

Sag C-422/24**Anmodning om præjudiciel afgørelse****Dato for indlevering:**

17. juni 2024

Forelæggende ret:

Högsta förvaltningsdomstolen (Sverige)

Afgørelse af:

13. juni 2024

Appellant:

Integritetsskyddsmyndigheten

Indstævnte:

AB Storstockholms Lokaltrafik

HÖGSTA**PROTOKOLL**

[OMISSIS]

FÖRVALTNINGS-

2024-06-13

[OMISSIS]

DOMSTOLEN

[OMISSIS]

[OMISSIS]

[OMISSIS]

Appellant

Integritetsskyddsmyndigheten

[OMISSIS] Stockholm

Indstævnte

AB Storstockholms Lokaltrafik, [OMISSIS]

[OMISSIS]

TIL PRØVELSE AF

Kammarrätten i Stockholms (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i Stockholm) dom den 26. januar 2023 [OMISSIS]

GENSTAND

Tilsyn i henhold til EU's generelle databeskyttelsesforordning; spørgsmål om præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen

[OMISSIS]

AFGØRELSE

Anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF forelægges Domstolen i overensstemmelse med den vedlagte anmodning om præjudiciel afgørelse (bilag til protokollen).

[OMISSIS]

BILAG

Anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF om fortolkning af artikel 13 og 14 i forordning (EU) 2016/679 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse)

Indledning

- 1 Högsta förvaltningsdomstolen (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) ønsker med den præjudicielle afgørelse at få afklaret, om enten artikel 13 eller artikel 14 i den generelle databeskyttelsesforordning (herefter »databeskyttelsesforordningen«) finder anvendelse, når personoplysninger indsamles ved hjælp af et kropsbåret kamera. Spørgsmålet er opstået i forbindelse med et søgsmål, som omhandler en tilsynsavgørelse, der er truffet i henhold til forordningen. I afgørelsen har Integritetsskyddsmyndigheten (den svenske databeskyttelsesmyndighed) fundet, at et selskab, som har indhentet personoplysninger på den beskrevne måde, ikke har opfyldt kravene om tilvejebringelse af oplysninger i forordningens artikel 13 og fastslået, at selskabet derfor skal betale en bøde. Bøden er blevet omstødt af kammarrätten (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) efter appel, idet denne ret fandt at artikel 13 ikke er anvendelig ved indsamling af personoplysninger ved hjælp af et kropsbåret kamera.

Anførte EU-retlige bestemmelser

- 2 I databeskyttelsesforordningens artikel 13 og 14 findes bestemmelser om de oplysninger, som skal gives til den registrerede.
- 3 Artikel 13 vedrører den situation, hvor personoplysninger angående en registreret indsamles fra den registrerede. I henhold til artiklens stk. 1 skal den dataansvarlige give den registrerede visse oplysninger på det tidspunkt, hvor personoplysningerne indhentes, og i stk. 2 fastsættes visse yderligere oplysninger, som den dataansvarlige skal give på det tidspunkt, hvor personoplysningerne indsamles.
- 4 Artikel 14 finder anvendelse på den situation, hvor personoplysningerne ikke er indsamlet hos den registrerede. I henhold til artiklens stk. 1, skal den dataansvarlige give den registrerede visse oplysninger, og i henhold til stk. 2 skal den dataansvarlige give den registrerede visse oplysninger ud over dem, der er omhandlet i stk. 1. Det fremgår af stk. 3, at oplysningerne skal gives inden for en rimelig frist efter indsamlingen af personoplysningerne, men senest inden for en måned under hensyn til de specifikke forhold, som personoplysningerne er behandlet under. Hvis personoplysningerne skal bruges til at kommunikere med den registrerede, senest på tidspunktet for den første kommunikation.
- 5 Det følger af artikel 14, stk. 5, at såfremt bestemmelserne i de øvrige stk. ikke finder anvendelse bl.a. i den udstrækning, at meddelelse af sådanne oplysninger viser sig umulig eller vil kræve en uforholdsmæssigt stor indsats, navnlig i forbindelse med behandling til arkivformål i samfundets interesse, til videnskabelige eller historiske forskningsformål eller til statistiske formål underlagt de betingelser og garantier, der er omhandlet i artikel 89, stk. 1, eller i det omfang den forpligtelse, der er omhandlet i nærværende artikels stk. 1, sandsynligvis vil gøre det umuligt eller i alvorlig grad vil hindre opfyldelse af formålene med denne behandling. I sådanne tilfælde træffer den dataansvarlige passende foranstaltninger for at beskytte den registreredes rettigheder og frihedsrettigheder samt legitime interesser, herunder ved at gøre oplysningerne offentligt tilgængelige.

Sagens faktiske omstændigheder

- 6 AB Storstockholms Lokaltrafik driver offentlig transport. Selskabet har udstyret sine billetkontrollører med kropsbårne kameraer. Kameraerne anvendes til at filme de rejsende, som mangler en gyldig billet i forbindelse med billetkontrol og som får udstedt en kontrolafgift. Formålet med anvendelsen af kameraerne er at forebygge og dokumentere trussel og vold, som kontrollørerne rammes af samt at sikre identiteten på de rejsende, der skal betale kontrolafgift.
- 7 Integritetsskyddsmyndigheden (den svenske databeskyttelsesmyndighed) har inden for rammerne for dens tilsynsvirksomhed undersøgt, om selskabets behandling af personoplysninger foretaget med de kropsbårne kameraer er sket i

overensstemmelse med databeskyttelsesforordningens regler. Følgende fremgår af myndighedens tilsynsafgørelse:

- 8 Billetkontrollørerne bærer kameraerne på sig under hele arbejdsperioden. Kameraerne optager kontinuerligt video med billede og lyd. De har en såkaldt cirkulær hukommelse, hvilket indebærer, at der efter en vis periode sker en automatisk tømning af al videomateriale. Efter tømningen er det optagede materiale slettet. Indledningsvis blev det optagede materiale gemt i to minutter, men efter tilsynsinspektionen blev tiden sat ned til et minut. Biletkontrollørerne kan afbryde den automatiske tømning ved at trykke på en knap, og derved sikre at det som optages ikke bliver slettet. Når dette sker bevares selv den information, som blev gemt på kameraet via teknikken med forudgående optagelse, dvs. det, der blev optaget i minutterne inden kontrolløren trykkede på knappen. Biletkontrollørerne er blevet instrueret til at afbryde den automatiske tømning i alle situationer, hvor der udstedes en kontrolafgift, og i øvrigt når der opstår trusler.
- 9 Databeskyttelsesmyndigheden konstaterede i tilsynsafgørelsen, at selskabet siden december 2018 og indtil tidspunktet for myndighedens afgørelse i juni 2021 ved anvendelsen af kropsbårne kameraer i forbindelse med billetkontrol havde behandlet personoplysninger i strid med flere bestemmelser i databeskyttelsesforordningen. Ifølge myndigheden havde selskabet bl.a. i strid med forordningens artikel 13 undladt at give tilstrækkelig oplysning til de registrerede. Databeskyttelsesmyndigheden afgjorde, at selskabet skulle betale en administrativ bøde på i alt 16 millioner svenske kroner, hvoraf 4 millioner kroner vedrørte den manglende oplysning til de registrerede.
- 10 Selskabet appellerede afgørelsen til Förvaltningsrätten i Stockholm (forvaltningsdomstolen i Stockholm), som forkastede den del af appellen, som gjaldt bøden for den manglende oplysning.
- 11 Selskabet iværksatte appel til Kammarrätten i Stockholm (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Stockholm) som omstødte den del af den indankede dom og databeskyttelsesmyndighedens afgørelse, som vedrørte bøden for manglende oplysning. Kammarrätten (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) begrundede sin afgørelse med følgende:
- 12 EU-Domstolen har i Ryneš-sagen (C-212/13, EU:C:2014:2428), som omhandlede kameraovervågning foretaget af en privatperson ved hjælp af et fastmonteret kamera, anset den tidligere gældende bestemmelse svarende til databeskyttelsesforordningens artikel 14, for at finde anvendelse. Ordlyden i forordningens artikel 13 – indsamling hos den registrerede – tyder på, at der kræves en slags bevidst handling fra den registrerede, for at personoplysningerne kan formodes for at være samlet ind hos denne. Dette kan ikke formodes at være tilfældet, når personoplysningerne indhentes ved hjælp af de omhandlede kropsbårne kameraer. Bestemmelsens ordlyd sammenholdt til EU-Domstolens afgørelse taler for, at forordningens artikel 13 ikke er anvendelig.

Databeskyttelsesmyndigheden har derfor ikke haft hjemmel til at pålægge en bøde for overtrædelsen af denne artikel.

Parternes argumenter

Databeskyttelsesmyndigheden

- 13 Databeskyttelsesmyndigheden har iværksat appel til prøvelse af kammarrättens (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) dom og har nedlagt påstand om, at Högsta förvaltningsdomstolen (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) skal ophæve den del af dommen, som vedrører bøden for manglende oplysning til de registrerede, samt hjemvise sagen til kammarrätten (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) med henblik på en ny prøvelse af spørgsmålet. Databeskyttelsesmyndigheden har anført følgende:
- 14 Det er forordningens artikel 13, der finder anvendelse, i dette tilfælde. Artiklens ordlyd taler rent sprogligt for, at det er den dataansvarlige snarere end den registrerede, som skal være aktiv ved indsamlingen af personoplysninger. Ordlyden udelukker dermed ikke, at artiklen er anvendelig til trods for, at den registrerede ikke aktivt medvirker. Det fremgår ganske vist af 60. betragtning til forordningen, at hvis personoplysninger indsamles fra den registrerede, bør den registrerede også informeres om, hvorvidt den pågældende er forpligtet til at meddele personoplysningerne, og om konsekvenserne, hvis vedkommende ikke meddeler sådanne oplysninger. Oplysningerne skal dog kun gives i det tilfælde, at det kræves for enkelte tilfælde og formuleringen i 60. betragtning skal dermed ikke fortolkes således, at det i alle tilfælde kræves en egentlig handling fra den registreredes side, for at artikel 13 er anvendelig.
- 15 I det foreliggende tilfælde er der desuden ikke tale om en fuldstændig mangel på bevidst adfærd fra den registreredes side. Da oplysninger i forbindelse med kameraovervågning forudsættes at blive givet, før behandlingen af personoplysninger påbegyndes, er det den registrerede, der ved bevidst at gå ind i det overvågede område muliggør indsamlingen af personoplysninger.
- 16 Artikel 14 berører den situation, hvor personoplysningerne ikke er indsamlet hos den registrerede. 61. betragtning til forordningen udtrykker dette som indhentning af personoplysningerne direkte fra en anden kilde. Andre kilder betyder f.eks. dataansvarlige som tredjeparter, offentligt tilgængelige kilder, datamæglere eller andre registrerede (se WP260 Retningslinjer for gennemsigtighed i henhold til forordning (EU) 2016/679 og Det Europæiske Databeskyttelsesråds endossement 1/2018). Desuden fremgår det af artikel 14, stk. 2, at der skal gives oplysninger om personoplysningernes oprindelse. Samlet set tyder det på, at artiklen finder anvendelse i tilfælde, hvor personoplysninger indhentes fra en ekstern aktør eller kilde. Dette kan ikke anses for at være tilfældet i forbindelse med kameraovervågning, der udføres af den dataansvarlige selv.

- 17 Andre relevante forskelle mellem artikel 13 og artikel 14 er tidspunktet for udlevering af oplysninger og mulighederne for undtagelser fra oplysningspligten. I henhold til artikel 13 skal oplysningerne gives, når personoplysningerne indhentes, mens oplysningerne i henhold til artikel 14 som hovedregel skal gives inden for en rimelig periode og senest inden for en måned. Endvidere indeholder artikel 14 undtagelser fra oplysningspligten, som ikke har noget modstykke i artikel 13. Hvis artikel 14 skulle anses for være anvendelig med hensyn til kameraovervågning, er der en risiko for, at de dataansvarlige fortolker forordningen således, at der hverken skal gives oplysninger på det område, der overvåges, eller efterfølgende. Kameraovervågning er som udgangspunkt følsom behandling af personoplysninger, hvor der generelt er en stærk interesse for de registrerede i at modtage oplysninger, hvilket indikerer, at artikel 14 ikke er beregnet til at blive brugt generelt til kameraovervågning.
- 18 Kammarrätten (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) henviste til EU-Domstolens afgørelse i Ryneš-sagen. Denne sag vedrørte ikke forpligtelsen til at give oplysninger, men anvendeligheden af den såkaldte undtagelse om privatlivets fred i tilfælde af overvågning af boliger. Sagen omhandler ganske vist bestemmelsen i det tidligere databeskyttelsesdirektiv (95/46/EF), der svarer til forordningens artikel 14. Domstolen drøftede imidlertid ikke spørgsmålet om, hvilken artikel der finder anvendelse med hensyn til oplysningspligten ved kameraovervågning, og Domstolens udtalelser i den henseende er obiter dictum. Hertil kommer, at bestemmelserne i databeskyttelsesdirektivet og -forordningen om oplysningsforpligtelser er forskellige, bl.a. med hensyn til tidspunktet for tilvejebringelse af oplysninger.
- 19 Det Europæiske Databeskyttelsesråd har anerkendt, at databeskyttelsesforordningens artikel 13 gælder for kameraovervågning, jf. de retningslinjer, der er nævnt i punkt 16 ovenfor, og retningslinjer 3/2019 om behandling af personoplysninger ved hjælp af videoanordninger. Da Det Europæiske Databeskyttelsesråd har til opgave at sikre en ensartet anvendelse af forordningen ved bl.a. at udstede retningslinjer, bør der lægges stor vægt på dets udtalelser. Det fremgår også klart af sidstnævnte retningslinjer, at den såkaldte lagdelte oplysningsformidling, der anvendes i forbindelse med kameraovervågning, dvs. hvor de vigtigste oplysninger gives f.eks. på et skilt, og yderligere oplysninger gives f.eks. på en hjemmeside, er i overensstemmelse med artikel 13.

AB Storstockholms Lokaltrafik

- 20 AB Storstockholms Lokaltrafik mener, at appellen bør forkastes, og anfører følgende.
- 21 Forordningens artikel 13 finder ikke anvendelse på den type behandling af personoplysninger, som er omhandlet i denne sag. Artiklens ordlyd indikerer, at den registrerede bevidst skal deltage i indsamlingen af personoplysningerne, for at artikel 13 kan finde anvendelse. Denne fortolkning forstærkes af 60. betragtning

til forordningen, hvoraf det fremgår, at hvis personoplysninger indsamles fra den registrerede, bør den registrerede også informeres om, hvorvidt den pågældende er forpligtet til at give personoplysningerne, og om konsekvenserne, hvis vedkommende ikke overgiver sådanne oplysninger.

- 22 Den generelle opfattelse er, at oplysninger i forbindelse med kameraovervågning bør gives gennem en lagdelt tilgang. Dette anbefales også af Det Europæiske Databeskyttelsesråd. Lagdelingen af oplysninger er mere i overensstemmelse med ordningen i artikel 14 end med artikel 13.
- 23 I henhold til undtagelsen i artikel 14, stk. 5, finder oplysningskravene i artiklen ikke anvendelse, hvis det viser sig umuligt at give oplysningerne, eller hvis det vil være forbundet med en uforholdsmæssig stor indsats. Den dataansvarlige skal derefter træffe passende sikkerhedsforanstaltninger, herunder gøre oplysningerne tilgængelige for offentligheden. Dette er både logisk og praktisk i overensstemmelse med, hvordan oplysninger kan gives i tilfælde af kameraovervågning. Der er også hensyn, som taler for ikke at anvende artikel 13 i tilfælde af kameraovervågning, da det ville være upraktisk at give individuelle oplysninger inden optagelsen sker.
- 24 I Ryneš-sagen fastslog EU-Domstolen, at bestemmelsen i det tidligere databeskyttelsesdirektiv, der svarer til artikel 14 i forordningen, fandt anvendelse på kameraovervågning. Domstolens udtalelser skal forstås således, at det i nogle tilfælde kan være uforholdsmæssigt at anvende oplysningspligten i forhold til registrerede, der er optaget med kamera. Der er intet, som tyder på, at der er lagt op til en anden fortolkning i forhold til forordningen.
- 25 Det fastslås i Det Europæiske Databeskyttelsesråds retningslinjer, at forordningens artikel 13 bl.a. finder anvendelse på personoplysninger, der er indhentet ved observation. Eksempler på dette er brugen af automatiseret datafangstudstyr eller datafangstprogrammer såsom kameraer, netværksudstyr, Wi-Fi-sporing, RFID eller andre typer sensorer. Forskellen mellem brugen af kameraer og de andre eksempler i retningslinjerne er, at når det drejer sig om kameraer, bruger den registrerede ikke en tjeneste eller et apparat. Dét, at artikel 13 skal anvendes på oplysninger, der indhentes gennem observation, når en registreret bruger en tjeneste eller enhed, er logisk, fordi der er en reel mulighed for, at den registrerede kan modtage og få adgang til oplysninger. Som udgangspunkt gælder dette ikke for kameraovervågning. Personoplysninger, der indsamles gennem kameraovervågning, bør derfor som regel ikke sidestilles med data, der observeres gennem brug af tjenester eller apparater. Da retningslinjerne ikke er bindende, og da erklæringen om, at indsamling af oplysninger ved hjælp af kamera også falder ind under anvendelsesområdet for artikel 13, fremsættes en passant og uden yderligere begrundelse, bør denne erklæring ikke tages i betragtning.

Behovet for en præjudiciel afgørelse

- 26 Spørgsmålet i sagen for Högsta förvaltningsdomstolen (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) er, om det er artikel 13 eller artikel 14 i databeskyttelsesforordningen, der finder anvendelse, når personoplysninger indhentes ved hjælp af et kropsbåret kamera. Svaret på dette spørgsmål er af afgørende betydning for, om databeskyttelsesmyndigheden havde hjemmel til at træffe afgørelse om bøde grundet selskabets manglende overholdelse af oplysningspligten i artikel 13. Hvilken af artiklerne, som finder anvendelse, har også betydning for, hvilke oplysninger, der skal gives, på hvilket tidspunkt dette skal ske, og hvilke undtagelser, som findes fra oplysningspligten.
- 27 Ordlyden af de to bestemmelser – »indsamling hos den registrerede« (artikel 13) og »ikke indsamlet hos den registrerede« (artikel 14) – giver plads til fortolkning, og det fremgår ikke klart af bestemmelseernes ordlyd, hvilken artikel der skal anvendes i tilfælde af kameraovervågning som den omhandlede.
- 28 Det er heller ikke klart, i hvilken udstrækning forskellene mellem artiklerne med hensyn til oplysningspligtens indhold skal tages i betragtning ved vurderingen af, hvilken artikel der finder anvendelse på en bestemt type indsamling af personoplysninger. Som det fremgår, er parterne i hovedsagen også uenige om, hvilken konklusion der skal drages af disse forskelle, for så vidt angår fastsættelsen af, hvilken af disse artikler der finder anvendelse i den foreliggende sag.
- 29 EU-Domstolen har ikke tidligere haft lejlighed til at udtale sig om, hvilken af forordningens artikler der finder anvendelse, når personoplysninger indsamles ved hjælp af et kamera. Kammarrätten (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) har dog hentet vejledning i Rynes-sagen, som vedrørte undtagelsen om privatlivets fred i det nu ophævede databeskyttelsesdirektiv. I dommen fandt EU-Domstolen, at undtagelsen ikke fandt anvendelse på den i sagen omhandlede kameraovervågning. Derefter fastslog Domstolen, at anvendelsen af bestemmelserne i direktivet gjorde det muligt at tage hensyn til den registreredes berettigede interesse i overensstemmelse med bl.a. artikel 11, stk. 2 (præmis 34). I dommen blev artikel 11 også gengivet, men ikke artikel 10, under overskriften »Retsforskrifter«.
- 30 Databeskyttelsesdirektivets artikel 11 svarer til databeskyttelsesforordningens artikel 15, mens direktivets artikel 10 svarer til forordningens artikel 13. Ifølge både kammarrätten (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) og selskabet, taler EU-Domstolens afgørelse i Rynes-sagen for, at det er artikel 14 og ikke artikel 13, som finder anvendelse ved indsamling af personoplysninger ved hjælp af kameraovervågning. Databeskyttelsesmyndigheden har indvendt, at den nævnte sag ikke vedrørte forordningen, og at der er forskelle mellem direktivets og forordningens regler om tilvejebringelse af oplysninger. Integritetsskyddsmyndigheten (den svenske databeskyttelsesmyndighed) har også fremhævet, at det primære spørgsmål i den nævnte sag ikke var

oplysningsforpligtelsen, men undtagelsen om privatlivets fred. Efter Högsta förvaltningsdomstolens (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) opfattelse er det usikkert, i hvilket omfang afgørelsen kan tages i betragtning ved fortolkningen af forordningens artikel 13 og 14, og hvilke konklusioner der i så fald skal drages.

- 31 Databeskyttelsesmyndigheden har lagt vægt på, at Det Europæiske Databeskyttelsesråd i sine retningslinjer har vurderet, at artikel 13 finder anvendelse på kameraovervågning. Det Europæiske Databeskyttelsesråd har til opgave at sikre en ensartet anvendelse af forordningen og kan med henblik herpå bl.a. udstede retningslinjer (jf. databeskyttelsesforordningens artikel 70). Högsta förvaltningsdomstolen (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har imidlertid ikke kunnet finde støtte for, at EU-Domstolen har henvist til Det Europæiske Databeskyttelsesråds retningslinjer i nogen dom, og det synes derfor uklart, hvilken vægt retningslinjerne skal tillægges ved fortolkningen af forordningen.
- 32 Sammenfattende konstaterer Högsta förvaltningsdomstolen (øverste domstol i forvaltningsretlige sager), at der er argumenter for, at såvel artikel 13 som artikel 14 kan finde anvendelse på den indsamling af personoplysninger, der er tale om i den foreliggende sag. Ifølge Högsta förvaltningsdomstolen (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) er det derfor nødvendigt at anmode om præjudiciel afgørelse fra EU-Domstolen.

Spørgsmål

- 33 Högsta förvaltningsdomstolen ønsker på baggrund af det ovennævnte svar på følgende spørgsmål.
- 34 Er det artikel 13 eller artikel 14 i den generelle databeskyttelsesforordning, der finder anvendelse, når personoplysninger indhentes ved hjælp af et kropsbåret kamera?