

Sag C-563/23**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

12. september 2023

Forelæggende ret:

Sofiyski rayonen sad (Bulgarien)

Afgørelse af:

11. september 2023

Indgiveren af anmodningen i hovedsagen:

Teritorialna direksia na Natsionalnata agentsia za prihodite – Sofia

Hovedsagens genstand

Hovedsagen er blevet indledt på grundlag af en anmodning fra Natsionalna agentsia za prihodite (det nationale agentur for offentlige indtægter, herefter »agenturet«) om i forbindelse med undersøgelsen af en skattepligtig persons mulige unddragelse af indkomstskat at bevilge agenturet adgang til oplysninger, der er underlagt bankhemmelighed, og navnlig til oplysninger om den pågældende persons bankindeståender.

Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen

Anmodningen om præjudiciel afgørelse er indgivet i henhold til artikel 267 TEUF og vedrører fortolkningen af artikel 4, nr. 7), artikel 32, stk. 1, litra b), artikel 51, artikel 57, stk. 1, litra a), og artikel 79, stk. 1, i 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 »den generelle forordning om databeskyttelse«) og af artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Anmodningen rejser spørgsmål om omfanget af den kontrol, som en ret i egenskab af en myndighed, der i forbindelse med en undersøgelse af en mulig

skattegæld har beføjelse til at bevilge videregivelse af personoplysninger, skal udøve.

Præjudicielle spørgsmål

1. Skal artikel 4, nr. 7), i forordning (EU) 2016/679 (herefter: den generelle forordning om databeskyttelse) fortolkes således, at

en judiciel myndighed, som bevilger en anden statslig myndighed adgang til oplysninger om skattepligtige personers bankindeståender, afgør, til hvilke formål og med hvilke hjælpemidler der må foretages behandling af personoplysninger, og derfor er »dataansvarlig« for behandlingen af personoplysninger?

2. Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende, skal artikel 51 i den generelle forordning om databeskyttelse da fortolkes således, at en judiciel myndighed, som bevilger en anden statslig myndighed adgang til oplysninger om skattepligtige personers bankindeståender, er ansvarlig for at føre tilsyn med [anvendelsen af] denne forordning og derfor skal kvalificeres som »tilsynsmyndighed« med hensyn til disse oplysninger?

3. Såfremt ét af de foregående spørgsmål besvares bekræftende, skal artikel 32, stk. 1, litra b), i den generelle forordning om databeskyttelse og denne forordnings artikel 57, stk. 1, litra a), da fortolkes således, at en judiciel myndighed, som bevilger en anden statslig myndighed adgang til oplysninger om skattepligtige personers bankindeståender, hvis der foreligger oplysninger om, at den myndighed, hvortil denne adgang skal bevilges, tidligere har tilsidesat beskyttelsen af personoplysninger, er forpligtet til at indhente oplysninger om de databeskyttelsesforanstaltninger, der er truffet, og ved sin afgørelse om, hvorvidt der skal bevilges adgang, skal anlægge en vurdering af, om disse foranstaltninger er passende?

4. Skal artikel 79, stk. 1, i den generelle forordning om databeskyttelse, sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, uafhængigt af svaret på det andet og det tredje spørgsmål, fortolkes således, at når en medlemsstats nationale lovgivning bestemmer, at bestemte kategorier af oplysninger kun kan videregives efter tilladelse fra en ret, skal den hertil kompetente ret af egen drift yde domstolsbeskyttelse til de personer, hvis oplysninger videregives, idet den forpligter den myndighed, som har anmodet om adgang til oplysningerne, og hvorom det vides, at den, efter at den havde tilsidesat beskyttelsen af dataoplysninger, af den i artikel 51, stk. 1, i den generelle forordning om databeskyttelse nævnte myndighed blev meddelt bindende påbud, til at fremlægge oplysninger om gennemførelsen af de med en forvaltningsretlig afgørelse pålagte foranstaltninger, jf. artikel 58, stk. 2, litra d), i den generelle forordning om databeskyttelse?

EU-retlige forskrifter

Forordning (EU) 2016/679 (den generelle forordning om databeskyttelse): artikel 4, nr. 7), artikel 32, stk. 1, litra b), artikel 51, stk. 1, artikel 57, stk. 1, litra a), artikel 58, stk. 2, litra d), og artikel 79, stk. 1.

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder: artikel 47.

Nationale retsforskrifter

Zakon za zashtita na lichnite dannii (lov om databeskyttelse): artikel 6, 12a, 17, 17a og 20.

Danachno-osiguritelnii protsesualen kodeks (lov om skatteproces og socialforsikringsproceduren): artikel 34, 37 og 110.

Zakon za kreditnite institutsii (lov om kreditinstitutter): artikel 62.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Den 13. juni 2023 iværksatte agenturet en undersøgelse af en bulgarsk statsborgers mulige unddragelse af indkomstskat. Agenturet konstaterede, at den skattepligtige person havde syv bankkonti i forskellige bulgarske pengeinstitutter. Den pågældende person blev af agenturet anmodet om enten at udlevere oplysninger om sine bankindeståender på referencedatoerne 1. januar 2020 og 31. december 2021 eller at fremlægge et samtykke til videregivelse af oplysningerne, som er underlagt bankhemmelighed, til agenturet. Da den pågældende hverken udleverede de pågældende oplysninger eller fremlagde det ønskede samtykke, anmodede agenturet den forelæggende ret om at bevilge videregivelse af oplysninger om de pågældende bankindeståender, som er underlagt bankhemmelighed.
- 2 Den forelæggende ret har henledt opmærksomheden på, at det den 15. juli 2019 blev omtalt i flere bulgarske medier, at personoplysninger, herunder oplysninger om skat og socialforsikring, vedrørende flere end fem millioner personer fra agenturets database, var kommet ud i offentligheden. Agenturet besluttede herefter at give de personer, der havde været omfattet af datalækket, adgang til en særlig database.
- 3 Som følge af denne tilsidesættelse pålagde Komisia za zashtita na lichnite dannii (Kommissionen til beskyttelse af personoplysninger), som er den vigtigste tilsynsmyndighed i Bulgarien, i henhold til artikel 51 i den generelle forordning om databeskyttelse agenturet en bøde. Der blev meddelt 20 bindende påbud, som havde til formål at få agenturet til at træffe tekniske og organisatoriske foranstaltninger med henblik på at undgå fremtidige datalæk.

- 4 Ved dom af 2. februar 2023 tiltrådte Administrativen sad – Sofia-grad (forvaltningsdomstolen i Sofia) 18 af de bindende påbud, der var blevet anfægtet for denne domstol, og ophævede de sidste to. Denne dom blev appelleret til Varhoven administrativen sad (øverste domstol i forvaltningsretlige sager). I denne verserende forvaltningssag er der berammet mundtlig forhandling den 14. december 2023.
- 5 Den forelæggende ret har endvidere henledt opmærksomheden på, at Kommissionen til beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med et fastslået læk af personoplysninger til ansatte i agenturet har meddelt agenturet yderligere bindende påbud til beskyttelse af sådanne oplysninger samt anbefalet, at der træffes foranstaltninger med henblik på kontrollen af den elektroniske adgang.
- 6 Der foreligger ingen oplysninger om, hvorvidt de forhold, som førte til den retsstridige offentliggørelse af personoplysninger, er blevet afhjulpet, og hvilke foranstaltninger agenturet har truffet med henblik på at forhindre yderligere risici af denne art.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 7 Den forelæggende ret har rejst spørgsmålet om rettens rolle som en myndighed, der i henhold til artikel 62, stk. 6, nr. 3, i lov om kreditinstitutters efter anmodning fra agenturets direktør for områdedirektionen kan bevilge adgang til personoplysningerne vedrørende en person, som er genstand for en undersøgelse. I henhold til artikel 62, stk. 7, i lov om kreditinstitutter træffer retten afgørelse om anmodningen ved en begrundet afgørelse i et lukket retsmøde senest 24 timer efter modtagelsen af anmodningen; retten fastsætter i denne forbindelse den periode, som oplysningerne vedrører. Rettens afgørelse i denne sag kan ikke appelleres.
- 8 Efter den almindelige opfattelse udøver retterne i sager i henhold til artikel 62, stk. 7, i lov om kreditinstitutter en rent formel kontrol, som er begrænset til, om de personer, der berøres af videregivelsen af oplysninger, som er underlagt bankhemmeligheden, har egenskab af skattepligtige personer, og om der i det konkrete tilfælde foreligger oplysninger om, at de til brug for en skattekontrol er blevet bedt om at stille relevante oplysninger til rådighed, som de ikke har fremskaffet. Tilsyneladende er retterne ved en ukritisk anvendelse af den bulgarske nationale lovgivning i disse tilfælde nødsaget til altid at bevilge videregivelse af oplysninger, som er underlagt bankhemmelighed. Det ville derimod forholde sig anderledes, hvis retten skulle kvalificeres som dataansvarlig for de personoplysninger, til hvilke den bevilger adgang, eftersom den dataansvarlige har en række forpligtelser til at beskytte datasikkerheden som omhandlet i artikel 32-34 i den generelle forordning om databeskyttelse, som omfatter et vist mindstemål af kontrol med de eksisterende sikkerhedsforanstaltninger.
- 9 I henhold til definitionen i artikel 4, nr. 7), i den generelle forordning om databeskyttelse afgør en »dataansvarlig« for personoplysninger »alene eller

sammen med andre [...] til hvilke formål og med hvilke hjælpemidler der må foretages behandling af personoplysninger«. Der gælder en særlig regel: »[H]vis formålene og hjælpemidlerne til en sådan behandling er fastlagt i EU-retten eller medlemsstaternes nationale ret, kan den dataansvarlige eller de specifikke kriterier for udpegelse af denne fastsættes i EU-retten eller medlemsstaternes nationale ret«.

- 10 Det fastsættes ikke i bulgarsk lovgivning, hvem der i proceduren i henhold til artikel 62, stk. 7, i lov om kreditinstitutter er dataansvarlig for personoplysningerne. Hvad dette angår, har retterne ganske vist ikke nogen direkte adgang til de personoplysninger, hvortil der anmodes om adgang (dette er ikke påkrævet, for at en person kan anses for »dataansvarlig«, jf. dom af 10.7.2018, Jehovan todistajat, C-25/17, EU:C:2018:551, punkt 3 [i domskonklusionen]), men afgør i en vis forstand, til hvilke formål der må foretages behandling, idet de bevilger eller afslår adgang til de personoplysninger, der er underlagt bankhemmelighed. Således forekommer det muligt, at retten, hvis der anlægges en bestemt fortolkning af loven, skal anses for at være et organ, der afgør, til hvilket formål der må foretages behandling af oplysningerne.
- 11 Den bulgarske lovgiver har ikke gjort brug af sin beføjelse til at fastlægge, hvilket organ der i denne særlige situation, hvor formålene med behandlingen af personoplysninger er anført i loven, har den dataansvarliges rettigheder og pligter. Under disse omstændigheder skal der ved fortolkning af bestemmelsen fastlægges et kriterium for at afklare, om den ret, der bevilger adgang, sammen med agenturet kan anses for at være dataansvarlig for personoplysningerne (det første præjudicielle spørgsmål).
- 12 Henset til den uklare nationale lovgivning ønskes det også oplyst, om den judicielle myndighed, som fastlægger betingelserne for en anden statslig myndigheds adgang til personoplysninger, der er underlagt bankhemmelighed, også kan anses for at være en tilsynsmyndighed, der udøver en del af beføjelserne i henhold til den generelle forordning om databeskyttelse på det snævre område for kontrol med adgangen til oplysningerne (det andet præjudicielle spørgsmål).
- 13 Den forelæggende ret har henledt opmærksomheden på, at det er velkendt, at agenturet har tilsidesat beskyttelsen af personoplysninger, idet det har tilladt, at oplysninger vedrørende flere end fem millioner personer er blevet videregivet til offentligheden. Kommissionen til beskyttelse af personoplysninger har pålagt agenturet en bøde for denne overtrædelse. Det er endvidere kendt, at der er tekniske og organisatoriske mangler ved agenturets tilgængeliggørelse af adgangen til personoplysninger. Agenturet er blevet meddelt mindst 21 bindende påbud med henblik på at få dette til at træffe konkrete foranstaltninger. Der foreligger ingen oplysninger om, hvorvidt disse foranstaltninger er blevet gennemført.
- 14 Efter den forelæggende rets opfattelse må retten, hvis den har egenskab af dataansvarlig eller tilsynsmyndighed, først bevilge adgang til oplysninger, der er

underlagt bankhemmelighed, efter at den har indhentet oplysninger om de anvendte beskyttelsesforanstaltninger og er nået frem til den overbevisning, at disse foranstaltninger, i det mindste ved første øjekast, sikrer beskyttelse mod en ny tilsidesættelse af sikkerheden for personoplysninger (det tredje præjudicielle spørgsmål).

- 15 Endvidere ønskes det også oplyst, om den ret, der i henhold til national lovgivning har beføjelse til at bevilge adgang til personoplysninger, der er underlagt bankhemmelighed, selv hvis den ikke skal kvalificeres som dataansvarlig for personoplysningerne eller som tilsynsmyndighed, må foretage sådanne kontroller på grundlag af den i artikel 79 i den generelle forordning om databeskyttelse fastsatte forpligtelse til at sikre en effektiv retslig beskyttelse (det fjerde præjudicielle spørgsmål). Den nævnte bestemmelse er faktisk fastsat med henblik på tilfælde, hvor den registrerede udtrykkeligt søger domstolsbeskyttelse. Hvis sagen om videregivelse af oplysningerne finder sted uden den registreredes deltagelse, og der ved national lovgivning udtrykkeligt er indført en domstolskontrol, synes retten imidlertid også at kunne handle af egen drift. Dette kan muligvis også udledes af retten til effektive retsmidler som fastsat i chartrets artikel 47. Såfremt retten ikke var underlagt denne forpligtelse, ville den være begrænset til en formel prøvelse og en stadfæstelse af den administrative myndigheds handlinger, hvilket, så vidt det fremgår, ville være i strid med formålene med artikel 79 i den generelle forordning om databeskyttelse.