

Дело C-620/19

Преюдициално запитване

Дата на постъпване в Съда:

20 август 2019 г.

Запитваща юрисдикция:

Bundesverwaltungsgericht (Германия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

4 юли 2019 г.

Жалбоподател в ревизионното производство, въззивник във въззивното производство и ответник в първоинстанционното производство:

Land Nordrhein-Westfalen

Ответник в ревизионното производство, въззиваем във въззивното производство и жалбоподател в първоинстанционното производство:

D.-H. T., действащ в качеството на синдик на J & S Service UG (haftungsbeschränkt)

Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Германия)

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

[...]

по административно дело

образувано по молба на г-н D.-H. T., действащ в качеството на синдик на J & S Service UG (haftungsbeschränkt),
[...] Ойскирхен,

жалбоподател в първоинстанционното производство, въззиваем във въззивното производство и ответник в ревизионното производство,

[...] [ориг. 2]

срещу

Land Nordrhein-Westfalen (провинция Северен Рейн-Вестфалия, Германия),
[...]

ответник в първоинстанционното производство,
въззивник във въззивното производство
и жалбоподател в ревизионното производство,

[...]

заинтересована страна:

Vertreter des Bundesinteresses beim при Bundesverwaltungsgericht
(представител на федералното правителство към Федерален
административен съд, Германия)
[...] Берлин,

седми състав на Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд,
Германия)
[...]

на 4 юли 2019 г. определи:

Спира производството по делото.

На основание на член 267ДФЕС моли Съда на Европейския съюз да се произнесе по следните преюдициални въпроси за тълкуването на Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните) (ОВ L 119, 2016 г., стр. 1): **[ориг. 3]**

1. Отнася ли се член 23, параграф 1, буква й) от Регламент (ЕС) 2016/679 също и до защитата на интересите на данъчните органи?

2. При положителен отговор, включва ли изразът „изпълнението по гражданскоправни искове” също и защитата на данъчните органи срещу гражданскоправни искове и трябва ли тези искове вече да са предявени?

3. Допуска ли разпоредбата на член 23, параграф 1, буква д) от Регламент 2016/679, която се отнася до защита на важен финансов интерес на държава членка в областта на данъчното облагане, ограничаване на правото на достъп по член 15 от Регламент (ЕС) 2016/679 с цел противопоставяне на гражданскоправни отменителни

искове, които могат да бъдат предявени в производство по несъстоятелност срещу данъчните органи?

М о т и в и :

I

- 1 Жалбоподателят в първоинстанционното производство е синдик. Той иска от компетентната данъчна служба данъчна информация за длъжника по несъстоятелността, който е дружество, регистрирано като „Unternehmergeellschaft“, за да провери възможността за предявяване на отменителни искове в производството по несъстоятелност.
- 2 Данъчната служба отхвърля подадената от него на основание Informationsfreiheitsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (Закон за достъпа до информация на провинция Северен Рейн-Вестфалия) молба за достъп до информация относно опасността от мерки за принудително изпълнение и издаването на заповеди за изпълнение, получени плащания, датата на узнаването на неплатежоспособността на длъжника, като и предаване на извлечения от спестовни сметки за всички видове данъци, платени чрез тези сметки за данъчните периоди от март 2014 г. до юни 2015 г.
- 3 Verwaltungsgericht (Административен съд, Германия) по същество уважава подадената срещу това решение жалба. Oberverwaltungsgericht (Висш административен съд, Германия) отхвърля подадената от ответната провинция жалба: правото на информация не отпада поради специфични за сектора разпоредби в данъчното процесуално право, нито пък са налице основания за изключването му. Въпреки че исканата информация действително попада по същество в обхвата на защита на данъчната тайна, тя не следва да се третира като поверителна както спрямо синдика, така и [ориг. 4] спрямо засегнатото лице, до чиито данъчни отношения се отнася. С откриването на производството по несъстоятелност правото на разпореждане с данъчните данни се прехвърля на синдика. Това прехвърляне обхваща също търговски тайни и данъчни данни, доколкото е необходимо за правилното управление на масата на несъстоятелността и развитието на производството по несъстоятелност. Синдикът може да иска от длъжника по несъстоятелността информация за всички отношения, които се отнасят до производството. Задължението за сътрудничество на длъжника по несъстоятелността включва и задължението за освобождаване на данъчната служба от данъчна тайна; в това отношение интересът му от опазване на тайната трябва да отстъпи на заден план.
- 4 С ревизионната жалба, допусната за разглеждане от въззивната инстанция поради принципното значение на делото, ответникът в първоинстанционното производство поддържа своето искане за отхвърляне на първоинстанционната жалбата.

II

5 Производството следва да бъде спряно и до Съда на Европейския съюз следва да се отправят формулираните в диспозитива на определението преюдициални въпроси (член 267 ДФЕС).

6 1. Релевантните разпоредби на правото на Съюза са член 1, параграф 1, член 4, точка 1, член 15 и член 23, параграф 1, букви д), и) и й) от Регламент (ЕС) 2016/679.

7 2. Относимите разпоредби на националното право са въведени в Abgabenordnung (Данъчен кодекс, наричан по-нататък „АО“) по време на ревизионното производство със закон от 17 юли 2017 г. [...] и са в сила от 25 май 2018 г. Тези разпоредби предвиждат:

8 Член 2а. Приложно поле на разпоредбите относно обработката на лични данни

„(3) Разпоредбите на настоящия закон и данъчните закони, които се отнасят до обработката на лични данни, не се прилагат, когато правото на [ориг. 5] Европейския съюз, и по-специално Регламент (ЕС) 2016/679 [...] в приложимата към случая редакция се прилага пряко или в съответствие с параграф 5.“

„(5) Освен ако не е предвидено друго, разпоредбите на Регламент (ЕС) 2016/679, на настоящия закон и на данъчните закони, които се отнасят до обработката на лични данни на физически лица, се прилагат съответно по отношение на всяка информация, свързана с идентифицирани или които могат да бъдат идентифицирани

1. починали физически лица или

2. организации, персонифицирани или неперсонифицирани обединения на лица и имущества.“

9 Член 32е. Връзка с други искания за достъп до информация

„Когато субект на данни или трето лице има право да иска достъп до информация от данъчен орган на основание Informationsfreiheitsgesetz от 5 септември 2005 г. (BGBl.IS. 2722) в приложимата му към случая редакция или на основание съответните закони на провинциите, се прилагат респективно членове 12—15 от Регламент (ЕС) 2016/679 във връзка с членове 32а—32d. В тези случаи са изключени допълнителни искания на информация. Член 30, параграф 4, точка 2 не се прилага в това отношение.“

10 Член 32b. Задължение на данъчен орган за предоставяне на информация, когато личните данни не са получени от субекта на данните

„(1) Данъчният орган не е длъжен да предоставя на субекта на данни по член 14, параграфи 1, 2 и 4 от Регламент (ЕС) 2016/679, освен в предвидените в член 14, параграф 5 от Регламент (ЕС) 2016/679 и член 31с, параграф 2 случаи, и когато:

1. предоставянето на информацията

a) би възпрепятствало правилното изпълнение на задачите от компетентността на данъчни или други публични органи по смисъла на член 23, [ориг. 6] параграф 1, букви г)—з) от Регламент (ЕС) 2016/679 или

b) [...]

и по тази причина интересът на субекта на данни от предоставянето на информация отстъпва на заден план. Член 32а, параграф 2 се прилага *mutatis mutandis*.“

11 Член 32с. Право на достъп на субекта на данните

„(1) Право на субекта на данните да иска от данъчен орган достъп до информацията по член 15 от Регламент (ЕС) 2016/679 не съществува, когато:

1. няма задължение за предоставяне на информация на субекта на данни в случаите по член 32b, параграфи 1 или 2,

2. предоставянето на информация би възпрепятствало данъчния орган при установяването, упражняването или защитата по гражданскоправни искове или при защитата срещу предявени срещу него гражданскоправни искове по смисъла на член 23, параграф 1, буква й) от Регламент (ЕС) 2016/679; като задълженията за предоставяне на информация съгласно гражданското право се запазват,

[...]“.

III

12 Преюдициалните въпроси са от значение за разрешаването на спора. От отговора на тези въпроси зависи изходът на делото по ревизионната жалба. Съдът следва да отговори на тези въпроси, тъй като те нито са изяснени в досегашната му практика, нито отговорите им са очевидни. По преюдициалното запитване и отделните преюдициални въпроси от значение са следните съображения:

13 Регламент (ЕС) 2016/679 не се прилага пряко по отношение на фактите по случая; не става дума нито за лични [ориг. 7] (данъчни) данни на физическо лице по смисъла на член 1, параграф 1, член 4, точка 1 от Регламент (ЕС) 2016/679, нито за право на достъп на субекта на данните, произтичащо от законодателството в областта на защитата на данните, съгласно член 15 от

Регламент (ЕС) 2016/679. Статутът на субекта на данни от гледна точка на правото в областта на защитата на личните данни е изцяло личен и не се включва в масата на несъстоятелността, поради което и не може да бъде прехвърлен с прехвърлянето на права на управление и разпореждане към синдика съгласно член 80, параграф 1 от *Insolvenzordnung* (Закон за несъстоятелността, наричан по-нататък „InsO”). Съдът обаче, с цел гарантиране на единното тълкуване на правото на Съюза, многократно е постановявал, че е компетентен и по такива преюдициални запитвания относно разпоредби на правото на Съюза, при които фактите по главното производство не попадат в приложното поле на правото на Съюза, но въпросните разпоредби от правото на Съюза са пряко и безусловно приложими по силата на препращане в националното право към съдържанието им (вж. решения на Съда от 16 март 2006 г., C-3/04, *ECLI:EU:C:2006:176*, *Poseidon Catering BV*, т. 14 и сл., и от 18 октомври 2012 г., C-583/10, *ECLI:EU:C:2012:638*, *Nolan*, т. 45 и сл.).

- 14 Тези условия за изпълнени в случая. С внесените в Данъчния кодекс допълнения законодателят има за цел — както е видно по-специално от член 2а, параграфи 3 и 5 от АО — като излезе извън прякото приложно поле на Регламент (ЕС) 2016/679, в съответствие с общия принцип на Данъчния кодекс, да предвиди единни процесуални правила — които често представляват и правила относно обработката на лични данни — за всички лица, които независимо от правната си форма са субекти на данъчното или данъчно процесуалното право [...]. Не са налице данни в подкрепа на извода, че тази нормативна цел се ограничава до данъци, които са определени от правото на Съюза. Освен това обработка на данните, при която се прави разграничение по платци на данъка и видове данъци — както е посочено в съдебното заседание от представителите на отговорното за изменението на Данъчния кодекс Федерално министерство на финансите — би било технически невъзможно.
- 15 В същото време целта на националния законодател по същество е да подчини съществуващите права на достъп до информация съгласно законите за достъп до информация на федералната държава и на провинциите на това единно данъчно процесуално право **[ориг. 8]** и по този начин да премине към закони за достъп до информация, които са специфични за сектора данъчни данни. Това е целта на член 32е от АО. Изключено е тази разпоредба да бъде тълкувана като препратка към правно основание. Такова тълкуване би означавало, че предвиденото в посочената разпоредба съответно прилагане на членове 12—15 от Регламент (ЕС) 2016/679 във връзка с членове 32а—32d от АО върху искания за достъп до информация от трети лица, без същите да са субекти на данни, винаги води до изключване на права и по този начин се обезсмисля. С оглед на формулировката на член 32е, второ и трето изречение от АО подобно разбиране на нормата се отдалечава от смисъла ѝ. Съгласно изложеното от представителите на Федералното министерство на финансите в съдебното заседание то не отговаря и на изложената в член 32е, второ и трето изречение от АО цел на

разпоредбата, да ограничи правата на достъп до информация — доколкото са предвидени в законите за достъпа до информацията на федералната държава и провинциите — в смисъла на горна граница до степента, произтичаща от Данъчния кодекс.

16 В този контекст не става дума за „разделно“ тълкуване на новите разпоредби в Данъчния кодекс, от една страна, за факти, които, са обхванати от правото на Съюза, и от друга страна, за факти, които, не са обхванати от него.

17 По първия въпрос:

От отговора на този въпрос зависи дали данъчен орган изобщо има право да откаже достъп до данъчни данни на платеща на данъци като се позове на член 23, параграф 1, буква й) от Регламент (ЕС) 2016/679. Очевидно националният законодател е изхождал от това схващане, като се има предвид ясният текст на член 32с, параграф 1, точка 2 от АО, който според мотивите към закона се основана на член 23, параграф 1, буква й) от Регламент (ЕС) 2016/679 и освен това изрично се позовава на тази разпоредба. Някои експерти в тази област обаче считат, че отворените клаузи на член 23, параграф 1, буква и) и й) от Регламент (ЕС) 2016/679 се отнасят за частноправни субекти; в това отношение буква й) има в крайна сметка само изясняваща функция спрямо широко формулираната буква и), която има за цел защитата на правата и свободите на други лица [...] **[ориг. 9]**[...]. Това становище се подкрепя от обстоятелството, че защитата на важни обществени интереси е предмет на член 23, параграф 1, букви а)—з) от Регламент (ЕС) 2016/679. Например, важни финансови интереси на държавата по бюджетните и данъчните въпроси могат да бъдат защитени въз основа на член 23, параграф 1, буква д) от Регламент (ЕС) 2016/679.

18 По втория въпрос:

Доколкото данъчни органи могат по принцип да се позовават член 23, параграф 1, буква й) от Регламент (ЕС) 2016/679 е необходимо да се изясни въпросът дали понятието „изпълнението по гражданскоправни иски“ включва и защитата срещу гражданскоправни иски. Според преценката на националният законодател — видна ясно както от формулировката, така и от мотивите за приемането на член 32с, параграф 1, точка 2 от АО [...] — случаят е такъв. В това отношение, според доводите на представителите на Федералното министерство на финансите в съдебното заседание, с оглед на стремежа към съответствие с правото на Съюза изричното посочване на член 23, параграф 1, буква й) от Регламент (ЕС) 2016/679 в член 32с, параграф 1, точка 2 от АО цели да изясни, че става дума само за защитата срещу гражданскоправни иски по смисъла на тази разпоредба.

19 Член 32с, параграф 1, точка 2 от АО следва да гарантира, че с цел еднакво и законосъобразно данъчно облагане и обезпечаване на данъчните приходи при гражданскоправни претенции данъчните органи не са поставени нито в

по-благоприятно, нито в по-неблагоприятно положение спрямо други длъжници и кредитори; следователно задълженията за предоставяне на достъп до информация следва да се основават единствено на гражданското право [...]. Разпоредбата цели да се коригира „ориентираната в подкрепа на синдика“ практика на административните съдилища относно искания за достъп до информация съгласно законите за достъп до информация на федералната държава и провинциите [...]. Съгласно тази практика правата на управление и разпореждане на синдика по член 80, параграф 1 от InsO включват и информация от обхвата на данъчната тайна, която е необходима за проверката на възможността за предявяване на отменителни **[ориг. 10]** искове срещу данъчните органи в производство по несъстоятелност, съгласно членове 129 и сл. от InsO [...]. Вследствие на тази съдебна практика синдиките могат да искат от данъчните органи достъп до данъчни данни на длъжниците по несъстоятелността, които им позволяват редовно да проверяват възможността да предявят срещу данъчните органи отменителни искове в производство по несъстоятелност. По отношение на други кредитори на длъжника по несъстоятелността синдикът е ограничен до гражданскоправни претенции за достъп до информация, които не са засегнати изрично от член 32с, параграф 1, точка 2 от АО. Съгласно постоянната практика на Bundesgerichtshof (Федерален върховен съд, Германия) обаче гражданскоправните претенции за достъп до информация зависят от това дали има приет за основателен отменителен иск в производство по несъстоятелност и дали става въпрос само за уточняване на естеството и обхвата на претенцията. Следователно, докато не е установено задължение за връщане, синдикът трябва да иска от длъжника по несъстоятелността цялата необходима информация [...]. Вследствие на това синдикът може да иска информация от други кредитори едва на значително по-късен етап от производството; член 32с, параграф 1, точка 2 от АО трябва да изключи занапред произтичащото от това по-неблагоприятно положение на данъчните органи.

- 20 Необходимо е да се изясни въпросът дали тази нормативна цел може да бъде постигната с член 23, параграф 1, буква й) от Регламент (ЕС) 2016/679. Разпоредбата дава право на националния законодател при определени условия да приема ограничителни разпоредби, за да гарантира изпълнението по гражданскоправни искове. Според общоприетото разбиране понятието „изпълнение“ се отнася до носителя на правата (кредитора) и се използва предимно като синоним на изпълнение на претенция, която вече е установена по същество; същото би трябвало да означава понятието „the enforcement“ в текста на английски език или „l'exécution“ в текста на френски текст на Регламент (ЕС) 2016/679. Следователно защитата срещу гражданскоправни искове не може лесно да се включи в понятието „изпълнение“. Това важи в още по-голяма степен, като се има предвид, че в член 9, параграф 2, буква е), член 17, параграф 3, буква д), член 18, параграф 1, буква в) и параграф 2, член 21, параграф 1 второ изречение и член 49, параграф 1, буква д) от Регламент **[ориг. 11]** (ЕС) 2016/679 законодателят на Съюза прави разграничение между понятията установяване, упражняване

или защита (на правни претенции). В това отношение не е ясно дали защитата на правни претенции включва и защитата срещу такива претенции [...].

21 В случай че понятието „изпълнението по гражданскоправни иски“ включва защитата на данъчните органи срещу такива иски, възниква следващият въпрос дали иските (в случая отменителни иски в производство по несъстоятелност) трябва вече да са предявени срещу лицето, към което може да е насочена претенцията, или е достатъчно информацията да е поискана, за да се проверят тези претенции. Неясно формулираният член 32с, параграф 1, точка 2 от АО е насочена към защитата на данъчния орган „срещу предявени срещу него гражданскоправни иски [...]“. Ако „предявявам“ (на немски език: „geltend machen“) се разбира като синоним на „претендирам“ (на немски език: „fordern“), „твърдя“ (на немски език: „behaupten“), „предявявам искане“ (на немски език: „anmelden“), „изисквам“ (на немски език: „beanspruchen“) или „изпълнявам“ (на немски език: „durchsetzen“), понятието „предявени“ предполага, че носителят на правата (кредиторът) вече ги е предявил срещу лицето, към което може да бъде насочена претенция (длъжника), тоест при всички случаи тази претенция е по същество конкретизирана. Обратно, самата възможност — която все още предстои да бъде проверена по-подробно с помощта на изисканите данъчни данни — за предявяване на отменителни иски в производство по несъстоятелност срещу данъчните органи, не е достатъчна. Ако правото на достъп до информация бъде изключено едва след предявяване на отменителния иск в производство по несъстоятелност, нормата при всички случаи би загубила в още по-голяма степен смисъла си, тъй като преди това синдикът вече ще е получил необходимите данни. Поради изложеното настоящият съдебен състав тълкува член 32с, параграф 1, точка 2 от АО в съответствие с неговото недвусмислено значение и цел в смисъл, че понятието „предявени“ обхваща и „подлежащи на предявяване“, съответно „потенциални“ иски. Спорно е и е необходимо да се изясни дали това тълкуване се подкрепя и от член 23, параграф 1, буква й) от Регламент (ЕС) 2016/679.

22 По третия въпрос:

Накрая е необходимо да бъде изяснен въпросът дали национална разпоредба, съгласно която правото на достъп по член 15 от Регламент (ЕС) 2016/679 се ограничава с цел предотвратяването на [ориг. 12] потенциални отменителни иски в производство по несъстоятелност срещу данъчен орган, може да се основава на член 23, параграф 1, буква д) от Регламент (ЕС) 2016/679.

23 Според националния законодател нормативната цел на член 32с, параграф 1, точка 2 от АО е при гражданскоправни претенции данъчният орган да не е поставен нито в по-благоприятно, нито в по-неблагоприятно положение спрямо други длъжници и кредитори, включително в интерес на еднаквото и

законосъобразно данъчно облагане и обезпечаването на данъчните приходи; тези две цели представляват важни цели от широк обществен интерес по бюджетните и данъчните въпроси по смисъла на член 23, параграф 1, буква д) от Регламент (ЕС) 2016/679 [...]. С оглед на текста на член 32с, параграф 1, точка 2 от АО и мотивите към закона настоящият съдебен състав приема по-конкретно, че законодателят от самото начало е искал да се възползва от отворената клауза в член 23, параграф 1, буква г) от Регламент (ЕС) 2016/679. От систематична гледна точка това схващане се подкрепя от обстоятелството, че той се е позовал на отворените клаузи в член 23, параграф 1, букви г)—з) от Регламент (ЕС) 2016/679 (само) в други разпоредби, например в член 32b, параграф 1, точка 1, буква а) от АО, към който препраща член 32с, параграф 1, точка 1 от АО. Независимо от това не може със сигурност да се изключи, че член 32с, параграф 1, точка 2 от АО може при условията на евентуалност да се основава и на член 23, параграф 1, буква д) от Регламент (ЕС) 2016/679.

- 24 В случая това не е сигурно. Исканата данъчна информация представлява интерес не за материалноправните данъчни претенции, а преди всичко за свързаните с несъстоятелността парични наличности, като евентуално обжалваеми правни актове по смисъла на член 129, параграф 1 от InsO. Следователно насочената срещу данъчния орган претенция на синдика за връщане на престации, които са обжалвани в производство по несъстоятелност, не спада към претенциите от данъчно правоотношение. Отменителният иск в производството по несъстоятелност води единствено до недействителност на правно действие, което ощетява кредиторите, но не и до недействителност на задължението, което стои в основата на това действие. Напротив, отменителният иск в производството по несъстоятелност не засяга правното основание на оспорвана престация — в случая данъчните претенции. Насрещната страна по отменителния иск трябва да върне предоставената от длъжника по несъстоятелността престация, но запазва своето първоначално удовлетворено, но понастоящем отново **[ориг. 13]** дължимо вземане (член 144, параграф 1 от InsO), което може да се включи в масата на несъстоятелността [...]. Следователно наличието на равно третиране на данъчни служби и други кредитори, което се цели с член 32с, параграф 1, точка 2 от АО, всъщност засяга финансови интереси на държавата, тъй като данъчният орган може да се наложи да върне събраните данъчни постъпления и те да бъдат включени в масата на несъстоятелността. Въпросът обаче дали интересът от защита срещу това „връщане“ представлява оправдана „важна цел“ по смисъла на член 23, параграф 1, буква д) от Регламент (ЕС) 2016/679, е най-малкото спорен, особено като се има предвид, че при всички случаи не е установена пряка връзка с гарантирането на еднакво и законосъобразно данъчно облагане и обезпечаване на данъчните приходи. Както е видно от разпоредбата на член 32а, параграф 2 от АО, към която препраща член 32b, параграф 1, второ изречение от АО, в това отношение националният законодател също е имал предвид предимно други случаи.

[...]

РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ