

Mål C-175/20**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

14 april 2020

Hänskjutande domstol

Administratīvā apgabaltiesa (Lettland)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

11 mars 2020

Klagande, sökande i första instans:

SIA SS

Motpart:

Valsts ieņēmumu dienests (skattemyndigheten, Lettland)

Saken i målet vid den nationella domstolen

Talan om ogiltigförklaring av ett beslut som fattats av motparten (skattemyndigheten), genom vilket denna avslög sökandens begäran om omprövning och fastställde den begäran om information som skickats till sökanden, med motiveringen att beslutet strider mot bestämmelserna i förordning (EU) 2016/679 (allmän dataskyddsförordning) (nedan kallad dataskyddsförordningen).

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

På grundval av artikel 267 FEUF vill den hänskjutande domstolen att EU-domstolen ska tolka flera bestämmelser i dataskyddsförordningen. Den frågar för det första om det är möjligt att tillämpa kraven i den förordningen, bland annat i artikel 5.1, på en begäran om information som har utfärdats av skattemyndigheten, för det andra huruvida det finns ett berättigat mål som kan motivera en begäran om uppgifter avseende en icke-avgränsad mängd och tidsperiod, utan att syftet med behandlingen av dessa uppgifter anges och utan att kretsen av berörda

personer specificeras, och för det tredje vilka kriterier som ska tillämpas för att fastställa huruvida skattemyndigheten, som handlar som personuppgiftsansvarig, förvisar sig om att behandlingen av personuppgifter uppfyller kraven i den förordningen, bland annat beträffande personuppgiftsbehandlingslegitimitet, att den avser enskilda fall, samt dess syften, omfattning och form.

Tolkningsfrågor

- 1) Ska kraven i den allmänna dataskyddsförordningen tolkas så att en begäran om information som har utfärdats av skattemyndigheten, som den i förevarande mål, genom vilken det begärs att information ska lämnas som innehåller en stor mängd personuppgifter, ska uppfylla kraven i den allmänna dataskyddsförordningen (bland annat i artikel 5.1)?
- 2) Ska kraven i den allmänna dataskyddsförordningen tolkas så att skattemyndigheten får frånga bestämmelserna i artikel 5.1 i förordningen, även om skattemyndigheten inte har någon sådan befogenhet enligt den gällande lagstiftningen i Republiken Lettland?
- 3) Vid tolkningen av kraven i den allmänna dataskyddsförordningen, kan det då anses finnas ett berättigat mål som motiverar en skyldighet, som ålagts genom en begäran om information som den i förevarande mål, att tillhandahålla samtliga begärda uppgifter avseende en icke-avgränsad mängd och tidsperiod, utan att ange något slutdatum för verkställandet av denna begäran om information?
- 4) Vid tolkningen av kraven i den allmänna dataskyddsförordningen, kan det då anses finnas ett berättigat mål som motiverar en skyldighet, som ålagts genom en begäran om information som den i förevarande mål, att tillhandahålla samtliga begärda uppgifter, även om det i begäran om information inte anges (eller det anges på ett ofullständigt sätt) vilket syftet är med utlämnandet av informationen?
- 5) Vid tolkningen av kraven i den allmänna dataskyddsförordningen, kan det då anses finnas ett berättigat mål som motiverar en skyldighet, som ålagts genom en begäran om information som den i förevarande mål, att tillhandahålla samtliga begärda uppgifter, även om det i praktiken avser absolut alla berörda personer som har annonserat under rubriken "Personbilar" i en portal?
- 6) Vilka kriterier ska tillämpas för att pröva huruvida skattemyndigheten, som handlar som personuppgiftsansvarig, i vederbörlig ordning förvisar sig om att behandlingen av personuppgifter (vilken även innefattar inhämtandet av informationen) uppfyller kraven i den allmänna dataskyddsförordningen?

- 7) Vilka kriterier ska tillämpas för att pröva huruvida en begäran om information som den i förevarande mål är vederbörligen motiverad och läggs fram i ett enskilt fall?
- 8) Vilka kriterier ska tillämpas för att pröva huruvida behandlingen av personuppgifter görs i den utsträckning det är nödvändigt och på ett sätt som är förenligt med kraven i den allmänna dataskyddsförordningen?
- 9) Vilka kriterier ska tillämpas för att pröva huruvida skattemyndigheten, som handlar som personuppgiftsansvarig, förvissas sig om att behandlingen av personuppgifter uppfyller kraven i artikel 5.1 i den allmänna dataskyddsförordningen (ansvarsskyldighet)?

Anförda unionsbestämmelser

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG: skäl 1 och 31, artikel 5 (Principer för behandling av personuppgifter), artikel 6 (Laglig behandling av personuppgifter) och artikel 23 (Begränsningar), punkt 1 e.

Anförda nationella bestämmelser

Likums "Par nodokļiem un nodevām" (lagen om skatter och avgifter): artikel 15.6 (i den lydelse som gällde vid tidpunkten för begäran om information).

Fizisko personu datu apstrādes likums (lagen om behandling av personuppgifter): artikel 25.1.

Domstolens praxis

Domstolens dom av den 16 januari 2019, Deutsche Post (C-496/17, EU:C:2019:26), punkt 53.

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i målet vid den nationella domstolen

- 1 Den 28 augusti 2018 skickade chefen för Nodokļu kontroles pārvalde (skatteinspektionen) vid Valsts ieņēmumu dienests (skattemyndigheten) (nedan kallad VID) en begäran om information till sökanden, i vilken denne i enlighet med artikel 15.6 i lagen om skatter och avgifter uppmanades att ge VID förnyad tillgång till information om annonsörernas telefonnummer och chassinumren för de fordon som fanns i annonserna som publicerades i portalen www.ss.com som sökanden skötte och att senast den 3 september 2018 lämna information om de

annonser som publicerats under rubriken ”Personbilar” i nämnda portal under perioden mellan den 14 juli och den 31 augusti 2018. Sökanden ombads att skicka informationen elektroniskt i ett format där det var möjligt att sälla och välja ut uppgifter. Sökanden uppmanades även att se till att filen innehöll följande information: länk till annonsen, annonstext, bilmärke, modell, chassinummer, pris och säljarens telefonnummer. Om det inte var möjligt att bevilja förnyad tillgång, uppmanades sökanden att ange skälet till detta och att tillhandahålla informationen i fråga beträffande annonser som publicerats föregående månad, senast den tredje dagen i varje månad.

- 2 Sökanden begärde omprövning hos VID:s tillförordnade generaldirektör och bestred begäran om information. Enligt sökanden saknar omfattningen av begäran om information stöd i lag (det anges inte vilken mängd information som ska tillhandahållas) och den åsidosätter proportionalitetsprincipen och principen om minimering av behandlingen av personuppgifter som fastställs i dataskyddsförordningen, vilken VID i egenskap av personuppgiftsansvarig ska iaktta, eftersom den begärda informationen är personuppgifter. I begäran om information preciseras inte någon konkret krets av berörda och inte heller syftet med eller omfattningen av den planerade behandlingen, eller under hur lång tid skyldigheten [att tillhandahålla information] ska föreligga.
- 3 Genom beslut av den 30 oktober 2018 (nedan kallat beslutet) avslag VID denna begäran om omprövning och fastställde begäran om information.
- 4 I skälen till beslutet anges i korthet att skattemyndigheten när den behandlar dessa uppgifter, utövar de uppgifter och befogenheter som lagen föreskriver. Närmare bestämt har skattemyndigheten ansvar för uppbörd och övervakning av skatter, avgifter och andra pålagor och den är enligt lag skyldig att inom ramen för dessa uppgifter utöva tillsyn över fysiska och juridiska personers ekonomiska och finansiella verksamhet för att säkerställa att dessa pålagor betalas in till statskassan och till unionens budget. Det ligger i allmänhetens intresse att uppbörden av skatt sker på lämpligt vis. För att kunna utföra dessa uppgifter har tjänstemännen vid VID enligt lag befogenhet att inhämta de handlingar och den information som krävs för att kunna bokföra och registrera beskattningsgrundande händelser eller för att övervaka skatter och avgifter. Bland annat anges det i artikel 15.6 i lagen om skatter och avgifter (i den lydelse som gällde vid tidpunkten då begäran om information utfärdades) att den som tillhandahåller tjänster i form av publicering av annonser på Internet, är skyldig att på begäran av skattemyndigheten lämna information som den förfogar över om de beskattningsbara personer som har publicerat annonser med hjälp av dessa tjänster och om de annonser som de har publicerat. I artikel 25.1 i lagen om behandling av personuppgifter föreskrivs det att behandling av sådana uppgifter är tillåten när minst en av de skäl som anges i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen föreligger. Bestämmelserna i artikel 6.2 och 6.3 i förordningen, som rör behandling av uppgifter för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse, utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning som utförs av den personuppgiftsansvarige, specificeras i de

rättsakter som rör respektive område. Den konfidentiella information som motparten förfogar över skyddas dessutom i lag, bland annat genom förbudet att vidarebefordra den till anställda vid skattemyndigheten.

- 5 Sökanden väckte talan om ogiltigförklaring av beslutet vid Administratīvā rajona tiesa (förvaltningsdomstol i första instans), och gjorde gällande att det konkreta syftet med behandlingen och vilken mängd uppgifter som behövdes för detta inte heller angavs i beslutet. Sökanden anser således att beslutet åsidosätter de principer för behandling av personuppgifter som föreskrivs i artikel 5 i dataskyddsförordningen, vilka motparten i egenskap av personuppgiftsansvarig borde ha iakttagit, nämligen att ange klart definierade kriterier för att välja ut den begärda informationen med avseende på en specifik krets av identifierbara personer.
- 6 Genom dom av den 21 maj 2019 ogillade Administratīvā rajona tiesa talan och fann i korthet att motpartens argument var välgrundat, enligt vilket det inte får föreskrivas några begränsningar avseende den mängd information som skattemyndigheten kan få tillgång till med avseende på någon person, såvida det inte anses att informationen i fråga inte överensstämmer med skattemyndighetens mål. Enligt Administratīvā rajona tiesa råder det ingen tvekan om detta, eftersom den begärda informationen är nödvändig för att kunna identifiera odeklarerad ekonomisk verksamhet och bestämmelserna i dataskyddsförordningen är bara tillämpliga på sökanden i egenskap av tjänsteföretag men inte på VID.
- 7 Sökanden överklagade den domen till den hänskjutande domstolen och upprepade de argument som denne anfört såväl i den inledande begäran om omprövning som i den talan som sökanden väckt i första instans rörande motpartens skyldighet att redovisa sina överväganden avseende nyttan med mängden begärd information och att iaktta proportionalitetsprincipen, eftersom sökanden anser att motparten i samband med denna begäran om information också bör anses vara personuppgiftsansvarig och därmed ska uppfylla kraven i förordningen. Enligt sökanden föreskriver dataskyddsförordningen inte några undantag som innebär att en nationell myndighet inte behöver uppfylla kraven där utan kan behandla personuppgifter efter eget skön.
- 8 Sökanden yrkade att den hänskjutande domstolen skulle begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen rörande tolkningen av bestämmelserna i dataskyddsförordningen.

Parternas huvudsakliga argument i målet vid den nationella domstolen

- 9 Sökanden anser att dataskyddsförordningen är tillämplig i förevarande mål, eftersom motparten ska anses vara personuppgiftsansvarig i den mening som avses i förordningen, vad beträffar de personuppgifter som samlats in genom begäran om information, och att motparten därför ska uppfylla de krav som föreskrivs i den. Enligt sökanden har motparten emellertid genom utfärdandet av begäran om information åsidosatt proportionalitetsprincipen, eftersom motparten

kräver att sökanden varje månad ska tillhandahålla en stor mängd uppgifter rörande ett icke-avgränsat antal annonser, utan att ange några konkreta beskattningsbara personer mot vilka en skattekontroll har påbörjats. Sökanden gör gällande att det i begäran om information inte anges hur länge sökandens skyldighet att tillhandahålla motparten den information som nämns i begäran gäller. Sökanden anser således att motparten har åsidosatt de principer för behandling av personuppgifter som föreskrivs i artikel 5 i dataskyddsförordningen (laglighet, korrekthet och öppenhet). Enligt sökanden anges det varken i begäran om information eller i motiveringen till beslutet inom vilken konkret ram som den av motparten planerade behandlingen av informationen ska ske (syfte), eller hur omfattande information som krävs (uppgiftsminimering). Sökanden anser att myndigheten bör föra in tydligt definierade kriterier i begäran om information som ska ligga till grund för urvalet av den information som myndigheten behöver med avseende på en viss bestämd krets av identifierbara personer.

- 10 Motparten anser, på grundval av det resonemang som redovisats i punkt 4 i denna sammanfattning, att de krav som föreskrivs i unionslagstiftningen inte kan påverka innehållet i det överklagade beslutet.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 11 Tvisten handlar om vilka bestämmelser som är tillämpliga och om hur de ska tolkas, samt om huruvida den rättsliga motivering som finns i VID:s begäran om information och i skälen till beslutet, motiverar den skyldighet som sökanden har ålagts genom det överklagade myndighetsbeslutet.
- 12 Den 23 november 2016 infördes ändringar i artikel 15 i lagen om skatter och avgifter, vilka trädde i kraft den 1 januari 2017, och en punkt 6 lades till den artikeln.
- 13 Det överklagade myndighetsbeslutet bygger på artikel 15.6 i lagen om skatter och avgifter (i den lydelse som gällde vid tidpunkten då begäran om information utfärdades), i vilken det föreskrevs att den som tillhandahåller tjänster i form av publicering av annonser på Internet, är skyldig att på begäran av skattemyndigheten lämna information som den förfogar över om de beskattningsbara personer som har publicerat annonser med hjälp av dessa tjänster och om de annonser som de har publicerat.
- 14 Av skälen till lagändringen framgår att bland annat aspekter rörande proportionalitet beaktades, mot bakgrund av dataskyddslagstiftningen. I skälen anges att för att VID ska få identifiera odeklarerad ekonomisk verksamhet på Internet, måste bland annat de som tillhandahåller tjänster i form av publicering av annonser åläggas att tillhandahålla skattemyndigheten de uppgifter som de förfogar över eller lagrar rörande andra beskattningsbara personers ekonomiska verksamhet. Den lagstiftning som ger VID befogenhet att begära denna information är också proportionell mot bakgrund av bestämmelserna i dataskyddslagstiftningen. Fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter

och bland annat rätten till respekt för privatlivet, skyddas, vad beträffar behandling av personuppgifter, av Fizisko personu datu aizsardzības likums (lagen om skydd av fysiska personers personuppgifter). Den rätten bygger på artikel 96 i Latvijas Republikas Satversme (Republiken Lettlands författning), som föreskriver att envar har rätt till respekt för sitt privatliv, sin bostad och sin korrespondens. Vidare föreskrivs i artikel 116 i författningen att den rätten får begränsas i de fall som anges i lagen för att skydda andra personers rättigheter, det demokratiska politiska styrelseskicket och den allmänna säkerheten, välfärden och moralen. Bestämmelserna i lagförslaget har ett legitimt syfte, nämligen att främja välfärden i samhället. Genom att bekämpa skatteflykt ökar skatteuppbörden och företagsklimatet förbättras. Genom att begära information från de bolag som anges i lagförslaget, kan VID dessutom få fram information som det generellt inte är möjligt att få fram på andra mindre ingripande sätt, med beaktande av principerna om digital ekonomi (till exempel lagrar vissa bolag information i digital form om andra beskattningsbara personers internethandel eller om intäkter från försäljning av varor eller tjänster i den digitala miljön). Vidare samlar VID inte in mer information än vad som krävs för att uppnå ett berättigat syfte. Den information som samlas in från ... dem som tillhandahåller tjänster i form av publicering av annonser på internet, är den som är nödvändig för att identifiera den ekonomiska aktören och... innehåller uppgifter rörande de beskattningsbara personernas ekonomiska verksamhet och inte rörande privatlivet. Mot bakgrund av detta är nyttan för samhället större än inskränkningen av personernas rättigheter, vilket innebär att bestämmelserna i lagförslaget är proportionerliga.

- 15 [I dess nuvarande lydelse, som var tillämplig] vid den tidpunkt då beslutet att begära förhandsavgörande fattades, föreskrivs i artikel 15.6 att de som tillhandahåller tjänster i form av publicering av annonser på Internet är skyldiga att på begäran av skattemyndigheten, tillhandahålla den information som de har tillgång till rörande de publicerade annonserna och de som har publicerat dem (annonsörerna). En begäran om omprövning eller ett överklagande av skattemyndighetens begäran om information har inte suspensiv verkan.
- 16 Denna bestämmelse identifierar nu inte längre någon konkret krets av personer, vilket innebär att den inte föreskriver att den som tillhandahåller tjänster för publicering av annonser på internet ska tillhandahålla information om *de beskattningsbara personer* som har publicerat annonser med hjälp av dessa tjänster och om de annonser som de har publicerat.
- 17 Det är i förevarande mål oomtvistat att det finns ett nära samband mellan verkställandet av VID:s begäran om information och behandlingen av personuppgifter.
- 18 Det är även oomtvistat att VID har befogenhet att samla in uppgifter som de som tillhandahåller tjänster för publicering av annonser på internet förfogar över som är nödvändiga för att vissa skatteförvaltningsåtgärder ska kunna vidtas. Sökanden godtar att lämna den information som skattemyndigheten behöver, under förutsättning att begäran görs i enlighet med kraven i dataskyddsförordningen.

- 19 Det som är omtvistat är således i vilken mån VID får begära information och om den mängd information som begärs får vara obegränsad. Vidare framgår det av den begäran om information som är aktuell i förevarande mål att all information ska tillhandahållas senast den tredje dagen i varje månad och att det inte finns någon gräns för hur länge denna skyldighet ska gälla.
- 20 Tvisten handlar även om vilken typ av information som ska ingå i begäran om information, mot bakgrund av att den verksamhet vid myndigheterna som innebär att personuppgifter behandlas i den mening som avses i artikel 4.2 i dataskyddsförordningen, ska iaktta unionslagstiftningen om skydd av sådana uppgifter (se domstolens dom av den 16 januari 2019 *Deutsche Post*, C-496/17, EU:C:2019:26, punkt 53).
- 21 Artikel 15.6 i lagen om skatter och avgifter föreskriver inte vilket innehåll begäran om information ska ha. VID gör gällande att den behöver all information om alla berörda parter. Skattemyndigheten vill i korthet göra fortlöpande och uttömmande kontroller för att undersöka om det skett dolda transaktioner, om det har bedrivits en odeklarerad näringsverksamhet och om det är nödvändigt att vidta konkreta skatteförvaltningsåtgärder.
- 22 Av skälen till den ovannämnda lagändringen kan slutsatsen dras att det redan slagits fast att det förelåg en proportionalitet mot bakgrund av dataskyddslagstiftningen. Det har emellertid konstaterats att det finns motsägelser vad beträffar de krav som föreskrivs i dataskyddsförordningen.
- 23 Frågorna om tolkning av bestämmelserna i dataskyddsförordningen inom ramen för denna tvist har inte varit föremål för någon djupgående analys. Det råder ingen tvekan om att behandlingen av den information som begäran om information avser kan påverka de grundläggande rättigheterna för en stor krets av personer (eftersom personerna i fråga inte identifieras i begäran om information) och därför får behandlingen av de ifrågavarande uppgifterna inte ske utan att kraven i dataskyddsförordningen är uppfyllda. Vad beträffar den begäran om information som är aktuell i förevarande mål, bör det påpekas att dess motivering är bristfällig, även om det i viss mån uppvägs av motiveringen till beslutet. Det går inte att entydigt dra slutsatsen att denna begäran om information kan anses vara vederbörligen motiverad och att den läggs fram i ett enskilt fall och att den inte avser all information som finns under rubriken ”Personbilar”, eftersom skattemyndigheten i korthet vill göra en fortlöpande och uttömmande kontroll.
- 24 Den hänskjutande domstolen hyser tvivel om huruvida den behandling av personuppgifter som VID planerar att göra sker i överensstämmelse med de bestämmelser för dataskydd som är tillämpliga på behandlingens ändamål, i den mening som avses i skäl 31 i dataskyddsförordningen.
- 25 Inom ramen för prövningen av förevarande mål är det nödvändigt att klarlägga om behandlingen av personuppgifter sker på ett öppet sätt för de berörda personerna, om den information som ingår i begäran om information har begärts för vissa

bestämda, uttryckliga och berättigade, ändamål, och om behandlingen av personuppgifter bara görs i den mån det är strängt nödvändigt för att VID ska kunna utöva sina uppgifter (dataminimering), i den mening som avses i artikel 5.1 i dataskyddsförordningen.

- 26 För att kontrollera om dessa krav är uppfyllda, behöver kraven i dataskyddsförordningen tolkas på rätt sätt mot bakgrund av omständigheterna i förevarande mål. Rättsakterna innehåller inte några särskilda kriterier för att klarlägga huruvida den personuppgiftsansvarige vederbörligen förvissat sig om att bestämmelserna i artikel 5.1 i dataskyddsförordningen uppfylls (ansvarsskyldighet). Den lettiska lagstiftningen innehåller inte några mer specifika bestämmelser rörande problematiken kring tillämpningen av bestämmelserna i dataskyddsförordningen vad beträffar en behandling av personuppgifter som den i förevarande mål. Det är således nödvändigt att få klarlagt vilka kriterier som ska ligga till grund för bedömningen av huruvida VID:s begäran om information i allt väsentligt iakttar de grundläggande rättigheterna och friheterna och huruvida den ifrågavarande begäran om information kan anses vara nödvändig och proportionerlig i ett demokratiskt samhälle, för att värna om viktiga mål på skatte- och budgetområdet som är av allmänt intresse i unionen och i Lettland.
- 27 Det bör beaktas att det i den ifrågavarande begäran om information inte hänvisas till någon ”konkret utredning” som VID har gjort i den mening som avses i bestämmelserna i förordningen.
- 28 I den ifrågavarande begäran om information begärs inte information om konkreta personer, utan om alla berörda personer som har publicerat annonser under rubriken ”Personbilar” i portalen. Det begärs dessutom att denna information ska tillhandahållas senast den tredje dagen i varje månad (vilket innebär att sökanden ska tillhandahålla VID all information som rör annonser som publicerats månaden innan).
- 29 Mot bakgrund av detta hyser den hänskjutande domstolen tvivel om huruvida detta förfaringsätt från en nationell myndighets sida kan anses uppfylla kraven i dataskyddsförordningen.
- 30 Vid ställningstagandet till huruvida det var lämpligt att vända sig till Europeiska unionens domstol för att begära ett förhandsavgörande, har den hänskjutande domstolen beaktat följande:
- 1) De tvivel som finns kring den riktiga tolkningen av dataskyddsförordningen.
 - 2) Betydelsen av en riktig tolkning av unionslagstiftningen för att medlemsstaternas bestämmelser ska tillämpas på ett enhetligt sätt.
 - 3) Avsaknaden av konkret definierade kriterier som kan ligga till grund för prövningen av huruvida den personuppgiftsansvarige vederbörligen har förvissat sig om att behandlingen av uppgifterna (vilket även innefattar inhämtandet av information) uppfyller kraven i förordningen.

- 4) Den avgörande betydelse som EU-domstolens tolkning har för att avgöra det aktuella målet på ett korrekt och rimligt sätt.

ARBETS
DOKUMENT