



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MICHAL BOBEK
föredraget den 3 september 2020¹

Mål C-620/19

Land Nordrhein-Westfalen

mot

D.-H. T. i egenskap av konkursförvaltare för tillgångarna i J & S Service UG

(begäran om förhandsavgörande från Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen, Tyskland))

”Begäran om förhandsavgörande – Domstolens behörighet – Hänvisning i nationell lagstiftning till bestämmelser i unionsrätten – Domen i målet Dzodzi – Direkt och ovillkorlig hänvisning – Interesse av begreppsmässig enhetlighet – Förordning (EU) 2016/679 – Dataskydd – Begränsningar – Artikel 23.1 e och j – Verkställighet av civilrättsliga krav – Insolvensförfaranden – Skattemyndigheter”

I. Inledning

1. Enligt artikel 267 FEUF ska begäran om förhandsavgörande avse tolkningen av fördragen eller giltigheten och tolkningen av rättsakter som beslutas av unionens institutioner, organ eller byråer. Ett av villkoren för domstolens behörighet enligt denna bestämmelse är att den unionsrättsakt vars tolkning har begärts är tillämplig i det nationella målet, varvid tillämpligheten normalt anges i själva den relevanta unionsrättsakten.

2. Domstolen har emellertid från och med domen i målet Dzodzi² preciserat att fördragen inte utesluter en begäran till domstolen om förhandsavgörande som avser unionsbestämmelser som inte är *direkt* tillämpliga på omständigheterna i det aktuella fallet (det vill säga enligt bestämmelserna i själva dessa unionsrättsakter) utan när dessa bestämmelser har blivit *indirekt* tillämpliga (det vill säga genom en hänvisning i nationell rätt som i praktiken utvidgar unionsrättens tillämpningsområde). Domstolen har således slagit fast att när en reglering i nationell lagstiftning av situationer som inte omfattas av den berörda unionsrättsaktens tillämpningsområde anpassats till den reglering som har valts i denna unionsrättsakt, föreligger det ett klart unionsintresse av att de bestämmelser eller begrepp som har hämtats från den rättsakten tolkas på ett enhetligt sätt för att i framtiden undvika olika tolkningar.

3. Även om denna slutsats senare har bekräftats och tillämpats i flera andra fall (nedan kallad rättspraxis enligt Dzodzi³), förblir gränserna för domstolens behörighet i dessa fall hittills ganska oklara.

¹ Originalspråk: engelska.

² Dom av den 18 oktober 1990, Dzodzi (C-297/88 och C-197/89, EU:C:1990:360) (nedan kallad Dzodzi).

³ Domstolen har själv hänvisat till denna rad av mål som ”Dzodzi-linjen av mål” i dom av den 17 juli 1997, Leur-Bloem (C-28/95, EU:C:1997:369, punkt 27), och dom av den 17 juli 1997, Giloy (C-130/95, EU:C:1997:372, punkt 23).

4. Förevarande mål hänför sig till denna linje i rättspraxis till dess yttre gränser. Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen, Tyskland) har i sin begäran om förhandsavgörande begärt att domstolen ska tolka artikel 23.1 e och j i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för enskilda 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),⁴ även om denna bestämmelse inte är direkt tillämplig på den situation som är aktuell i det nationella målet. Denna situation omfattas nämligen av flera skäl inte av tillämpningsområdet för förordning 2016/679. Artikel 23.1 i förordningen har blivit tillämplig på situationen i det nationella målet enbart genom en hänvisning i tillämplig nationell lagstiftning.

5. I förevarande mål har domstolen således ombetts att precisera hur långt logiken bakom en nationell hänvisning i Dzodzi rimligen kan dras i ett fall där den hänskjutande domstolen, inte till följd av en enda, utan i praktiken flera utvidgningar av en unionsbestämmelse avseende den nationella lagstiftningen, har att tolka den unionsbestämmelsen som enligt min mening helt enkelt inte har något värde att tillföra i den fråga som ställts till den domstolen.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

6. Skäl 2, 4 och 73 i förordning 2016/679 har följande lydelse:

”(2) Principerna och reglerna för skyddet för fysiska personer vid behandling av deras personuppgifter bör, oavsett deras medborgarskap eller hemvist, respektera deras grundläggande rättigheter och friheter, särskilt deras rätt till skydd av personuppgifter. ...

...

(4) Behandlingen av personuppgifter bör utformas så att den tjänar människor. Rätten till skydd av personuppgifter är inte en absolut rättighet; den måste förstås utifrån sin uppgift i samhället och vägas mot andra grundläggande rättigheter i enlighet med proportionalitetsprincipen. Denna förordning respekterar alla grundläggande rättigheter och iakttar de friheter och principer som erkänns i [Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna], såsom de fastställts i fördragen, särskilt skydd för privat- och familjeliv, bostad och kommunikationer, skydd av personuppgifter, tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet, yttrande- och informationsfrihet, näringsfrihet, rätten till ett effektivt rättsmedel och en opartisk domstol samt kulturell, religiös och språklig mångfald.

...

(73) Begränsningar med avseende på specifika principer och rätten till information, tillgång till och rättelse eller radering av personuppgifter, rätten till dataportabilitet, rätten att göra invändningar, profileringsbaserade beslut samt information till den registrerade om personuppgiftsincidenter och vissa av den personuppgiftsansvariges relaterade skyldigheter kan införas genom unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, i den mån de är nödvändiga och proportionella i ett demokratiskt samhälle för att upprätthålla den allmänna säkerheten, exempelvis för att skydda människoliv, särskilt vid naturkatastrofer eller katastrofer framkallade av människan, vid förebyggande, förhindrande, utredning och lagföring av brott eller verkställande av straffrättsliga sanktioner, inbegripet skydd mot samt förebyggande och förhindrande av hot mot den allmänna

⁴ EUT L 119, 2016, s. 1.

säkerheten eller överträdelser av etiska principer för reglerade yrken, vad gäller unionens eller en medlemsstats övriga viktiga mål av allmänt intresse, särskilt om de är av stort ekonomiskt eller finansiellt intresse för unionen eller en medlemsstat, förande av offentliga register som förs av hänsyn till ett allmänt intresse, ytterligare behandling av arkiverade personuppgifter för att tillhandahålla specifik information om politiskt beteende under tidigare totalitära regimer eller skydd av den registrerade eller andras rättigheter och friheter, inklusive socialt skydd, folkhälsa och humanitära skäl. Dessa begränsningar bör överensstämma med kraven i stadgan och den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.”

7. I artikel 1 i förordning nr 2016/679, med rubriken ”Syfte”, föreskrivs följande:

”1. I denna förordning fastställs bestämmelser om skydd för fysiska personer med avseende på behandlingen av personuppgifter och om det fria flödet av personuppgifter.

2. Denna förordning skyddar fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter, särskilt deras rätt till skydd av personuppgifter.

...”

8. Artikel 23 i förordning nr 2016/679 (”Begränsningar”) är den avgörande bestämmelsen i kapitel III om den berörda personens rättigheter. Där anges följande:

”1. Det ska vara möjligt att i unionsrätten eller i en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet omfattas av införa en lagstiftningsåtgärd som begränsar tillämpningsområdet för de skyldigheter och rättigheter som föreskrivs i artiklarna 12–22 och 34, samt artikel 5 i den mån dess bestämmelser motsvarar de rättigheter och skyldigheter som fastställs i artiklarna 12–22, om en sådan begränsning sker med respekt för andemeningen i de grundläggande rättigheterna och friheterna och utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle i syfte att säkerställa

...

e) andra av unionens eller en medlemsstats viktiga mål av generellt allmänt intresse, särskilt ett av unionens eller en medlemsstats viktiga ekonomiska eller finansiella intressen, däribland penning-, budget- eller skattefrågor, folkhälsa och social trygghet,

...

j) verkställighet av civilrättsliga krav.”

B. Nationell lagstiftning

9. I 2a § (”Tillämpningsområde för bestämmelserna om behandling av personuppgifter”) i Abgabenordnung (tyska allmänna skattelagen) (nedan kallad AO), i dess lydelse enligt lagen av den 17 juli 2017,⁵ föreskrivs följande:

”3) Bestämmelserna i denna lag och i skattelagstiftningen om behandling av personuppgifter är inte tillämpliga, såvitt Europeiska unionens lagstiftning, i synnerhet förordning (EU) 2016/679 ... är tillämplig antingen direkt eller enligt punkt (5).

⁵ Lag som trädde i kraft den 25 maj 2018.

...

5) Om inte annat föreskrivs, gäller bestämmelserna i förordning (EU) 2016/679, denna lag och skattelagstiftningen om behandling av fysiska personers personuppgifter på motsvarande sätt för information som berör identifierade eller identifierbara

1. avlidna fysiska personer, eller
2. juridiska personer, personsammanslutningar med eller utan rättskapacitet och förmögenhetsmassor.”

10. Enligt 32b § ("Skattemyndigheternas skyldighet att lämna information, för det fall att ingen insamling av den registrerades personuppgifter har skett") AO gäller följande:

"1) Skattemyndigheterna är inte heller skyldiga att lämna information om den registrerade enligt artikel 14.1, 14.2 och 14.4 i förordning 2016/679, utöver de undantag som omnämns i artikel 14.5 i förordning (EU) 2016/679 och 31c § punkt 2, i följande fall

1. om tillhandahållande av informationen
 - a) skulle skada det korrekta utförandet av de uppgifter som omfattas av de finansiella myndigheternas eller andra offentliga organs behörighet i den mening som avses i artikel 23.1 d–h i förordning 2016/679, eller
 - b) ...

den berörda personens intresse av att få informationen därför måste vara av underordnad betydelse. 32a § punkt 2 ska tillämpas på motsvarande sätt.”

11. 32c § ("Den registrerades rätt till tillgång") AO lyder:

"(1) Den registrerades rätt till tillgång i förhållande till en skattemyndighet enligt artikel 15 i förordning 2016/679 gäller inte om

1. den registrerade inte måste underrättas enligt punkt 32b § punkt 1 eller 2,
2. tillhandahållande av information skulle försvåra för enheten vid skattemyndigheterna att fastställa, utöva eller försvara civilrättsliga krav som avses i artikel 23.1 j i förordning 2016/679 eller försvara sig mot civilrättsliga krav som har fastställts mot den; skattemyndigheternas civilrättsliga skyldighet att lämna information påverkas inte av denna bestämmelse,

..."

12. 32e § ("Förhållandet till andra rättigheter till tillgång och tillhandahållande av upplysningar") AO lyder:

"Om den registrerade eller en tredje part har rätt att få tillgång till information i förhållande till skattemyndigheten i enlighet med lagen av den 5 september 2005 om informationsfrihet ... eller i enlighet med motsvarande lagstiftning i delstaterna, ska artiklarna 12–15 i förordning 2016/279 tillämpas tillsammans med 32a §–32d §. I detta avseende är det uteslutet att mer omfattande rättigheter gäller för information om skatteuppgifter. ..."

13. I 129 § punkt 1 i Insolvenzordnung (konkurslagen av den 5 oktober 1994), i dess ändrade lydelse, föreskrivs följande:

”Förvaltaren kan angripa ... rättshandlingar som föregått inledandet av insolvensförfarandet och som är till skada för borgenärerna.”

14. Enligt 143 § punkt 1 första meningen i konkurslagen medför en invändning med framgång att den berörda betalningsmottagaren måste göra en återbetalning tillkonkursboet.

15. Enligt 144 § punkt 1 i denna lag ska mottagarens fordran på gäldenären åter tas i anspråk. Denna fordran ska täckas av konkursboet.

16. 2 § (”Tillämpningsområde”) i Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen (lagen om informationsfrihet för delstaten Nordrhein-Westfalen) av den 27 november 2001, i dess ändrade lydelse, föreskriver följande:

”1) Denna lag ska gälla myndigheters förvaltningsverksamhet ... Med myndighet avses i denna lag alla organ som utför arbetsuppgifter inom offentlig förvaltning.

...”

17. I 4 § i denna lag (”Rätt till information”) föreskrivs följande:

”1) Varje fysisk person har enligt denna lag rätt att få tillgång till den officiella information som innehas av organet gentemot de enheter som avses i 2 §.

2) Särskilda lagbestämmelser om tillgång till förvaltningsinformation, tillhandahållande av information eller tillgång till akten har företräde framför bestämmelserna i denna lag. ...”

III. Bakgrunden, det nationella förfarandet och frågorna i begäran om förhandsavgörande

18. Klaganden i det nationella förfarandet är en konkursförvaltare för ett företag, J&S Service UG. I denna egenskap begärde han att skattemyndigheten skulle lämna vissa upplysningar om den skattemässiga situationen för det bolag som försatts i konkurs, i syfte att undersöka möjligheten att rikta civilrättsliga återvinningskrav mot de behöriga skattemyndigheterna.

19. Klaganden framställde en sådan begäran med stöd av lagen om informationsfrihet. Klaganden begärde bland annat upplysningar om eventuella tvångsåtgärder och faktiska verkställighetsåtgärder mot bolaget, om de betalningar som erhållits från bolaget och om vid vilken tidpunkt skattemyndigheten fick kännedom om bolagets insolvens. Klaganden begärde även att få ett utdrag ur detta bolags räkenskaper för samtliga skatter avseende perioden mars 2014–juni 2015.

20. Klagandens begäran om tillgång till upplysningar avsågs av skattemyndigheten. Klaganden överklagade detta beslut till Verwaltungsgericht (Förvaltningsdomstolen, Tyskland), som i huvudsak biföll överklagandet. Delstatens överklagande ogillades av Oberverwaltungsgericht (Förvaltningsöversdomstolen, Tyskland). Nämnda domstol fann att rätten till information enligt delstatens lag om informationsfrihet inte var utesluten enligt de särskilda bestämmelserna om skattesekretess. Även om denna typ av upplysningar rent allmänt kunde omfattas av skattesekretess, var detta med säkerhet inte fallet när det gällde konkursförvaltaren för det bolag som uppgifterna avsåg.

21. Delstaten överklagade vid Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen). Denna domstol var osäker på hur artikel 23.1 i förordning 2016/679 – som det hänvisas till i bestämmelserna om skattsekretess – ska tolkas, och beslutade därför att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

- ”1. Syftar artikel 23.1 j i förordning (EU) 2016/679 även till att skydda skattemyndigheternas intressen?
2. Om denna fråga ska besvaras jakande: Omfattar formuleringen ”verkställighet av civilrättsliga krav” även skattemyndigheternas försvar mot civilrättsliga krav och måste sådana krav redan ha fastställts?
3. Tillåter bestämmelsen i artikel 23.1 e i förordning (EU) 2016/679 om skydd av en medlemsstats viktiga finansiella intressen i skattefrågor en begränsning av rätten till tillgång till information enligt artikel 15 i förordning (EU) 2016/679 i syfte att motverka civilrättsliga återvinningskrav som riktas mot skattemyndigheterna?

22. Skriftliga yttranden har inkommit från delstaten Nordrhein-Westfalen, den tjeckiska, den tyska och den polska regeringen samt Europeiska kommissionen.

IV. Rättslig bedömning

23. De tre frågor som Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen) har ställt avser tolkningen av artikel 23.1 e och j i förordning 2016/679. Det är emellertid utrett att denna bestämmelse inte är direkt tillämplig på den situation som är aktuell i det nationella målet. Såsom den hänskjutande domstolen har förklarat gjordes artikel 23.1 indirekt tillämplig av den nationella lagstiftaren genom en hänvisning i relevanta nationella bestämmelser.

24. Under dessa omständigheter ska EU-domstolen, innan den besvarar de frågor som ställts, ta ställning till en prejudiciell fråga som rör följande handläggningsrelaterade spørsmål: är EU-domstolen behörig att besvara tolkningsfrågorna i förevarande mål?

25. De parter som har inkommit med yttranden i förevarande mål har intagit olika ståndpunkter i detta avseende: medan delstaten Nordrhein-Westfalen, den polska regeringen och, i viss mån, kommissionen har uttryckt tvivel beträffande EU-domstolens behörighet, har den tjeckiska och den tyska regeringen intagit motsatt ståndpunkt.

26. Mot den bakgrunden är förevarande förslag till avgörande strukturerat på följande sätt. Jag kommer först att undersöka EU-domstolens behörighet i förevarande mål (A). I detta syfte kommer jag att redogöra för den rättspraxis som följer av Dzodzi (1) och påminna om dess ursprung och expansion (a) samt de begränsningar som EU-domstolen gradvis har infört (b). Mot bakgrund av de problem som kan följa av en extensiv tillämpning av denna rättspraxis, kommer jag därefter att föreslå att EU-domstolen ska konsolidera den (2). Därefter kommer jag att tillämpa den rättsliga ram som föreslagits i förevarande mål och dra slutsatsen att det enligt min mening inte går att dra någon användbar vägledning från den unionslagstiftning som anförts för den konkreta problematik som den hänskjutande domstolen har tagit ställning till (3). Efter att ha kommit fram till att EU-domstolen inte är behörig i förevarande fall, ska jag endast mycket kortfattat och inom gränserna för vad som är logiskt möjligt behandla de tre tolkningsfrågorna i sak (B).

A. Domstolens behörighet

1. Domen i målet Dzodzi

a) Ursprung och expansion

27. Ursprunget till domen i målet Dzodzi återfinns i domen i målet Thomasdünge⁶. I det målet begärde den hänskjutande domstolen att EU-domstolen skulle tolka ett särskilt nummer i Gemensamma tulltaxan (nedan kallat GTT). Målet gällde emellertid import av varor till Tyskland från en annan medlemsstat och låg således utanför tillämpningsområdet för GTT. Skälet till att den hänskjutande domstolen begärde ett förhandsavgörande från EU-domstolen var att de tyska myndigheterna i relevant intern lagstiftning hade hänvisat till nummer i GTT för andra ändamål.

28. I sitt kortfattade förslag till avgörande föreslog generaladvokat Mancini att EU-domstolen skulle förklara sig obehörig. Enligt hans åsikt var EU-domstolen inte behörig enligt fördraget att meddela ett avgörande när de gemenskapsrättsliga bestämmelser (vid denna tidpunkt) som var föremål för tolkningsfrågorna inte påverkade parternas intressen direkt utan *per relationem*. Enligt hans åsikt saknade EU-domstolen behörighet med avseende på bestämmelser som beaktas enbart därför att en nationell myndighet, fritt och på egen hand, beslutat att anta dem som referensram för att fastställa sina egna regler.⁷

29. EU-domstolen behandlade emellertid inte detta spørsmål i sin dom. EU-domstolen hänvisade till presumtionen att tolkningsfrågor är relevanta för att därefter pröva frågorna i sak.⁸

30. En uttrycklig bekräftelse av EU-domstolens egen behörighet att besvara tolkningsfrågor i sådana fall som det förevarande kom i domen i målet Dzodzi.⁹ Målet rörde uppehållsrätt i Belgien för maken (som hade togolanskt medborgarskap) till en avliden belgisk medborgare som aldrig hade utnyttjat sin rätt att arbeta eller vistas i en annan medlemsstat. Det var uppenbart att den unionslagstiftning som den belgiska domstolen hänvisade till inte var tillämplig och målet saknade gränsöverskridande inslag. Den hänskjutande domstolen påpekade emellertid att maken eller maken till en belgisk medborgare enligt nationell rätt skulle behandlas *som om* han eller hon var en gemenskapsmedborgare. Den hänskjutande domstolen frågade följaktligen EU-domstolen huruvida Doris Dzodzi skulle ha rätt att uppehålla sig och stanna i Belgien *om hennes make hade varit* medborgare i en annan medlemsstat än Belgien.

31. I sitt förslag till avgörande föreslog generaladvokat Darmon att EU-domstolen skulle förklara sig obehörig. Han betonade särskilt att enhetligheten och konsekvensen i gemenskapens rättsordning inte kunde påverkas av situationer som inte omfattas av dess tillämpningsområde, oberoende av om de relevanta nationella bestämmelserna eventuellt liknar de gemenskapsbestämmelser som var föremål för tolkningsfrågorna.¹⁰

6 Dom av den 26 september 1985 (166/84, EU:C:1985:373).

7 Förslag till avgörande av generaladvokaten Mancini i målet Thomasdünge (166/84, EU:C:1985:208, punkterna 1 och 2).

8 Dom av den 26 september 1985, *Thomasdünge* (166/84, EG: 1985:373, punkt 11).

9 Ovan fotnot 2.

10 Förslag till avgörande av generaladvokaten Darmon i de förenade målen Dzodzi (C-297/88 och C-197/89, EU:C:1990:274, punkterna 8–11). Generaladvokaten intog samma ståndpunkt i sitt förslag till avgörande i målet Gmurzynska-Bscher (C-231/89, EU:C:1990:276), som föredrogs samma dag.

32. EU-domstolen följde inte generaladvokatens förslag till avgörande. Domstolen grundade sin behörighet på tre huvudsakliga överväganden: i) presumtionen om relevans; ii) fördragets lydelse utesluter inte uttryckligen behörighet, och iii) gemenskapens intresse av att ”varje gemenskapsbestämmelse tolkas på ett enhetligt sätt, oberoende av under vilka omständigheter den ska tillämpas, för att i framtiden undvika skilda tolkningar”.¹¹

33. Dzodzi har därefter blivit fast rättspraxis. Denna lösning tillämpades inte bara i mål som rörde de grundläggande friheterna, utan även i mål som bland annat rörde den gemensamma jordbrukspolitiken,¹² konsumentskydd,¹³ beskattning,¹⁴ socialpolitik¹⁵ och konkurrensrätt.¹⁶

34. Även om den faktiska och rättsliga bakgrunden varierade mellan dessa mål föreföll *två element* vara särskilt viktiga för EU-domstolen i de flesta av dem: i) det faktum att den nationella lagstiftningen troget återgav relevanta EU-bestämmelser¹⁷ och/eller ii) den nationella lagstiftarens uttryckliga (eller i vilket fall tydliga) avsikt att harmonisera nationell lagstiftning med unionsrätten. Det sistnämnda kravet ansågs vara uppfyllt bland annat när nationell lagstiftning vid reglering av rent interna situationer antagit samma lösningar som de som valts i unionsrätten,¹⁸ bland annat för att undvika diskriminering av landets egna medborgare eller snedvridning av konkurrensen¹⁹ eller för att föreskriva en enda rättslig ram i jämförbara situationer.²⁰

35. Senare rättspraxis har varit något tvetydig vad gäller den exakta räckvidden av utvidgningen av behörigheten enligt Dzodzi. De principer som följer av denna rättspraxis förefaller ha varit föremål för mycket generös tillämpning i flera fall.

36. I synnerhet har EU-domstolen i vissa fall gått så långt att den godtagit vaga, indirekta eller underförstådda hänvisningar till unionsrätten. Detta var fallet exempelvis i domen i målet BIAO, där den nationella lagstiftningen ”inte återgav [relevanta unionsbestämmelser] ordagrant” men den nationella regeringen och den hänskjutande domstolen enades om att EU-domstolens dom skulle vara bindande på nationell nivå.²¹ I samma anda meddelade EU-domstolen i domen i målet BAT ett avgörande baserat på att ”det bestrids emellertid inte att den nationella lagstiftningen för lösningen av problem i rent interna situationer anpassats till den lösning som valts i gemenskapsrätten”, även om den specifika bestämmelsen i fråga inte innehöll någon uttrycklig hänvisning till unionslagstiftningen i det avseendet.²²

11 Dzodzi, punkterna 29–43.

12 Se, exempelvis, dom av den 25 juni 1992, Federconsorzi (C-88/91, EU:C:1992:276).

13 Se, bland annat, dom av den 12 juli 2012, SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443).

14 Se dom av den 3 december 1998, Schoonbroodt (C-247/97, EU:C:1998:586), och dom av den 11 januari 2001, Kofisa Italia (C-1/99, EU:C:2001:10).

15 Se, bland annat, dom av den 7 november 2013, Isbir (C-522/12, EU:C:2013:711).

16 Se, bland flera domar, dom av den 11 december 2007, ETI m.fl. (C-280/06, EU:C:2007:775), och dom av den 14 mars 2013, Allianz Hungária Biztosító m.fl. (C-32/11, EU:C:2013:160).

17 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 december 2014, FNV Kunsten Informatie en Media (C-413/13, EU:C:2014:2411, punkt 19); dom av den 26 november 2015, Maxima Latvija (C-345/14, EU:C:2015:784, punkt 13), och dom av den 21 november 2019, Deutsche Post m.fl. (C-203/18 och C-374/18, EU:C:2019:999, punkt 39).

18 Dom av den 16 mars 2006, Poseidon Chartering (C-3/04, EU:C:2006:176, punkt 17).

19 Se, bland flera domar, dom av den 17 juli 1997, Leur-Bloem (C-28/95, EU:C:1997:369, punkt 32).

20 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 juli 1997, Giloy (C-130/95, EU:C:1997:372, punkt 28), och dom av den 21 juli 2016, VM Remonts m.fl. (C-542/14, EU:C:2016:578, punkt 18).

21 Dom av den 7 januari 2003 (C-306/99, EU:C:2003:3, punkt 92).

22 Dom av den 29 april 2004, British American Tobacco (C-222/01, EU:C:2004:250, punkt 41).

37. På motsvarande sätt prövade EU-domstolen i sak, i domen i målet Kofisa, en begäran om förhandsavgörande när den nationella lagstiftning som reglerade interna situationer inte hänvisade till någon specifik bestämmelse i unionsrätten utan endast till relevant "EU-tullagstiftning".²³ På motsvarande sätt meddelade EU-domstolen dom i målet Schoonbroodt när relevant nationell lagstiftning endast hänvisade till "principer i unionsrätten".²⁴ I domen i målet Ostas ansåg EU-domstolen slutligen sig vara behörig enligt rättspraxis som härrör från Dzodzi, med förbehåll för den hänskjutande domstolens kontroller, då det fanns en direkt och ovillkorlig hänvisning.²⁵

38. Intressant nog förklarade sig EU-domstolen i målet Federconsorzi och Fournier²⁶ behörig även under omständigheter där hänvisningen till relevanta gemenskapsbestämmelser inte förekom i nationell lagstiftning, utan endast i privaträttsliga avtal eller överenskommelser som ingåtts av offentliga myndigheter.

39. Vidare meddelade EU-domstolen sitt beslut i Kofisa och i Poseidon efter att ha antagit att EU-domstolens dom skulle vara bindande för den hänskjutande domstolen. EU-domstolen observerade att det inte fanns något i handlingarna i målet som tydde på att den nationella domstolen hade behörighet att avvika från EU-domstolens tolkning av relevanta unionsbestämmelser.²⁷ EU-domstolen gick ännu längre i domen i målet Fournier, där den förklarade sig vara behörig efter att ha konstaterat att de nationella bestämmelserna i fråga hörde till ett område som inte omfattades av det relevanta direktivet och följaktligen att de uttryck som användes i de nationella bestämmelserna "inte nödvändigtvis [behövde] ha samma innebörd som de begrepp som används i [det relevanta] direktivet". EU-domstolen slog fast att "det ankommer på den nationella domstolen, i egenskap av enda domstol som är behörig att tolka [de aktuella nationella bestämmelserna], att ge de uttryck som används i [dessa bestämmelser] den innebörd som den anser vara lämplig, utan att i detta avseende vara bunden av den tolkning som ska ges samma uttryck som i direktivet".²⁸

40. Slutligen har EU-domstolen i vissa mål inte redogjort för skälen till att den, i linje med rättspraxis som härrör från Dzodzi, var behörig att i sak pröva en begäran om förhandsavgörande. EU-domstolen återgav endast rättspraxis utan att förklara på vilket sätt de principer som angetts var tillämpliga på omständigheterna i målet.²⁹

b) Gränserna

41. Trots att den rättspraxis som följer av domen i målet Dzodzi har blivit väletablerad, har olika generaladvokater fortsatt att framföra kritik: Jacobs i Leur-Bloem³⁰ och i BIAO,³¹ Ruiz-Jarabo Colomer i Kofisa,³² och Tizzano i Adam.³³ Generaladvokaterna har i) konstaterat att fördragen inte uttryckligen utesluter behörighet, med hänsyn till den grundläggande principen om tilldelade befogenheter i fördragen; ii) ifrågasatt huruvida unionen har ett verkligt intresse av att säkerställa en konform

23 Dom av den 11 januari 2001, Kofisa Italia (C-1/99, EU:C:2001:10, punkterna 18–33).

24 Dom av den 3 december 1998, Schoonbroodt (C-247/97, EU:C:1998:586, punkt 15).

25 Dom av den 14 januari 2016, Ostas celtnieks (C-234/14, EU:C:2016:6, punkterna 20 och 21).

26 Dom av den 25 juni 1992 (C-88/91, EU:C:1992:276, punkterna 2 och 3) och dom av den 12 november 1992 (C-73/89, EU:C:1992:431, punkterna 13, 14 och 22).

27 Dom av den 11 januari 2001, Kofisa Italia (C-1/99, EU:C:2001:10, punkt 31), och dom av den 16 mars 2006, Poseidon Chartering (C-3/04, EU:C:2006:176, punkt 18).

28 Dom av den 12 november 1992 (C-73/89, EU:C:1992:431, punkterna 22 och 23).

29 Se exempelvis dom av den 3 december 2015, Quenon K (C-338/14, EU:C:2015:795, punkterna 15–19), och dom av den 17 maj 2017, ERGO Poistovňa (C-48/16, EU:C:2017:377, punkt 26–32).

30 Förslag till avgörande av generaladvokaten Jacobs i målet Leur-Bloem (C-28/95, EU:C:1996:332).

31 Förslag till avgörande av generaladvokaten Jacobs i målet BIAO (C-306/99, EU:C:2001:608).

32 Förslag till avgörande av generaladvokaten Ruiz-Jarabo Colomer i målet Kofisa Italia (C-1 99 och C-226/99, EU:C:2000:498, punkterna 28 och följande).

33 Förslag till avgörande av generaladvokaten Tizzano i målet Adam, (C-267/99, EU:C:2001:190, punkterna 22–35).

tolkning; iii) insisterat på att tolkningen av unionsbestämmelserna är rättsstridig utanför sitt sammanhang och iv) tvivlar på att EU-domstolens svar under dessa omständigheter är bindande. På denna grund har nämnda generaladvokater anmodat EU-domstolen att överge den rättspraxis som följer av domen i målet Dzodzi eller, i vart fall, att tillämpa den restriktivt.

42. Domstolen följde aldrig förslaget att överge rättspraxis enligt domen i målet Dzodzi. Den har emellertid med tiden infört vissa begränsningar av den.

43. För det första förklarade domstolen i domen i målet Kleinwort Benson, till följd av generaladvokat Tesaurus förslag,³⁴ att den saknade behörighet med motiveringen att nationell rätt i fråga inte föreskriver någon ”direkt och ovillkorlig hänvisning” till de relevanta unionsbestämmelserna utan endast använder dem som en modell, utan att i sin helhet återge deras lydelse. EU-domstolen påpekade dessutom att den nationella rätten var klar i den meningen att EU-domstolens tolkning inte nödvändigtvis var bindande för den nationella domstolen.³⁵

44. Även om kriteriet ”direkt och ovillkorlig hänvisning” inte alltid har följts under åren efter det att domen i målet Kleinwort Benson³⁶ meddelades, EU-har domstolen successivt tillämpat det mer rigoröst. Den har således avvisat fall där hänvisningen har varit oklar, inte styrkt eller alltför allmänt hållen³⁷ och där hänvisningen inte innebar att EU-domstolens svar på begäran om förhandsavgörande skulle vara bindande för den hänskjutande domstolen.³⁸ EU-domstolen godtog i stället framställningar där förhandsavgörande begärts där handlingar som lämnats till EU-domstolen gjort det klart att relevanta unionsbestämmelser gjorts direkt och ovillkorligt tillämpliga genom nationell lagstiftning.³⁹ I ett antal fall har EU-domstolen godtagit framställningar där förhandsavgörande begärts först efter att ha betonat att den tolkning av unionsbestämmelser som söks från EU-domstolen skulle vara bindande för nationella myndigheter.⁴⁰ Där det har krävts har EU-domstolen inte tvekat att titta på förarbeten till nationell lagstiftning för att bekräfta att den nationella lagstiftaren faktiskt hade för avsikt att behandla situationer i EU och nationellt på samma sätt.⁴¹

45. För det andra betonade EU-domstolen i domen i målet Ullens de Schooten att dess behörighet att besvara frågor som ställts i rent interna situationer utgör ett undantag när det gäller mål som rör de grundläggande friheterna. Domstolen gjorde därefter en systematisering av frågan genom att räkna upp fyra typfall där den likväl är behörig att besvara tolkningsfrågor (rättspraxis som härrör från Dzodzi är ett av dessa). Domstolen har framför allt understrukit att i en situation där omständigheterna i alla avseenden är begränsade till en enda medlemsstat, ”ankommer det på den hänskjutande domstolen att, i enlighet med artikel 94 i domstolens rättegångsregler, ange på vilket sätt den tvist som pågår vid den, trots att den är av rent intern karaktär, har en sådan anknytning till unionsrätten som gör den begärda tolkningen nödvändig för att avgöra målet”.⁴²

34 Förslag till avgörande av generaladvokaten Tesauri i målet Kleinwort Benson (C-346/93, EU:C:1995:17, punkterna 18 och följande punkter).

35 Dom av den 28 mars 1995 (C-346/93, EU:C:1995:85, punkt 20 och följande punkter).

36 För en helhetsbedömning och kritik, se Krommendijk, J., ”Wide Open and Unguarded Stand our Gates: The CJEU and References for a Preliminary Ruling in Purely Internal Situations”, *German Law Journal*, volym 18, 2017, s. 1359 - 1394; och Arena, A., *Le 'situazioni puramente interne' nel diritto dell'Unione Europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, s. 127–143 och 180–200.

37 Se, exempelvis, dom av den 18 december 2014, Generali-Providencia Biztosító (C-470/13, EU:C:2014:2469, punkt 25) och dom av den 16 juni 2016, Rodríguez Sánchez (C-351/14, EU:C:2016:447, punkt 66). Se även beslut av den 28 juni 2016, Italsempione - Spedizioni Internazionali (C-450/15, ej publicerad, EU:C:2016:508, punkterna 21–23).

38 Se, exempelvis, beslut av den 3 september 2015, Orrego Arias (C-456/14, ej publicerat, EU:C:2015:550, punkterna 24 och 25).

39 Se, exempelvis, dom av den 27 juni 2018, SGI och Valérian (C-459/17 och C-460/17, EU:C:2018:501, punkt 28).

40 Se dom av den 7 januari 2003, BIAO (C-306/99, EU:C:2003:3, punkt 92) och dom av den 14 mars 2013, Allianz Hungária Biztosító m.fl. (C-32/11, EU:C:2013:160, punkterna 18 och 22).

41 Dom av den 7 november 2013, Isbir (C-522/12, EU:C:2013:711, punkt 29) och dom av den 21 november 2019, Deutsche Post m.fl. (C-203/18 och C-374/18, EU:C:2019:999, punkt 40).

42 Dom av den 15 november 2016 (C-268/15, EU:C:2016:874, punkterna 47–55, särskilt punkterna 53 och 55).

46. EU-domstolens rättspraxis som meddelats nyligen (såväl före som efter Ullens de Schooten) tycks bekräfta att EU-domstolen är redo att göra en noggrannare prövning av huruvida de hänskjutande domstolarna vederbörligen har försett EU-domstolen med all den information som krävs för att fastställa dess behörighet.⁴³

47. För det tredje finns Nolan. I domen i det målet slog EU-domstolen fast att den rättspraxis som härrör från Dzodzi inte var tillämplig när ”det i en unionsrättsakt uttryckligen [fanns] ett undantag från dess tillämpningsområde”. Domstolen slog fast att ”[d]et ... således inte [kan] slås fast eller presumeras att det finns ett unionsintresse av att, inom ett område som unionslagstiftaren undantagit från tillämpningsområdet för den rättsakt som antagits, uppnå en enhetlig tolkning av bestämmelserna i denna rättsakt”.⁴⁴

48. Domen i målet Nolan skulle visserligen kunna förstås så, att Dzodzi-regeln inte är tillämplig varje gång de unionsrättsliga bestämmelser som avses i nationell rätt uttryckligen utesluter sådana situationer som dem i det nationella målet. Om Nolan tolkades på detta sätt skulle det emellertid vara en ett unikt fall i rättspraxis.⁴⁵

49. I senare mål har EU-domstolen nämligen klargjort att en sådan (långtgående) tolkning av domen i målet Nolan är felaktig. I domen i målet E valde domstolen att inte följa samma logik och noterade att ”det mål som avgjordes genom denna dom kännetecknades av omständigheter som inte är för handen i de nationella målen”.⁴⁶ Mer nyligen, i dom i målen G.S. och V.G., betonade EU-domstolen att dess behörighet inte rimligtvis kan ”variera beroende på om tillämpningsområdet för den relevanta [unions]bestämmelsen har avgränsats genom en positiv definition eller genom vissa undantag, då dessa två lagstiftningstekniker kan användas utan åtskillnad”.⁴⁷ Domstolen förklarade särskilt att rättspraxis som härrör från Dzodzi syftar ”till att ge domstolen möjlighet att uttala sig angående tolkningen av unionsbestämmelser, oberoende av under vilka omständigheter de kommer att tillämpas, i situationer som fördragets upphovsmän eller unionslagstiftaren inte ansett behöver omfattas av bestämmelsernas tillämpningsområde”.⁴⁸

50. Jag anser därför att domen i målet Nolan snarare ska förstås som ett mål i vilket EU-domstolen har förklarat sig obehörig på grund av att den unionsbestämmelse vars tolkning begärts hade ”använts” av den nationella lagstiftaren i ett sammanhang som ligger alltför långt ifrån det ursprungliga sammanhanget. Unionsbestämmelsen var inte tillämplig på den aktuella situationen med avseende på person (*ratione personae*), och dessutom varierade i avsevärd utsträckning det rättsliga sammanhang i vilket den nationella bestämmelsen ingick.

2. Konsolidering och klargörande av rättspraxis i Dzodzi

51. Trots den kritik som riktats mot den har EU-domstolen konsekvent bekräftat sin rättspraxis enligt Dzodzi. Såsom framgår av ovanstående överväganden är villkoren för att ett mål ska tas upp till prövning, även om det faktiskt faller utanför tillämpningsområdet för en unionsrättsakt, och de exakta gränserna för en sådan utvidgning långt ifrån klara.

43 Se, exempelvis, dom av den 7 juli 2011, *Agafitei m.fl.* (C-310/10, EU:C:2011:467, punkt 43); dom av den 20 mars 2014, *Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona* (C-139/12, EU:C:2014:174, punkterna 46 och 47); dom av den 24 oktober 2019, *Belgische Staat* (C-469/18 och C-470/18, EU:C:2019:895, punkterna 24 och 25) och dom av den 30 januari 2020, *I.G.I.* (C-394/18, EU:C:2020:56, punkterna 47–54). Se även beslut av den 3 juli 2014, *Tudoran* (C-92/14, EU:C:2014:2051, punkterna 41 och 42), och av den 12 maj 2016, *Sahyouni* (C-281/15, EU:C:2016:343, punkterna 27–31).

44 Dom av den 18 oktober 2012 (C-583/10, EU:C:2012:638, punkterna 32–57).

45 Det enda avgörande som möjligen kan tolkas som att det följer Nolan, visserligen med ett *e contrario*-resonemang, är domen av den 26 mars 2020, *Kreissparkasse Saarlouis* (C-66/19, EU:C:2020:242, punkterna 25 och 26).

46 Dom av den 13 mars 2019 (C-635/17, EU:C:2019:192, punkt 42).

47 Dom av den 12 december 2019, *G.S. och V.G.* (Hot mot allmän ordning) (C-381/18 och C-382/18, EU:C:2019:1072, punkt 47).

48 Dom av den 12 december 2019, *G.S. and V.G.* (Hot mot allmän ordning) (C-381/18 och C-382/18, EU:C:2019:1072, punkt 47). Min kursivering.

52. Jag anser att EU-domstolen borde utnyttja den möjlighet detta mål erbjuder att åtminstone bringa viss klarhet i detta.⁴⁹ I avsaknad av närmare bestämmelser saknar de nationella domstolarna vägledning om när de kan hänskjuta frågor till EU-domstolen om tolkningen av unionsbestämmelser som endast är tillämpliga indirekt i nationella mål. Det är i detta sammanhang knappast nödvändigt att erinra om att varje begäran om förhandsavgörande som avvisas av processuella skäl oundvikligen innebär en bristfällig användning av tid och resurser såväl för den hänskjutande domstolen som för EU-domstolen.

53. I de följande avsnitten kommer jag att redogöra för de villkor som enligt min mening ska vara uppfyllda för att en begäran om förhandsavgörande som inte omfattas av tillämpningsområdet för en unionsrättsakt ska kunna prövas inom ramen för Dzodzi-strategin. Två av dessa villkor, det vill säga ett dubbelt materiellt villkor och ett formkrav, följer redan av EU-domstolens rättspraxis (a). Jag föreslår att det uttryckligen bekräftas att det finns ett tredje materiellt villkor utöver dessa två villkor, vilket avser intresset av begreppsmässig enhetlighet som eftersträvas med en sådan begäran (b).

a) En direkt och ovillkorlig hänvisning och den nationella domstolens skyldighet att förklara begäran om förhandsavgörande

54. Ett första *materiellt* villkor, som i själva verket är ett dubbelt villkor, har uppställts för första gången i domen i målet Kleinwort Benson och har nyligen bekräftats i flera fall: nationell rätt ska innehålla en ”direkt och ovillkorlig” hänvisning till de unionsbestämmelser som EU-domstolen har ombetts att tolka. Följande fråga uppkommer naturligtvis: när rör det sig om en direkt och ovillkorlig hänvisning?

55. Begreppet ”direkt” ska enligt min mening tolkas som att hänvisningen måste vara specifik och entydig, till skillnad från en allmän (eller generisk) hänvisning.⁵⁰ Ett sådant krav är säkerligen uppfyllt genom nationella bestämmelser som innehåller en uttrycklig hänvisning till identifierade eller lätt identifierbara unionsbestämmelser. Det kan emellertid inte uteslutas att hänvisningar som inte finns i den nationella bestämmelsen i sig, utan i andra handlingar – såsom handlingar som kompletterar lagstiftningen (eller andra förarbeten) eller tillämpningsföreskrifterna – kan anses vara tillräckligt klara och tydliga för detta ändamål.⁵¹

56. Begreppet ”ovillkorlig” förefaller i sin tur betyda att de unionsbestämmelser det hänvisas till ska ”tillämpas utan begränsning på den situation som är aktuell i det nationella målet”,⁵² vilket implicerar att den hänskjutande domstolen inte kan avvika från EU-domstolens tolkning.⁵³ Denna läsning av begreppet ”ovillkorlig” får stöd av ovannämnda rättspraxis, där EU-domstolen betonade vikten av att dess avgörande ska vara bindande i det nationella målet.⁵⁴

49 I själva verket anser jag, i linje med vad mina kollegor som citeras i detta förslag till avgörande kom fram till, att den rättspraxis som härrör från Dzodzi är en anomali och bör överges. Förutom den omständigheten att denna rättspraxis är mycket diskutabel på det konstitutionella planet, särskilt i dag, när det som omfattas av ”unionsrättens tillämpningsområde” till skillnad från tidigare tenderar att övervakas mer noggrant, tillkom Dzodzi-strategin dessutom vid en tidpunkt då antalet beslut om hänskjutande från de nationella domstolarna var mycket mer måttligt och EU-domstolen uppenbarligen inte hade något emot lite extra arbete. Men jag misstänker även att EU-domstolen ännu inte är redo att ta ett sådant steg.

50 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, punkt 25) och dom av den 7 november 2013, Romeo (C-313/12, EU:C:2013:718, punkterna 19–38). Jämför även förslag till avgörande av generaladvokat Cruz Villalón i målet Allianz Hungária Biztosító m.fl. (C-32/11, EU:C:2012:663, punkt 29).

51 Se, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokat Kokott i målet ETI m.fl. (C-280/06, EU:C:2007:404, punkt 39), och förslag till avgörande av generaladvokat Pikamäe i de förenade målen Deutsche Post m.fl. (C-203/18 och C-374/18, EU:C:2019:502, punkterna 47 och 48).

52 Dom av den 21 december 2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, punkt 27).

53 Beslut av den 9 september 2014, Parva Investitsionna Banka m.fl. (C-488/13, EU:C:2014:2191, punkt 29).

54 Punkt 44 ovan i detta förslag till avgörande.

57. Efter domen i målet Ullens de Schooten har det även framkommit att det finns ett processuellt villkor som ska uppfyllas för att EU-domstolen ska godta en hänvisning i ett Dzodzi-mål. Domstolens behörighet i situationer där unionsrätten inte är direkt tillämplig på omständigheterna i målet utgör ett undantag och ska som sådant tolkas restriktivt. Vidare är det desto viktigare att domstolen har en klar och detaljerad kunskap om relevant nationell lagstiftning i Dzodzi-mål, eftersom relevansen och nödvändigheten av ett svar från EU-domstolen kanske inte är uppenbar.⁵⁵ Det är därför den hänskjutande domstolens uppgift att förklara för EU-domstolen varför dess behörighet inträder trots att unionsbestämmelserna i fråga inte är direkt tillämpliga på det nationella målet. Avsaknad av relevanta uppgifter i detta avseende hindrar EU-domstolen från att helt enkelt anta att den är behörig.⁵⁶

b) Intresse av ”begreppsmässig enhetlighet”

58. Enligt min mening finns det ett *ytterligare* villkor som måste vara uppfyllt för att EU-domstolens behörighet enligt rättspraxis som härrör från Dzodzi ska gälla. Även om vissa spår av detta villkor kan identifieras i rättspraxis,⁵⁷ måste jag medge att domstolen hittills inte uttryckligen har hänvisat till det. Ändå förefaller detta ytterligare villkor ha sin grund i just den logik som rättspraxis som härrör från Dzodzi vilar på.

59. Det huvudsakliga skälet till EU-domstolens behörighet i Dzodzi-mål, som domstolen har upprepat nästan som ett mantra i sin rättspraxis, är att det vid en eventuell hänvisning ligger i unionens intresse att säkerställa en enhetlig tolkning av de relevanta unionsrättsliga bestämmelserna ”för att undvika olika tolkningar i framtiden”. Denna ”enhetliga tolkning” måste underförstått, enligt strukturen i dessa mål, ha hänvisat till unionens intresse av att upprätthålla *enhetligheten inom en medlemsstat* och inte, vilket skulle vara mycket mer traditionsenligt i unionsrätten, till en enhetlig tolkning av unionsrätten i samtliga medlemsstater. I annat fall är det tämligen svårt att se precis på vilket sätt unionsrättens enhetlighet skulle kunna hotas av att enskilda medlemsstater på nationell nivå bibehåller olika regler utanför unionsrättens tillämpningsområde.

60. Jag kan emellertid inte se varför varje hänvisning till bestämmelser, principer eller begrepp i unionsrätten som man kan hitta i medlemsstaternas rättsordningar med *nödvändighet* skulle medföra ett intresse för unionen av (något som skulle kunna kallas) en ”begreppsmässig enhetlighet”.

61. Jag kan förstå ett intresse av en begreppsmässig enhetlighet, inte bara för unionen utan även i ännu högre grad för medlemsstaten, av att de båda uppsättningarna regler på nationell nivå verkar i ett *funktionellt och rättsligt jämförbart sammanhang*. Detta är sannolikt fallet när reglerna har samma syfte och rör samma sak. I dessa fall – och endast i dessa fall – är det enligt min mening både önskvärt och möjligt att tolka dessa båda grupper av regler på ett konsekvent sätt.

⁵⁵ Se, för ett liknande resonemang, Ritter, C., ”Purely Internal Situations, Reverse Discrimination, Guimont, Dzodzi and Article 234”, *European Law Review*, 31, 2006, s. 690–710, 709, och Iglesias Sánchez, S., ”Purely Internal Situations and the Limits of EU law: A Consolidated Case Law or a Notion to be Abandoned?”, *European Constitutional Law Review*, 14, 2018, s. 7–36, vid 31.

⁵⁶ Se, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokat Wahl i de förenade målen Venturini m.fl. (C-159/12–C-161/12, EU:C:2013:529, punkterna 54–62).

⁵⁷ Vissa avgöranden från domstolen kan nämligen tolkas så, att de tyder på att det måste vara ”fastställt” att det finns ett verkligt unionsintresse av att tolka de aktuella bestämmelserna för att i framtiden undvika skilda tolkningar (se, bland annat, dom av den 7 juli 2011, Agafitei m.fl. (C-310/10, EU:C:2011:467, punkt 42). Se även dom av den 12 juli 2012, SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443, punkterna 87 och 88), och dom av den 19 oktober 2017, Europamur Alimentación (C-295/16, EU:C:2017:782, punkt 32)) eller åtminstone ”möjligen” (dom av den 19 oktober 2017, Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:773, punkt 29)).

62. Flera generaladvokater har nämligen varnat domstolen för riskerna med att tolka en bestämmelse utanför sitt sammanhang eller att tillämpa den på en rad andra omständigheter än dem som unionslagstiftaren har förutsett.⁵⁸ Jag kan endast ansluta mig till att uttrycka samma förbehåll. När de båda lagstiftningarna ingår i ett i huvudsak liknande sammanhang är dessa risker emellertid utan tvekan mindre.

63. Med detta sagt kan vissa förtydliganden visa sig nödvändiga när det gäller kravet på att de nationella bestämmelserna och unionsrätten ska gälla samma *sak*. Eftersom de nationella bestämmelserna reglerar ett område som inte omfattas av unionsrättens tillämpningsområde, är det uppenbart att detta krav inte kan syfta till en perfekt identitet, utan snarare till en omedelbarhet, närhet eller nära likhet när det gäller deras syften.

64. Detta krav är troligen uppfyllt när de nationella myndigheterna beslutar att utvidga tillämpningsområdet för unionsbestämmelserna till att omfatta ”närliggande” situationer för att behandla situationer som regleras av unionen på samma sätt som rent interna situationer. Detta är i praktiken fallet när de relevanta interna bestämmelserna inte har ett direkt samband, oavsett om det är *ratione materiae*, *ratione personae*, *ratione loci* eller *ratione temporis*, med unionens regelverk till vilket det hänvisas.

65. Exempel ur rättspraxis bidrar till bättre förståelse av detta begrepp. I målet *Dzodzi* var det klarlagt att tillämplig gemenskapsrätt och nationell rätt handlade om samma sak: förvärv av uppehållsrätt för makar till unionsmedborgare respektive belgiska medborgare. Den belgiska domstolen frågade således EU-domstolen om Doris *Dzodzi* skulle ha kunnat åtnjuta denna rätt om hon omfattades av tillämpningsområdet för gemenskapsbestämmelserna på området med avseende på person (*ratione personae*).⁵⁹ I målet *Leur-Bloem* hade den nederländska lagstiftaren vid införlivandet av unionsbestämmelserna om skatter och avgifter på fusioner, fissioner, överföring av tillgångar och utbyte av aktier eller andelar som berör bolag i olika medlemsstater utvidgat tillämpningsområdet för dessa bestämmelser till att även omfatta fusioner mellan två nederländska bolag.⁶⁰ I *SGI och Solar Electric Martinique* hade den franska lagstiftningen huvudsakligen gjort unionens mervärdesskatteregler tillämpliga på de utomeuropeiska departementen och territorierna, trots att de sistnämnda uttryckligen var uteslutna från tillämpningsområdet för relevanta EU-direktiv.⁶¹ I målet *Europamur* hade den relevanta spanska lagstiftningen utvidgat tillämpningsområdet för unionsbestämmelserna om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenter i syfte att även reglera metoder som tillämpas av näringsidkare gentemot företag.⁶² I flera mål har EU-domstolen besvarat frågor om tolkningen av artikel 101 FEUF när de aktuella avtalen eller förfarandena inte påverkar konkurrensen på den inre marknaden utan potentiellt har kunnat strida mot nationella konkurrensregler.⁶³

58 Se punkt 41 ovan i detta förslag till avgörande.

59 Domen i målet *Dzodzi*, punkterna 29–43.

60 Dom av den 17 juli 1997, *Leur-Bloem* (C-28/95, EU:C:1997:369, punkterna 31 och 32).

61 Dom av den 19 oktober 2017, *Solar Electric Martinique* (C-303/16, EU:C:2017:773, punkt 29) och dom av den 27 juni 2018, *SGI och Valériane* (C-459/17 och C-460/17, EU:C:2018:501, punkt 28).

62 Dom av den 19 oktober 2017, *Europamur Alimentación* (C-295/16, EU:C:2017:782, punkt 31).

63 Se, bland annat, rättspraxis som det hänvisas till ovan i fotnot 17.

66. Även i många fall där EU-domstolen kan ha gjort en generös bedömning av huruvida det förelåg en direkt och villkorad hänvisning – såsom i domarna i målen Fournier, Ostas eller BIAO⁶⁴ – kvarstod faktum att den nationella lagstiftningen i fråga endast innebar en utvidgning ”i ett steg” av tillämpningsområdet för de relevanta unionsbestämmelserna.⁶⁵

67. Emellertid är det så, att ju längre nationell lagstiftning avlägsnar sig från det sammanhang där unionsbestämmelserna har utformats och har sin verkan, desto mindre blir mer unionens (och den berörda medlemsstatens) intresse av att säkerställa en begreppsmässig enhetlighet, och desto svagare blir grunden för EU-domstolens behörighet. Domstolen kan eventuellt vara behörig att tolka en unionsbestämmelse om vägtransport av svin i det fall en medlemsstat skulle utvidga tillämpningsområdet för denna regel till att omfatta vägtransport av får. Men skulle domstolen då även förklara sig behörig, med hänvisning till Dzodzi, om en medlemsstat skulle utvidga dessa bestämmelser, eller endast vissa utvalda bestämmelser, på grundval av en klar och ovillkorlig hänvisning till interstellära transporter av människor?

68. Det finns naturligtvis inget som hindrar att medlemsstaternas myndigheter utgår från befintliga unionsbestämmelser och använder sig av dessa regler – eller vissa principer, begrepp och termer som används i dessa – för att reglera *andra* frågor. Men deras kreativitet när det gäller att ympa nya saker på unionsbestämmelserna kan emellertid inte få till följd en onormal och obegränsad utvidgning av domstolens behörighet.

69. Den bakomliggande logiken är således en stegvis logik. Som en tumregel är det inget problem att ta bara ett steg utanför tillämpliga unionsbestämmelser med bevarande av bestämmelsernas övergripande logik. Däremot blir ett antal små steg för den nationella lagstiftaren plötsligt ett relativt stort språng för EU-domstolen, som då ombeds att indirekt avgöra ett mål som har ett mycket svagt samband med den ursprungliga unionsrättsakten.

c) Slutsats i denna del

70. Sammanfattningsvis måste tre villkor vara uppfyllda för att EU-domstolen ska förklara sig behörig i ett mål där unionsrätten tillämpas vid en nationell domstol på grund av dess nationella utvidgning utöver det ursprungliga tillämpningsområdet.

71. För *det första* ska nationell rätt innehålla en direkt och ovillkorlig hänvisning till den unionsbestämmelse som ska tolkas av EU-domstolen, vilket inte bara gör denna unionsbestämmelse tydligt tillämplig på förevarande mål, utan även innebär att den vägledning EU-domstolen ger är bindande för den nationella domstolen i det aktuella fallet.

72. För *det andra* krävs det att de unionsbestämmelser som utvidgas av nationell rätt fortfarande ingår i ett funktionellt och rättsligt jämförbart sammanhang, där det fortfarande finns ett intresse av att upprätthålla en begreppsmässig enhetlighet, och i vilket tolkningen av unionsrättsliga bestämmelser i viss mån fortfarande kan vara till viss praktisk nytta för den hänskjutande domstolen.

64 Dom av den 12 november 1992, Fournier (C-73/89, EU:C:1992:431, punkt 23) (inkorporering av ett begrepp i Europeiska unionens direktiv om ansvarsförsäkring för motorfordon i ett avtal som reglerar samma fråga); dom av den 7 januari 2003, BIAO (C-306/99, EU:C:2003:3, punkterna 68 - 77) (utvidgning av en unionsbestämmelse om bokföring till att omfatta vissa situationer som inte omfattas av tillämpningsområdet för det relevanta EU-direktivet) och dom av den 14 januari 2016, Ostas celtnieks (C-234/14, EU:C:2016:6, punkterna 17 - 19) (utvidgning av unionsbestämmelserna om offentlig upphandling till att avse ett kontrakt vars marknadsvärde understeg tröskelvärdet i det relevanta EU-direktivet).

65 Men se även dom av den 12 juli 2012, SC Volksbank România (C-602/10, EU:C:2012:443, punkterna 85 - 93), i vilken EU-domstolen gick med på att tolka unionsbestämmelserna om konsumentkreditavtal trots att dessa bestämmelser inte var tillämpliga i det nationella målet *ratione temporis* och *ratione materiae*. Det är emellertid obestridligt att båda systemen var tillämpliga på mycket likartade situationer, eftersom de avsåg samma sak (kreditavtal) och hade samma syfte (att skydda konsumenterna).

73. För *det tredje* är den hänskjutande domstolen skyldig att tydligt förklara på vilket sätt de två ovannämnda kraven är uppfyllda i förevarande fall, genom att ange relevanta bestämmelser i nationell rätt.

74. Det är mot bakgrund av dessa omständigheter som jag nu kommer att bedöma EU-domstolens behörighet i förevarande mål.

3. *Bedömning i förevarande mål*

75. För att börja med det sista processuella villkoret är den information som EU-domstolen behöver för att uttala sig om sin behörighet tydligt angiven i beslutet om hänskjutande. Den hänskjutande domstolen har nämligen uttömmande redogjort för skälen till att den anser att EU-domstolen är behörig enligt rättspraxis som härrör från *Dzodzi*. EU-domstolen behöver således inte använda sig av några antaganden om nationell rätt i detta avseende.

76. Det är för det andra utrett att det i tillämplig nationell rätt, det vill säga AO, görs en ”direkt och ovillkorlig” hänvisning till bestämmelserna i förordning 2016/679. En uttrycklig hänvisning till bestämmelserna i den förordningen finns i 2a, 32b och 32e §§ AO. Dessutom anges det i 32c § punkterna 1 och 2 AO att ”fastställa, utöva eller försvara civilrättsliga krav eller ... försvara sig mot civilrättsliga krav” ska tolkas med hänsyn till artikel 23.1 j i förordning 2016/679.⁶⁶ Avsikten att anpassa de två regelverken framgår även av förarbetena till den lagen. Det är vidare utrett att EU-domstolens svar är bindande för den hänskjutande domstolen.

77. För det tredje tvivlar jag emellertid starkt på att det finns ett intresse av att säkerställa en begreppsmässig enhetlighet. Jag anser nämligen att unionsbestämmelserna och de nationella bestämmelserna i fråga – både vid bedömning på makronivå (inom ramen för det rättsliga instrument som de ingår i) och på mikronivå (med fokus enbart på specifika bestämmelser) – varken eftersträvar samma syfte eller gäller samma sak.

78. Till att börja med är det knappast nödvändigt att betona de betydande skillnaderna vad gäller innehåll och syfte mellan de olika regelverk där de två bestämmelserna ingår. Artikel 23.1 är en bestämmelse i den allmänna förordningen om skydd av personuppgifter: en uppsättning bestämmelser som styr behandlingen av personuppgifter på den inre marknaden.⁶⁷ Den förordningen föreskriver framför allt begränsningar för användningen av behandling av uppgifter i syfte att skydda de registrerades grundläggande rättigheter.

79. 32c §, punkterna 1 och 2, är däremot något helt annat, nämligen bestämmelser i den tyska skattelagen. Syftet med dessa bestämmelser, inklusive bestämmelserna om behandling av personuppgifter, är att säkerställa en enhetlig och laglig beskattning och att bevara skatteintäkterna.

80. De två specifika bestämmelserna är dessutom, tagna tillsammans eller tagna var för sig, olika i fråga om mål och innehåll.

⁶⁶ Citeras i sin helhet i punkt 11 i detta förslag till avgörande.

⁶⁷ Se, bland annat, skälen 2 och 4 samt artikel 1 i förordning 2016/679.

81. Artikel 23 i förordning 2016/679 gäller situationer där unionen eller medlemsstaterna får införa begränsningar av de rättigheter som normalt tillerkänns personer som enligt kapitel III i förordning 2016/679 (till exempel rätten till tillgång, rättelse och utplåning) och motsvarande skyldigheter för den registeransvarige (såsom informationsskyldigheter). I de situationer som räknas upp i artikeln (som ska tolkas restriktivt) kan vissa allmänna eller enskilda intressen begränsa enskilda personers grundläggande rätt till skydd av personuppgifter.⁶⁸

82. Däremot ingår 32c § punkterna 1 och 2 AO – som återfinns i första delen, fjärde kapitlet ("Dataskydd och skattesekretess") AO – i en samling regler som syftar till att reglera den tidpunkt då de tyska skattemyndigheterna får (eller inte får) lämna ut eller utnyttja uppgifter om skattskyldiga personer som de har haft tillgång till inom ramen för skatteförfaranden. Ur denna synvinkel utgör dessa regler, såsom även framgår av förevarande mål, i själva verket begränsningar av en enskilds rätt att få tillgång till information som innehåller av offentliga myndigheter.

83. Den hänskjutande domstolen har närmare bestämt förklarat att 32 § punkterna 1 och 2 AO infördes för att avhjälpa skattemyndighetens ofördelaktiga ställning inom ramen för insolvensförfaranden. Enligt tysk rätt utgör en återvinningstalan som väcks inom ramen för ett insolvensförfarande en civilrättslig talan som handläggs vid allmän domstol. Den tyska konkurslagstiftningen innebär att privaträttsliga borgenärer likställs med offentligrättsliga borgenärer, vilket innebär att offentligrättsliga fordringar, såsom skatter och socialförsäkringsavgifter, inte är prioriterade fordringar.

84. Såsom den hänskjutande domstolen har påpekat befann sig emellertid skattemyndigheten i praktiken i en sämre situation än alla andra privata borgenärer innan 32c § punkterna 1 och 2 AO antogs. Tack vare en åtkomstvänlig nationell rättspraxis när det gäller regler om frihet och tillgång till information, kunde konkursförvaltarna nämligen begära att tillgång till skatteuppgifter om konkursgäldenären från skattemyndigheterna. Detta gjorde det möjligt för förvaltarna att med full kännedom om omständigheterna fatta beslut om att framställa konkursrättsliga återvinningskrav mot dessa myndigheter. Någon sådan möjlighet finns inte i förhållande till konkursgäldenärens privata borgenärer, eftersom dessa inte omfattas av lagstiftningen om informationsfrihet.

85. Det var i ett sådant rättsligt och praktiskt sammanhang som den tyska lagstiftaren införde 32c § punkterna 1 och 2 AO för att undvika att skattemyndigheterna befinner sig i underläge i förhållande till andra privata borgenärer i ett insolvensförfarande.

86. De två bestämmelsernas *syften* skiljer sig således också åt: Artikel 23 i förordning nr 2016/679 syftar till att uppnå en skäligen avvägning mellan, å ena sidan, respekten för grundläggande rättigheter för fysiska personer som berörs av behandlingen av uppgifter (till exempel privat- och familjeliv) och, å andra sidan, behovet av att skydda andra legitima intressen i ett demokratiskt samhälle (till exempel nationell säkerhet). Syftet med 32 c § punkterna 1 och 2 AO är däremot att avhjälpa en uppfattad obalans i förhållande till skattemyndigheten vid återvinningskrav inom ramen för ett insolvensförfarande.

⁶⁸ Se bland annat skälen 4 och 73 i förordning 2016/679. Mer allmänt, se Feiler, L., Forgó, N., Weig, M., *The EU General Data Protection Regulation (GDPR) - A Commentary*, GLP, 2018, s. 138–140, Moore, D., "Comment to Article 23 – Restrictions", i Kuner, C., Bygrave, L., Docksey, C., Drechsler, L. (red.), *The EU General Data Protection Regulation (GDPR) - A Commentary*, Oxford University Press, 2020, s. 543–554; och Ehmann, E., Selmayr, M. (red.), *Datenschutz-Grundverordnung: Kommentar*, andra upplagan, C.H.Beck, 2018, s. 467–469.

87. För att uppnå ett sådant mål gäller dessutom att 32c § punkterna 1 och 2 AO långt ifrån inskränker sig till att helt enkelt utvidga tillämpningsområdet för artikel 23.1 i förordning 2016/679 till att omfatta vissa ”närliggande” situationer. Den ”lånar” dessutom en bestämmelse från denna artikel och genom en förbryllande rättslig hänvisning tillämpar den den på andra omständigheter. Denna lagstiftningskonstruktion är emellertid möjlig endast på grund av att det i andra delar av den nationella lagstiftningen redan har skett flera andra utvidgningar av tillämpningsområdet för förordning 2016/679 i materiellt hänseende (*ratione materiae*) och med avseende på person (*ratione personae*).

88. För det första är artikel 23.1 i förordning 2016/679 endast tillämplig på *fysiska* personer, medan 32c § punkterna 1 och 2 AO är tillämpliga på alla fysiska och *juridiska* personer. I förevarande fall begärs nämligen tillgång till upplysningar om en *juridisk* persons skatteuppgifter. Detta är uppenbarligen ingen liten detalj; den avvägning som krävs enligt artikel 23.1 behöver inte nödvändigtvis göras på samma sätt när det gäller uppgifter som rör en juridisk person, på vilken förordning 2016/679 inte ens är tillämplig, genom att det inte görs någon avvägning eller rättslig bedömning med avseende på en sådan situation. En fysisk persons intresse av att skydda sin egen och sin familjs privatliv kan knappast jämföras med intresset hos en juridisk person som eventuellt kan vara tvungen att skydda uppgifter om exempelvis sitt företag, sin organisation eller sin skattemässiga ställning.

89. För det andra är konkursförvaltaren, såsom den tyska regeringen har förklarat, enligt nationell rätt ”tredjepart”⁶⁹ när det gäller tillgång till uppgifter om konkursgäldenären. Konkursförvaltaren kan således inte anses handla på grundval av de rättigheter som den berörda personen (det registrerade bolaget) har överlåtit till honom eller henne. Artikel 23.1 i förordning 2016/679 avser emellertid de registrerade personernas rättigheter och de skyldigheter som åligger personuppgiftsansvariga. Denna bestämmelse avser helt enkelt inte tredjeparts tillgång till information som innehas av offentliga myndigheter.

90. För det tredje rör artikel 23.1 i förordning 2016/679, i motsats till 32c § punkterna 1 och 2 AO, inte begränsningar av ansökningar om tillgång till information som innehas av offentliga myndigheter, baserat på bestämmelser om öppenhet och insyn. I unionsbestämmelsen föreskrivs tillåtna begränsningar av de registrerades rättigheter (inbegripet rätten till tillgång) i syfte att skydda deras rätt till respekt för privatlivet gentemot innehavare och behandlare av uppgifter (oavsett om dessa är privata eller offentliga).

91. Artikel 23.1 i förordning 2016/679 är således en bestämmelse som tillåter särskilda undantag från vissa av de registrerades rättigheter som följer av systematiken och logiken i den allmänna dataskyddsförordningen. Denna syftar till att uppnå en skäligen avvägning mellan de grundläggande rättigheterna för enskilda, det vill säga fysiska personer, och vissa viktiga allmänna och privata intressen.

92. 32 c § punkterna 1 och 2 AO innebär en ”transplantation” av denna bestämmelse som syftar till att säkerställa en viss balans i en helt annan lagstiftningskontext och helt annat faktiskt sammanhang. Den nationella bestämmelsen gör det nämligen möjligt att begränsa ett alltför vidsträckt tillämpningsområde för nationella bestämmelser om tillgång till information som innehas av offentliga myndigheter, genom att vissa (tredje) parter fräntas tillgången till skatterelaterade uppgifter i syfte att (åter)uppnå en balans mellan parterna i en konkursrättslig återvinningstalan.

93. Sammanfattningsvis ingår artikel 23.1 i förordning 2016/679 och 32 § punkterna 1 och 2 AO i olika regelverk, de har olika syften och följer helt olika logik. Jag kan inte se varför det skulle finnas ett intresse, säkerligen inte för unionen och eventuellt inte heller för Förbundsrepubliken Tyskland, av att säkerställa en begreppsmässig enhetlighet mellan dem.

⁶⁹ För detta begrepp i förordning 2016/679, se artikel 4 led 10.

94. Mot denna bakgrund föreslår jag att EU-domstolen ska fastställa att den inte är behörig att besvara de frågor som ställts i förevarande mål.

95. Eftersom det emellertid ankommer på mig att (fullt ut) bistå domstolen, kommer jag i korthet att behandla tolkningsfrågorna i sak, med den viktiga reservationen att jag, utifrån allt som jag just har redogjort för, inte anser att domstolen kan ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar för det mål som är anhängigt vid den.

96. Det kan liknas vid att en ishockeydomare tillfrågas ifall undantaget från förbudet mot icing är tillämpligt i en situation där båda lagen är fåtaliga men endast en målvakt lämnar målet och rör sig mot pucken, av någon som spelar schack i publiken i ishallen för att avgöra om han eller hon kanske kan göra en rockad med sin drottning. Sannolikt skulle svaret på en sådan fråga vara att hockeyreglerna *inte utesluter* ett sådant drag, men jag misstänker att det beror på att dessa regler inte har någonting att tillföra när det gäller försök till rockad med en drottning i schack.

B. Prövning av tolkningsfrågorna i sak

97. Den hänskjutande domstolen har ställt sina tre frågor huvudsakligen för att få klarhet i huruvida en nationell bestämmelse – såsom 32c § punkterna 1 och 2 AO – som begränsar rätten till tillgång till de personuppgifter som innehas av skattemyndigheterna, är förenlig med artikel 23.1 i förordning 2016/679, när uppgifterna kan användas för att framställa konkursrättsliga återvinningskrav mot dessa myndigheter.

98. Såsom framgår av det ovan anförda kan denna fråga endast besvaras jakande. Med hänsyn till att förordning 2016/679 skiljer sig när det gäller innehåll, räckvidd och syfte, har den inget att tillföra om de tyska myndigheternas *konkreta* val av lagstiftning för att begränsa räckvidden av de nationella bestämmelserna om informationsfrihet inom ramen för ett insolvensförfarande i syfte att återställa jämställdheten mellan privaträttsliga och offentligrättsliga borgenärer.

99. Under alla omständigheter, och trots den logiska svårigheten att "anpassa" den aktuella unionsbestämmelsen till omständigheterna i målet, kommer jag i det följande att försöka tolka bestämmelsen *som om* den vore tillämplig i en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet.

1. Den första frågan

100. Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 23.1 j i förordning 2016/679 tillåter inskränkningar som införts för att tillgodose de *offentliga myndigheternas* intressen, i motsats till skyddet för enskildas intressen.

101. Den hänskjutande domstolen har påpekat att det är uppenbart att den nationella lagstiftaren har gjort ett sådant antagande. 32 § punkterna 1 och 2 AO hänvisar uttryckligen till artikel 23.1 j i förordning 2016/679. Den hänskjutande domstolen påpekar emellertid att vissa uttalanden i doktrinen tyder på att de fall som avses i artikel 23.1 i och j endast tillåter begränsningar med hänsyn till ett privat intresse, vilket innebär att de inte kan "täcka" främjandet av ett allmänt mål.

102. Den tyska delstaten i fråga samt den tjeckiska och den tyska regeringen anser att den första frågan ska besvaras jakande. När det gäller den (abstrakta) frågan om uppbyggnaden av leden i och j i artikel 23.1, delar jag deras uppfattning. Det framgår varken av lydelsen av eller syftet med artikel 23.1 j i förordning 2016/679 att denna bestämmelse inte skulle vara tillämplig på *offentliga myndigheter*.

103. Punkt j avser endast ”verkställighet av civilrättsliga krav”, utan någon begränsning av huruvida parterna i förfarandet är privata eller offentliga. Det finns inget i ordalydelsen i artikel 23.1 i förordning 2016/679 (eller i skäl 73) som utesluter civilrättsliga handlingar i vilka offentliga myndigheter deltar, antingen i egenskap av kärke eller svarande, från bestämmelsens tillämpningsområde.

104. Även om de flesta civilrättsliga krav framställs mellan privatpersoner som har ett privat intresse, kan jag inte heller se något rimligt skäl till att unionslagstiftaren skulle ha velat behandla civilrättsliga förfaranden i vilka offentliga myndigheter är parter på ett annat sätt. En sådan regel, enligt vilken vissa kärke ges fler rättigheter än andra, skulle enligt min mening vara tämligen egendomlig.

105. Syftet med bestämmelsen i led j är – antar jag – att tillåta unionslagstiftaren eller den nationella lagstiftaren att, inom ramen för ett förfarande för verkställighet av civilrättsliga krav, besluta att de specifika reglerna om utlämnande av handlingar i händelse av konflikt väger tyngre än de allmänna bestämmelser som följer av skyddet för personuppgifter. De flesta rättsordningar föreskriver nämligen särskilda system för utlämnande av handlingar inom ramen för rättsliga förfaranden, däribland civilrättsliga sådana. Medlemsstaternas system varierar dock avsevärt. Med hänsyn till betydelsen av sådana system kan det antas att unionslagstiftaren skulle kunna besluta att tillämpningen av dem inte ska påverkas av reglerna om dataskydd. Detta måste logiskt sett vara fallet, oberoende av huruvida parterna är privaträttsliga eller offentlighetsrättsliga och oberoende av det privata eller allmänna intresse som deras åtgärd eller försvar grundas på.

106. Kommissionen har dock motsatt uppfattning. Kommissionen gör gällande att det i artikel 23.1 i förordning 2016/679 görs en principiell åtskillnad mellan de undantag som syftar till att skydda *allmänintresset*, vilka räknas upp i leden a-h, och de undantag som syftar till att skydda *privata intressen*, vilka räknas upp i leden i och j i den artikeln. Kommissionen har förklarat att led j inte var föregångaren till den nuvarande bestämmelsen (artikel 13 i direktiv 95/46/EG⁷⁰) utan infördes först genom den nuvarande förordningen. Kommissionen hävdar att eftersom led j har lagts till i slutet av listan, och inte i början av densamma, ska detta led, precis som led i, syfta till att skydda privata intressen.

107. Kommissionen hävdar vidare att tillägget av led j var avsett att kodifiera EU-domstolens slutsatser i domen i målet *Promusicae*,⁷¹ där domstolen konstaterade att det förelåg en *uppenbar avvikelse* i de bestämmelser som motsvarade nuvarande artikel 23 i förhållande till (privata) partens möjligheter att göra gällande sina rättigheter vid nationella domstolar. Enligt kommissionen hade denna ändring en mycket specifik och begränsad räckvidd.

108. Jag ser emellertid inga uppgifter, vare sig i förordning 2016/679 eller i förarbetena, som stöder kommissionens argumentation. Särskilt när det gäller de sistnämnda är jag tämligen förbryllad över att kommissionen inte har ingett någon sådan handling till domstolen, eller åtminstone har hänvisat till dem i sitt yttrande.

⁷⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (EGT L 281, 1995, s. 31).

⁷¹ Dom av den 29 januari 2008 (C-275/06, EU:C:2008:54, punkterna 51–55).

109. Utifrån offentligt tillgängliga förarbeten förefaller i vilket fall led j inte finnas med i det förslag till förordning som kommissionen lade fram år 2012.⁷² Detta led infördes senare av rådet.⁷³ I de handlingar som jag har kunnat granska har jag emellertid inte funnit några spår av unionslagstiftarens påstådda vilja att begränsa räckvidden av denna ändring till anspråk på verkställighet som ingetts av privata parter.⁷⁴ Jag ser inte heller någon särskild indikation på att unionslagstiftaren har strukturerat listan med möjliga begränsningar med hänsyn till den dikotomin allmänintresse/privata intressen som kommissionen har anfört.

110. Jag övertygas inte heller av argumentet att led j antas ha en tämligen snäv räckvidd, eftersom unionslagstiftaren endast avsåg att reagera på *Promusicae*-domen.

111. Led j kan mycket väl ha inspirerats av *Promusicae*-domen. Jag kan emellertid inte se varför lagstiftaren, när denna frågeställning väl hade ”öppnats” av domen, nödvändigtvis skulle ha haft för avsikt att begränsa ändringen till att endast avse de konkreta omständigheterna i denna tvist. Varför begränsa ändringen till civilrättsliga krav som framställs av *enskilda* i syfte att tillvarata ett *privat intresse*? Såsom har angetts i punkterna 104 och 105 ovan, förefaller en sådan regel helt orimlig.

112. Jag ser således ingen anledning att dra slutsatsen att artikel 23.1 j i förordning 2016/679 tillåter att begränsningar införs endast när verkställighet av civilrättsliga krav söks av *enskilda*.

2. Den andra frågan

113. Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida uttrycket ”verkställighet av civilrättsliga krav” i artikel 23.1 j i förordning 2016/679 även omfattar *försvar* mot civilrättsliga krav och, om så är fallet, huruvida det redan måste ha fastställts att kravet föreligger.

114. Den hänskjutande domstolen har förklarat att 32c § punkterna 1 och 2 AO i huvudsak fastställer principen att, i en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet, skyldigheterna att tillhandahålla information endast grundar sig på civilrättsliga bestämmelser. I dessa (nationella) regler föreskrivs emellertid en skyldighet att lämna ut uppgifter endast om ett återvinningskrav har *fastställts* i sak och när förfarandet endast avser det senare *fastställandet* av kravets *art och omfattning*. Fram till dess att en återbetalningsskyldighet har fastställts kan konkursförvaltaren således endast begära upplysningar av konkursgäldenären.

115. Den hänskjutande domstolen har påpekat att uttrycket ”Durchsetzung” i den tyska versionen av artikel 23.1 j i förordning 2016/679 traditionellt hänför sig till kärandens sfär och huvudsakligen används synonymt med verkställighet eller verkställande av en fordran som redan har fastställts i sak. Detta ord motsvarar nämligen ordet ”enforcement” i den engelska versionen av förordningen och ordet ”exécution” i den franska versionen av förordningen. Mot denna bakgrund vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida försvaret mot civilrättsliga krav kan inordnas i begreppet ”verkställighet”. I detta sammanhang har den hänskjutande domstolen fäst uppmärksamheten på den omständigheten att det i andra bestämmelser i förordningen hänvisas till ”fastställande”, ”utövande” och ”försvar” av rättsliga anspråk.⁷⁵

72 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (allmän uppgiftsskyddsförordning) (COM(2012) 11 slutlig av den 25 januari 2012 (s. 54 och 55).

73 Se bland annat rådets dokument 9398/15 av den 1 juni 2015 (s. 145 och 146) och 9565/15 av den 11 juni 2015 (s. 107 och 108).

74 Om vi lämnar den bredare strukturfrågan om i vilken utsträckning en sådan påstådd avsikt ska ha någon relevans över huvud taget om den inte på något sätt återspeglas i texten vare sig i rättsakten eller i dess skäl, se mitt förslag till avgörande i målet BV (C-129/19, EU:C:2020:375, punkterna 119–123) för en mer ingående diskussion.

75 Artiklarna 9.2 f, 17.3 e, 18.1 c, 18.2, 21.1 andra meningen och 49.1 e i förordning 2016/679.

116. Om formuleringen ”verkställighet av civilrättsliga krav” omfattar skattemyndigheternas *försvar* mot sådana krav, uppkommer frågan – enligt den hänskjutande domstolen – huruvida kraven (i detta fall återvinningskrav) redan måste ha fastställts, eller om det räcker att informationen begärs för att för att sådana krav ska granskas. I 32c § punkterna 1 och 2 AO hänvisas det nämligen till den juridiska personen skattemyndighetens försvar ”mot civilrättsliga krav som *fastställts* mot den”.⁷⁶ Detta tyder på att sökanden redan har framställt ett krav mot motparten och att det redan har styrkts att kravet är välgrundat. En annan tolkning av ordalydelsen är emellertid också möjlig. Dessutom gäller att om den nationella bestämmelsen endast utslöt tillgång till skatteuppgifter i verkställighetsförfaranden, skulle denna regel till stor del vara verkningslös: konkursförvaltaren skulle redan ha erhållit de nödvändiga uppgifterna. Den hänskjutande domstolen är således benägen att tolka 32c § punkterna 1 och 2 AO så, att ordet ”fastställt” även omfattar ”ännu inte fastställt” eller ”möjlig”.

117. Även när det gäller den andra frågan ansluter jag mig till delstatens och den tjeckiska och den tyska regeringens uppfattning.

118. Först anser jag att *verkställighet* av civilrättsliga krav med nödvändighet förutsätter en bedömning av de argument som anförts till stöd för att det föreligger ett krav, och även det argument som anförts till stöd för att kravet inte föreligger. En motsatt tolkning skulle vara oförenlig med principen om parternas likställdhet i processen. Den skulle nämligen rubba den processuella jämvikten mellan parterna i det rättsliga förfarandet genom att gynna sökanden. Begreppet ”verkställighet” ska således omfatta begreppet ”försvar” mot sökandens krav.

119. Denna slutsats påverkas inte av den omständigheten att ”fastställande, utövande eller försvar” av en rättighet vid domstol används i andra bestämmelser i förordningen. För det första kan dessa bestämmelser ha formulerats av olika personer vid olika tidpunkter (såsom nämnts lades led j i bestämmelsen senare till av rådet). För det andra innehåller dessa andra bestämmelser inte begreppet ”verkställighet” och de lämpar sig därför inte för någon meningsfull jämförelse.

120. Enligt samma logik anser jag även att den begränsning som föreskrivs i artikel 23.1 j i förordning 2016/679 inte är beroende av att civilrättsliga krav redan har fastställts.

121. Det begrepp som används i förordningen på de olika språken⁷⁷ kan visserligen tolkas så, att det endast avser verkställighetsfasen av förfarandena: den där efterlevnad från en part uppnås, vid behov genom tvång. Detta begrepp kan emellertid även ges en vidare tolkning som en hänvisning till inledningen av ett förfarande i syfte att en subjektiv rättighet ska erkännas och på så sätt skyddas.

122. Den sistnämnda tolkningen bör enligt min mening ges företräde. Jag kan inte se logiken i att unionslagstiftaren skulle tillåta medlemsstaterna att behålla sina särskilda system för utlämnande av handlingar enbart i vissa typer eller skeden av civilrättsliga förfaranden och inte i andra. Om skäl som gäller skyddet av de civilrättsliga förfarandenas integritet och rättvisa gör det möjligt för medlemsstaterna att införa begränsningar av de registrerades rättigheter (och den registeransvariges skyldigheter), bör dessa regler i princip tillämpas i alla skeden av förfarandet.⁷⁸

⁷⁶ Min kursivering.

⁷⁷ Detta uttryck liknar bland annat det tjeckiska (”vymáhání”), det spanska (”ejecución”), det finska (”täytäntöönpano”), det italienska (”esecuzione”), det portugisiska (execução) och det slovakiska (vymáhanie) i de olika språkversionerna av förordningen.

⁷⁸ Se, analogt, den i rimlig grad mer omfattande logik som EU-domstolen tillämpade vid tolkningen av begreppet ”kan röjas vid civilrättsliga eller kommersiella förfaranden” när det gäller frågan huruvida detta förfarande faktiskt ska vara anhängigt redan i domen av den 13 september 2018, Buccioli (C-594/16, EU:C:2018:717, punkt 35).

123. Även den motsatta tolkningen skulle verka kontraintuitiv: varför tillåta medlemsstaterna att begränsa tillgången till det slutliga (det vill säga verkställighetsledet) skedet av förfarandet, men inte dessförinnan? Såsom den hänskjutande domstolen med rätta har påpekat skulle konkursförvaltaren vid denna tidpunkt ha införskaffat den efterfrågade informationen och bestämmelsen om begränsad åtkomst skulle inte längre ha något syfte.

124. Jag drar därmed slutsatsen att uttrycket ”verkställighet av civilrättsliga krav” i artikel 23.1 j i förordning 2016/679 även omfattar försvar mot civilrättsliga krav och inte är begränsat till situationer när det redan har fastställts att ett krav föreligger.

3. Den tredje frågan

125. Slutligen söker den hänskjutande domstolen med sin tredje fråga klarhet i huruvida en nationell bestämmelse, såsom 32c § punkterna 1 och 2 AO, som begränsar rätten till tillgång till uppgifter som innehas av skattemyndigheter, är förenlig med artikel 23.1 e i förordning 2016/679 när uppgifterna kan användas för att rikta civilrättsliga återvinningskrav mot dessa myndigheter.

126. Den hänskjutande domstolen har påpekat att det i 32c § punkterna 1 och 2 AO inte hänvisas till artikel 23.1 e utan till artikel 23.1 j. Den hänskjutande domstolen utesluter emellertid inte att led e ändå kan utgöra en giltig grund för den nationella bestämmelsen. Den hänskjutande domstolen vill i detta avseende få klarhet i huruvida de mål som eftersträvas med 32c § punkterna 1 och 2 AO, det vill säga att försätta skattemyndigheten i en situation som är likvärdig med den situation som andra borgenärer befinner sig i vid återvinningskrav, i syfte att säkerställa en enhetlig beskattning och att bevara skatteintäkter, kan anses utgöra ett ”viktigt mål av generellt allmänt intresse” i den mening som avses i nämnda led e. Den hänskjutande domstolen vill även få klarhet i huruvida den nationella bestämmelse som är i fråga i det nationella målet omfattas av ”skattefrågor” i den mening som avses i nämnda led e, eftersom tvisten i det mål som är anhängigt vid den inte regleras av skatterätten, utan av konkurslagstiftningen.

127. Jag delar i detta avseende, men åter med det förbehåll jag har redovisat ovan,⁷⁹ delstatens liksom den tjeckiska och den tyska regeringens ståndpunkt, att denna fråga ska besvaras jakande.

128. Enligt led e i artikel 23.1 är det tillåtet med begränsningar som syftar till att skydda ”andra av ... en medlemsstats viktiga mål av generellt allmänt intresse, särskilt ett av unionens eller en medlemsstats viktiga ekonomiska eller finansiella intressen, däribland penning-, budget- eller skattefrågor”.⁸⁰ Det framgår således av själva ordalydelsen i artikel 23.1 e i förordning 2016/679 att medlemsstaterna får införa begränsningar av vissa rättigheter som följer av denna förordning i syfte att tillvarata ekonomiska intressen på skatteområdet.

129. Artikel 23.1 e i förordning 2016/679 har i huvudsak samma lydelse som artikel 13.1 e i direktiv 95/46,⁸¹ beträffande vilken EU-domstolen har slagit fast att ”[e]n begränsning av det skydd för uppgifter som ges i direktiv 95/46 för skatteändamål är ... uttryckligen föreskriven i detta direktiv”.⁸²

130. Såsom kommissionen har påpekat anges visserligen i artikel 23.1 e i förordning 2016/679 ett antal undantag, och den ska som sådan tolkas restriktivt. Detta är säkerligen riktigt som generellt påstående. Led e är emellertid inte i sig någon begränsning, utan endast en angivelse av ett legitimt syfte. Ett legitimt syfte är till sin natur tämligen öppet formulerat. Detta är gemensamt för flertalet av de intressen som räknas upp i artikel 23.1 i förordning 2016/679 (bland annat nationell säkerhet, försvar

⁷⁹ Punkterna 93–95 i detta förslag till avgörande.

⁸⁰ Min kursivering.

⁸¹ Punkt 106 i detta förslag till avgörande.

⁸² Dom av den 27 september 2017, Puškár (C-73/16, EU:C:2017:725, punkt 42).

och allmän säkerhet). Skälet är uppenbarligen att en snäv tolkning och tillämpning av de begränsningar som tillåts enligt artikel 23.1 säkerställs genom att de förutsättningar uppfylls som anges i den första meningen i den bestämmelsen: varje inskränkning ska för det första införas genom lagstiftning, för det andra vara förenlig med det väsentliga innehållet i grundläggande fri- och rättigheter och för det tredje utgöra en åtgärd som är nödvändig och proportionerlig i ett demokratiskt samhälle.

131. Det enda krav som fastställs i artikel 23.1 e är således att det intresse som medlemsstaten avser att skydda är "viktigt". Förordningen innehåller, återigen, inte någon anvisning om vad som kan (eller inte kan) anses vara "viktigt".

132. Personligen skulle jag tolka "viktigt" endast som "skyddsvärt": ett intresse som, i den mån det gör det möjligt att avvika från flera unionsbestämmelser, erkänns som legitimt även i unionens rättsordning. Förutsatt att det intresse som främjas är övergripande (mål av *generellt* allmänt intresse) och inte strider mot någon regel eller princip i unionsrätten, eller i vart fall inte är orättvist eller omotiverat, omfattas detta intresse därför uppenbart av led e.

133. Jag behöver inte erinra om att målen att säkerställa enhetlig beskattning och att bevara skatteintäkterna erkänns som legitima mål inom unionens rättsordning.⁸³ Men skulle det specifika sätt på vilket detta mål eftersträvas i 32c § punkterna 1 och 2 AO kunna gå utöver det "säkra område" som medlemsstaterna garanteras genom artikel 23.1 e i förordning 2016/679?

134. Jag anser inte det.

135. Jag kan inte se varför unionsrätten, och särskilt artikel 23.1 e i förordning 2016/679, skulle tolkas så, att den utgör hinder för en nationell bestämmelse såsom 32c § punkterna 1 och 2 AO, som syftar till att ge skattemyndigheten en likvärdig ställning i förhållande till andra borgenärer i fråga om återvinningskrav.

136. Utöver den omständigheten att det än en gång är tämligen svårt att härleda någon ståndpunkt i artikel 23.1 i förordning 2016/679 i frågan om likabehandling av offentlighetsrättsliga och privaträttsliga borgenärer i ett insolvensförfarande, vill jag även påpeka att skattemyndigheterna i vissa andra medlemsstater har en privilegierad ställning vid insolvensförfaranden. Det är således tänkbart att den tyska lagstiftaren inom ramen för detta förfarande kan anse att dess skattemyndigheter (åtminstone) inte bör ha en mindre förmånlig ställning än privata borgenärer.

137. Kommissionen har emellertid gjort gällande att inrättandet av likabehandling av skattemyndigheten och privaträttsliga borgenärer i sådana tvister som den som är aktuell i det nationella målet inte utgör ett generellt allmänt intresse, utan ett eget statligt intresse som inte kan vägas mot den registrerades grundläggande rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne. Kommissionen anser därför att artikel 23.1 e i förordning 2016/679 ska tolkas så, att den utgör hinder för en sådan nationell bestämmelse som 32c § punkterna 1 och 2 AO.

138. Ärligt talat förstår jag inte varför åtskillnad ska göras mellan "generellt allmänt intresse" och "statens egna intressen", och inte heller de exakta gränserna för de två begreppen. Eftersom kommissionen inte har lämnat någon förklaring på denna punkt och jag inte hittar några ledtrådar i förordning 2016/679, anser jag inte att kommissionens argument är övertygande.

⁸³ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 december 2005, Marks & Spencer (C-446/03, EU:C:2005:763, punkt 51) och dom av den 13 mars 2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation (C-524/04, EU:C:2007:161, punkt 68).

139. Mot bakgrund av det ovan anförda drar jag slutsatsen att en nationell bestämmelse, såsom 32c § punkterna 1 och 2 AO, som begränsar rätten till tillgång till information som innehas av skattemyndigheterna, när denna information därefter kan användas för civilrättsliga återvinningskrav mot skattemyndigheterna, inte kan anses vara oförenlig med artikel 23.1 e i förordning 2016/679, i praktiken primärt eftersom sistnämnda bestämmelse inte har någon betydelse för denna specifika frågeställning.

V. Förslag till avgörande

140. Jag föreslår att EU-domstolen förklarar sig sakna behörighet att besvara de frågor som ställts av Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen, Tyskland).