

**Sag C-200/23****Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

28. marts 2023

**Forelæggende ret:**

Varhoven administrativen sad (Bulgarien)

**Afgørelse af:**

21. marts 2023

**Kassationsappellant:**

Agentsia po vpisvaniyata

**Indstævnte i kassationssagen:**

OL

**Hovedsagens genstand**

Hovedsagen blev indledt ved kassationsappel iværksat af Agentsia po vpisvaniyata (agenturet for registreringer, herefter »AV«) til prøvelse af dom afsagt af Administrativen sad Dobrich (forvaltningsdomstolen i Dobrich), hvorved en skrivelse fra AV's Izpalnitelen direktor (administrerende direktør) blev erklæret ugyldig, og AV blev dømt til at betale erstatning på 500 BGN til OL for den immaterielle skade i form af negative følelser og oplevelser, som hun oplevede som følge af denne skrivelse, hvorved hendes ret til sletning i henhold til artikel 17, stk. 1, i forordning 2016/679 blev tilsidesat.

**Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen**

Fortolkning af EU-retten, artikel 267 TEUF

## Præjudicielle spørgsmål

- 1) Kan artikel 4, stk. 2, i direktiv 2009/101/EF fortolkes således, at den forpligter medlemsstaten til at tillade offentliggørelse af en selskabsaftale, som i henhold til artikel 119 i Targovski zakon (handelsloven) er underlagt et krav om registrering, når denne foruden selskabsdeltagernes navne, som i henhold til artikel 2, stk. 2, i Zakon za targovskia register i registara na yuridicheskite litsa s nestopanska tsel (lov om handelsregisteret og registreret over ikke-erhvervsmæssige juridiske personer) er underlagt obligatorisk offentliggørelse, også indeholder yderligere personoplysninger? Ved besvarelsen af dette spørgsmål skal det bemærkes, at agenturet for registreringer er en institution i den offentlige sektor, over for hvilken direktivets bestemmelser, som har direkte virkning, ifølge Domstolens faste praksis kan påberåbes (dom af 7.9.2006, Vassallo, C-180/04, ECLI:EU:C:2006:518, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).
- 2) Kan det – såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende – lægges til grund, at agenturets behandling af personoplysninger under de omstændigheder, som udløste tvisten i hovedsagen, er nødvendig for registreringer som omhandlet i artikel 6, stk. 1, litra e), i forordning 2016/679 af hensyn til udførelse af en opgave i samfundets interesse eller som henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige har fået pålagt?
- 3) Kan – såfremt de to første spørgsmål besvares bekræftende – en national bestemmelse som artikel 13, stk. 9, i lov om handelsregisteret og registreret over ikke-erhvervsmæssige juridiske personer anses for lovlig, idet det heri bestemmes, at det i tilfælde af, at en ansøgning eller bilagene til denne ansøgning indeholder personoplysninger, som ikke er påkrævet ved loven, lægges til grund, at de personer, der har stillet oplysningerne til rådighed, har givet samtykke til agenturets behandling af disse oplysninger og til, at der gives offentlig adgang til dem, uanset 32., 40. 42., 43. og 50. betragtning til forordning 2016/679 som præcisering med hensyn til muligheden for en »friwillig offentliggørelse« også af personoplysninger som omhandlet i artikel 4, stk. 2, i direktiv 2009/101/EF?
- 4) Er det med henblik på at gennemføre forpligtelsen i henhold til artikel 3, stk. 7, i direktiv 2009/101/EF, hvorefter medlemsstaterne træffer de fornødne foranstaltninger for at hindre uoverensstemmelse mellem indholdet af bekendtgørelsen i henhold til stk. 5 og indholdet af registeret eller aktmappen og for at tage hensyn til tredjemands interesse i at gøre sig bekendt med de væsentlige dokumenter vedrørende selskabet samt at få visse oplysninger om dette, som nævnes i tredje betragtning til dette direktiv, lovligt at indføre nationale bestemmelser, som fastsætter en procedure (ansøgningsformularer, indgivelse af kopier af dokumenter, hvori personoplysninger er skjult) for udøvelsen af en fysisk persons ret i henhold til artikel 17 i forordning 2016/679 til at få personoplysninger om sig selv

- slettet af den dataansvarlige uden unødigt forsinkelse, hvis de personoplysninger, som forlanges slettet, er en del af offentliggjorte (bekendtgjorte) dokumenter, som er blevet stillet til rådighed for den dataansvarlige i henhold til en lignende procedure af en anden person, som med denne handling også fastlagde formålet med den af denne person foranledigede behandling?
- 5) Handler agenturet for registreringer i den situation, der ligger til grund for tvisten i hovedsagen, kun som dataansvarlig med hensyn til personoplysningerne, eller er den pågældende også modtager af disse, hvis formålene med behandlingen af oplysningerne som en del af de dokumenter, der blev forelagt til bekendtgørelse, blev fastlagt af en anden dataansvarlig?
  - 6) Udgør en fysisk persons egenhændige underskrift en information om en identificeret fysisk person, henholdsvis er den omfattet af begrebet »personoplysninger« som defineret i artikel 4, nr. 1), i forordning 2016/679?
  - 7) Skal begrebet »immateriel skade« som omhandlet i artikel 82, stk. 1, i forordning 2016/679 fortolkes således, at der skal foreligge en mærkbar ulempe og en objektivt konstaterbar påvirkning af personlige interesser, for at det kan lægges til grund, at der er tale om en immateriel skade, eller er det tilstrækkeligt, at den registrerede blot har været udsat for et kortvarigt tab af kontrollen over sine oplysninger som følge af offentliggørelsen af personoplysninger i handelsregisteret, idet dette ikke har haft nogen mærkbare eller skadelige konsekvenser for den registrerede?
  - 8) Kan udtalelsen i henhold til artikel 58, stk. 3, litra b), i forordning 2016/679 fra den nationale tilsynsmyndighed, Komisia za zashtita na lichnite danni (kommissionen for beskyttelse af personoplysninger), nr. 01-116(20)/01.02.2021, hvorefter agenturet for registreringer ikke har nogen retlige muligheder for eller beføjelser til af egen drift eller efter anmodning fra den registrerede at begrænse behandlingen af allerede offentliggjorte oplysninger, lovligt anses for bevis som omhandlet i artikel 82, stk. 3, i forordning 2016/679 for, at agenturet for registreringer ikke er skyld i den begivenhed, der medførte skaden for den fysiske person?

### **Anførte EU-retlige forskrifter og Domstolens retspraksis**

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse) (herefter »databeskyttelsesforordningen«): 4., 32., 40., 42., 43., 50. og 65. betragtning samt artikel 2, 4, 6, 17, 58 og 82

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/101/EF af 16. september 2009 om samordning af de garantier, som kræves i medlemsstaterne af de i traktatens

artikel 48, stk. 2, nævnte selskaber til beskyttelse af såvel selskabsdeltagernes som tredjemands interesser, med det formål at gøre disse garantier lige byrdefulde: Tredje og fjerde betragtning, artikel 2, litra a), artikel 3 og artikel 4, stk. 2

### **Anførte nationale forskrifter**

Targovski zakon (handelsloven, herefter »TZ«): artikel 115, nr. 3, og artikel 119

Zakon za targovskia register i registara na juridicheskite litsa s nestopanska tsel (lov om handelsregisteret og registeret over ikke-erhvervsmæssige juridiske personer, herefter »lov om handelsregisteret«): artikel 2, 3, 6 og 11

Naredba № 1 ot 14 fevruari 2007 г. za vodene, sahranyavane i dostap do targovskia register i do registara na juridicheskite litsa s nestopanska tsel (bekendtgørelse nr.1 af 14.2.2007 om føring, opbevaring og adgang til handelsregisteret og registeret over ikke-erhvervsmæssige juridiske personer): art. 6

### **Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen**

- 1 OL er selskabsdeltager i »Praven Shtit Konsulting« OOD, som den 14. januar 2021 blev registreret i handelsregisteret, der føres af AV. Sammen med ansøgningen om registrering blev der indgivet en selskabsaftale underskrevet af selskabsdeltagerne af 30. december 2020, som indeholdt OL's tre navne, hendes identifikationsnummer, nummeret på hendes identitetskort samt dettes udstedelsesdato og -sted og hendes adresse. Aftalen blev registreret og bekendtgjort i den form, som den blev indleveret i.
- 2 Den 8. juli 2021 anmodede OL AV om at slette hendes personoplysninger i selskabsaftalen og erklærede, at hun, såfremt behandlingen beroede på hendes samtykke, trak dette tilbage.
- 3 AV's manglende reaktion på denne anmodning blev indbragt for Administrativen sad Dobrich (forvaltningsdomstolen i Dobrich), som ved endelig dom annullerede AV's stiltiende afvisning af at slette OL's personoplysninger og hjemviste sagen til AV til fornyet afgørelse.
- 4 I forbindelse med gennemførelsen af denne dom (og yderligere en dom afsagt af Administrativen sad Haskovo (forvaltningsdomstolen i Haskovo) med lignende indhold, men vedrørende den anden selskabsdeltager, RS), blev der affattet en skrivelse nr. 66-00-758/26.01.2022, hvori det anføres, at der for at gøre det muligt at imødekomme anmodningen om sletning af personoplysningerne skal indgives en bekræftet kopi af selskabsaftalen for »Praven Shtit Konsulting« OOD, hvor selskabsdeltagernes personoplysninger, med undtagelse af de i loven foreskrevne, er skjult.

- 5 Den 31. januar 2022 henvendte OL sig direkte til Administrativen sad Dobrich (forvaltningsdomstolen i Dobrich) og anlagde sag til prøvelse af AV's skrivelse nr. 66-00-758/26.01.2022 samt en erstatningssag med påstand om erstatning på 200 BGN på grund af den immaterielle skade, der er opstået for hende som følge af denne skrivelse, som tilsidesætter hendes rettigheder i henhold til forordning 2016/679.
- 6 Uden at have modtaget en kopi af selskabsaftalen med skjulte personoplysninger om selskabsdeltagerne slettede AV den 1. februar 2022 af egen drift OL's identifikationsnummer, nummeret på hendes identitetskort samt dettes udstedelsesdato og -sted og hendes adresse. OL's tre navne og hendes underskrift blev ikke slettet.
- 7 Med sin dom, som nu er blevet appelleret til den forelæggende ret, erklærede Administrativen sad Dobrich (forvaltningsdomstolen i Dobrich) den anfægtede skrivelse fra AV's administrerende direktør for ugyldig og dømte AV til at betale erstatning til OL på 500 BGN med tillæg af lovbestemt rente af hovedkravet fra den 26. januar 2022 og indtil fuldstændig betaling. Erstatningen blev tilkendt på grund af den immaterielle skade i form af negative følelser og oplevelser som følge af skrivelsen, hvorved hendes ret til sletning i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 17, stk. 1, blev tilsidesat, og som førte til ulovlig behandling af OL's personoplysninger, som var indeholdt i den i handelsregisteret bekendtgjorte selskabsaftale.
- 8 Administrativen sad Dobrich (forvaltningsdomstolen i Dobrich) fastslog, at skrivelsen af 26. januar 2022 var i strid med den endelige dom, og at den ulovlige behandling af den fysiske persons personoplysninger dermed blev fortsat under tilsidesættelse af databeskyttelsesforordningens artikel 17 og artikel 2, stk. 2, i lov om handelsregisteret. Med henblik på at begrunde ansvaret i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 82 og fastsætte erstatningens størrelse tog Administrativen sad (forvaltningsdomstolen) hensyn til, at skrivelsen, hvorved tilsidesættelsen ifølge domstolens konstateringer blev begået, er dateret den 26. januar 2022, og at AV den 1. februar 2022 slettede OL's identifikationsnummer, nummeret på hendes identitetskort samt dettes udstedelsesdato og -sted og hendes adresse, mens hendes underskrift fortsat ikke blev slettet. Den anså det for dokumenteret, at OL i denne periode led under psykiske og følelsesmæssige oplevelser, nemlig angst og uro på grund af det mulige misbrug, afmagt og skuffelse fordi det var umuligt at beskytte hendes personoplysninger, og at disse oplevelser har en direkte årsagssammenhæng med skrivelsen af 26. januar, ved hvilken der på trods af anmodningen om sletning, hendes manglende samtykke til den fortsatte behandling og den endelige dom ikke blev taget skridt til at slette personoplysningerne uden unødigt forsinkelse.
- 9 AV har iværksat appel til den forelæggende ret til prøvelse af den del af dommen, hvorved skrivelsen annulleres, og der tilkendes erstatning. Appellen begrundes med, at skrivelsen ikke er en individuel forvaltningsakt, men har karakter af en information om den planlagte procedure for den forlangte sletning af

personoplysningerne. Det anføres udtrykkeligt som argument, at AV ikke kun er ansvarlig for behandling af personoplysninger, men også er modtager af disse oplysninger, som indgives af ansøgerne i registreringsproceduren, og at det, hvis der var blevet indgivet en selskabsaftale med skjulte oplysninger, ville have været muligt at behandle de fysiske personers personoplysninger under anvendelse af mulighederne for at begrænse adgangen til dele af dem. Til støtte for dette argument har AV påberåbt sig udtalelse nr. PNMD-61-116(30)/2021 fra Komisiya za zashtita na lichnite dannii af 1. februar 2021, som blev udstedt til AV under udøvelse af den nationale tilsynsmyndigheds beføjelser i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 58, stk. 3, litra b).

### **De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter**

- 10 AV har gjort gældende, at der ikke foreligger en ulovlig handling, da der i forbindelse med den oprindelige ansøgning om registrering af handelselskabet af 10. januar 2021 ikke blev indgivet en selskabsaftale med skjulte personoplysninger, hvorefter ansøgeren den 12. januar 2021 blev opfordret til at indgive en kopi af selskabsaftalen, hvori de personoplysninger, som ikke er omfattet af bekendtgørelsespligten, var skjult. Opfordringen blev ikke efterkommet, hvorefter registreringen fandt sted, og selskabsaftalen blev offentliggjort i den form, hvori den blev indgivet (dvs. med de ikke skjulte personoplysninger). AV har anført, at der ikke findes nogen mulighed for at ændre omstændighederne vedrørende registrering og offentliggørelse, og at manglende indgivelse af en selskabsaftale, hvori personoplysningerne [ikke] er skjult, ikke er en begrundelse for principielt at afvise registreringen. Efter AV's opfattelse informerer skrivelsen af 26. januar 2022 blot om den lovbestemte procedure, hvorefter allerede offentliggjorte personoplysninger slettes.
- 11 AV anser det ikke for dokumenteret, at der som følge af skrivelsen af 26. januar 2022 er opstået en skade, beskrevet som »følelse af afmagt og skuffelse«, på grund af umuligheden af at beskytte personoplysningerne; hvis OL faktisk følte uro, fordi hendes oplysninger var offentligt tilgængelige, havde hun mulighed for at indgive en kopi af selskabsaftalen med skjulte personoplysninger til AV til brug for bekendtgørelsen for at forhindre, at dette fortsatte, i stedet for at gå omvejen via domstolene.
- 12 Desuden har AV bestridt, at der foreligger en årsagssammenhæng mellem skrivelsen af 26. januar 2022 og OL's følelsesmæssige oplevelser.
- 13 OL har afvist AV's anbringender i deres helhed og er af den opfattelse, at AV er den dataansvarlige for behandling af personoplysninger, og at det ikke er tilladt at lægge de forpligtelser, der påhviler AV med hensyn til at slette fysiske personers personoplysninger, over på andre. Hun har påberåbt sig retspraksis, hvorefter den nationale tilsynsmyndigheds udtalelse om beskyttelse af personoplysninger er i strid med forordning 2016/679, og udførligt begrundet sit standpunkt om, at AV's behandling af personoplysninger sker i strid med EU-retten; herom er der allerede

udsendt meddelelser til Europa-Kommissionen, nr. CHAP(2022)0864/18.02.2022, og til Ministar na pravosadieto (justitsminister), nr. 014-00-118/18.05.2022.

### **Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen**

- 14 Foruden den ovenfor nævnte dom fra Administrativen sad Haskovo (forvaltningsdomstolen i Haskovo), med RS, den anden selskabsdeltager i »Praven Shtit Konsulting« OOD som procesdeltager, foreligger der talrige andre retsafgørelser, som behandler retten i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 17, stk. 1, under lignende faktiske omstændigheder. Ved dom nr. 789/25.10.2023 afsagt af Varhoven administrativen sad (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Bulgarien) blev dom nr. 167/04.052022 afsagt af Administrativen sad Dobrich (forvaltningsdomstolen i Dobrich) ophævet, for så vidt som AV blev dømt til at betale erstatning til en fysisk person på 500 BGN på grund af en immateriel skade i form af negative følelser og oplevelser som følge af en skrivelse fra AV's administrerende direktør, hvis indhold var identisk med indholdet i skrivelsen af 26. januar 2022. Varhoven administrativen sad (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) fastslog, at det, efter at den fysiske persons personoplysninger i selskabsaftalen er blevet slettet ex officio, og denne del af sagen er afsluttet, ikke er muligt at træffe afgørelse om et selvstændigt søgsmål vedrørende erstatning for afvisningen af at slette oplysningerne.
- 15 Forud for denne dom og hovedsagen er gået talrige andre tvister, som opstod på grund af fysiske personers anmodninger til AV om at slette deres personoplysninger, som var offentliggjort i de offentlige registre, som administreres af AV. Afhængigt af de konkrete formulerede klager og de procesretlige skridt henholdsvis afsagte domme i første instans er der blevet udviklet en retspraksis hos Varhoven administrativen sag (øverste domstol i forvaltningsretlige sager), som er sidste instans, som kan opdeles i tre grupper af domme.
- 16 I den første gruppe lægges det til grund, at retten behandler en klage over en skrivelse med abstrakt indhold og karakter af information, hvorom det anføres, at det er en individuel forvaltningsakt fra AV's administrerende direktørs side, men skrivelsen har ingen af de egenskaber, som gælder for en sådan [forvaltnings]akt, der kan anfægtes efter denne procedure, således at de sager, der indledes med sådanne klager, ikke kan antages til realitetsbehandling.
- 17 Den anden gruppe omfatter domstolens domme i sager vedrørende søgsmål, som er rettet mod en afvisning fra AV af at slette personoplysningerne, således at søgsmålene blev antaget til realitetsbehandling, men sagerne af procesretlige grunde blev hjemvist til AV til fornyet behandling: I en del af denne gruppe blev der draget retlige konklusioner, hvorefter behandlingen af personoplysninger er ulovlig, idet det i artikel 13, stk. 9, i lov om handelsregisteret lægges til grund, at der foreligger samtykke, og dette er i strid med databeskyttelsesforordningen.

- 18 Den tredje gruppe af afgørelser ophæver ligeledes dommene i første instans af procesretlige grunde og hjemviser sagerne til fornyet behandling med oplysninger om retsanvendelsen.
- 19 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at selv om der formelt ikke foreligger modstridende praksis fra domstolen i den højeste instans, som træffer afgørelser om tvisterne vedrørende anvendelsen af forordning 2016/679, findes der ikke en entydig forståelse hos parterne og domstolene i Bulgarien. I dommenes begrundelser anføres det for størstedelens vedkommende, at Komisiya za zashtita na lichnite danni afgav en fejlagtig udtalelse, hvori den gav en forkert udtalelse om AV's beføjelser med hensyn til anmodninger til denne om sletning af personoplysninger. En sådan modstridende fortolkning af databeskyttelsesforordningens bestemmelser i udtalelsen fra den nationale tilsynsmyndighed og i domme, som kun er bindende for parterne i retssagen, er betegnende for vaskelighederne med at finde den gældende EU-rets sande indhold. Risikoen for forkert fortolkning af de relevante bestemmelser i et stort antal sager, som verserer for forskellige instanser, kan kun undgås gennem forelæggelse af en præjudiciel anmodning for Domstolen, hvorved den gældende rets indhold forklares med almindelig bindende virkning.
- 20 Den praksis fra Domstolen, som er den forelæggende ret bekendt, nemlig dom af 9. marts 2017, Manni (C-319/15, EU:C:2017:197), af 7. maj 2007, Rijkeboer (C-553/07, EU:C:2009:293), og af 24. september 2019, GC m.fl. (C-136/17, EU:C:2019:773), besvarer ikke de spørgsmål, der er relevante for en korrekt afgørelse af den retssag, der blev indledt med AV's kassationsappel. Muligvis vil der i Domstolens eventuelle dom i sag C-456/22 vedrørende den præjudicielle anmodning fra Landgericht Ravensburg (den regionale ret i første instans i Ravensburg, Tyskland), som blev indleveret den 8. juli 2022, kunne findes præciseringer vedrørende begrebet »immateriel skade« som omhandlet i artikel 82, stk. 1, i forordning 2016/679, som kan være nyttige for den foreliggende sag, men i betragtning af de særlige omstændigheder i hovedsagen er det ikke udelukket, at Domstolens forventede svar ikke er tilstrækkeligt for afgørelsen i hovedsagen. I generaladvokat Čapetas forslag til afgørelse af 6. oktober 2022 i Norra Stockholm Bygg (C-268/21, EU:C:2022:755, punkt 18, 19 og 22) fokuseres der på, at det er den dataansvarlige, der afgør, til hvilke formål og med hvilke hjælpemidler der må foretages behandling af personoplysninger, og det anføres, at en person kan have forskellige roller med hensyn til de samme personoplysninger, nemlig som dataansvarlig, som modtager eller begge dele afhængigt af formålet med behandlingen. Denne del af forslaget til afgørelse bliver ikke behandlet i Domstolens dom i denne sag (dom af 2.3.2023, Norra Stockholm Bygg, C-268/21, EU:C:2023:145), og Domstolens holdning til de stillede spørgsmål, som ville have været af væsentlig betydning i den foreliggende sag, bliver derfor ikke klar. Databeskyttelsesforordningens indvirkning på alle retsområder med hensyn til at indordne retten til beskyttelse af fysiske personers personoplysninger, som er forankret i forordningen, i forhold til den eksisterende lovgivning, som garanterer offentlighed og indsigt i visse aktiviteter, herunder handel, kræver en yderst



omhyggelig fortolkning af hver af forordningens bestemmelser, som er entydig og bindende for alle nationale instanser, som anvender den.

- 21 Den forelæggende rets afgørelse i denne sag kan ikke appelleres, og retten er derfor af den opfattelse, at den med de eksisterende uklarheder og vanskeligheder med hensyn til fortolkningen af de relevante EU-bestemmelser er forpligtet til at benytte samarbejdsproceduren og forelægge Domstolen den præjudicielle anmodning for at forhindre forkert anvendelse af EU-bestemmelserne og en modstridende retspraksis.

ARBEJDSDOKUMENT