

I

(Resolutioner, rekommendationer och yttranden)

YTTRANDEN

EUROPEISKA DATATILLSYNSMANNEN

Yttrande från Europeiska datatillsynsmannen över förslaget till rådets direktiv om administrativt samarbete i fråga om beskattning

(2010/C 101/01)

EUROPEISKA DATATILLSYNSMANNEN HAR AVGETT DETTA YTTRANDE

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionsätt, särskilt artikel 16,

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 2 februari 2009 antog kommissionen ett förslag till rådets direktiv om administrativt samarbete i fråga om beskattning ⁽³⁾. Förslaget till rådets direktiv är tänkt att ersätta rådets direktiv 77/799/EEG om ömsesidigt bistånd av medlemsstaternas behöriga myndigheter på direktbeskattningens område ⁽⁴⁾.

2. Efter Lissabonfördragets ikraftträdande den 1 december 2009 utgör artiklarna 113 och 115 i EUF-fördraget rättslig

grund för förslaget ⁽⁵⁾. Beslut om denna rättsliga grund antas i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande. Det innebär att rådet enhälligt beslutar om ett förslag från kommissionen efter samråd med Europaparlamentet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén.

3. Kommissionen har inte samrått med Europeiska datatillsynsmannen enligt artikel 28.2 i förordning (EG) nr 45/2001. Detta yttrande baseras därför på artikel 41.2 i samma förordning. Europeiska datatillsynsmannen rekommenderar att en hänvisning till detta yttrande förs in i förslagets ingress.

4. Ett av de viktigaste syftena med förslaget är att förbättra utbytet av information, som i de flesta fall (även) rör fysiska personer. Europeiska datatillsynsmannen är medveten om vikten av att effektivisera det administrativa samarbetet mellan medlemsstater i fråga om beskattning. Europeiska datatillsynsmannen ser också fördelarna med och behovet av att utbyta information men vill understryka att dessa uppgifter måste behandlas i enlighet med EU:s dataskyddsregler.

5. Särskild uppmärksamhet krävs vid gränsöverskridande utbyte av personuppgifter inom EU. Detta innebär en ökad databehandling som automatiskt medför större risker för berörda fysiska personers rättigheter och intressen, eftersom samma personuppgifter – i varje fall – behandlas i mer än en jurisdiktion. Det innebär att det krävs större insatser för att se till att EU:s dataskyddslagstiftning efterlevs. Det leder även till rättsosäkerhet för den registrerade. Aktörer från alla andra medlemsstater kan vara inblandade, nationella lagar i dessa andra medlemsstater kan vara tillämpliga och kan skilja sig något från de lagar som den registrerade

⁽¹⁾ EGT L 281, 23.11.1995, s. 31.

⁽²⁾ EGT L 8, 12.1.2001, s. 1.

⁽³⁾ KOM(2009) 29 slutlig av den 2 februari 2009.

⁽⁴⁾ Rådets direktiv 77/799/EEG av den 19 december 1977 (EGT L 336, 27.12.1977, s. 15).

⁽⁵⁾ Se KOM(2009) 665 slutlig av den 11 december 2009, bilaga IV, s. 45.

är van vid, eller tillämpas i ett rättssystem som den registrerade inte känner till. Det måste tydligt klargöras vilka skyldigheter de olika aktörerna har vid gränsöverskridande informationsutbyte, bland annat för att underlätta behöriga myndigheters tillsyn och domstolskontroll i olika sammanhang.

6. Tyvärr har Europeiska datatillsynsmannen först nyligen fått kännedom om föreliggande förslag. Detta kan bero på att det fortfarande finns ganska lite kunskap om dataskyddskraven i beskattningsfrågor. Europeiska datatillsynsmannen ser tecken på att kunskapen håller på att öka men betonar att mycket mer kan och måste göras i det avseendet.
7. Föreliggande förslag är ett tydligt exempel på den bristande kunskapen om dataskydd, eftersom dataskyddsförslaget nästan helt har ignorerats. Följaktligen är flera punkter i förslaget inte förenliga med gällande dataskyddskrav.
8. Europeiska datatillsynsmannen är medveten om att förslaget i Europaparlamentet nästan befinner sig i sitt slutskede i utskottet. Eftersom man inte har tagit tillräcklig hänsyn till hur det föreslagna samarbetet påverkar dataskyddet anser Europeiska datatillsynsmannen dock att det är nödvändigt att presentera sin syn på frågan. Europeiska datatillsynsmannen önskar att synpunkterna i detta yttrande fortfarande kommer att beaktas och kommer att leda till att förslaget med administrativt samarbete utvecklas på ett sätt som respekterar EU-medborgarnas rätt till dataskydd⁽¹⁾.

II. EU-SAMARBETE I FRÅGA OM BESKATTNING

II.1 Bakgrund och tillämpningsområde

9. Föreliggande förslag är som sagt tänkt att ersätta direktiv 77/799/EEG. Det direktivet som antogs den 19 december 1977 handlar om utbyte av information om beskattning av inkomst och kapital.
10. Från början gällde direktiv 77/799/EEG administrativt samarbete i fråga om mervärdesskatt och punktskatt. Sedan den 7 oktober 2003 respektive den 16 november 2004 behandlas dock dessa skatter i separata rättsakter, nämligen

⁽¹⁾ Se även artikel 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och artikel 16.1 i EUF-fördraget, som båda är bindande för EU:s institutioner och för medlemsstaterna när de genomför unionens lagstiftning.

förordning (EG) nr 1798/2003 och förordning (EG) nr 2073/2004⁽²⁾. Den 18 augusti 2009 offentliggjorde kommissionen ett förslag till ändring av förordning (EG) nr 1798/2003⁽³⁾. Europeiska datatillsynsmannen presenterade ett yttrande över förslaget den 30 oktober 2009⁽⁴⁾.

11. Kommissionen föreslår att det nya direktivets tillämpningsområde utökas från beskattning av inkomst och kapital till all indirekt beskattning. Mervärdesskatt och punktskatt är fortfarande undantagna från direktivets tillämpningsområde. Förslaget är dock avsett att anpassa samarbetet enligt det nya direktivet till samarbetet på dessa båda specifika områden. En del av synpunkterna i del III i detta yttrande kommer därför att likna dem som framfördes i yttrandet av den 30 oktober 2009.

II.2 Förslagens innehåll

12. Medan kapitel I i förslaget innehåller flera allmänna bestämmelser handlar kapitel II om informationsutbyte mellan medlemsstater. Detta görs via behöriga myndigheters kontaktkontor som varje medlemsstat utser för tillämpningen av direktivet. Informationsutbytet kan ske på förfrågan, automatiskt eller spontant.
13. Kapitel III i förslaget innehåller bestämmelser om andra former av administrativt samarbete än informationsutbyte, till exempel samtidiga kontroller, administrativ delgivning och utbyte av bästa praxis och erfarenheter. I kapitel IV anges villkoren för det administrativa samarbetet. Kapitlet innehåller bestämmelser om utlämnande av uppgifter och dokument till andra myndigheter, om förutsättningarna för ett gott samarbete, om standardformulär och standardiserade datorformat och om användningen av Gemensamma kommunikationsnätet (CCN-nätet).
14. Kapitel V innehåller en bestämmelse om utvärderingen av det administrativa samarbetet och kapitel VI handlar om informationsutbytet med tredjeländer. I det sista kapitlet, kapitel VII, införs ett kommittéförfarande för antagandet av mer detaljerade regler.

⁽²⁾ Se rådets förordning (EG) nr 1798/2003 av den 7 oktober 2003 (EUT L 264, 15.10.2003, s. 1) och rådets förordning (EG) nr 2073/2004 av den 16 november 2004, EUT L 359, 4.12.2004, s. 1.

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

⁽⁴⁾ Se Europeiska datatillsynsmannens yttrande av den 30 oktober 2009, som finns på följande länk: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2009/09-10-30_tax_fraud_EN.pdf

III. DETALJERAD ANALYS AV FÖRSLAGET

III.1 Tillämpliga dataskyddsregler

15. I dataskyddslagstiftningen avses med *personuppgifter* "varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person" ⁽¹⁾. Det är uppenbart att personuppgifter enligt förslaget till direktiv kommer att behandlas och utbytas av de behöriga myndigheterna i de olika medlemsstaterna. I en sådan situation är de nationella reglerna om genomförandet av direktiv 95/46/EG tillämpliga och bör följas. Detta är visserligen självklart, men Europeiska datatillsynsmannen uppmanar lagstiftaren att för tydlighetens skull införa en hänvisning till direktiv 95/46/EG, åtminstone i skälen i föreliggande förslag och helst även i en materiell bestämmelse, där det står att bestämmelserna i direktivet inte påverkar de nationella reglerna om genomförandet av direktiv 95/46/EG.
16. Även om kommissionen inte är direkt inblandad i informationsutbytet mellan de behöriga myndigheterna visar förslaget till direktiv att kommissionen under vissa omständigheter kommer att behandla personuppgifter enligt direktivet. Enligt artikel 20.2 i förslaget är kommissionen ansvarig för "den utveckling av CCN-nätet som krävs för att denna information ska kunna utbytas mellan medlemsstaterna". Som framgår av artikel 20.3 kan detta ansvar under vissa omständigheter innebära att kommissionen får tillgång till den information som utbyts via systemet.
17. Det är inte uteslutet att även andra bestämmelser ger kommissionen möjlighet att behandla personuppgifter. Enligt artikel 22 ska kommissionen till exempel få tillgång till "all relevant information" som krävs för att utvärdera hur ändamålsenligt det administrativa samarbetet enligt direktivet är. Kommissionen ska dessutom få tillgång till "statistiska uppgifter" och anta en förteckning över dessa enligt kommittéförfarandet i artikel 24 i förslaget.
18. När kommissionen behandlar personuppgifter är den förbunden att följa de dataskyddsregler som gäller EU:s institutioner och organ och som anges i förordning (EG) nr 45/2001 och omfattas av Europeiska datatillsynsmannens tillsyn ⁽²⁾. För tydlighetens skull och för att undvika tveksamheter om tillämpligheten av förordning (EG) nr 45/2001 uppmanar Europeiska datatillsynsmannen lagstiftaren att införa en hänvisning till förordningen, åtminstone i skälen i förslaget till direktiv och helst även i en materiell

bestämmelse, där det står att kommissionen, när den behandlar personuppgifter enligt direktivet, är förbunden att följa förordning (EG) nr 45/2001.

19. Vid behandling av personuppgifter krävs det enligt artiklarna 16 och 17 i direktiv 95/46/EG och artiklarna 21 och 22 i förordning (EG) nr 45/2001 att sekretessen och säkerheten vid databehandlingen garanteras. Det framgår inte uttryckligen av ovan nämnda artikel 20 om kommissionen är ansvarig för CCN-nätets underhåll och säkerhet ⁽³⁾. För att undvika tveksamheter om vem som bär ansvaret för att garantera denna sekretess och säkerhet uppmanar Europeiska datatillsynsmannen lagstiftaren att tydligare definiera kommissionens ansvar i det avseendet, att betona medlemsstaternas skyldigheter och att betrakta det hela i ljuset av kraven i direktiv 95/46/EG och förordning (EG) nr 45/2001.

III.2 Ändamålsbegränsning, nödvändighet och uppgifternas kvalitet

20. Ett grundläggande krav i dataskyddslagstiftningen är att information måste behandlas för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och att senare behandling inte får ske på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål ⁽⁴⁾. De uppgifter som används för detta ändamål ska vidare vara nödvändiga och de ska vara adekvata och relevanta och får inte omfatta mer än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet ⁽⁵⁾. Efter att ha analyserat förslaget till direktiv drar Europeiska datatillsynsmannen slutsatsen att det förfarande för informationsutbyte som anges i direktivet på det hela taget inte uppfyller dessa krav.
21. När det gäller ändamålsbegränsningen anges i artikel 5.1 i förslaget, som handlar om informationsutbyte på förfrågan, informationsutbyte som kan vara relevant för en "korrekt beräkning av sådana skatter som avses i artikel 2". I artikel 2 fastställs direktivets tillämpningsområde genom att ange vilka skatter direktivet gäller. Europeiska datatillsynsmannen anser att den korrekta bedömning av skatter som avses inte är tillräckligt exakt. Dessutom framgår det inte av artikeln att nödvändigheten av informationsutbytet måste bedömas.

⁽¹⁾ Se artikel 2 a i direktiv 95/46/EG och artikel 2 a i förordning (EG) nr 45/2001. Se artikel 29-gruppens yttrande 4/2007 av den 20 juni 2007 för en förklaring av begreppet "personuppgifter" (tillgänglig på följande länk: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2007/wp136_en.pdf).

⁽²⁾ När det gäller behandling av statistiska uppgifter, se Europeiska datatillsynsmannens yttrande av den 20 maj 2008 (EUT C 308, 3.12.2008, s. 1).

⁽³⁾ För relevanta synpunkter, se även Europeiska 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 och framåt.

⁽⁴⁾ Se artikel 6 b i direktiv 95/46/EG och artikel 4.1 b i förordning (EG) nr 45/2001.

⁽⁵⁾ Begreppet "nödvändighet" återfinns i hela direktiv 95/46/EG och förordning (EG) nr 45/2001. Se framförallt artikel 7 i direktiv 95/46/EG och artikel 5 i förordning (EG) nr 45/2001. Kraven på uppgifternas kvalitet återfinns i artikel 6 d i direktiv 95/46/EG och i artikel 4 c i förordning (EG) nr 45/2001.

22. I artikel 5.1 anges eller begränsas inte heller vilken typ av uppgifter som får utbytas. Som anges ovan tar den upp "uppgifter som kan vara relevanta" för en korrekt beräkning av nämnda skatter. Enligt artikel 5.1 omfattar denna information "alla uppgifter som avser ett särskilt eller flera särskilda fall". I artikel 17.1 i förslaget betonas att denna information även omfattar uppgifter som den tillfrågade medlemsstaten kanske inte behöver för egna skatteändamål. Enligt artikel 5.2 ska dessutom den tillfrågade myndigheten lämna den begärande myndigheten alla relevanta uppgifter som den har tillgång till eller erhåller till följd av administrativa utredningar. Även i artikel 9 i förslaget, som handlar om spontant informationsutbyte, talas det om utbyte av "alla sådana uppgifter" med tillägget "enligt artikel 1". I artikel 1 ges emellertid ingen relevant förklaring. Användningen av breda begrepp i artiklarna 5, 9 och 17 tycks främja ett informationsutbyte som omfattar mer än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet och strider därför mot principen om uppgifternas kvalitet.
23. Artikel 8 i förslaget gör det möjligt att uppfylla de normer som anges i punkt 20 ovan men endast i fråga om obligatoriskt, automatiskt informationsutbyte utan någon föregående förfrågan. Enligt artikeln ska de typer av uppgifter som ska utbytas fastställas genom kommittéförfarandet. Detta ger kommissionen möjlighet att begränsa och precisera vilka uppgifter som ska utbytas, vilket ska göras i enlighet med dataskyddskraven. I artikeln anges också nödvändigheten av informationsutbytet för att göra en korrekt beräkning av sådana skatter som avses i artikel 2 och en lista på flera specifika omständigheter. Artikel 8 gäller dock som sagt bara obligatoriskt automatiskt informationsutbyte och begränsar inte informationsutbyte på förfrågan eller spontant informationsutbyte. Den kritik som framförts ovan mot artiklarna 5, 9 och 17 i förslaget gäller således fortfarande.
24. Mot bakgrund av ovanstående uppmanar Europeiska datatillsynsmannen lagstiftaren att när det gäller informationsutbytet mellan behöriga myndigheter, antingen på förfrågan eller spontant, precisera den typ av personuppgifter som får utbytas, bättre definiera för vilka ändamål personuppgifter får utbytas och bedöma nödvändigheten av utbytet, eller åtminstone se till att principen om nödvändighet iakttas.
25. Principen om ändamålsbegränsning utsätts dessutom för tryck i artikel 15.1 i förslaget. Enligt denna artikel får uppgifter och dokument som erhållits av en behörig myndighet enligt direktivet utlämnas till andra myndigheter inom samma medlemsstat, om detta är tillåtet enligt lagstiftningen i den medlemsstaten och "även om uppgifterna skulle kunna användas för andra ändamål än de som avses i artikel 2". Europeiska datatillsynsmannen vill understryka att den sista delen av denna bestämmelse går stick i stäv

med principen om ändamålsbegränsning. Det är endast tillåtet att behandla personuppgifter för andra ändamål än det ursprungliga på vissa stränga villkor. Principen om ändamålsbegränsning får endast åsidosättas om detta fastställs i lag eller om det är *nödvändigt* av något av de viktiga skäl som anges i artikel 13 i direktiv 95/46/EG. Hänvisningen till lagstiftningen i den berörda medlemsstaten i artikel 15.1 skulle kunna utgöra ett sådant krav men det är inte tillräckligt tydligt. Europeiska datatillsynsmannen uppmanar därför lagstiftaren att i artikel 15.1 i förslaget lägga till att behandlingen av information för andra ändamål än de som avses i artikel 2 "ska ske i enlighet med villkoren i artikel 13 i direktiv 95/46/EG".

III.3 Den registrerades insyn och rättigheter

26. Enligt artiklarna 10 och 11 i direktiv 95/46/EG är den fysiska eller juridiska person som ansvarar för databehandlingen – som med dataskyddsterminologi kallas "registeransvarig" ⁽¹⁾ – skyldig att informera den registrerade innan uppgifterna samlas in eller, om uppgifterna inte har samlats in från den registrerade, vid tiden för registreringen av personuppgifterna. Den registrerade ska informeras om den registeransvariges identitet, databehandlingens ändamål och ytterligare information, till exempel mottagarna av uppgifterna och förekomsten av rättigheter att få tillgång till och att erhålla rättelse av uppgifter som rör honom eller henne. Artiklarna 10 och 11 i direktiv 95/46/EG kan ses som en utveckling av den allmänna öppenhetsprincip som ingår i kravet på en korrekt behandling i artikel 6.1 a i direktiv 95/46/EG.
27. Europeiska datatillsynsmannen har noterat att förslaget inte innehåller några bestämmelser som rör öppenhetsprincipen, till exempel hur den breda allmänheten ska informeras om informationsutbytet eller hur de registrerade ska informeras om databehandlingen. Europeiska datatillsynsmannen uppmanar därför lagstiftaren att anta en bestämmelse som behandlar öppenhetsprincipen kring informationsutbytet.

III.4 Överföring av uppgifter till tredjeland

28. I artikel 23 ges möjlighet till informationsutbyte med tredjeländer. I den står att "de behöriga myndigheterna får i enlighet med nationella bestämmelser om överföring av personuppgifter till tredjeland lämna uppgifter som erhållits enligt detta direktiv till ett tredjeland". Europeiska datatillsynsmannen uppskattar att kommissionen har varit medveten om de specifika dataskyddsregler som gäller vid utbyte av personuppgifter med länder utanför EU. Europeiska datatillsynsmannen vill dock understryka att utbytet först och

⁽¹⁾ Se artikel 2 d i direktiv 95/46/EG och artikel 2 d i förordning (EG) nr 45/2001. Båda bestämmelser ger möjlighet till ensam eller gemensam kontroll ("... ensamt eller tillsammans med andra ...").

främst måste ske mellan medlemsstaterna i enlighet med dataskyddsreglerna innan en dataskyddsanlys kan göras av om dessa uppgifter får överföras till tredjeland.

29. För tydlighetens skull kan en uttrycklig hänvisning till direktiv 95/46/EG införas i texten där det står att ett sådant utbyte bör ske i enlighet med de nationella regler om genomförandet av bestämmelserna i kapitel IV i direktiv 95/46/EG som handlar om överföring av personuppgifter till tredjeländer.

III.5 Kommittéförfarande

30. Flera frågor med betydelse för dataskyddet kommer att utvecklas närmare i regler som antas i enlighet med det kommittéförfarande som anges i artikel 24 i förslaget. Även om Europeiska datatillsynsmannen inser det praktiska behovet av att använda ett sådant förfarande vill han understryka att de huvudsakliga dataskyddsreglerna och garantierna bör anges i ramlagen.
31. Europeiska datatillsynsmannen vill betona att om ytterligare regler diskuteras via kommittéförfarandet bör detta göras med dataskyddskraven i direktiv 95/46/EG och förordning (EG) nr 45/2001 i åtanke. Vidare uppmanar Europeiska datatillsynsmannen kommissionen att samarbeta med Europeiska datatillsynsmannen och rådfråga denne om ytterligare regler med betydelse för dataskyddet diskuteras.
32. För att garantera att Europeiska datatillsynsmannen deltar när ytterligare regler med betydelse för dataskyddet antas enligt kommittéförfarandet rekommenderar datatillsynsmannen lagstiftaren att i artikel 24 infoga en fjärde punkt där det står att "Europeiska datatillsynsmannen ska rådfrågas när genomförandeåtgärder rör behandling av personuppgifter".

IV. SLUTSATS OCH REKOMMENDATIONER

33. I detta yttrande har Europeiska datatillsynsmannen rekommenderat lagstiftaren,

— att införa en hänvisning till direktiv 95/46/EG, åtminstone i skälen i förslaget till direktiv och helst även i en materiell bestämmelse, där det står att bestämmelserna i direktivet inte påverkar de nationella reglerna om genomförandet av direktiv 95/46/EG,

— att införa en hänvisning till förordning (EG) nr 45/2001, åtminstone i skälen i förslaget till direktiv och helst även i en materiell bestämmelse, där det står att kommissionen, när den behandlar personuppgifter enligt direktivet, är bunden av bestämmelserna i förordning (EG) nr 45/2001,

— att tydligare definiera kommissionens ansvar för att garantera säkerheten i CCN-nätet, betona medlemsstaternas skyldigheter i det avseendet och behandla allt detta i ljuset av kraven i direktiv 95/46/EG och förordning (EG) nr 45/2001,

— att när det gäller informationsutbytet mellan behöriga myndigheter, antingen på förfrågan eller spontant, precisera den typ av personuppgifter som får utbytas, bättre definiera för vilka ändamål personuppgifter får utbytas och bedöma nödvändigheten av utbytet, eller åtminstone se till att principen om nödvändighet iakttas,

— att i artikel 15.1 i förslaget lägga till att behandlingen av information för andra ändamål än de som avses i artikel 2 ska "ske i enlighet med villkoren i artikel 13 i direktiv 95/46/EG",

— att anta en bestämmelse som behandlar öppenheten kring informationsutbytet,

— att i artikel 23.2 uttryckligen ange att överföring av personuppgifter till ett tredjeland bör ske i enlighet med de nationella reglerna om genomförandet av bestämmelserna i kapitel IV i direktiv 95/46/EG,

— att i artikel 24 infoga en fjärde punkt där det står att "Europeiska datatillsynsmannen ska rådfrågas när genomförandeåtgärder rör behandling av personuppgifter".

Utfärdat i Bryssel den 6 januari 2010

Peter HUSTINX
Europeisk datatillsynsmannen