

I

(Beslutninger og resolutioner, henstillinger og udtalelser)

UDTALELSER

DEN EUROPÆISKE TILSYNSFØRENDE FOR DATABESKYTTELSE

Udtalelse fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse om forslaget til Rådets forordning om administrativt samarbejde og bekæmpelse af svig vedrørende merværdiafgift (omarbejdning)

(2010/C 66/01)

DEN EUROPÆISKE TILSYNSFØRENDE FOR DATABESKYTTELSE —

som henviser til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 286,

som henviser til Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, særlig artikel 8,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger⁽¹⁾,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 45/2001 af 18. december 2000 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger, særlig artikel 41⁽²⁾ —

HAR VEDTAGET FØLGENDE UDTALELSE:

I. INDLEDNING

1. Den 18. august 2009 vedtog Kommissionen et forslag til Rådets forordning om administrativt samarbejde og bekæmpelse af svig vedrørende merværdiafgift (moms)⁽³⁾. Forslaget er i realiteten en ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1798/2003 om administrativt samarbejde vedrørende merværdiafgift, som allerede er blevet ændret flere gange⁽⁴⁾. Af hensyn til klarheden og læseligheden har

Kommissionen imidlertid valgt at anvende omarbejdningsproceduren, hvilket indebærer, at Rådets forordning (EF) nr. 1798/2003 ophæves, hvis det foreliggende forslag vedtages af Rådet.

2. I forbindelse med omarbejdningen er de lovgivningsmæssige drøftelser i princippet begrænset til de substansændringer, som Kommissionen har foreslået, og »uændrede bestemmelser« berøres ikke⁽⁵⁾. I denne udtalelse vil Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS) imidlertid gennemgå den nuværende forordning og substansændringerne som helhed. En sådan fuldstændig analyse er nødvendig for omhyggelig vurdering af virkningerne af lovgivningen om databeskyttelse. EDPS vil henstille, at der også foretages tilpasninger, som vedrører uændrede bestemmelser. EDPS anmoder lovgiveren om at tage hensyn til disse henstillinger på trods af omarbejdningsprocedurens begrænsede omfang. I den forbindelse henviser EDPS til artikel 8 i den interinstitutionelle aftale om omarbejdning af retsakter, der indeholder en bestemmelse om muligheden for at foretage ændringer i uændrede bestemmelser.
3. Retsgrundlaget for forslaget er EF-traktatens artikel 93, som giver Rådet mulighed for at vedtage foranstaltninger vedrørende indirekte skatter. Rådet træffer afgørelse med enstemighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg. Retsgrundlaget og den specifikke procedure ændres ikke efter Lissabontraktatens ikrafttræden.
4. EDPS er ikke blevet hørt som foreskrevet i artikel 28, stk. 2, i forordning (EF) nr. 45/2001. Den foreliggende udtalelse bygger derfor på artikel 41, stk. 2, i samme forordning. EDPS anbefaler, at der medtages en henvisning til denne udtalelse i begge forslags præambel.

⁽¹⁾ EFT L 281 af 23.11.1995, s. 31.

⁽²⁾ EFT L 8 af 12.1.2001, s. 1.

⁽³⁾ KOM(2009) 427 endelig af 18. august 2009.

⁽⁴⁾ EUT L 264 af 15.10.2003, s. 1.

⁽⁵⁾ Jf. den interinstitutionelle aftale af 28. november 2001 om en mere systematisk omarbejdning af retsakter (EFT C 77 af 28.3.2002, s. 1).

5. EDPS er klar over betydningen af at forbedre effektiviteten af foranstaltninger til bekæmpelse af grænseoverskridende svig og opnå en bedre momsoprævning i grænseoverskridende situationer. Udvekslingen af oplysninger, der er del af det administrative samarbejde og bekæmpelsen af momssvig, omfatter hovedsagelig juridiske personer, men det er klart, at oplysninger om fysiske personer også behandles. EDPS erkender, at det for at nå disse mål er nødvendigt at behandle personoplysninger. EDPS understreger imidlertid, at behandlingen af sådanne oplysninger skal være i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne om databeskyttelse.
6. Situationer, der omfatter udveksling af personoplysninger på tværs af grænserne inden for EU, fortjener særlig opmærksomhed, fordi de indebærer en øget databehandling, hvilket nødvendigvis medfører retlig usikkerhed for de registrerede: aktører fra alle andre medlemsstater kan blive inddraget, det er muligt, at den nationale lovgivning i disse andre medlemsstater skal finde anvendelse, og den kan være en smule anderledes end de love, de registrerede er vant til, eller anvendes i et retssystem, som den registrerede ikke er bekendt med.
7. EDPS konkluderer på baggrund af en analyse af den retlige ramme, der hidrører fra forordning (EF) nr. 1798/2003 og de tilpasninger, der nu foreslås, at der er en række positive elementer, men at ikke alle kravene i fællesskabsbestemmelserne om databeskyttelse er overholdt.
8. Før der mere detaljeret redegøres for dette punkt i del III (Gældende bestemmelser om databeskyttelse) og del IV (Detaljeret analyse af forslaget) vil EDPS i den følgende del beskrive baggrunden for det foreliggende forslag, de eksisterende retlige rammer og de foreslåede tilpasninger.

II. EU-SAMARBEJDE PÅ MOMSOMRÅDET

II.1. Baggrund

9. Baggrunden for det foreliggende forslag er en drøftelse på EU-plan, som officielt blev indledt i maj 2006 med en meddelelse fra Kommissionen om bekæmpelse af skattesvig i det indre marked⁽¹⁾. Tilskyndet af Rådet og Europa-Parlamentet offentliggjorde Kommissionen i december 2008 endnu en meddelelse om en samordnet strategi til forbedring af bekæmpelsen af momssvig i EU⁽²⁾. Meddelelsen bebudede flere ændringer af det generelle momsdirektiv 2006/112/EF samt den nuværende omarbejdning af Rådets forordning (EF) nr. 1798/2003⁽³⁾.
10. Rådets forordning (EF) nr. 1798/2003 har hidtil været referenceforordningen for administrativt samarbejde i momsspørgsmål. Ifølge en nylig undersøgelse fra Kommissionen, som blev offentliggjort den 18. august 2009, samme dag som det foreliggende forslag, anses det nuværende omfang af det administrative samarbejde mellem medlemsstaterne for at bekæmpe momsunddragelse og -svig i Fællesskabet imidlertid for at være utilfredsstillende⁽⁴⁾. Hovedformålet med det foreliggende forslag er derfor at tilpasse Rådets forordning (EF) nr. 1798/2003 på en sådan måde, at effektiviteten af foranstaltningerne til bekæmpelse af grænseoverskridende svig forbedres, og der opnås en bedre momsoprævning i grænseoverskridende situationer.

II.2. Den nuværende samarbejdsordning: Rådets forordning (EF) nr. 1798/2003

11. Med Rådets forordning (EF) nr. 1798/2003 indførte EU en fælles ordning til administrativt samarbejde og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder for at gøre dem i stand til at foretage en korrekt momsansættelse. Forordningen indeholder en liste over kompetente myndigheder og forpligter medlemsstaterne til at udpege et centralt forbindelseskontor som er ansvarligt for kontakterne til de øvrige medlemsstater med henblik på det administrative samarbejde.
12. Der udveksles oplysninger mellem kompetente myndigheder i tre tilfælde: udveksling af oplysninger efter anmodning, udveksling af oplysninger uden forudgående anmodning (spontan udveksling) og lagring af data i en elektronisk database, der indehaves af de enkelte medlemsstater, en del, som de kompetente myndigheder i andre medlemsstater har direkte adgang til.
13. Rådets forordning (EF) nr. 1798/2003 pålægger desuden medlemsstaterne at sikre, at personer, der er involveret i leveringer af varer og tjenesteydelser inden for Fællesskabet, har mulighed for at få bekræftet gyldigheden af et momsregistreringsnummer for en bestemt person. Det system, der gør dette muligt, er kendt som momsinformationsudvekslingssystemet (VIES).

⁽¹⁾ Meddelelse KOM(2006) 254 af 31. maj 2006 om det nødvendige i, at der udvikles en samordnet strategi til forbedring af bekæmpelsen af skattesvig.

⁽²⁾ Se Rådets konklusioner af 4. december 2007 og 7. oktober 2008 samt Europa-Parlamentets beslutning af 2. september 2008/2033(INI). Se Kommissionens meddelelse KOM(2008) 807 af 1. december 2008.

⁽³⁾ EUT L 347 af 11.12.2006, s. 1.

⁽⁴⁾ Rapport KOM(2009) 428 af 18. august 2009 om anvendelsen af Rådets forordning (EF) nr. 1798/2003.

14. Ifølge forordningen skal meddelelse af oplysninger generelt foregå elektronisk. Kommissionen er således ansvarlig for udvikling af Common Communication Network (CCN) og Common System Interface (CSI), i det omfang det er nødvendigt for at sikre udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstaterne. Medlemsstaterne er ansvarlige for udviklingen af deres nationale systemer, hvis det er nødvendigt for at muliggøre udveksling af oplysninger ved hjælp af CCN/CSI. Forordningen indeholder yderligere regler om forbindelserne med Kommissionen, samtidig kontrol og udveksling af oplysninger fra tredjelande.
15. De former for oplysninger, der kan udveksles mellem de kompetente myndigheder efter anmodning eller spontant, er ikke defineret. Artikel 1 i Rådets forordning (EF) nr. 1798/2003 omtaler kun »alle nødvendige oplysninger« med henblik på en korrekt momsansættelse. Den elektroniske database indeholder oversigter over momsregistrerede afgiftspligtige personer, som er indsamlet i overensstemmelse med det generelle momsdirektiv. Disse oversigter indeholder momsregistreringsnumre for de forskellige involverede afgiftspligtige personer og den samlede værdi af de vareleveringer, der er foretaget af den afgiftspligtige person. VIES muliggør kun en bekræftelse på gyldigheden af momsregistreringsnummeret.

II.3. De påtænkte forbedringer generelt

16. Med det foreliggende forslag lægger Kommissionen op til at forbedre effektiviteten af det nuværende samarbejde ved at gøre de kompetente myndigheder ansvarlige i fællesskab for beskyttelsen af momsindtægter i alle medlemsstater ved at fremme udvekslingen af oplysninger mellem de kompetente myndigheder og forbedre kvaliteten af og konsekvensen i disse oplysninger ⁽¹⁾.
17. Der opnås en forbedret udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne ved at definere de tilfælde, hvor de kompetente myndigheder ikke kan afvise at svare på en anmodning om oplysninger eller en anmodning om en administrativ undersøgelse og ved at specificere de tilfælde, hvor oplysningerne skal udveksles spontant ⁽²⁾. Med forslaget fastsættes der endvidere strammere tidsfrister, og der lægges øget vægt på anvendelsen af elektroniske midler.
18. Konsekvensen i de oplysninger, der er til rådighed i de elektroniske databaser, forbedres ved en definition af,

hvilke former for oplysninger medlemsstaterne er forpligtet til at indlæse i deres nationale database. Forslaget øger desuden den direkte automatiserede adgang de elektroniske databaser for andre medlemsstater. De oplysninger, der er til rådighed for andre afgiftspligtige personer gennem VIES-systemet, suppleres med navn og adresse på den person, der er registreret med et momsregistreringsnummer.

19. Forslaget specificerer desuden de tilfælde, hvor medlemsstaterne kan og skal gennemføre multilaterale kontrolforanstaltninger. Herudover skabes der retsgrundlag for etablering af en fælles operativ struktur med henblik på multilateralt samarbejde (Eurofisc). Dette system skulle muliggøre en hurtig udveksling af målrettede oplysninger mellem alle medlemsstater samt udarbejdelse af fælles risikoanalyser og strategiske analyser.
20. Endelig indføres der med forslaget en forpligtelse til at foretage tilbagemelding, som gør det muligt for medlemsstaterne at vurdere effektiviteten af informationsudvekslingen.
21. Der vil blive gået mere i detaljer med en række spørgsmål i forbindelse med en udvalgsprocedure. Spørgsmålene vedrører f.eks. de standardformularer, der anvendes, når de kompetente myndigheder anmoder om oplysninger, den måde, som kravet om tilbagemelding gennemføres på, de kriterier, der anvendes til at afgøre, om der skal foretages ændringer i de data, der er lagret i den elektroniske database, og oprettelsen af Eurofisc.

III. GÆLDENDE BESTEMMELSER OM DATABESKYTTELSE

22. Hvis der behandles personoplysninger bør fællesskabslovgivningen om databeskyttelse overholdes. »Personoplysninger« er i databeskyttelseslovgivningen defineret bredt som »enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person« ⁽³⁾. Som allerede anført vedrører udvekslingen af oplysninger i den foreliggende kontekst hovedsagelig juridiske personer. Den vil imidlertid også indeholde oplysninger om fysiske personer. Udtrykket »alle nødvendige oplysninger« i artikel 1, stk. 1, i forslaget til rådsforordning synes også at omfatte yderligere oplysninger om fysiske personer, der arbejder for eller på anden måde er tilknyttet de juridiske personer (se også punkt 31).

⁽¹⁾ Forslaget omfatter de ændringer af forordning (EF) nr. 1798/2003, som der er lagt op til i Rådets forordning (EF) nr. 143/2008, og som skal finde anvendelse fra 1. januar 2015 (EUT L 44 af 20.2.2008, s. 1). Med disse ændringer indføres der bestemmelser om leveringsstedet for ydelser, særordningerne og proceduren for tilbagebetaling af moms.

⁽²⁾ Jf. begrundelsen til forslaget, s. 4.

⁽³⁾ Jf. artikel 2, litra a), i direktiv 95/46/EF og artikel 2, litra a), i forordning (EF) nr. 45/2001. Jf. udtalelse 4/2007 af 20. juni 2007 fra Artikel 29-Gruppen for en forklaring på begrebet »personoplysninger« (findes på http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2007/wp136_en.pdf).

23. For så vidt angår databehandling foretaget af medlemsstaterne finder de nationale gennemførelsesbestemmelser til direktiv 95/46/EF anvendelse. I Rådets nuværende forordning (EF) nr. 1798/2003 henvises der to gange til direktiv 95/46/EF, nemlig i betragtning 17 og i artikel 41. EDPS noterer sig, at disse bestemmelser kun henviser til direktiv 95/46/EF hvad angår muligheden for at begrænse visse rettigheder, der er sikret i direktivet. Betragtningen og artiklen findes også i Kommissionens forslag (som betragtning 35 og artikel 57), men der vil blive foretaget nogle ændringer, som vil blive drøftet mere detaljeret under punkt 49 og senere. På dette stadium er det relevant at påpege, at Kommissionen foreslår at indføje en generel bemærkning i artikel 41 (den nye artikel 57) om, at »enhver form for lagring eller udveksling af oplysninger i henhold til denne forordning er underlagt gennemførelsesbestemmelserne til direktiv 95/46/EF«. EDPS hilser denne tilføjelse velkommen og opfordrer lovgiveren til også at indføje en sådan bemærkning i betragtningen.
24. Selv om Kommissionen ikke er direkte involveret i dataudvekslingen mellem de kompetente myndigheder, fremgår det af artikel 51, stk. 2, at Kommissionen vil modtage »alle disponible oplysninger, der er af betydning for deres anvendelse af denne forordning«, »statistiske oplysninger« og »alle andre oplysninger« med henblik på en korrekt momsansættelse som omhandlet i artikel 1⁽¹⁾. Som tidligere omhandlet i punkt 14 er Kommissionen desuden ansvarlig for »enhver udvikling af CCN/CSI-netværket, der er nødvendig« for at sikre udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstaterne (artikel 55). Som det fremgår af artikel 57, stk. 2, kan dette ansvar under visse omstændigheder omfatte adgang til oplysninger, der udveksles gennem systemet.
25. Det følger af ovenstående, at Kommissionen også vil behandle personoplysninger. Den er dermed bundet af databeskyttelsesreglerne, der finder anvendelse på EU's institutioner og organer, og som er fastsat i forordning (EF) nr. 45/2001, og underlagt EDPS' tilsyn. Af hensyn til klarheden og for at forebygge tvivl om anvendelsen af forordningen opfordrer EDPS indtrængende lovgiveren til at indsætte en henvisning til forordningen i betragtningerne samt i en materiel bestemmelse.
26. Hvis personoplysninger behandles, kræves det i artikel 16 og 17 i direktiv 95/46/EF og artikel 21 og 22 i forordning (EF) nr. 45/2001, at fortrolighed og databehandlingsikkerhed er sikret. Det står ikke direkte i førnævnte

artikel 55, om Kommissionen er ansvarlig for CCN/CSI-netværkets vedligeholdelse og sikkerhed⁽²⁾. For at undgå tvivl om ansvaret for at sikre sådan fortrolighed og sikkerhed opfordrer EDPS indtrængende lovgiveren til mere klart at definere Kommissionens ansvar i denne forbindelse, at fremhæve medlemsstaternes forpligtelser og at se alt dette i lyset af de krav, der er en følge af direktiv 95/46/EF og forordning (EF) nr. 45/2001.

27. Det er også vigtigt at skabe klarhed omkring, hvem der er ansvarlig for overholdelse af databeskyttelsesreglerne (i databeskyttelsesterminologi omtales denne som »den registeransvarlige«⁽³⁾), for så vidt angår oprettelsen af Eurofisc. I artikel 35 forklares det, at Eurofisc vil bestå af kompetente embedsmænd, som udpeges af medlemsstaternes kompetente myndigheder. Kommissionen vil yde Eurofisc teknisk, administrativ og operationel støtte. Den foreslåede struktur rejser spørgsmål om den databeskyttelseslovgivning, der skal anvendes (direktiv 95/46/EF eller forordning (EF) nr. 45/2001), og om ansvaret for overholdelse af disse regler. Er det Kommissionens hensigt, at medlemsstaterne skal være ansvarlige enten alene eller i fællesskab med Kommissionen, eller vil Eurofisc, og måske i fællesskab med Kommissionen, være den ansvarlige myndighed? EDPS opfordrer lovgiveren til at præcisere disse spørgsmål og sikre en klar fordeling af ansvarsområderne.

IV. DETALJERET ANALYSE AF FORSLAGET

IV.1. Præcisering af oplysninger og formål samt sikring af, at behandlingen af oplysningerne er nødvendig

28. EDPS bemærker, at forslaget ikke i tilstrækkelig grad præciserer, hvilken type oplysninger der udveksles, og til hvilke formål oplysningerne udveksles. Endvidere sikrer forslaget ikke i tilstrækkelig grad, at personoplysninger kun udveksles, når det er nødvendigt. Alt dette er illustreret i artikel 1, stk. 1, i forslaget til Rådets forordning.
29. Artikel 1, stk. 1, indeholder forordningens overordnede formål, som er at sikre håndhævelsen af den nationale momslovgivning. Dette skal opnås ved samarbejde mellem medlemsstaterne og udveksling af alle nødvendige

⁽¹⁾ Jf. også punkt 28 ff. I den resterende del af denne udtalelse henviser alle henvisninger til betragtninger og artikler til dem i forslaget, medmindre andet er anført.

⁽²⁾ Med henblik på relevante bemærkninger se også EDPS's udtalelse af 16. september 2008 om forslaget til Rådets afgørelse om indførelse af det europæiske informationssystem vedrørende strafferegistre (ECRIS) (EUT C 42 af 20.2.2009, s. 1), punkt 23 ff.

⁽³⁾ Jf. artikel 2, litra d), i direktiv 95/46/EF og artikel 2, litra d), i forordning (EF) nr. 45/2001. Begge bestemmelser omhandler muligheden for egenkontrol og fælles kontrol (»... alene eller sammen med andre ...«).

oplysninger[EN: any information that may help] mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder med henblik på at foretage en korrekt momsansættelse, kontrollere, at momsen anvendes korrekt, navnlig i forbindelse med transaktioner inden for Fællesskabet, og bekæmpe momssvig.

30. Sådan som artikel 1, stk. 1, fremstår, er kravene i fællesskabsbestemmelserne om databeskyttelse ikke overholdt, da bestemmelsen er for bredt formuleret, og for meget er overladt til et skøn. Dette giver risiko for, at der i praksis kan ske væsentlige overtrædelser af gældende bestemmelser om databeskyttelse.

31. For det første er begrebet »alle... oplysninger« meget bredt og indebærer risiko for en uforholdsmæssigt omfattende udveksling af oplysninger. Som tidligere nævnt synes det også at omfatte yderligere oplysninger om fysiske personer, der arbejder for eller på anden måde er tilknyttet de juridiske personer. I den forbindelse vil EDPS henlede opmærksomheden på de bestemmelser, der omhandler særlige kategorier af oplysninger, og som indeholder specifikke og strengere regler for behandling af oplysninger om lovovertrædelser, straffedomme, administrative sanktioner eller civile retssager ⁽¹⁾.

32. For det andet er de formål, til hvilke oplysningerne kan udveksles, meget generelle, hvilket er i modstrid med kravet om, at formålet skal være udtrykkeligt angivet ⁽²⁾.

33. For det tredje kan oplysningerne i henhold til artikel 1, stk. 1, udveksles, når de er »nødvendige« for [EN: may help] en anden medlemsstats kompetente myndigheder. Hvis der indgår personoplysninger, ville dette være i modstrid med kravet om, at oplysninger kun behandles, for så vidt de er nødvendige for at opfylde det angivne formål ⁽³⁾. Uden præcis viden om, hvilken type personoplysninger der indgår, og uden yderligere specificering af formålet er det under alle omstændigheder umuligt at vurdere, om udvekslingen er nødvendig.

34. For at udvekslingen skal overholde kravene til databeskyttelse, er det derfor nødvendigt yderligere at specificere formålet og arten af oplysninger, der kan eller vil blive udvekslet - i det mindste ved angivelse af hovedtræk og kategorier. Dermed kan det også sikres, at nødvendighedsprincippet overholdes.

35. Efter at have set på Rådets forordning (EF) nr. 1798/2003 i sin helhed samt på de foreslåede ændringer af forordningen

noterer EDPS sig, at der ikke eller i bedste fald kun delvis gives yderligere specifikationer. EDPS vil efterfølgende uddybe dette synspunkt. I den forbindelse vil der blive skelnet mellem de forskellige former for behandling, der foregår: udveksling af oplysninger efter anmodning, spontan udveksling af oplysninger, oplysningernes tilgængelighed for de kompetente myndigheder via den elektroniske database, oplysninger, der er til rådighed for andre momsregistrerede personer (VIES), samt databehandling udført af Eurofisc.

Oplysninger efter anmodning

36. Hvad angår oplysninger efter anmodning er der ingen yderligere specifikationer med hensyn til arten af udvekslede oplysninger eller formålene med udvekslingen. I artikel 7 henvises til »de i artikel 1 omhandlede oplysninger«, og det fremgår, at »oplysninger vedrørende et eller flere konkrete tilfælde« også er omfattet. En anmodning om oplysninger kan medføre, at der foretages en administrativ undersøgelse. I artikel 9 henvises der desuden til videregivelse af »alle de relevante oplysninger«. Det præciseres ikke, hvilken art af oplysninger dette kan indebære. Det præciseres ikke yderligere, til hvilke formål oplysningerne kan behandles, og kravet om nødvendighed nævnes ikke.

37. EDPS opfordrer lovgiveren til at præcisere, hvilken art af personoplysninger der kan udveksles, afgrænse de formål, til hvilke personoplysninger kan udveksles, og vurdere nødvendigheden af videregivelsen eller i det mindste sikre, at nødvendighedsprincippet overholdes.

Spontan udveksling af oplysninger

38. Med hensyn til spontan udveksling af oplysninger er det defineret, i hvilke tilfælde medlemsstaterne skal videregive oplysninger til en anden kompetent myndighed. Hvad angår arten af oplysninger, der skal udveksles, henvises der igen til artikel 1, stk. 1. I artikel 14, stk. 1, nævnes følgende tilfælde:

1) hvor afgiftsfastsættelsen skønnes at finde sted i bestemmelsesmedlemsstaten, og oplysningerne fra oprindelsesmedlemsstaten er nødvendige for effektiviteten af bestemmelsesmedlemsstatens kontrolsystem

2) hvor en medlemsstat har grunde til at tro, at der er eller kan være begået en overtrædelse af momslovgivningen i den anden medlemsstat

3) hvor der er risiko for tab af skatteindtægter i den anden medlemsstat.

⁽¹⁾ Jf. artikel 8, stk. 5, i direktiv 95/46/EF og artikel 10, stk. 5, i forordning (EF) nr. 45/2001.

⁽²⁾ Jf. artikel 6, stk. 1, litra b) i direktiv 95/46/EF og artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning (EF) nr. 45/2001.

⁽³⁾ Jf. artikel 7 i direktiv 95/46/EF og artikel 5 i forordning (EF) nr. 45/2001.

Selv om især den anden og den tredje situation stadig er defineret bredt, kan disse tre tilfælde i princippet betragtes som yderligere specifikationer af de formål, til hvilke oplysninger kan udveksles. Den første situation omfatter således endog nødvendighedsprincippet. Spontan udveksling af oplysninger er imidlertid ikke begrænset til disse tre situationer. Det fremgår af artikel 15, at de i artikel 1 omhandlede oplysninger, som de kompetente myndigheder har kendskab til, og som »kan være nyttige« for en anden medlemsstats kompetente myndighed, også meddeles spontant.

39. De foreslåede ændringer udvider faktisk de nugældende bestemmelser. Det hedder i artikel 18 i forordning (EF) nr. 1798/2003, at *nøjagtigt*, hvilke kategorier af oplysninger der skal udveksles spontant, fastsættes efter udvalgsproceduren. Kommissionen foreslår nu, at lade denne bestemmelse udgå.

40. EDPS opfordrer igen lovgiveren til at præcisere, hvilken art af personoplysninger der kan udveksles, afgrænse de formål, til hvilke personoplysninger kan udveksles, og vurdere nødvendigheden af videregivelsen eller i det mindste sikre, at nødvendighedsprincippet overholdes.

Oplysningernes tilgængelighed via den elektroniske database

41. Med hensyn til de oplysninger, der er til rådighed for de kompetente myndigheder via den elektroniske database, specificerer forslaget i højere grad arten af de oplysninger, der er indeholdt i databasen. I artikel 18 er der en liste over oplysninger, der skal lagres og behandles i den elektroniske database. Det drejer sig om oplysninger, der indsamles i overensstemmelse med det generelle momsdirektiv 2006/112/EF, hvilket vil sige oplysninger, der indsamles via oversigterne, og oplysninger, der indsamles af de nationale myndigheder med henblik på registrering af ikke-etablerede afgiftspligtige personer, der leverer elektroniske ydelser til andre ikke-afgiftspligtige personer. Andre oplysninger i databasen er data om den identitet, virksomhed eller organisation, der er knyttet til de personer, som har fået tildelt et momsregistreringsnummer, og data, der vedrører forløbet af udvekslinger efter anmodning eller spontane udvekslinger af oplysninger vedrørende disse personer. Listen og detaljerne i forbindelse med de data, der ikke indsamles i overensstemmelse med momsdirektivet, vedtages efter udvalgsproceduren.

42. Fra den 1. januar 2015 skal også oplysninger om personer, der leverer tjenesteydelser, indgå i databasen, herunder data om disse personers omsætning og oplysninger om disse

personers overholdelse af deres skattemæssige forpligtelser, f.eks. forsinket indgivelse af angivelse eller eventuel skattegæld (jf. artikel 18, stk. 3).

43. I artikel 22 pålægges det medlemsstaterne at give de øvrige medlemsstats kompetente myndigheder automatiseret adgang til de oplysninger, der findes i den elektroniske database. Det præciseres ikke yderligere, til hvilke formål de kompetente myndigheder vil kunne konsultere databasen. Dette er en ændring i forhold til den nugældende forordning, hvori det er fastlagt, at de kompetente myndigheder kan få direkte adgang til en begrænset del af oplysningerne og »udelukkende med henblik på at undgå overtrædelse af momslovgivningen«, og når »[de] finder det nødvendigt for at kontrollere erhvervelser af varer inden for Fællesskabet eller leveringer af tjenesteydelser inden for Fællesskabet« (jf. den nugældende artikel 24).

44. I og med at de kompetente myndigheders mulighed for at få adgang til databasen udvides, øger forslaget databeskyttelsesrisiciene. Hvis antallet af felter med personoplysninger, der lagres i den elektroniske database, begrænses så meget som muligt, behøver dette ikke at udgøre et problem set fra et databeskyttelsesperspektiv. Ud fra denne betragtning udtrykker EDPS tilfredshed med præciseringen af, hvilke data der er indeholdt i databaserne. Af forslaget fremgår det imidlertid kun, hvilke oplysninger medlemsstaterne er forpligtet til at lagre i databasen, og der siges intet om, hvorvidt andre oplysninger eventuelt også kan indlæses i databasen, og hvorvidt andre kompetente myndigheder også har adgang til disse oplysninger. EDPS henstiller derfor, at lovgiveren udtrykkeligt anfører, at hvad angår personoplysninger må ingen andre data indlæses i databasen, eller at lovgiveren i det mindste sikrer, at automatiseret adgang begrænses til de nævnte kategorier af data. EDPS opfordrer desuden lovgiveren til at afgrænse de formål, til hvilke der er direkte adgang til databaserne, samt sikre, at nødvendighedsprincippet overholdes.

45. Den del, der vedrører dataudveksling via den elektroniske database, indeholder også regler vedrørende kvaliteten af oplysningerne. Det hedder i artikel 20, at medlemsstaterne skal sikre, at databaserne er ajourførte, komplette og nøjagtige. Artikel 23 foreskriver regelmæssige efterprøvnings af oplysningerne for at sikre kvaliteten og pålideligheden af oplysningerne i databasesystemet. Disse krav er helt på linje med kravene til kvaliteten af data i artikel 6, stk. 1, litra d), i direktiv 95/46/EF og artikel 4, stk. 1, litra d) i forordning (EF) nr. 45/2001. Endvidere fremgår det af artikel 20, at der ved hjælp af udvalgsproceduren skal fastlægges kriterier for, hvilke ændringer af databasen der ikke er relevante, væsentlige eller nyttige, og som derfor ikke behøver at blive foretaget. EDPS understreger, at disse kriterier bør være i overensstemmelse med kravene til databeskyttelse (jf. også punkt 57-59).

46. Det fremgår af artikel 19, at oplysningerne i den elektroniske database skal opbevares i *mindst* fem år regnet fra udgangen af det første kalenderår, hvor der blev givet adgang til oplysningerne. Der gives ingen begrundelse for denne lagringsperiode. Hvis personoplysninger er omfattet, er bestemmelser om en minimumsperiode uden nogen henvisning til nødvendighedsprincippet i modstrid med kravet i databeskyttelseslovgivningen om, at oplysninger ikke bør lagres længere end nødvendigt. EDPS opfordrer derfor til, at denne bestemmelse tages op til fornyet vurdering under hensyn til forpligtelsen i artikel 6, stk. 1, litra e), i direktiv 95/46/EF og artikel 4, stk. 1, litra e), i forordning (EF) nr. 45/2001, og til at der fastsættes en maksimumsperiode for lagring i de tilfælde, hvor der indgår personoplysninger, og at denne periode kun kan fraviges under særlige omstændigheder.

Oplysninger, der er til rådighed via VIES

47. Kapitel IX i forslaget omhandler oplysninger, der er til rådighed for afgiftspligtige personer. Som der blev redegjort for i punkt 13, giver VIES i øjeblikket afgiftspligtige personer mulighed for at få bekræftet gyldigheden af det momsregistreringsnummer, hvorunder en person har leveret eller modtaget varer eller tjenesteydelser inden for Fællesskabet. Kommissionen foreslår at tilføje en passage om, at bekræftelsen ønskes til brug for denne type aktiviteter, samt at meddele ansøgeren det navn og den adresse, der er knyttet til momsregistreringsnummeret. EDPS mener, at disse regler er i overensstemmelse med kravene til databeskyttelse.

Eurofisc

48. Kommissionens forslag skaber et retsgrundlag for etablering af en fælles operativ struktur med henblik på multilateral samarbejde (Eurofisc). Idéen med denne struktur er at muliggøre hurtig udveksling af målrettede oplysninger mellem alle medlemsstater. Strukturen skal give mulighed for at foretage risikoanalyser og strategiske analyser til fremme af multilateral udveksling af oplysninger. Det fremgår af artikel 36, stk. 2, at de specifikke bestemmelser for udveksling af oplysninger i denne struktur fastlægges efter udvalgsproceduren. I det kapitel, der er udgangspunkt for etablering af strukturen, er der ingen henvisning til kravene til databeskyttelse. EDPS vil gerne understrege - idet der ses bort fra spørgsmålet om gældende bestemmelser, som blev diskuteret i del III - at arten af de anvendte personoplysninger bør præciseres, at de formål, til hvilke personoplysninger efterforskes og udveksles, skal begrænses, og at det bør sikres, at nødvendighedsprincippet overholdes.

IV.2. Andre elementer, der er relevante for databeskyttelse

Artikel 57: princippet om formålsbegrænsning

49. Kapitel XV i forslaget omhandler betingelserne for udveksling af oplysninger. Kapitlet indeholder bestemmelser om

praktiske forhold i forbindelse med udveksling af oplysninger. En enkelt artikel er særlig interessant i forhold til databeskyttelse, nemlig artikel 57. Det fremgår af artiklen, at personer, der benytter oplysninger udvekslet i henhold til forordningen, har tavshedspligt. Selv om der i stk. 5 henvises til direktiv 95/46/EF (jf. nedenstående), sættes tavshedspligten ikke i forbindelse med databeskyttelsesreglerne. EDPS anbefaler, at lovgiveren ligeledes indfører en henvisning i stk. 1 til databeskyttelseslovgivningen.

50. Det ser ud til, at artikel 57, stk. 1, indfører anvendelse af oplysninger til andre formål end dem, der tidligere er nævnt i forordningen. I stk. 3 gives der udtrykkeligt mulighed for at benytte oplysninger til »andre formål«, såfremt oplysningerne i henhold til den bistandsøgte medlemsstats lovgivning kunne benyttes til de samme formål i den bistandsøgte medlemsstat. I den forbindelse vil EDPS gøre opmærksom på princippet om formålsbegrænsning, der er omhandlet i artikel 6, stk. 1, litra b), i direktiv 95/46/EF og artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning (EF) nr. 45/2001. EDPS understreger, at hvis personoplysninger er omfattet, kan disse oplysninger i princippet ikke benyttes til andre formål end det, hvortil de blev indsamlet, medmindre der overholdes strenge betingelser i henhold til artikel 13, stk. 1, i direktivet eller artikel 20, stk. 1, i forordningen (jf. også punkt 51-53). EDPS anmoder derfor lovgiveren om at tage denne bestemmelse op til fornyet vurdering under hensyn til princippet om formålsbegrænsning, jf. artikel 6, stk. 1, litra b), i direktiv 95/46/EF og artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning (EF) nr. 45/2001.

Artikel 57, stk. 5: begrænsning af visse specifikke rettigheder og forpligtelser med hensyn til databeskyttelse

51. Det hedder i betragtning 35, at det med henblik på anvendelsen af denne forordning bør overvejes at begrænse visse rettigheder og forpligtelser, der er fastsat ved direktiv 95/46/EF. Der henvises til artikel 13, stk. 1, litra e), i direktivet, hvor der gives mulighed for sådanne begrænsninger. I forslaget tilføjes det til denne betragtning, at denne begrænsning er nødvendig og forholdsmæssig i betragtning af medlemsstaternes potentielle indtægtstab og oplysningernes afgørende betydning for en effektiv bekæmpelse af sving.

52. Betragtningen uddybes i artikel 57, stk. 5. Efter oplysningen om, at enhver form for lagring eller udveksling af oplysninger i henhold til forordningen er underlagt gennemførelsesbestemmelserne til direktiv 95/46/EF (jf. punkt 23), hedder det videre, at »medlemsstaterne med henblik på den korrekte anvendelse af denne forordning dog begrænser rækkevidden af de forpligtelser og rettigheder, der er fastsat i artikel 10, artikel 11, stk. 1, og artikel 12 og 21 i direktiv 95/46/EF i det omfang, det er nødvendigt for at beskytte de interesser, der er nævnt i artikel 13, litra e), i nævnte direktiv«. De nævnte artikler omhandler den oplysningspligt, som den registeransvarlige har over for

den registrerede (artikel 10 og 11), retten til indsigt i de oplysninger, der vedrører den registrerede (artikel 12), og den nationale databeskyttelsesmyndigheds pligt til at føre et offentligt tilgængeligt register over databehandlinger (artikel 21).

53. EDPS understreger, at artikel 13, litra e), i direktiv 95/46/EF giver muligheder for undtagelser fra visse bestemmelser i direktivet og skal fortolkes indskrænkende. EDPS anerkender, at det under visse omstændigheder kunne anses for at være nødvendigt med henblik på forebyggelse og afsløring af afgiftssvig midlertidigt at tilsidesætte pligten til på forhånd at informere den registrerede og retten til at få indsigt i disse oplysninger. I artikel 13 i direktiv 95/46/EF kræves det imidlertid, at 1) en sådan begrænsning er fastsat i »lovmæssige foranstaltninger«, og at 2) begrænsningen »er en nødvendig foranstaltning af hensyn til« en af de interesser, der er opført på listen. Den nuværende tekst til den foreslåede artikel 57, stk. 5, afspejler ikke det første krav, da der ikke henvises til det nødvendige retsgrundlag. EDPS opfordrer derfor indtrængende lovgiveren til at medtage dette krav i artikel 57, stk. 5. Det andet krav kan indfortolkes i vendingen »i det omfang, det er nødvendigt«. Af konsekvenshensyn anbefaler EDPS imidlertid at erstatte denne vending med »hvis det er en nødvendig foranstaltning«. EDPS opfordrer endvidere indtrængende lovgiveren til at forkaste det supplerende punktum i betragtning 35, hvori det hedder, at begrænsningen er nødvendig og forholdsmæssig, da dette punktum er for generelt og ikke har nogen yderligere juridisk værdi.

Gennemsigtighed

54. I artikel 10 og 11 i direktiv 95/46/EF fastsættes det, at den registeransvarlige har pligt til at informere den registrerede, inden oplysningerne indsamles, eller, når oplysningerne ikke er indsamlet hos den registrerede, ved registreringen af oplysningerne. Disse bestemmelser kan betragtes som en uddybelse af det generelle princip om gennemsigtighed, der er en del af den rimelige behandling, der er fastsat i artikel 6, stk. 1, litra a), i direktiv 95/46/EF. EDPS har bemærket, at forslaget ikke indeholder yderligere bestemmelser, der omhandler gennemsigtighedsprincippet, for eksempel om, hvordan systemet meddeles til offentligheden, eller hvordan de registrerede bliver informeret om databehandlingen. EDPF opfordrer derfor indtrængende lovgiveren til at vedtage en bestemmelse, der omhandler gennemsigtigheden i samarbejds- og støttesystemerne.

Artikel 52: Udveksling af oplysninger med tredjelande

55. Artikel 52 lægger op til muligheden for udveksling af oplysninger med tredjelande. Det fastslås, at »de oplysninger, der indhentes i henhold til denne forordning, [kan] videregives til [et] [tredje]land med samtykke fra de

kompetente myndigheder, som har leveret dem, og under overholdelse af deres nationale bestemmelser om videregivelse af personoplysninger til tredjelande«. EDPS glæder sig over, at lovgiveren er klar over de særlige regler, der gælder for udveksling af personoplysninger med lande uden for EU. Af hensyn til klarheden kunne der medtages en udtrykkelig henvisning til direktiv 95/46/EF i teksten, hvor det anføres, at en sådan videregivelse bør være i overensstemmelse med de nationale regler til gennemførelse af bestemmelserne i kapitel IV i direktiv 95/46/EF, der omhandler videregivelse af personoplysninger til tredjelande.

56. Forslaget henviser kun til medlemsstaternes kompetente myndigheder. Det er uklart, om udveksling af (person)oplysninger med tredjelande også påtænkes på europæisk niveau. Dette er nært knyttet til de spørgsmål, der rejses i del III ovenfor om de gældende bestemmelser for gennemførelsen af Eurofisc. Fællesskabets institutioners eller organers videregivelse af personoplysninger til et tredjeland skal være i overensstemmelse med artikel 9 i forordning (EF) nr. 45/2001. EDPS anmoder lovgiveren om at præcisere dette.

Udvalgsprocedure

57. Som det fremgår af ovenstående analyse, er der flere spørgsmål med relevans for databeskyttelse, der vil blive videreudbygget i regler vedtaget efter udvalgsproceduren, jf. artikel 60 i forslaget (jf. punkt 41, 45 og 48). Selv om EDPS forstår det praktiske behov for at anvende en sådan procedure, ønsker han at understrege, at de vigtigste databeskyttelsehenvisninger og -garantier bør fastsættes i den grundlæggende lov.
58. EDPS ønsker at betone, at hvis der drøftes yderligere regler efter udvalgsproceduren, bør dette ske under hensyntagen til de databeskyttelseskrav, der følger af direktiv 95/46/EF og forordning (EF) nr. 45/2001. EDPS opfordrer endvidere indtrængende Kommissionen til at inddrage EDPS og anmode om rådgivning, hvis der drøftes yderligere regler med databeskyttelsesrelevans. Dette ville for eksempel være tilfældet med oprettelsen af Eurofisc (jf. punkt 48).
59. For at sikre inddragelsen af EDPS, når der på grundlag af udvalgsproceduren vedtages yderligere regler med databeskyttelsesrelevans, anbefaler EDPS, at lovgiveren medtager et tredje stykke i artikel 60, hvori følgende fastsættes: »vedrører gennemførelsesforanstaltningerne behandlingen af personoplysninger, hører Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse«.

V. KONKLUSION OG HENSTILLINGER

60. EDPS er klar over betydningen af at forbedre effektiviteten af foranstaltninger til bekæmpelse af grænseoverskridende svig og opnå en bedre momsopkrævning i grænseoverskridende situationer. EDPS erkender endvidere, at det for at nå disse mål er uundgåeligt, at personoplysninger behandles. EDPS understreger imidlertid, at behandlingen af sådanne oplysninger skal være i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne om databeskyttelse.
61. EDPS har konkluderet på baggrund af en analyse af den retlige ramme, der hidrører fra forordning (EF) nr. 1798/2003, og de tilpasninger, der nu foreslås, at der er en række positive elementer, men at ikke alle kravene i fællesskabsbestemmelserne om databeskyttelse er overholdt.
62. I den her foreliggende udtalelse har EDPS rådet lovgiveren til at gøre følgende:
- Hvad angår spørgsmålet om gældende fællesskabslovgivning om databeskyttelse bør det præciseres, hvilket ansvar der påhviler henholdsvis medlemsstaterne, Kommissionen og Eurofisc med hensyn til overholdelse af disse regler.
 - Hvad angår dataudveksling mellem kompetente myndigheder efter anmodning eller spontant bør man præcisere, hvilken art af personoplysninger der kan udveksles, afgrænse de formål, til hvilke personoplysninger kan udveksles, og vurdere nødvendigheden af videregivelsen eller i det mindste sikre, at nødvendighedsprincippet overholdes.
 - Hvad angår dataudveksling via direkte adgang til de elektroniske databaser bør det udtrykkeligt anføres, at hvad angår personoplysninger må ingen andre data end de allerede definerede indlæses i databasen, eller det bør i det mindste sikres, at automatiseret adgang begrænses til de nævnte kategorier af data. Desuden bør man afgrænse de formål, til hvilke der er direkte adgang til databaserne, sikre, at nødvendighedsprincippet overholdes, og fastsætte en maksimumsperiode for lagring af personoplysninger i databasen, hvor maksimumsperioden kun kan fraviges under særlige omstændigheder.
- Med hensyn til artikel 57 (og betragtning 35)
 - bør der tilføjes en henvisning i stk. 1 til fællesskabslovgivningen om databeskyttelse
 - bør stk. 1 og 3 tages op til fornyet vurdering under hensyn til princippet om formålsbegrænsning, jf. artikel 6, stk. 1, litra b), i direktiv 95/46/EF og artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning (EF) nr. 45/2001
 - bør kravet i artikel 13 i direktiv 95/46/EF om, at en begrænsning af de nævnte rettigheder og forpligtelser skal fastsættes ved en lovmæssig foranstaltning, indføres i stk. 5
 - bør passagen »i det omfang, det er nødvendigt« i stk. 5 erstattes med »hvis det er en nødvendig foranstaltning«
 - bør det foreslåede supplerende punktum i betragtning 35 udgå.
 - Hvad angår princippet om gennemsigtighed bør der vedtages en bestemmelse, der omhandler gennemsigtigheden i samarbejds- og støttesystemerne.
 - Hvad angår udveksling af oplysninger med tredjelande bør der i artikel 52 indføres en udtrykkelig henvisning til kapitel IV i direktiv 95/46/EF, og det bør præciseres, om Kommissionen og/eller Eurofisc påtænker at udveksle personoplysninger med tredjelande.
 - Hvad angår de regler, der vedtages ved udvalgsprocedure, bør der indføres et stk. 3 i artikel 60 med følgende ordlyd: Når gennemførelsesforanstaltningerne vedrører behandlingen af personoplysninger, hører Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse.

Udfærdiget i Bruxelles, den 30. oktober 2009

Peter HUSTINX

Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse