

Zaak C-563/23**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

12 september 2023

Verwijzende rechter:

Sofiyski rayonen sad (Bulgarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

11 september 2023

Verzoekende partij in het hoofdgeding:

Teritorialna direksia na Natsionalnata agentsia za prihodite – Sofia (Bulgarije)

Voorwerp van het hoofdgeding

Het hoofdgeding is ingesteld naar aanleiding van een verzoek van de Natsionalna agentsia za prihodite (nationaal agentschap voor overheidsinkomsten, Bulgarije; hierna: „NAP”) om in het kader van de controle van een belastingplichtige in verband met ontduiking van inkomstenbelasting, toegang te verkrijgen tot informatie die onder het bankgeheim valt, met name tot gegevens betreffende de rekeningssaldi van deze persoon.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de verwijzing

Het verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU betreft de uitlegging van artikel 4, punt 7, artikel 32, lid 1, onder b), artikel 51, artikel 57, lid 1, onder a), en artikel 79, lid 1, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (verordening 2016/679) alsmede van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Het verzoek werpt vragen op over de reikwijdte van de toetsing door de rechter als instantie die in het kader van een

onderzoek naar het bestaan van belastingschulden de verstrekking van persoonsgegevens kan toestaan.

Prejudiciële vragen

- 1) Moet artikel 4, punt 7, van verordening 2016/679 (hierna: „algemene verordening gegevensbescherming” of „AVG”) aldus worden uitgelegd dat een gerechtelijke autoriteit die een andere overheidsinstantie toegang verleent tot gegevens over de rekeningsaldi van belastingplichtigen, beslist over het doel van of de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens en dus de „verwerkingsverantwoordelijke” voor de persoonsgegevens is?
- 2) Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, moet artikel 51 van de algemene verordening gegevensbescherming dan aldus worden uitgelegd dat een gerechtelijke autoriteit die een andere overheidsinstantie toegang verleent tot gegevens over de rekeningsaldi van belastingplichtigen, verantwoordelijk is voor het toezicht op [de toepassing van] die verordening en dus met betrekking tot die gegevens als „toezichthoudende autoriteit” moet worden aangemerkt?
- 3) Indien een van de bovenstaande vragen bevestigend wordt beantwoord, moet artikel 32, lid 1, onder b), van de algemene verordening gegevensbescherming of artikel 57, lid 1, onder a), van deze verordening dan aldus worden uitgelegd dat een gerechtelijke autoriteit die een andere overheidsinstantie toegang verleent tot gegevens over de rekeningsaldi van belastingplichtigen, verplicht is om, wanneer er gegevens zijn over een inbreuk in verband met persoonsgegevens die in het verleden is begaan door de instantie waaraan die toegang moet worden verleend, informatie in te winnen over de ter bescherming van de gegevens genomen maatregelen en bij haar beslissing om toegang te verlenen de toereikendheid van deze maatregelen te beoordelen?
- 4) Moet, ongeacht de antwoorden op de [tweede] en de [derde] vraag, artikel 79, lid 1, van de algemene verordening gegevensbescherming juncto artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie aldus worden uitgelegd dat wanneer volgens het nationale recht van een lidstaat bepaalde categorieën van gegevens slechts na toestemming van een rechterlijke instantie mogen worden verstrekt, de daartoe bevoegde rechterlijke instantie ambtshalve rechtsbescherming moet verlenen aan de personen van wie de gegevens worden verstrekt, door van de overheidsinstantie die om toegang tot de gegevens heeft verzocht en waarvan bekend is dat zij na een inbreuk in verband met persoonsgegevens bindende instructies heeft ontvangen vanwege de in artikel 51, lid 1, van de algemene verordening gegevensbescherming bedoelde autoriteit, te verlangen dat zij informatie verstrekt over de uitvoering van de haar bij

administratief besluit bevolen maatregelen op grond van artikel 58, lid 2, onder d), van die verordening?

Unierechtelijke bepalingen

Verordening (EU) 2016/679 (algemene verordening gegevensbescherming; hierna: „AVG”): artikel 4, punt 7, artikel 32, lid 1, onder b), artikel 51, lid 1, artikel 57, lid 1, onder a), artikel 58, lid 2, onder d) en artikel 79, lid 1.

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”): artikel 47.

Bepalingen van nationaal recht

Zakon za zashtita na lichnite dannii (Bulgaarse wet inzake gegevensbescherming; hierna: „ZZLD”): artikelen 6, 12a, 17, 17a en 20.

Danachno-osiguritelnii protsesualen kodeks (Bulgaars wetboek van rechtsvordering in belasting- en socialezekerheidszaken; hierna: „DOPK”): artikelen 34, 37 en 110.

Zakon za kreditnite institutsii (Bulgaarse wet op de kredietinstellingen, hierna: „ZKI”): artikel 62.

Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure

- 1 Op 13 juni 2023 startte het NAP een onderzoek met betrekking tot een Bulgaars staatsburger in verband met ontduiking van inkomstenbelasting. Het NAP stelde vast dat de belastingplichtige over zeven bankrekeningen bij verschillende Bulgaarse financiële instellingen beschikte. Het NAP verzocht de betrokkene om gegevens ter beschikking te stellen over zijn rekeningsaldi op 1 januari 2020 en op 31 december 2021 of een verklaring over te leggen waarin hij instemt met de ontsluiting van informatie die onder het bankgeheim valt. Aangezien de betrokkene noch de bedoelde gegevens ter beschikking stelde noch de verzochte verklaring overlegde, heeft het NAP de verwijzende rechter verzocht toe te staan dat de onder het bankgeheim vallende rekeningsaldi worden verstrekt.
- 2 De verwijzende rechter merkt op dat op 15 juli 2019 in verschillende Bulgaarse media werd gemeld dat persoonsgegevens, waaronder belasting- en socialezekerheidsgegevens, van meer dan vijf miljoen personen uit de databank van het NAP waren gelekt. Het NAP heeft daarop voorzien in de toegang tot een specifieke databank voor de personen die door het datalek waren geraakt.
- 3 Wegens deze inbreuk heeft de Komisia za zashtita na lichnite dannii (commissie voor de bescherming van persoonsgegevens, Bulgarije; hierna: „KZLD”), de

belangrijkste Bulgaarse toezichhoudende autoriteit als bedoeld in artikel 51 AVG, aan het NAP een boete opgelegd. Er werden 20 bindende instructies gegeven om ervoor te zorgen dat het NAP technische en organisatorische maatregelen neemt om toekomstige datalekken te voorkomen.

- 4 Bij beslissing van 2 februari 2023 heeft de Administrativen sad Sofia-grad (bestuursrechter in eerste aanleg Sofia, Bulgarije) 18 van deze bij hem aangevochten bindende instructies bevestigd en de overige twee vernietigd. Tegen deze beslissing is beroep ingesteld bij de Varhoven Administrativen sad (hoogste bestuursrechter, Bulgarije). De mondelinge behandeling in de bij die rechter aanhangige bestuursrechtelijke zaak is bepaald op 14 december 2023.
- 5 De verwijzende rechter merkt tevens op dat de KZLD in verband met een vastgesteld lek van persoonsgegevens naar medewerkers van het NAP nog meer bindende instructies ter bescherming van dergelijke gegevens door het NAP heeft gegeven en daarbij maatregelen ter controle van de elektronische toegang heeft aangeraden.
- 6 Niet is bekend of de oorzaken van de onrechtmatige verstrekking van persoonsgegevens zijn verholpen en welke maatregelen het NAP heeft genomen om andere risico's van deze aard te voorkomen.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 7 De verwijzende rechter werpt de vraag op over de rol van de rechter als instantie die op grond van artikel 62, lid 6, punt 3, ZKI op verzoek van de Teritorialna Direktsia na Natsionalnata agentsia za prihodite (regionale directie van het NAP) kan toestaan dat toegang wordt verleend tot de persoonsgegevens van de gecontroleerde persoon. Volgens artikel 62, lid 7, ZKI beslist de rechter op het verzoek bij een met redenen omklede beslissing in besloten zitting uiterlijk 24 uur na ontvangst van het verzoek; daarbij bepaalt hij op welke periode de informatie betrekking heeft. Tegen de beslissing van de rechter in deze procedure is geen beroep mogelijk.
- 8 Volgens de heersende opvatting oefenen de rechterlijke instanties in de procedure op grond van artikel 62, lid 7, ZKI een louter formele controle uit, die beperkt is tot de vraag of de personen die door de ontsluiting van onder het bankgeheim vallende informatie worden geraakt, de hoedanigheid hebben van belastingplichtige en of in het betreffende geval informatie voorhanden is op grond waarvan de voor een belastingcontrole relevante gegevens die zij niet ter beschikking hebben gesteld, van hen kunnen worden verlangd. Als de nationale regeling kritiekloos wordt toegepast, moeten de rechterlijke instanties de ontsluiting van onder het bankgeheim vallende informatie in dergelijke gevallen blijkbaar altijd toestaan. Dit zou echter anders zijn als de rechter zou worden aangemerkt als de verantwoordelijke voor de verwerking van de persoonsgegevens waartoe hij toegang verleent, aangezien de verwerkingsverantwoordelijke een aantal verplichtingen heeft om de beveiliging

van de gegevens te waarborgen op grond van de artikelen 32 tot en met 34 AVG, waaronder een minimumniveau van controles van de getroffen beveiligingsmaatregelen.

- 9 Volgens de definitie in artikel 4, punt 7, AVG stelt een „verwerkingsverantwoordelijke” van persoonsgegevens „alleen of samen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens” vast. Hier geldt de bijzondere regel: „wanneer de doelstellingen van en de middelen voor deze verwerking in het Unierecht of het lidstatelijke recht worden vastgesteld, kan daarin worden bepaald wie de verwerkingsverantwoordelijke is of volgens welke criteria deze wordt aangewezen”.
- 10 In de Bulgaarse wet is niet bepaald niet wie de verantwoordelijke voor de verwerking van de persoonsgegevens is in de procedure op grond van artikel 62, lid 7, ZKI. In die zin beslissen de rechterlijke instanties, hoewel zij geen rechtstreekse toegang hebben tot de persoonsgegevens waarvan om verstrekking wordt verzocht (dit is niet noodzakelijk om iemand als „verwerkingsverantwoordelijke” te kunnen beschouwen, zie arrest van 10 juli 2018, Jehovan todistajat, C-25/17, EU:C:2018:551, punt 3 van het dictum), tot op zekere hoogte wel over de doeleinden van de verwerking door toegang tot persoonsgegevens die onder het bankgeheim vallen, toe te staan of te verbieden. Het lijkt dus mogelijk om de rechter, bij een bepaalde uitlegging van de wet, te beschouwen als een instantie die beslist over de doeleinden van de gegevensverwerking.
- 11 De Bulgaarse wetgever heeft geen gebruik gemaakt van zijn bevoegdheid om te bepalen welke instantie de rechten en plichten van de verwerkingsverantwoordelijke heeft in deze specifieke constellatie waarin de doeleinden van de verwerking van persoonsgegevens in de wet worden opgesomd. In deze omstandigheden moet door uitlegging van het voorschrift een criterium worden bepaald aan de hand waarvan wordt nagegaan of de rechter die de toegang verleent, samen met het NAP kan worden beschouwd als een verwerkingsverantwoordelijke voor de persoonsgegevens (eerste prejudiciële vraag).
- 12 Gezien de onduidelijke nationale regeling moet ook de vraag worden beantwoord of de gerechtelijke autoriteit die de voorwaarden bepaalt voor de toegang door een andere overheidsinstantie tot persoonsgegevens die onder het bankgeheim vallen, ook kan worden beschouwd als een toezichthoudende autoriteit die een deel van de bevoegdheden onder de AVG uitoefent, op het enge gebied van de controle op de toegang tot de gegevens (tweede prejudiciële vraag).
- 13 De verwijzende rechter merkt op dat het algemeen bekend is dat het NAP de bescherming van persoonsgegevens heeft geschonden door toe te laten dat informatie over meer dan vijf miljoen personen is doorgegeven. Wegens deze inbreuk heeft de KZLD aan het NAP een boete opgelegd. Tevens zijn technische en organisatorische gebreken bij het verlenen van toegang tot persoonsgegevens

door het NAP bekend. Minstens 21 bindende instructies zijn aan het NAP gegeven om concrete maatregelen te nemen. Informatie over het feit of deze maatregelen zijn genomen, is niet voorhanden.

- 14 Volgens de verwijzende rechter dient de rechter in deze omstandigheden, indien hij de rol van verwerkingsverantwoordelijke of toezichhoudende autoriteit zou hebben, pas toegang tot onder het bankgeheim vallende gegevens te verlenen nadat hij informatie heeft ingewonnen over de toegepaste beveiligingsmaatregelen en ervan overtuigd is dat deze ten minste op het eerste gezicht bescherming bieden tegen een herhaling van een inbreuk op de beveiliging van persoonsgegevens (derde prejudiciële vraag).
- 15 Bovendien moet de vraag worden beantwoord of de rechter die krachtens het nationale recht bevoegd is toegang te verlenen tot persoonsgegevens die onder het bankgeheim vallen, zelfs indien hij niet kan worden aangemerkt als een verwerkingsverantwoordelijke voor de persoonsgegevens of als een toezichhoudende autoriteit, dergelijke toetsingen mag verrichten op grond van de in artikel 79 AVG neergelegde plicht om een doeltreffende rechtsbescherming te waarborgen (vierde prejudiciële vraag). Deze bepaling is namelijk bedoeld voor gevallen waarin de betrokkene uitdrukkelijk de bescherming van de rechter inroept. Als de procedure voor het verstrekken van de gegevens echter plaatsvindt zonder deelname van de betrokkene en de nationale wetgeving expliciet een voorgaande rechterlijke toetsing heeft ingevoerd, lijkt het erop dat de rechter ook ambtshalve kan optreden. Dit kan ook worden afgeleid uit het recht van personen op een doeltreffende voorziening in rechte krachtens artikel 47 van het Handvest. Zonder deze verplichting zou de rechter steeds beperkt zijn tot een formeel onderzoek en bevestiging van de handelingen van de overheidsinstantie, wat in strijd lijkt te zijn met de doelstellingen van artikel 79 AVG.