

**Mål C-200/23****Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

28 mars 2023

**Domstol som begär förhandsavgörande:**

Varhoven administrativen sad (Bulgarien)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

21 mars 2023

**Klagande:**

Agentsia po vπισvaniyata

**Motpart:**

OL

**Saken i det nationella målet**

Målet vid den nationella domstolen inleddes genom att Agentsia po vπισvaniyata (registerbyrån) överklagade domen från Administrativen sad Dobrich, genom vilken en skrivelse från Izpалnitelen direktor (generaldirektören) vid registerbyrån ogiltigförklarades och byrån ålades att betala skadestånd på 500 leva (BGN) till OL för den immateriella skada hon orsakats i form av negativa känslor och erfarenheter till följd av denna skrivelse, genom vilken rätten till radering enligt artikel 17.1 i förordning 2016/679 åsidosatts.

**Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande**

Tolkning av unionsrätten, artikel 267 FEUF

**Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande**

- 1) Kan artikel 4.2 i direktiv 2009/101/EG tolkas så, att den fastställer en skyldighet för medlemsstaterna att tillåta ett offentliggörande av en

bolagsordning, vilken enligt artikel 119 i Targovski zakon (handelslagen) ska registreras, om denna förutom bolagsmännens namn, som omfattas av det obligatoriska kravet på offentliggörande enligt artikel 2.2 i Zakon za targovskia registar i registara na juriditcheskite litsa s nestopanska tsel (lagen om handelsregister och register över icke-vinstdrivande juridiska personer), även innehåller ytterligare personuppgifter? Vid besvarandet av denna fråga ska beaktas att registerbyrån enligt EU-domstolens fasta praxis är en offentlig inrättning gentemot vilken bestämmelserna i direktivet, vilka har direkt effekt, kan åberopas (dom av den 7 september 2006, Vassallo, C-180/04, ECLI:EU:C:2006:518, punkt 26 och där angiven rättspraxis).

- 2) Om den första frågan ska besvaras jakande, kan det under de omständigheter som har utlöst tvisten i det nationella målet antas att registerbyråns behandling av personuppgifter är nödvändig för utförandet av en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning i den mening som avses i artikel 6.1 e i förordning 2016/679?
- 3) Om de första båda frågorna ska besvaras jakande, kan en sådan nationell bestämmelse såsom artikel 13.9 i Zakon za targovskia registar i registara na juriditcheskite litsa s nestopanska tsel (lagen om handelsregister och register över icke-vinstdrivande juridiska personer) anses tillåten, enligt vilken personer som tillhandahållit personuppgifter som inte är obligatoriska enligt lag i en ansökan eller i de handlingar som hänför sig till denna ansökan ska anses ha lämnat samtycke till att byrån behandlar dessa uppgifter samt till att allmänheten får tillgång till dem, utan hinder av skälen 32, 40, 42, 43 och 50 i förordning 2016/679 som ett förtydligande avseende möjligheten till ett ”frivilligt offentliggörande” även av personuppgifter i den mening som avses i artikel 4.2 i direktiv 2009/101/EG?
- 4) Är vid genomförandet av skyldigheten enligt artikel 3.7 i direktiv 2009/101/EG, enligt vilken medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som behövs för att hindra bristande överensstämmelse mellan vad som offentliggörs i enlighet med punkt 5 och vad som framgår av registret eller akten och för att beakta tredje mans intressen av att ta del av viktiga handlingar om ett bolag och att få vissa upplysningar om detta, vilka anges i skäl 3 i till detta direktiv, nationella bestämmelser tillåtna enligt vilka formella krav (ansökningshandlingar, inlämnande av kopior på handlingar där personuppgifter har dolts) uppställs för att fysiska personer ska kunna utöva sina rättigheter enligt artikel 17 i förordning 2016/679 och kräva att den personuppgiftsansvarige raderar de aktuella personuppgifterna utan onödigt dröjsmål, om dessa personuppgifter utgör del av offentligt tillgängliga (offentliggjorda) handlingar som ställts till den personuppgiftsansvariges förfogande av en annan person i enlighet med liknande formella krav och denna person därigenom även har fastställt syftet med den behandling som ska genomföras?

- 5) Handlar registerbyrån i den situation som ligger till grund för det nationella målet endast i egenskap av personuppgiftsansvarig i förhållande till personuppgifterna eller utgör byrån även mottagare av dessa när syftet med behandlingen av dem som del av de handlingar som ingetts för offentliggörande har fastställts av en annan personuppgiftsansvarig?
- 6) Utgör en personlig namnteckning från en fysisk person en upplysning som hänför sig till en identifierad fysisk person, respektive omfattas den av begreppet personuppgifter, i den mening som avses i artikel 4.1 i förordning 2016/679?
- 7) Ska begreppet ideell skada i artikel 82.1 i förordning 2016/679 tolkas så, att det för att det ska anses föreligga en ideell skada krävs en märkbar nackdel och en försämring av personliga intressen som är objektivt begriplig, eller räcker det för detta ändamål att den berörde tillfälligt förlorar kontrollen över sina personuppgifter genom att de offentliggjorts i handelsregistret, utan att detta medför några märkbara eller negativa konsekvenser för den berörde?
- 8) Kan det yttrande som den nationella tillsynsmyndigheten, Komisia za zashtita na lichnite dannii (kommissionen för skydd av personuppgifter), nr 01-116(20)/01.02.2021 har avgett enligt artikel 58.3 b i förordning 2016/679, enligt vilket registerbyrån inte har några rättsliga möjligheter eller befogenheter att självmant eller efter ansökan från den berörda personen begränsa behandlingen av redan offentliggjorda uppgifter utgöra tillåten bevisning i den mening som avses i artikel 82.3 i förordning 2016/679 för att registerbyrån inte på något sätt är ansvarig för den händelse som orsakade den fysiska personen skada?

### **Anförda unionsbestämmelser och anförd praxis från EU-domstolen**

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 (allmän dataskyddsförordning) (nedan kallad dataskyddsförordningen), skälen 4, 32, 40, 42, 43, 50 och 65 samt artiklarna 2, 4, 6, 17, 58 och 82

Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/101/EG av den 16 september 2009 om samordning av de skyddsåtgärder som krävs i medlemsstaterna av de i artikel 48 andra stycket i fördraget avsedda bolagen i bolagsmännens och tredje mans intressen, i syfte att göra skyddsåtgärderna likvärdiga inom gemenskapen, skälen 3 och 4 samt artiklarna 2 a, 3 och 4.2

### **Anförda nationella bestämmelser**

Targovski zakon (handelslagen, nedan kallad TZ), artiklarna 115.3 och 119

Zakon za targovskia register i registara na juridicheskite litsa s nestopanska tsel (lagen om handelsregister och register över icke-vinstdrivande juridiska personer, nedan kallad ZTRRYULNTS), artiklarna 2, 3, 6 och 11

Naredba no 1 ot 14 fevruari 2007 г. za vodene, sahranyavane i dostap do targovskia register i do registara na juridicheskite litsa s nestopanska tsel (förordning nr 1 av den 14 februari 2007 om hantering och lagring samt tillgång till handelsregistret och till registret över icke-vinstdrivande juridiska personer), artikel 6

### **Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet**

- 1 OL är bolagsman i ”Praven Shtit Konsulting” OOD, som registrerades den 14 januari 2021 i handelsregistret som förvaltas av registerbyrån. Ansökan om registrering åtföljdes av en bolagsordning av den 30 december 2020 som undertecknats av bolagsmännen. Den innehöll följande uppgifter om OL: hennes tre namn, personnummer, numret från hennes nationella identitetskort, datum och orten för dess utfärdande samt hennes adress. Bolagsordningen registrerades och offentliggjordes i den form den ingetts.
- 2 Den 8 juli 2021 ansökte OL vid registerbyrån om radering av hennes personuppgifter i bolagsordningen och förklarade att hon återkallade samtycket i den utsträckning behandlingen grundades på hennes samtycke.
- 3 Registerbyrån underlät att vidta åtgärder, varvid OL överklagade till Administrativen sad Dobrich som genom lagakraftvunnen dom upphävde registerbyråns tysta avslag av begäran om radering av OL:s personuppgifter och återförvisade ärendet till registerbyrån för ett nytt beslut.
- 4 I syfte att genomföra denna dom (och en ytterligare dom från Administrativen sad Haskovo med liknande innehåll, men som hänförde sig till en annan bolagsman, RS) upprättades en skrivelse med nr 66-00-758/26.01.2022, i vilken uppgavs att en bestyrkt kopia av bolagsordningen från ”Praven Shtit Konsulting” OOD måste inges, i vilken de personuppgifter från bolagsmännen som inte föreskrivs enligt lag ska döljas, för att ansökan om radering av personuppgifterna ska kunna godkännas.
- 5 Den 31 januari 2022 vände sig OL direkt till Administrativen sad Dobrich och överklagade registerbyråns skrivelse nr 66-00-758/26.01.2022 samt begärde 2 000 leva (BGN) i skadestånd på grund av den immateriella skada hon åsamkats genom denna skrivelse, eftersom den utgör ett intrång i hennes rättigheter enligt dataskyddsförordningen.
- 6 Den 1 februari 2022 raderade registerbyrån självmant OL:s personnummer, numret från hennes nationella identitetskort, datum och orten för dess utfärdande samt hennes adress, utan att ha erhållit någon kopia av bolagsordningen där

bolagsmännens personuppgifter maskerats. Däremot raderades inte hennes tre namn och hennes namnteckning.

- 7 Administrativen sad Dobrich har genom sin dom, vilken har överklagats till den hänskjutande domstolen, ogiltigförklarat skrivelsen från registerbyråns generaldirektör och ålagt registerbyrån att betala skadestånd på 500 BGN, jämte lagstadgad ränta på huvudfordran från och med den 26 januari 2022 till dess att fullständig betalning erlagts. Skadeståndet beviljades med anledning av den immateriella skada som OL orsakats i form av negativa känslor och upplevelser till följd av skrivelsen, vilken utgjorde ett åsidosättande av hennes rätt till radering enligt artikel 17.1 i dataskyddsförordningen, samt för den otillåtna behandlingen av hennes personuppgifter i den bolagsordning som offentliggjorts i handelsregistret.
- 8 Administrativen sad Dobrich har slagit fast att skrivelsen av den 26 januari 2022 inte är förenlig med den lagakraftvunna domen och att den otillåtna behandlingen av OL:s personuppgifter, i egenskap av fysisk person, därigenom fortsatte i strid med hennes rättigheter enligt artikel 17 i dataskyddsförordningen och artikel 2.2 ZTRRYULNTS. Administrativen sad har, för att motivera ett ansvar enligt artikel 82 i dataskyddsförordningen och fastställa skadeståndets storlek, beaktat att den skrivelse genom vilken överträdelsen begicks är av den 26 januari 2022 och att registerbyrån den 1 februari 2022 raderade OL:s personnummer, numret från det nationella identitetskortet, datum och orten för dess utfärdande samt hennes adress. Däremot har hennes underskrift fortfarande inte raderats. Nämnda domstol ansåg det vara styrkt att OL hade utsatts för negativa psykiska och känslomässiga upplevelser under denna period, nämligen rädsla och oro på grund av möjligt missbruk, vanmakt och besvikelse över att det var omöjligt för henne att skydda sina personuppgifter. Vidare ansågs det föreligga ett omedelbart orsakssamband mellan dessa upplevelser och skrivelsen av den 26 januari 2022, eftersom inga åtgärder vidtogs för att utan onödigt dröjsmål radera personuppgifterna trots begäran om radering, det bristande samtycket från henne för fortsatt behandling och den lagakraftvunna domen.
- 9 Registerbyrån har överklagat domen till den hänskjutande domstolen till den del skrivelsen ogiltigförklaras och skadestånd fastställs. Till grund för överklagandet har anförts att skrivelsen inte utgör något individuellt myndighetsbeslut, utan endast lämnar upplysningar om det förfarande som föreskrivs för den begärda raderingen av personuppgifterna. Uttryckligen har anförts att registerbyrån inte enbart är personuppgiftsansvarig för behandlingen av personuppgifter, utan även är mottagare av dessa uppgifter som sökandena ingett vid registreringsförfarandet. Vidare hade ett ingivande av bolagsordningen med maskerade uppgifter möjliggjort en behandling av de fysiska personernas personuppgifter med beaktande av möjligheten att begränsa tillgången till delar av dem. För ytterligare stöd för denna ståndpunkt har registerbyrån hänvisat till yttrande nr PNMD-61-116(20)/2021 från Komisiya za zashtita na lichnite dannii av den 1 februari 2021, som riktats till registerbyrån genom utövande av befogenheten som nationell tillsynsmyndighet enligt artikel 58.3 b i dataskyddsförordningen.



### Parternas huvudargument

- 10 Registerbyrån har gjort gällande att det inte föreligger någon otillåten åtgärd, eftersom personuppgifterna inte hade maskerats i den bolagsordning som ingavs tillsammans med den ursprungliga ansökan om registrering av handelsbolaget av den 10 januari 2021. Därefter uppmanades sökanden den 12 januari 2021 att inge en kopia av bolagsordningen där de personuppgifter som inte omfattas av kravet på offentliggörande maskerats. Denna uppmaning följdes inte, varefter en registrering ägde rum och bolagsordningen offentliggjordes i den form som den ingetts (det vill säga med personuppgifter som inte maskerats). Registerbyrån har anfört att det inte föreligger någon möjlighet att förändra de uppgifter som angetts för registrering och offentliggörande och att en underlåtenhet att inge en bolagsordning där personuppgifterna inte dolts inte utgör någon grund för ett principiellt nekande att registrera ett handelsbolag. Enligt byrån upplyser skrivelsen av den 26 januari 2022 enbart om det förfarande som föreskrivs enligt lag, enligt vilket redan offentliggjorda personuppgifter raderas.
- 11 Registerbyrån anser inte att det har styrkts att någon skada har uppkommit genom skrivelsen av den 26 januari 2022 i form av en ”känsla av vanmakt och besvikelse” på grund av det var omöjligt att skydda personuppgifterna. Hade OL faktiskt varit orolig för att hennes uppgifter var tillgängliga för allmänheten hade hon möjligheten att lämna in en kopia på bolagsordningen där personuppgifterna maskerades för offentliggörande, för att förhindra att situationen fortsatte, i stället för att välja den längre vägen via domstol.
- 12 Dessutom har registerbyrån bestritt att det föreligger ett orsakssamband mellan skrivelsen av den 26 januari 2022 och OL:s känslomässiga upplevelser.
- 13 OL har bestritt samtliga argument som registerbyrån har framfört och anser att byrån är personuppgiftsansvarig för behandlingen av personuppgifter och att det inte är tillåtet att skyldigheter som byrån har när det gäller radering av personuppgifter från fysiska personer åläggs någon annan. OL har hänvisat till rättspraxis, enligt vilken yttrandet från den nationella tillsynsmyndigheten för skydd av personuppgifter strider mot dataskyddsförordningen. Dessutom har hon utförligt motiverat sin ståndpunkt att registerbyråns behandling av personuppgifter strider mot [union]srätten. I detta avseende har meddelanden redan riktats till Europeiska kommissionen, nr CHAP(2022)0864/18.02.2022, och till Ministar na pravosadieto (justitieministern), nr 014-00-118/18.05.2022.

### Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 14 Utöver ovannämnda dom från Administrativen sad Haskovo, med RS, den andra bolagsmannen i ”Praven Shtit Konsulting” OOD som part, föreligger det ett stort antal ytterligare domar som berör rätten enligt artikel 17.1 i dataskyddsförordningen i liknande situationer. Genom dom nr 789/25.01.2023 från Varhoven administrativen sad upphävdes dom nr 167/04.05.2022 från Administrativen sad Dobrich, till den del registerbyrån ålades att betala

skadestånd på 500 BGN till en fysisk person på grund av en immateriell skada i form av negativa känslor och upplevelser till följd av en skrivelse från registerbyråns generaldirektör, där innehållet är identiskt med skrivelsen av den 26 januari 2022. Varhoven administrativen sad har slagit fast att en självständig talan om skadestånd på grund av ett nekande att radera uppgifterna inte kan prövas efter det att den fysiska personens personuppgifter raderats ex officio i bolagsordningen och tvisten har avslutats i detta hänseende.

- 15 Domen i nämnda mål samt det här aktuella målet har föregåtts av flera andra tvister som har uppkommit på grund av ansökningar till registerbyrå från fysiska personer om radering av deras personuppgifter som offentliggjorts i de offentliga register som registerbyrån för. Beroende på den konkreta formuleringen av talan samt vilka processuella åtgärder domstolarna i första instans har vidtagit, respektive vilka domar de har meddelat har Varhoven administrativen sad utvecklat en rättspraxis i sista instans som kan indelas i tre olika grupper av domar.
- 16 I den första gruppen antas domstolsprövningen avse en talan mot en skrivelse med abstrakt innehåll och som har upplysande karaktär, som påstås utgöra ett individuellt myndighetsbeslut från registerbyråns generaldirektör. Skrivelsen uppvisar emellertid inte egenskaperna från ett sådant [myndighets]beslut som kan överklagas enligt detta förfarande, vilket innebär att förfaranden som inleds genom en sådan talan inte kan tas upp till sakprövning.
- 17 Den andra gruppen omfattar domar efter en talan som redan riktar sig mot en vägran från registerbyrån att radera personuppgifterna, vilket innebär att en talan kan tas upp till prövning, men att målen av processrättsliga skäl har återförvisats till registerbyrån för en ny prövning. I en del av denna grupp har rättsliga slutsatser dragit, enligt vilka behandlingen av personuppgifterna är olaglig, eftersom det förmodas föreligga ett samtycke enligt artikel 13.9 ZTRRYULNTS och detta strider mot dataskyddsförordningen.
- 18 I den tredje gruppen av domar upphävs domen från domstolen i första instans även av processuella skäl och målen återförvisas med hänvisning till rättstillämpningen för en ny prövning.
- 19 Den hänskjutande domstolen anser att det saknas en entydig förståelse från parterna och domstolarna i Bulgarien oberoende huruvida det föreligger någon motstridig rättspraxis från den domstol i sista instans som avgör tvister vid tillämpningen av dataskyddsförordningen. I domskälen anses till övervägande del att Komisiya za zashtita na lichnite dannii har avgett ett felaktigt yttrande i form av en felaktig förklaring av registerbyråns befogenheter när det gäller ansökningar som myndigheten erhåller om radering av personuppgifter. Denna motstridiga tolkning av bestämmelserna i dataskyddsförordningen i den nationella tillsynsmyndighetens yttrande och i domar som enbart är bindande för parterna i den aktuella tvisten är karakteristisk för svårigheterna vid fastställandet av det faktiska innehållet i tillämplig unionsrätt. Risken för att de gällande

bestämmelserna tillämpas felaktigt vid ett stort antal av de mål som handläggs vid olika instanser kan enbart undvikas genom att en begäran om förhandsavgörande hänskjuts till Europeiska unionens domstol, så att innehållet i den tillämpliga lagstiftningen klargörs med allmän verkan.

- 20 Den rättspraxis från EU-domstolen som den hänskjutande domstolen känner till, nämligen dom av den 9 mars 2017, Manni (C-319/15, EU:C:2017:197), dom av den 7 maj 2007, Rijkeboer (C-553/07, EU:C:2009:293), och dom av den 24 september 2019, GC m.fl. (C-136/17, EU:C:2019:773), besvarar inte de frågor som är relevanta för att registerbyråns överklagande ska kunna avgöras korrekt. Möjligen skulle en eventuell dom från EU-domstolen i mål C-456/22, avseende den begäran om förhandsavgörande som ingetts från Landgericht Ravensburg (Tyskland) kunna klargöra begreppet ”immateriell skada” i den mening som avses i artikel 82.1 i dataskyddsförordningen, vilket skulle kunna vara användbart i förevarande mål. Emellertid är det med hänsyn till de särskilda omständigheterna i det nationella målet inte uteslutet att det förväntade svaret från EU-domstolen inte är tillräckligt för att det nationella målet ska kunna avgöras. I förslaget till avgörande från generaladvokaten T. Čapeta av den 6 oktober 2022 i målet Norra Stockholm Bygg (C-268/21, EU:C:2022:755, punkterna 18, 19 och 22) utgår denne från att den personuppgiftsansvarige bestämmer behandlingens ändamål och de medel med vilka den utförs och överväger möjligheten att en person kan ha olika roller i förhållande till samma personuppgifter, nämligen som personuppgiftsansvarig, som mottagare eller både och beroende på behandlingens syfte. Denna del av förslaget till avgörande behandlas inte i EU-domstolens dom i detta mål (dom av den 2 mars 2023, Norra Stockholm Bygg, C-268/21, EU:C:2023:145), varför det inte klargörs vilken hur domstolen ställer sig till de frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande, vilka emellertid har väsentlig betydelse i förevarande mål. På grund av rätten till skydd för personuppgifter från fysiska personer i dataskyddsförordningen påverkar den samtliga rättsområden där den måste införlivas med den befintliga lagstiftningen som garanterar offentliggörande och tillgång till viss verksamhet, inbegripet handeln. Det krävs därför en mycket omsorgsfull tolkning av samtliga bestämmelser inom detta område som är entydiga och bindande för alla nationella myndigheter som tillämpar dem.
- 21 Den hänskjutande domstolens avgörande kan inte överklagas, varför nämnda domstol anser att den är skyldig att utnyttja förfarandet för samarbete på grund av de rådande oklarheterna och svårigheterna vid tolkningen av de tillämpliga [union]sbestämmelserna och hänskjuta en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen för att förhindra en felaktig tillämpning av [union]sbestämmelserna och en motstridig rättspraxis.