

Formelle Kommentare des EDSB zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 940/2010 des Rates im Hinblick auf die Stärkung der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer

1. Einleitung

Am 30. November 2017 legte die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit dem Titel „*Auf dem Weg zu einem einheitlichen europäischen Mehrwertsteuerraum - Zeit zu handeln, Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 im Hinblick auf die Stärkung der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer*“ (nachstehend „der Vorschlag“) ¹ vor.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen knüpfen an die „*Eckpfeiler*“ eines neuen endgültigen und gemeinsamen EU-Mehrwertsteuerraums, vorgeschlagen im Oktober 2017², und den Aktionsplan im Bereich der Mehrwertsteuer – Auf dem Weg zu einem einheitlichen europäischen Mehrwertsteuerraum: Zeit für Reformen, vorgestellt im April 2016³, an. Der Vorschlag ergänzt ferner das Paket mit Maßnahmen im Bereich Mehrwertsteuer für den elektronischen Geschäftsverkehr vom Dezember 2016⁴, in dem eine engere Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten vorgesehen ist.

Eine der Aufgaben des EDSB besteht in der Beratung der Dienststellen der Kommission bei der Abfassung neuer Legislativvorschläge, die Auswirkungen auf den Datenschutz haben. Der EDSB begrüßt die Tatsache, dass er von der Kommission bereits informell zum Entwurf des Vorschlags konsultiert worden war und Gelegenheit hatte, sich zu Datenschutzaspekten zu äußern.

Der EDSB hat sich in seinen nachstehenden Kommentaren auf die Bestimmungen des Vorschlags beschränkt, die aus dem Blickwinkel des Datenschutzes besonders relevant sind.

Sofern nicht anders angegeben beziehen sich die in den formellen Kommentaren des EDSB erwähnten Artikel auf die Artikel der Verordnung Nr. 904/2010 in der durch den Vorschlag geänderten Fassung.

¹ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2017 „Auf dem Weg zu einem einheitlichen europäischen Mehrwertsteuerraum - Zeit zu handeln, Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 im Hinblick auf die Stärkung der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer“, COM(2017) 706 final, SWD(2017) 428 final.

² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3443_en.htm

³ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss vom 7. April 2016 über einen Aktionsplan im Bereich der Mehrwertsteuer - Auf dem Weg zu einem einheitlichen europäischen Mehrwertsteuerraum: Zeit für Reformen, COM(2016) 148 final.

⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4010_en.htm

2. Kommentare

2.1. Verarbeitung personenbezogener Daten

- 2.1.1. Auch wenn es bei dem Austausch und der Verarbeitung von Informationen im Rahmen der Verwaltungszusammenarbeit und der Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug im Wesentlichen um Informationen über juristische Personen geht, weist der EDSB doch darauf hin, dass hier auch Daten über natürliche Personen betroffen sein können und somit die Datenschutzvorschriften anzuwenden sind. Des Weiteren befand der Gerichtshof der Europäischen Union in den verbundenen Rechtssachen C-92/09 Volker und Markus Schecke GbR gegen Land Hessen und C-93/09 Eifert gegen Land Hessen und Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, dass der Name einer juristischen Person als personenbezogene Daten zu gelten hat, wenn der Name der juristischen Person eine oder mehrere natürliche Personen bestimmt.⁵
- 2.1.2. Wir begrüßen, dass der Vorschlag (in Artikel 55 Absatz 5 und in Erwägungsgrund 19 der Verordnung 904/2010 in der durch den Vorschlag geänderten Fassung) auf den Zweck der Verarbeitung eingeht und den Verweis auf die Richtlinie 95/46/EG durch einen Verweis auf die Datenschutz-Grundverordnung (EU) 2016/679 (nachstehend „DSGVO“) ersetzt.

Auch wenn die Kommission in den Datenaustausch zwischen den zuständigen Behörden nicht unmittelbar eingebunden sein wird, sieht Artikel 55 Absatz 2 doch Folgendes vor: „Personen, die von der Akkreditierungsstelle für Sicherheit der Europäischen Kommission ordnungsgemäß akkreditiert wurden, haben nur in dem Umfang Zugang zu diesen Informationen, wie es für die Pflege, die Wartung und die Entwicklung der von der Kommission betriebenen und von den Mitgliedstaaten zur Durchführung dieser Verordnung genutzten elektronischen Systeme erforderlich ist“.

Folglich wird die Europäische Kommission personenbezogene Daten verarbeiten. Es werden also die für Organe und Einrichtungen der EU geltenden und in der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 niedergelegten Datenschutzvorschriften gelten, einschließlich der Aufsicht durch den EDSB. Im Sinne der Klarheit und um jegliche Zweifel an der Anwendbarkeit der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 auszuräumen, empfehlen wir, einen entsprechenden Verweis in den Vorschlag aufzunehmen.

2.2. Beschränkung von Rechten betroffener Personen und Grundsätze für die Verarbeitung personenbezogener Daten

- 2.2.1. Der EDSB hält fest, dass der Vorschlag scheinbar die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, weitreichende Beschränkungen von Rechten betroffener Personen in ihr nationales Recht aufzunehmen. Artikel 55 Absatz 5 soll nämlich folgendermaßen lauten: „[...] Zur korrekten Anwendung dieser Verordnung begrenzen die Mitgliedstaaten jedoch den Anwendungsbereich der in den Artikeln 12 bis 22 und den Artikeln 5 und 34 der Verordnung (EG) Nr. 2016/679 genannten Pflichten und Rechte, soweit dies notwendig ist, um die in Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe e jener Verordnung genannten Interessen zu schützen.“ Dies

⁵ Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 9. November 2010, verbundene Rechtssachen C-92/09 Volker und Markus Schecke GbR gegen Land Hessen und C-93/09 Eifert gegen Land Hessen und Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung.

liefe auf eine unterschiedslose, allgemeine Beschränkungen der meisten – wenn nicht gar aller – in der DSGVO garantierten Rechte der betroffenen Personen hinaus (also des Rechts auf Information, wenn personenbezogene Daten bei der betroffenen Person erhoben werden, des Rechts auf Information, wenn personenbezogene Daten nicht bei der betroffenen Person erhoben wurden, des Auskunftsrechts der betroffenen Person, des Rechts auf Berichtigung, Löschung, Einschränkung der Verarbeitung, auf Datenübertragbarkeit, des Rechts auf Widerspruch, des Rechts auf automatisierte Einzelentscheidungen einschließlich Profiling, des Rechts auf Information über eine Verletzung des Schutzes personenbezogener Daten).

Der EDSB möchte daran erinnern, dass alle Beschränkungen der Rechte der betroffenen Personen nach den Artikeln 12 bis 22 der DSGVO den in Artikel 23 der Datenschutz-Grundverordnung festgelegten Maßstäben entsprechen müssen. Durch Rechtsvorschriften der Union oder der Mitgliedstaaten, denen der Verantwortliche oder Auftragsverarbeiter unterliegt, können gemäß diesem Artikel die in den Artikeln 12 bis 22 geregelten Pflichten und Rechte im Wege von Gesetzgebungsmaßnahmen beschränkt werden, sofern eine solche Beschränkung den Wesensgehalt der Grundrechte und Grundfreiheiten achtet und in einer demokratischen Gesellschaft eine notwendige und verhältnismäßige Maßnahme darstellt, die eines der im öffentlichen Interesse liegenden aufgelisteten Ziele sicherstellt. In diesem besonderen Fall kann eine Einschränkung von Rechten betroffener Personen unter anderem gerechtfertigt sein kann durch Ziele allgemeinen Interesses (darunter Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von Straftaten) oder durch ein wichtiges wirtschaftliches oder finanzielles Interesse eines Mitgliedstaats oder der EU (darunter Steuerangelegenheiten).

Der EDSB weist ferner darauf hin, dass das Recht auf Auskunft und Berichtigung in Artikel 8 Absatz 2 der EU-Charta der Grundrechte verankert ist und als wesentlicher Bestandteil des Rechts auf Schutz personenbezogener Daten gilt. Gemäß Artikel 8 Absatz 2 der Charta hat „jede Person [...] das Recht, Auskunft über die sie betreffenden erhobenen Daten zu erhalten und die Berichtigung der Daten zu erwirken“. Dem Recht auf Auskunft kommt besondere Bedeutung zu, da es die betroffenen Personen in die Lage versetzt, die anderen im Datenschutzrecht verankerten Rechte auszuüben.⁶ Daher muss jede Ausnahme von diesen wesentlichen Rechten betroffener Personen besonders gründlich geprüft werden.

Eine Ausnahme von diesen Rechten darf nicht über das für das Erreichen ihrer Ziele unbedingt Erforderliche hinausgehen und muss den hohen Maßstäben in Artikel 52 Absatz 1 der Charta entsprechen. Dieser Artikel besagt: „Jede Einschränkung der Ausübung der in dieser Charta anerkannten Rechte und Freiheiten muss gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten. Vorbehaltlich des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfen Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der EU anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen“ (Hervorhebung hinzugefügt).

2.2.2. Wie bereits erläutert, können diese Rechte durch Rechtsvorschriften der Union oder der Mitgliedstaaten innerhalb der von Artikel 23 DSGVO festgesetzten Grenzen

⁶ Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 7. Mai 2009, Rechtssache C-553/07 *College van burgemeester en wethouders van Rotterdam / M.E.E. Rijkeboer*, Rnrrn. 49 bis 54.

beschränkt werden. Artikel 23 Absatz 2 Buchstabe c DSGVO verlangt in einer solchen Gesetzgebungsmaßnahme spezifische Vorschriften über den „Anwendungsbereich der vorgenommenen Beschränkungen“.

Folglich empfehlen wir, in einer eigenen Bestimmung im Vorschlag die Bedingungen (die in jedem Einzelfall mit Blick auf das angestrebte Ziel geprüft werden), unter denen bestimmte spezifische Rechte von betroffenen Personen beschränkt werden dürfen, sowie die erforderlichen Garantien festzulegen.

Soweit obligatorische Ausnahmen von spezifischen Rechten betroffener Personen als gerechtfertigt und verhältnismäßig gelten, **sollten sie im Vorschlag direkt geregelt und nicht den Mitgliedstaaten „übertragen“ (oder ihnen vorgeschrieben) werden.** Der Vorschlag wäre somit eine „Rechtsvorschrift der Union“, wie es in Artikel 23 DSGVO heißt.

Eine andere Möglichkeit wäre, dass der EU-Gesetzgeber den Mitgliedstaaten Spielraum in der Frage gewährt, welche aus der DSGVO abgeleiteten Ausnahmen von Rechten betroffener Personen notwendig und verhältnismäßig sind. In einem solchen Fall sollten die Mitgliedstaaten die Wahl haben (und nicht verpflichtet sein), spezifische Ausnahmen vorzugeben. Sollte dieser Lösung der Vorzug gegeben werden, **empfehlen wir, in Artikel 55 Absatz 5 in der durch den Vorschlag geänderten Fassung „begrenzen die Mitgliedstaaten“ zu ersetzen durch „können die Mitgliedstaaten begrenzen“.**

- 2.2.3. Schließlich halten wir fest, dass der Vorschlag auch mögliche Beschränkungen im Hinblick auf Artikel 5 DSGVO vorsieht, in dem die wesentlichen Grundsätze für die Datenverarbeitung festgelegt sind (Rechtmäßigkeit, Verarbeitung nach Treu und Glauben, Transparenz, Zweckbindung, Datenminimierung, Richtigkeit und Speicherbegrenzung sowie Integrität, Vertraulichkeit und Rechenschaftspflicht des Verantwortlichen).

Wir weisen darauf hin, dass nach Artikel 23 DSGVO Ausnahmen von Artikel 5 DSGVO nur insofern möglich sind, als seine Bestimmungen den in den Artikeln 12 bis 22 und in Artikel 34 vorgesehenen Rechten und Pflichten entsprechen. Folglich sollte der Vorschlag genau regeln, in welchem Ausmaß bezüglich der Anwendung von Artikel 12 bis 22 und Artikel 34 DSGVO Ausnahmen von Artikel 5 DSGVO möglich sind. **Wir empfehlen daher, in Artikel 55 Absatz 5 einen vollständigen Verweis auf Artikel 5 DSGVO aufzunehmen, der die Formulierung enthält „sofern seine Bestimmungen den in den Artikeln ... vorgesehenen Rechten und Pflichten entsprechen“.**

2.3. Datenspeicherfrist

- 2.3.1. Personenbezogene Daten sollten so lange verarbeitet werden, wie es dem Zweck dient, für den sie erhoben wurden, und werden sie für diesen Zweck nicht länger benötigt, sollten sie gelöscht werden, es sei denn, eine Weiterverarbeitung ist im Gesetz vorgesehen und gilt als relevant für einen Zweck, der mit dem ursprünglichen Zweck der Verarbeitung nicht unvereinbar ist.

Wir begrüßen, dass gemäß Artikel 55 Absatz 5 die Speicherung von Informationen auf das für das Erreichen der in Artikel 1 Absatz 1 genannten Zwecke notwendige Maß beschränkt ist.

Bedenkt man jedoch, dass Geschwindigkeit und zügige Antworten bei Untersuchungen zur Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug wie von „*Karussellbetrug*“ eine wesentliche Rolle spielen, sollte die Datenspeicherfrist für operative Informationen im Zusammenhang mit solchen Untersuchungen restriktiver festgelegt werden als in der derzeitigen allgemeinen Bestimmung in Artikel 55 Absatz 5. **Die richtige Datenspeicherfrist sollte unter Berücksichtigung des Zeitraums festgelegt werden, nach dessen Ablauf aufgrund gesetzlicher Verjährungsfristen bei Verstößen gegen das Mehrwertsteuerrecht eine strafrechtliche Verfolgung nicht mehr möglich ist.**

- 2.3.2. Ferner **empfehlen wir nachdrücklich eine Überarbeitung von Artikel 18 des Vorschlags**, wo es heißt, dass „*diese Informationen mindestens fünf Jahre lang ab dem Ende des ersten Kalenderjahres, in dem die Informationen zur Verfügung gestellt wurden, bereitzuhalten*“ sind. **Es sollte eine maximale Datenspeicherfrist für alle nach dem Vorschlag verarbeiteten personenbezogenen Daten festgelegt werden, und Ausnahmen davon sollten nur unter außergewöhnlichen, gebührend begründeten Umständen möglich sein.**

2.4. Gemeinsame Verarbeitung und Analyse von Daten innerhalb von Eurofisc

- 2.4.1. Der Vorschlag führt Bestimmungen über die gemeinsame Verarbeitung und Analyse von Daten innerhalb von Eurofisc ein. Eurofisc ist ein für die Mitgliedstaaten eingerichteter Mechanismus zur Intensivierung ihrer Verwaltungszusammenarbeit bei der Bekämpfung des organisierten Mehrwertsteuerbetrugs und hier vor allem des Karussellbetrugs. Eurofisc ermöglicht einen schnellen und gezielten Austausch von Informationen zwischen allen Mitgliedstaaten über betrügerische Aktivitäten.⁷

Gemäß Artikel 33 Absatz 2 Buchstabe b werden die Mitgliedstaaten im Rahmen von Eurofisc die gemeinsame Verarbeitung und Analyse gezielter Informationen in den Arbeitsbereichen von Eurofisc („*Eurofisc-Arbeitsbereiche*“) durchführen und koordinieren. Erwähnt werden diese Verarbeitungen und Analysen auch in Artikel 34 Absatz 2 (über Mitgliedstaaten, die sich an Eurofisc-Arbeitsbereichen beteiligen) und in Artikel 36 Absatz 2 Buchstabe b (über die Eurofisc-Arbeitsbereichskoordinatoren). Definiert werden weder „*gezielte Informationen*“ noch „*Arbeitsbereiche*“.

Artikel 13 des Vorschlags entnehmen wir, dass sich Eurofisc in der Hauptsache mit den schwersten grenzüberschreitenden Betrugsarten befasst. **Wir empfehlen, im Vorschlag „gezielte Informationen“ und/oder „Arbeitsbereiche“ genauer zu spezifizieren und sie beispielsweise mit den schwersten Verstößen gegen das Mehrwertsteuerrecht zu verknüpfen, wie in Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2017/1371 erwähnt.**⁸

⁷ Eurofisc ist ein dezentrales Netzwerk von Beamten aus den Mitgliedstaaten, die für die Aufdeckung und Strafverfolgung des grenzüberschreitenden Mehrwertsteuerbetrugs zuständig sind. Es wurde eingerichtet mit der Verordnung (EU) Nr. 904/2010 des Rates vom 7. Oktober 2010 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden und die Betrugsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer, ABl. L 268 vom 12.10.2010, S. 1, und nahm seinen Betrieb offiziell am 10. November 2010 auf.

⁸ Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug, ABl. L 198 vom 28.7.2017, S. 29.

- 2.4.2. Des Weiteren können gemäß Artikel 36 Absatz 3 die Eurofisc-Arbeitsbereichskoordinatoren auf eigene Initiative oder auf Ersuchen „*einige der erhobenen und verarbeiteten Daten*“ an Europol und OLAF weiterleiten. Die Formulierung „*einige Informationen*“ ist sehr vage und entspricht als solche nicht den Datenschutzvorgaben. **Wir empfehlen, in Artikel 36 Absatz 3 zu sprechen von „Informationen über die schwerstwiegenden Verstöße gegen das Mehrwertsteuerrecht, wie in Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2017/1371 erwähnt, die in den Zuständigkeitsbereich von Europol bzw. OLAF fallen“.**

2.5. Speicherung und Austausch spezifischer Informationen

- 2.5.1. Gegenstand von Kapitel V des Vorschlags sind die Speicherung und der Austausch von Informationen über Steuerpflichtige und Umsätze. Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe f dieses Kapitels enthält eine genaue Aufstellung der zu speichernden Informationen (also die unter den Buchstaben a und b von Artikel 143 Absatz 2 der Richtlinie 2006/112/EG genannten Mehrwertsteuer-Identifikationsnummern, das Ursprungsland, das Bestimmungsland, der Warencode, die Währung, der Gesamtbetrag, der Wechselkurs, die Preise der einzelnen Gegenstände und das Nettogewicht).

Des Weiteren ist in Artikel 17 Absatz 3 von Durchführungsrechtsakten der Kommission die Rede, in denen die genauen Kategorien der in Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe f genannten Informationen festgelegt werden.

An dieser Stelle ist uns nicht klar, weshalb überhaupt ein Durchführungsrechtsakt erforderlich sein soll, weil in Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe f ja bereits eine genaue Auflistung der zu speichernden Informationen enthalten ist.

- 2.5.2. Desgleichen hinterfragen wir die Verwendung des Ausdrucks „*mindestens*“ in Artikel 21 Absatz 2a im Zusammenhang mit den in Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe f genannten Informationen, denn die in den beiden Artikeln aufgeführten Informationen sind einander sehr ähnlich. Sollte diese Formulierung verwendet worden sein, um eine Weiterverarbeitung der Informationen zu erleichtern, sollte dies im Vorschlag ausdrücklich geregelt werden.

Der EDSB schlägt vor, Artikel 17 Absatz 3 und den Ausdruck „mindestens“ in Artikel 21 Absatz 2a zu streichen.

2.6. Durchführungsrechtsakte

Wir halten fest, dass es mehrere Probleme mit möglicher Relevanz für den Datenschutz gibt (Artikel 17 Absatz 2, Artikel 17 Absatz 3, Artikel 21 Absatz 3, Artikel 21a Absatz 3, Artikel 37), auf die nach dem in Artikel 58 Absatz 2 genannten Prüfverfahren noch näher eingegangen werden soll. **Es ist darauf hinzuweisen, dass alle künftigen Durchführungsrechtsakte im Einklang mit den Datenschutzvorgaben der DSGVO und der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 (in der überarbeiteten Fassung) zu stehen haben. Wir erwarten, dass der EDSB zu gegebener Zeit vor der Annahme solcher etwaigen Durchführungsrechtsakte konsultiert wird.**

3. Schlussfolgerung

Der EDSB begrüßt die Möglichkeit, sich zu dem Vorschlag zu äußern, und steht für Beratung zu allen Datenschutzaspekten in diesem Bereich gerne zur Verfügung.

Brüssel, den 6. März 2018

(gezeichnet)

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI