel 20.1 i förordningen (se också punkterna 51-53 nedan). Datatillsynsmannen begär därför att lagstiftaren omprövar denna bestämmelse mot bakgrund av principen om ändamålsbegränsning som föreskrivs i artikel 6.1 b i direktiv 95/46/EG och artikel 4.1 b i förordning (EG) nr 45/2001.

Artikel 57.5 begränsning av vissa specifika dataskyddsrättigheter och skyldigheter

51. I skäl 35 anges att i denna förordning bör begränsningar av vissa rättigheter och skyldigheter enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG övervägas. Det hänvisas till artikel 13.1 e i direktivet enligt vilken sådana begränsningar tillåts. I förslaget görs tillägget till detta skäl att med hänsyn till medlemsstaternas potentiella inkomstbortfall och dessa uppgifters centrala betydelse för en effektiv bedrägeribekämpning är denna begränsning nödvändig och proportionerlig.

52. Skälet utvecklas i artikel 57.5. Efter att det angivits att lagring eller utbyte av information enligt denna förordning ska omfattas av bestämmelserna för att genomföra direktiv 95/46/EG (se punkt 23 ovan) fortsätter artikeln med följande formulering: "Medlemsstaterna ska emellertid, för en korrekt tillämpning av denna förordning, begränsa räckvidden för de skyldigheter och rättigheter som avses i artikel 10 och artikel 11.1 samt artiklarna 12 och 21 i direktiv 95/46/EG i den utsträckning det behövs för att skydda de intressen som avses i artikel 13 e i det direktivet". I dessa artiklar anges skyldigheten för den registeransvarige att informera den registrerade (artiklarna 10 och

11), rätten till tillgång till sina egna uppgifter (artikel 12) och skyldigheten för den nationella dataskyddsmyndigheten att föra ett offentligt register över de behandlingar som utförs (artikel 21).

53. Datatillsynsmannen betonar att artikel 13 e i direktiv 95/46/EG möjliggör undantag från vissa bestämmelser i direktivet och måste tillämpas strikt. Datatillsynsmannen erkänner att under vissa förhållanden skulle det kunna anses vara nödvändigt att i syfte att förebygga och upptäcka skattebedrägeri tillfälligt åsidosätta skyldigheten att i förväg informera den registrerade och rätten att få tillgång till uppgifterna. Emellertid krävs det i artikel 13 i direktiv 95/46/EG att 1) en sådan begränsning föreskrivs i en "lagstiftningsåtgärd" och att 2) begränsningen "är en nödvändig åtgärd med hänsyn till" ett av de intressen som förtecknas. Den nuvarande texten till den föreslagna artikel 57.5 avspeglar inte det första kravet eftersom ingen hänvisning görs till den lagliga grund som krävs. Datatillsynsmannen uppmanar därför lagstiftaren att inbegripa detta krav i artikel 57.5. Det andra kravet kan tolkas in i lydelsen "i den utsträckning som det behövs". Av konsekvensskäl rekommenderar emellertid datatillsynsmannen att denna formulering ersätts av "om det är en nödvändig åtgärd". Datatillsynsmannen uppmanar vidare lagstiftaren att stryka den föreslagna ytterligare meningen i skäl 35 där det anges att begränsningarna är nödvändiga och proportionerliga, eftersom denna mening är alltför allmän och inte har något juridiskt mervärde.

Öppenhet och insyn

54. Enligt artiklarna 10 och 11 i direktiv 95/46/EG är den registeransvarige skyldig att informera den registrerade innan uppgifterna samlas in eller, om uppgifterna inte samlas in från den registrerade, vid tiden för registreringen av uppgifterna. Dessa bestämmelser kan anses vara en utveckling av den allmänna principen om insyn som är en del av den korrekta behandling som krävs i artikel 6.1 a i direktiv 95/46/EG. Datatillsynsmannen har noterat att förslaget inte innehåller några ytterligare bestämmelser som behandlar principen om öppenhet och insyn, exempelvis om hur allmänheten informeras om systemet eller hur registrerade kommer att informeras om behandlingen av uppgifter. Datatillsynsmannen uppmanar därför lagstiftaren att anta en bestämmelse i vilken insynen i samarbetet och stödsystemen behandlas.

Artikel 52: Informationsutbyte med tredjeländer

55. I artikel 52 föreskrivs möjligheten till informationsutbyte med tredjeländer. Det stadgas att "information som erhållits genom tillämpning av denna förordning [får] vidarebefordras till detta tredje land, med samtycke från de behöriga myndigheter som lämnat informationen och med iaktta-

gande av dessas nationella bestämmelser för överföring av personuppgifter till tredje land". Datatillsynsmannen konstaterar med tillfredsställelse att lagstiftaren är medveten om de särskilda regler som är tillämpliga på utbyte av personuppgifter med länder utanför EU. För tydlighetens skull skulle en uttrycklig hänvisning till direktiv 95/46/EG kunna införas i texten med angivande av att en sådan överföring bör överensstämma med de inhemska reglerna för tillämpning av kapitel IV i direktiv 95/46/EG som behandlar överföring av personuppgifter till tredjeland.

56. I förslaget hänvisas endast till medlemsstaternas behöriga myndigheter. Det är oklart huruvida något utbyte av personuppgifter med tredjeland också planeras på europeisk nivå. Detta har nära samband med de frågor som tas upp i del III ovan om tillämplig lag på genomförandet av Eurofisc. En överföring av personuppgifter till ett tredjeland från gemenskapens institutioner eller organ måste överensstämma med artikel 9 i förordning (EG) nr 45/2001. Datatillsynsmannen begär att lagstiftaren klargör detta.

Kommittéförfarande

57. Såsom framgår av analysen ovan finns det flera frågor av relevans för dataskyddet som behöver utvecklas ytterligare i de regler som antas enligt kommittéförfarandet såsom föreskrivs i artikel 60 i förslaget (se punkterna 41, 45 och 48 ovan). Även om datatillsynsmannen förstår det praktiska behovet av att använda ett sådant förfarande önskar han betona att de huvudsakliga hänvisningarna och garantierna avseende dataskydd bör föreskrivas i den grundläggande lagstiftningen.
58. Datatillsynsmannen önskar betona att om ytterligare regler diskuteras genom kommittéförfarandet bör detta göras med de dataskyddskrav som härrör från direktiv 95/46/EG och förordning (EG) nr 45/2001 i åtanke. Datatillsynsmannen uppmanar vidare kommissionen att involvera datatillsynsmannen och rådfråga honom om ytterligare regler med relevans för dataskyddet diskuteras. Detta skulle exempelvis vara fallet med inrättandet av Eurofisc (se punkt 48 ovan).

59. För att säkerställa datatillsynsmannens deltagande när ytterligare regler med relevans för dataskyddet antas på grundval av kommittéförfarandet rekommenderar datatillsynsmannen lagstiftaren att i artikel 60 införa en tredje punkt där följande anges: "När genomförandeåtgärder rör behandling av personuppgifter ska Europeiska datatillsynsmannen konsulteras".

V. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

60. Datatillsynsmannen är medveten om vikten av att förbättra effektiviteten hos de åtgärder som riktar sig mot gränsöverskridande skattebedrägeri och att uppnå en bättre gränsöverskridande uppbörd av mervärdesskatt. Datatillsynsmannen erkänner vidare att för att uppnå dessa syften är det oundvikligt att personuppgifter behandlas. Datatillsynsmannen betonar dock att behandlingen av sådana uppgifter måste vara förenlig med gemenskapsbestämmelserna om dataskydd.
61. Efter en analys av den rättsliga ram som har sitt ursprung i förordning (EG) nr 1798/2003 och de ändringar som nu föreslås drog datatillsynsmannen slutsatsen att, trots att flera positiva inslag ingår, uppfylls inte alla krav i gemenskapsbestämmelserna om dataskydd.
62. I föreliggande yttrande har datatillsynsmannen gett lagstiftaren följande råd:
- Att, när det gäller frågan om tillämplig gemenskapslagstiftning om dataskydd, klargöra medlemsstaternas, kommissionens och Eurofiscs respektive ansvarsområden när det gäller efterlevnaden av dessa regler.
 - Att, när det gäller utbytet av uppgifter mellan behöriga myndigheter på begäran eller spontant, närmare ange vilket slag av uppgifter som kan utbytas, begränsa de ändamål för vilka personuppgifter kan utbytas samt bedöma huruvida överföringen är nödvändig, eller åtminstone se till att nödvändighetsprincipen iakttas.
 - Att, när det gäller utbytet av uppgifter genom direkt åtkomst till de elektroniska databaserna, uttryckligen ange att när det gäller personuppgifter ska inga andra uppgifter införas i databasen eller att åtminstone se till att den automatiska åtkomsten begränsas till de nämnda kategorierna av uppgifter. Att dessutom begränsa de ändamål för vilka det finns direkt tillgång till personuppgifter och se till att nödvändighetsprincipen iakttas samt att fastställa en maximal lagringstid för personuppgifter i databasen, med eventuella undantag endast under exceptionella omständigheter.
- När det gäller artikel 57 (och skäl 35)
 - att i punkt 1 lägga till en hänvisning till gemenskapslagstiftningen om dataskydd,
 - att ompröva denna bestämmelse mot bakgrund av principen om ändamålsbegränsning enligt artikel 6.1 b i direktiv 95/46/EG och artikel 4.1 b i förordning (EG) nr 45/2001,
 - att i punkt 5 inbegripa kravet i artikel 13 i direktiv 95/46/EG om att en begränsning av de skyldigheter och rättigheter som nämns bör föreskrivas i en lagstiftningsåtgärd,
 - att i punkt 5 ersätta orden ”i den utsträckning som behövs” med ”om det är en nödvändig åtgärd”
 - att stryka den föreslagna mening som lagts till i skäl 35.
 - Att, med beaktande av principen om öppenhet och insyn, anta en bestämmelse i vilken insynen i samarbetet och stödssystemen behandlas.
 - Att, när det gäller utbyte av uppgifter med tredjeland, införa en uttrycklig hänvisning till kapitel IV i direktiv 95/46/EG i artikel 52 och att klargöra huruvida något utbyte av personuppgifter med tredjeland planeras av kommissionen och/eller Eurofisc.
 - Att, avseende de regler som antas på grundval av kommittéförfarandet, lägga till en tredje punkt i artikel 60 där följande anges: ”När genomförandeåtgärder rör behandling av personuppgifter ska Europeiska datatillsynsmannen konsulteras”.

Utfärdat i Bryssel den 30 oktober 2009.

Peter HUSTINX

Europeiska datatillsynsmannen