

I

(Resolutioner, rekommendationer och yttranden)

YTTRANDEN

EUROPEISKA DATATILLSYNSMANNEN

Yttrande från Europeiska datatillsynsmannen om förslaget till rådets förordning om administrativt samarbete i fråga om punktskatter

(2012/C 74/01)

EUROPEISKA DATATILLSYNSMANNEN HAR AVGETT DETTA
YTTRANDE

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktions-
sätt, särskilt artikel 16,

med beaktande av Europeiska unionens stadga om de grund-
läggande rättigheterna, särskilt artiklarna 7 och 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 så-
dana uppgifter ⁽²⁾, särskilt artikel 28.2.

HÄRIGENOM FRAMFÖRS FÖLJANDE:

1. INLEDNING

1.1 Samråd med datatillsynsmannen

1. Den 14 november 2011 antog kommissionen ett förslag till rådets förordning om administrativt samarbete i fråga om punktskatter ⁽³⁾ (nedan kallat *förslaget*).
2. Samma dag översände kommissionen förslaget till Europeiska datatillsynsmannen. Datatillsynsmannen tolkar detta

som en begäran om rådgivning till gemenskapsinstitutioner och gemenskapsorgan i enlighet med artikel 28.2 i förordning (EG) nr 45/2001.

3. Innan förslaget antogs gav kommissionen datatillsynsmannen möjlighet att lämna informella synpunkter. Datatillsynsmannen välkomnar denna process, som har bidragit till att på ett tidigt stadium göra texten bättre ur dataskyddssynpunkt. Kommissionen har tagit hänsyn till vissa av datatillsynsmannens synpunkter i sitt förslag. Datatillsynsmannen välkomnar den uttryckliga hänvisningen till det aktuella samrådet i förslagets ingress.
4. Datatillsynsmannen vill emellertid lyfta fram vissa aspekter som fortfarande kan förbättras i texten ur uppgiftsskyddsperspektiv.

1.2 Allmän bakgrund

5. Syftet med förslaget är att uppdatera bestämmelserna i förordning (EG) nr 2073/2004 där det fastställs en rättslig ram för det administrativa samarbetet mellan nationella skattemyndigheter i fråga om punktskatt (på alkohol, tobak och energiprodukter) för att bekämpa punktskattebedrägerier. Genom förordningen infördes bindande regler om samarbete mellan medlemsstaterna, automatiskt och spontant informationsutbyte (utöver informationsutbyte på begäran) och nationella behöriga myndigheter fick möjlighet att utbyta information, framför allt elektroniskt. Dessutom fastställdes villkoren för samarbetet med kommissionen.
6. Dessa bestämmelser behöver ses över för att ta hänsyn till ändringarna i det datoriserade systemet för förflyttning och kontroll av punktskattepliktiga varor (nedan kallat EMCS) som syftar till att datorisera uppgifter om förflyttning och kontroll av punktskattepliktiga varor. Dessutom är förslaget avsett att i) modernisera förordningens språk, ii) avskaffa

⁽¹⁾ EGT L 281, 23.11.1995, s. 31.

⁽²⁾ EGT L 8, 12.1.2001, s. 1.

⁽³⁾ KOM(2011) 730 slutlig.

bestämmelser som inte längre är relevanta och göra textens disposition mer logisk, och iii) förenkla och effektivisera regelverket.

7. I det här sammanhanget sker behandling av personuppgifter på olika sätt. Medlemsstaterna utbyter information sinsemellan, med kommissionen och även med tredjeländer⁽¹⁾ om fysiska eller juridiska personer som handlar med punktskattepliktiga varor och annan kommersiell information, tillsammans med information om misstänkta eller bekräftade överträdelse i fråga om brott mot punktskattelagstiftningen.
8. Detta yttrande handlar om de aspekter av förslaget som påverkar uppgiftsskyddet.

2. ANALYS AV FÖRSLAGET

2.1 Hänvisning till direktiv 95/46/EG

9. Datatillsynsmannen välkomnar att det uttryckligen anges i skäl 18 i förslaget att kommissionens behandling av personuppgifter styrs av förordning (EG) nr 45/2001 och att den behandling som utförs av medlemsstaternas behöriga myndigheter omfattas av direktiv 95/46/EG.
10. Datatillsynsmannen välkomnar också hänvisningen i artikel 28.4 i förslaget till att nationella lagar om uppgiftsskydd ska tillämpas. Denna bestämmelse borde dock innehålla en mer specifik hänvisning till "behandling av personuppgifter" i stället för till all lagring och utbyte av information. En sådan hänvisning är att föredra eftersom termen "behandling" omfattar allt arbete med informationen och alltså även inbegriper alla steg i användningen av informationen, från insamling till all vidare användningen enligt punkterna 2 och 3. Detta är viktigt eftersom användningen av personuppgifter för andra syften är för vilka de ursprungligen samlades in omfattas av stränga villkor i artiklarna 6 och 7 i direktiv 95/46/EG.

2.2 Definition av de kategorier av uppgifter som ska utbytas

11. I förslaget görs det åtskillnad mellan två typer av informationsutbyte: "Samarbete på begäran" (kapitel II) och "Informationsutbyte utan föregående begäran" (kapitel III). Datatillsynsmannen noterar dock att det inte anges i förordningens text vilka kategorier av uppgifter som ska utbytas. I båda fallen (på begäran och utan föregående begäran) fastställs det att kommissionen ska besluta om innehållet i dokumenten om ömsesidigt administrativt bistånd genom genomförandeakter (artiklarna 9.2 och 16.3).
12. Datatillsynsmannen rekommenderar att det införs en allmän beskrivning i förslaget i sig av de kategorier av uppgifter som de behöriga myndigheterna kan utbyta, eftersom detta avgör tillämpningsområdet för förordningens väsentliga delar. Detta går inte att hantera i en genomförandeakt.

⁽¹⁾ När så är tillåtet enligt direktiv 95/46/EG, såsom anges i artikel 32.1 i förslaget.

13. Dessutom bör datatillsynsmannen rådfrågas innan genomförandeåtgärder som kan påverka skyddet för personuppgifter antas. Denna skyldighet bör anges i texten till förslaget.

2.3 Behandling av känsliga uppgifter

14. Med tanke på förslagets syfte är det sannolikt att uppgifter som rör misstänkta bedrägerier kommer att behandlas. Datatillsynsmannen påpekar att uppgifter om misstänkta överträdelse endast får behandlas under en offentlig myndighets kontroll⁽²⁾ eller om särskilda skyddsåtgärder finns i lag⁽³⁾ eftersom de betraktas som känsliga uppgifter som kräver särskilt skydd. Skyddsåtgärder för tillåten användning av denna information (till exempel strängare regler för åtkomst, kraftfullare skyddsåtgärder, däribland en konsekvensbedömning om personlig integritet, en säkerhetsplan och regelbunden revision) bör införas i förordningens text.
15. Dessutom vill datatillsynsmannen påminna om att behandlingen av dessa känsliga uppgifter kan behöva kontrolleras i förhand av datatillsynsmannen eller de nationella myndigheterna för skydd av personuppgifter.

2.4 Uppgifternas kvalitet och de registrerades rättigheter

16. Genom förslaget införs en skyldighet för medlemsstaterna att föra ett register i en elektronisk databas över alla ekonomiska aktörer som är godkända upplagshavare eller registrerade mottagare eller avsändare. Informationen i dessa register skulle utbytas automatiskt mellan medlemsstaterna genom det centrala register som förvaltas av kommissionen (se artikel 19.4).
17. Enligt artikel 19.3 ska det centrala kontaktkontoret för punktskatter eller ett kontaktorgan i varje medlemsstat se till att informationen i de nationella registren är fullständig, korrekt och aktuell. Datatillsynsmannen välkomnar denna bestämmelse som är förenlig med den princip om uppgifternas kvalitet som fastställs både i direktiv 95/46/EG⁽⁴⁾ och i förordning (EG) nr 45/2001⁽⁵⁾.
18. Enligt artikel 20 i förslaget har ekonomiska aktörer rätt att genom att ange sitt punktskatteregistreringsnummer kontrollera den offentligt tillgängliga informationen i den centrala databas som förvaltas av kommissionen (SEED-on-Europa) i fråga om detaljer i sitt tillstånd. De ges också uttryckligen rätt att få eventuella fel i den offentliga informationen rättade av den medlemsstat som utfärdar tillståndet. Kommissionen åtar sig att vidarebefordra en sådan begäran om rättelse till lämplig behörig myndighet. För tillgång till och rättelse av sådana uppgifter om ekonomiska aktörer som inte är offentliga, och som kommissionen inte

⁽²⁾ Se artikel 8.5 i direktiv 95/46/EG.

⁽³⁾ Se artikel 8.5 i direktiv 95/46/EG och artikel 10.5 i förordning (EG) nr 45/2001.

⁽⁴⁾ Se artikel 6.1 d.

⁽⁵⁾ Se artikel 4.1 d.

har åtkomst till, måste en ekonomisk aktör även i fortsättningen vända sig till relevant behörig myndighet. Datatillsynsmannen välkomnar att de registrerades rätt till tillgång till och rättelse av personuppgifter om dem fastställs uttryckligen i förslaget.

19. I artikel 28.4 andra stycket fastställs emellertid att medlemsstaterna ska begränsa rätten till information och tillgång samt offentliggörandet av behandlingsverksamheter ⁽¹⁾ i den mån det är nödvändigt att skydda "ett viktigt ekonomiskt eller finansiellt intresse" hos en medlemsstat eller hos Europeiska unionen, inklusive monetära frågor, budgetfrågor och skattefrågor ⁽²⁾. Detta innebär en begränsning av vissa viktiga delar i rätten till uppgiftsskydd enligt artikel 8 i unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Lagstiftaren måste tydligt visa att dessa begränsningar är nödvändiga och proportionella. Dessutom måste de specifika situationer där sådana begränsningar är nödvändiga anges i texten till förslaget, eller i ett skäl.

2.5 Lagring av uppgifter

20. I artikel 21.1 i förslaget införs en skyldighet att lagra uppgifter om förflyttningar inom gemenskapen inom minst tre år, beroende på den behöriga myndighetens lagringspolicy, för att uppgifterna ska gå att använda i de förfaranden som fastställs i förordningen.

21. Datatillsynsmannen välkomnar att personuppgifter måste raderas eller anonymiseras när denna period har löpt ut (se artikel 21.2). Förslaget bör dock inte enbart innehålla bestämmelser om kortast tillåtna lagringsperiod utan även om längsta tillåtna period för att lagra dessa uppgifter. Dessutom borde det motiveras och visas att det är nödvändigt att lagra personuppgifterna under denna period, åtminstone i skälen till förslaget.

2.6 Internationella överföringar

22. I artikel 32.1 i förslaget fastställs att information som har inhämtats enligt förslaget får vidarebefordras till tredjeland om samtliga följande villkor är uppfyllda och om transaktionerna förefaller strida mot punktskattelagstiftningen:

- Det berörda tredjelandet har rättsligt förbundit sig att ge det bistånd som är nödvändigt för insamling av bevismaterial för det oriktiga i en transaktion.
- De behöriga myndigheter som lämnat informationen har gett sitt samtycke i enlighet med sin nationella lagstiftning.

⁽¹⁾ Se artiklarna 10, 11.1, 12 och 21 i direktiv 95/46/EG.

⁽²⁾ Se artikel 13.1 e i direktiv 95/46/EG.

— Det är förenligt med direktiv 95/46/EG och den nationella lagstiftning som genomför det direktivet.

— Uppgifterna överförs för samma ändamål som för vilka de samlades in.

23. Datatillsynsmannen välkomnar hänvisningen till tillämpligheten av uppgiftsskyddslagstiftningen och att överföringen av uppgifter begränsas till uppgifter om särskilda transaktioner som misstänks strida mot punktskattelagstiftningen. Eftersom detta kommer att innebära behandling av känsliga uppgifter måste överföringen emellertid också ske i enlighet med den nationella lagstiftning som genomför artikel 8 i direktiv 95/46/EG (se punkt 2.3).

24. Datatillsynsmannen välkomnar också det faktum att uppgifter endast får överföras för samma ändamål som för vilka de samlades in. De särskilda ändamålen för vilka uppgifter får överföras till tredjeländer och vilka kategorier av uppgifter som får överföras bör dock anges uttryckligen i förslaget i och i princip begränsas till kampen mot överträdelse mot punktskattelagstiftningen. Det bör också anges att överföring av personuppgifter till tredjeländer endast får göras av nationella skattemyndigheter.

25. Datatillsynsmannen påminner också om att överföringar till tredjeländer enligt direktiv 95/46/EG i princip endast är tillåtna om en tillräckligt hög skyddsnivå garanteras i mottagarlandet. Överföring till länder som inte tillhandahåller ett tillfredsställande skydd kan endast vara motiverad om något av de undantag som anges i artikel 26 i direktiv 95/46/EG är tillämpliga, till exempel om överföringen är nödvändig eller det finns tvingande regler för detta för att skydda allmänhetens intresse ⁽³⁾. Detta undantag får dock endast tillämpas om överföringen är av intresse för myndigheterna i en EU-medlemsstat och inte enbart för myndigheterna i mottagarlandet ⁽⁴⁾. Undantag bör dessutom endast tillämpas från fall till fall, vilket innebär att inga massiva eller systematiska överföringar av uppgifter bör baseras på det undantag som avser allmänhetens intresse.

26. Dessutom bör det berörda rättsliga åtagandet från tredjelandet omfatta särskilda skyddsåtgärder i fråga om skyddet för personlig integritet och personuppgifter och om de registrerades möjlighet att utöva sina rättigheter.

3. SLUTSATSER

27. Datatillsynsmannen välkomnar att det i förslaget särskilt hänvisas till att direktiv 95/46/EG och förordning (EG) nr 45/2001 är tillämpliga på den behandling av personuppgifter som omfattas av förordningen, och föreslår att denna hänvisning ska preciseras närmare.

⁽³⁾ Enligt skäl 58 i direktiv 95/46/EG omfattar detta undantag överföringar mellan skatte- eller tullmyndigheter.

⁽⁴⁾ Se även Arbetsdokument om en gemensam tolkning av artikel 26.1 i direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 som antogs av Artikel 29-arbetsgruppen för uppgiftsskydd den 25 november 2005 (WP114), på http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2005/wp114_sv.pdf

28. Datatillsynsmannen utfärdar följande rekommendationer i syfte att förbättra texten ur uppgiftsskyddsperspektiv:

- De uppgiftskategorier som ska utbytas mellan behöriga myndigheter bör anges i förslaget.
- Datatillsynsmannen förväntar sig att rådfrågas om genomförandeåtgärder i samband med skyddet för personuppgifter.
- Det bör införas skyddsåtgärder i fråga om tillåten användning av information i samband med misstänkta fall av bedrägeri i förordningens text.
- Lagstiftaren måste tydligt visa att begränsningarna av rätten till information och tillgång är nödvändiga och proportionella. Dessutom måste de specifika situationer där sådana begränsningar är nödvändiga anges i texten till förslaget, eller i ett skäl.

— Den längsta tillåtna perioden för lagring av uppgifter om förflyttningar inom gemenskapen bör fastställas i förordningen.

— Lagringsperioden bör motiveras i förordningens ingress.

— Internationella överföringar av uppgifter om misstänkta transaktioner bör vara förenliga med artiklarna 8 och 26 i direktiv 95/46/EG och deras omfattning, avsändarens identitet samt ändamålet med överföringen bör fastställas.

Utfärdat i Bryssel den 27 januari 2012.

Giovanni BUTTARELLI
Biträdande Europeisk datatillsynsman