

Sag C-416/23**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

6. juli 2023

Forelæggende ret:

Verwaltungsgerichtshof (Østrig)

Afgørelse af:

27. juni 2023

Revisionsappellant:

Österreichische Datenschutzbehörde

Anonym procesdeltager**Hovedsagens genstand**

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse) (herefter »den generelle forordning om databeskyttelse) – fortolkningen af begrebet »uforholdsmæssige anmodninger« som omhandlet i artikel 57, stk. 4, i den generelle forordning om databeskyttelse – opkrævning af et rimeligt gebyr for behandlingen – afvisning af at behandle en anmodning

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Anmodning om fortolkning af en retsforskrift i henhold til artikel 267 TEUF

Præjudicielle spørgsmål

1. Skal begrebet »anmodning« eller »anmodninger« i artikel 57, stk. 4, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse) (herefter »den generelle forordning om databeskyttelse) fortolkes således, at dette begreb også omfatter »klager« som omhandlet i artikel 77, stk. 1, i den generelle forordning om databeskyttelse?

Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende:

2. Skal artikel 57, stk. 4, i den generelle forordning om databeskyttelse fortolkes således, at alene det forhold, at en registreret inden for en bestemt periode har indgivet et bestemt antal anmodninger (klager som omhandlet i artikel 77, stk. 1, i den generelle forordning om databeskyttelse) til en tilsynsmyndighed, i sig selv er tilstrækkeligt til, at der foreligger »uforholdsmæssige anmodninger«, uanset om der er tale om forskellige faktiske omstændigheder, og/eller anmodningerne (klagerne) vedrører forskellige dataansvarlige, eller kræves det ud over den hyppige gentagelse af anmodningerne (klagerne) også, at den registrerede har en hensigt, der er udtryk for misbrug?

3. Skal artikel 57, stk. 4, i den generelle forordning om databeskyttelse fortolkes således, at tilsynsmyndigheden, når der foreligger en »åbenbart grundløs« eller »uforholdsmæssig« anmodning (klage), frit kan vælge, om den vil kræve et rimeligt gebyr baseret på de administrative omkostninger ved behandlingen af anmodningen eller på forhånd afvise at behandle anmodningen; såfremt dette spørgsmål besvares benægtende, hvilke omstændigheder og hvilke kriterier skal tilsynsmyndigheden da tage hensyn til, og er tilsynsmyndigheden navnlig forpligtet til i første omgang som en mildere foranstaltning at kræve et rimeligt gebyr, således at den kun kan afvise at behandle anmodningen, hvis det vil være udsigtsløst at opkræve et gebyr med henblik på at forhindre åbenbart grundløse og uforholdsmæssige anmodninger?

Anførte EU-retlige forskrifter

Artikel 57, stk. 4, og artikel 77, stk. 1, i den generelle forordning om databeskyttelse

Anførte nationale forskrifter

§ 24 i Datenschutzgesetz (lov om databeskyttelse) – DSG, BGBl. I Nr. 165/1999, som affattet ved BGBl. I nr. 120/2017, har følgende ordlyd i uddrag:

»Klager til databeskyttelsesmyndigheden

§ 24, stk. 1. Enhver registreret har ret til at indgive klage til databeskyttelsesmyndigheden, hvis den registrerede finder, at behandlingen af personoplysninger vedrørende vedkommende overtræder den generelle forordning om databeskyttelse [...].

[...]

5. Såfremt en klage viser sig at være begrundet, skal den efterkommes. Såfremt en krænkelse kan tilregnes en privat dataansvarlig, skal denne pålægges at efterkomme klagerens anmodninger om indsigt, berigtigelse, sletning, begrænsning eller dataoverførsel i det omfang, der er nødvendigt for at afhjælpe den konstaterede krænkelse. Såfremt klagen viser sig at være ugrundet, skal den afvises.

[...]«

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Procesdeltageren indgav den 17. februar 2020 en databeskyttelsesklage til databeskyttelsesmyndigheden i henhold til artikel 77, stk. 1, i den generelle forordning om databeskyttelse vedrørende en tilsidesættelse af retten til indsigt som omhandlet i artikel 15 i den generelle forordning om databeskyttelse.
- 2 Procesdeltageren gjorde gældende, at han havde sendt anmodningen om indsigt som omhandlet i artikel 15 i den generelle forordning om databeskyttelse til B O BV (indklagede), et selskab med begrænset ansvar med hjemsted i Nederlandene, den 7. januar 2020. Anmodningen indgik den 13. januar 2020. Indklagede reagerede ikke på anmodningen inden for en måned.
- 3 Ved afgørelse af 22. april 2020 afviste databeskyttelsesmyndigheden at behandle databeskyttelsesklagen som omhandlet i artikel 57, stk. 4, i den generelle forordning om databeskyttelse.
- 4 Som begrundelse anførte databeskyttelsesmyndigheden, at procesdeltageren mellem den 28. august 2018 og den 7. april 2020 havde indgivet i alt 77 databeskyttelsesklager til myndigheden, heraf 4 databeskyttelsesklager i 2018, 53 i 2019 og yderligere 20 i første kvartal af 2020. Herved havde han i 46 tilfælde gjort retten til sletning og i 29 tilfælde retten til indsigt gældende. De faktiske omstændigheder, der ligger til grund for databeskyttelsesklagerne er i det

væsentlige de samme. Procesdeltageren indgav først anmodninger om indsigt eller sletning til forskellige dataansvarlige. Herefter indgav han klage til databeskyttelsesmyndigheden, ofte få dage efter udløbet af den »frist på en måned«, inden for hvilken den dataansvarlige ikke havde besvaret anmodningen. Desuden kontaktede han jævnligt databeskyttelsesmyndigheden telefonisk.

- 5 Procesdeltageren anlagde søgsmål til prøvelse af denne afgørelse ved Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager).
- 6 Ved afgørelse af 22. december 2022 gav Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) medhold i søgsmålet og annullerede databeskyttelsens afgørelse af 22. april 2020 uden at erstatte den. Som begrundelse anførte Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) i det væsentlige, at det ikke fremgår tilstrækkeligt klart af ordlyden af artikel 57, stk. 4, i den generelle forordning om databeskyttelse, betragtningerne hertil eller af forordningens opbygning, hvornår »en anmodning« skal anses for at være »uforholdsmæssig«. Samlet set forudsætter »uforholdsmæssighed« som omhandlet i artikel 57, stk. 4, i den generelle forordning om databeskyttelse ikke blot, at anmodningerne gentages hyppigt, men også at de har »en åbenbar chikanøs karakter eller er udtryk for misbrug«, hvilket databeskyttelsesmyndigheden ikke havde godtgjort i den foreliggende sag. En isoleret betragtning af antallet af anmodninger kan medføre en vilkårlig begrænsning af den registreredes retsbeskyttelse.
- 7 Databeskyttelsesmyndigheden har iværksat revisionsappel til prøvelse af denne afgørelse ved Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol).

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 8 Ifølge databeskyttelsesmyndigheden har procesdeltageren ved sin stadige indgivelse af nye klager bundet »databeskyttelsesmyndighedens knappe ressourcer i nu halvandet år [...] til sin fordel og i uforholdsmæssigt stort omfang« i forhold til andre klagere, som indgiver færre klager. Desuden må det antages, at procesdeltageren også i fremtiden vil lægge kraftigt beslag på databeskyttelsesmyndighedens funktioner.
- 9 Procesdeltageren har ganske vist en interesse i indsigt som omhandlet i artikel 15 i den generelle forordning om databeskyttelse, der ikke kræver yderligere begrundelse. Det er imidlertid en betingelse for en databeskyttelsesklage i henhold til artikel 77 i den generelle forordning om databeskyttelse, sammenholdt med § 24, stk. 1, i lov om databeskyttelse, at der foreligger et vist beskyttelsesbehov, idet tærsklen herfor skal sættes lavt. I modsat fald ville EU-lovgiver ikke have givet tilsynsmyndigheder mulighed for i visse tilfælde at afvige fra princippet om, at der skal kunne indgives klager uden udgifter, eller for at afvise at behandle klagen som omhandlet i artikel 57, stk. 4, i den generelle forordning om databeskyttelse.

- 10 Procesdeltageren har i sit svarskrift nedlagt påstand om, at revisionsappellen afvises af formelle grunde, subsidiært at den forkastes som ugrundet.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 11 Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol) er en ret, hvis afgørelser ifølge de nationale retsregler ikke kan appelleres, som omhandlet i artikel 267 TEUF.
- 12 Vedrørende det første spørgsmål: Datamyndigheden og Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) har lagt til grund, at også klager indgivet af registrerede i henhold til artikel 77, stk. 1, i den generelle forordning om databeskyttelse er omfattet af begrebet »anmodninger« eller »anmodning« som omhandlet i artikel 57, stk. 4, i den generelle forordning om databeskyttelse. Fortolkningen af begrebet »anmodning« i artikel 57, stk. 4, i den generelle forordning om databeskyttelse er af væsentlig betydning i den foreliggende sag, eftersom enhver tilsynsmyndighed, såfremt dette begreb ikke omfatter klager som omhandlet i artikel 77, stk. 1, principielt vil være forhindret i at behandle klager i henhold til artikel 57, stk. 4, i den generelle forordning om databeskyttelse eller at kræve et rimeligt gebyr for behandlingen, uanset om disse klager eventuelt er grundløse eller uforholdsmæssige.
- 13 Begrebet »anmodninger« som omhandlet i artikel 57, stk. 4, i den generelle forordning om databeskyttelse defineres ikke nærmere i den generelle forordning om databeskyttelse. Sammenhængen med stk. 3 tyder på, at dette begreb også omfatter klager i henhold til artikel 77, stk. 1, i den generelle forordning om databeskyttelse, idet behandlingen af sidstnævnte er en af hovedopgaverne for enhver tilsynsmyndighed. Den heraf følgende bebyrdelse af tilsynsmyndighedens ressourcer bliver endnu større på grund af den forpligtelse, der er fastsat i artikel 57, stk. 2, i den generelle forordning om databeskyttelse, til at lette indgivelsen af klager, f.eks. gennem en klageformular, der også kan udfyldes elektronisk, og princippet om, at den registrerede ikke skal påføres udgifter, som omhandlet i artikel 57, stk. 3, i den generelle forordning om databeskyttelse. I denne sammenhæng er det nærliggende at antage, at artikel 57, stk. 4, i den generelle forordning om databeskyttelse som en undtagelse fra princippet om, at der skal kunne indgives klager uden udgifter, også omfatter behandlingen af klager i henhold til artikel 77, stk. 1, i den generelle forordning om databeskyttelse, med henblik på at afhjælpe tilsynsmyndighedernes byrde ved at behandle åbenbart grundløse eller uforholdsmæssige klager.
- 14 En sådan fortolkning begrænser ganske vist tilsynsmyndighedens pligt til at behandle klager i henhold til artikel 77, stk. 1, i den generelle forordning om databeskyttelse og er principielt i konflikt med de formål, der er anført i 10. og 11. betragtning til den generelle forordning om databeskyttelse. Både opkrævningen af et rimeligt gebyr og afvisningen af at efterkomme en anmodning er imidlertid underlagt obligatorisk domstolskontrol som omhandlet i artikel 78, stk. 1, i den generelle forordning om databeskyttelse.

- 15 Imidlertid fremgår fortolkningen af begrebet »anmodninger« i artikel 57, stk. 4, i den generelle forordning om databeskyttelse og anvendelsen af denne bestemmelse fremgår i hvert fald ikke med en sådan klarhed, at der ikke er nogen rimelig tvivl om afgørelsen af det forelagte spørgsmål.
- 16 Vedrørende det andet spørgsmål: Begreberne »uforholdsmæssig« og »åbenbart grundløs« defineres ikke i den generelle forordning om databeskyttelse. Artikel 12, stk. 5, andet punktum, i den generelle forordning om databeskyttelse indeholder som undtagelse fra princippet om, at oplysninger som omhandlet i artikel 13 og 14 i den generelle forordning om databeskyttelse samt alle den dataansvarliges meddelelser og foranstaltninger som omhandlet i artikel 15-22 og 34 i den generelle forordning om databeskyttelse skal være gratis, en regel, der er parallel med artikel 57, stk. 4, i den generelle forordning om databeskyttelse. Både artikel 12, stk. 5, i den generelle forordning om databeskyttelse og artikel 57, stk. 4, i den generelle forordning om databeskyttelse nævner som eksempel på »overdrevne anmodninger« eller »uforholdsmæssige anmodninger«, at de gentages. Alene indgivelsen af et i sammenligning med andre klager særligt højt antal klager udgør imidlertid ikke i sig selv en retlig praksis, der er »overdreven« eller udtryk for misbrug (uforholdsmæssig), såfremt klagerne vedrører forskellige indklagede parter, og det ikke af andre omstændigheder fremgår, at klageren har en hensigt, der er udtryk for misbrug. Et over gennemsnitligt tids- og arbejdskraftsforbrug, som forårsages af klageren, er kun uforholdsmæssigt, hvis det skyldes en overdreven mængde ubegrundede eller fabulerende forklaringer, idet der dog skal tages hensyn til, at klagerne sædvanligvis ikke råder over juridisk eller teknisk viden. For at imødegå en forøget arbejdsbyrde er medlemstaterne forpligtet til at udstyre de tilsynsmyndigheder, de opretter, med personalemæssige og materielle ressourcer, der er tilstrækkelige til, at de kan varetage deres opgaver.
- 17 Det kan bl.a. lægges til grund, at den ret, som artikel 77, stk. 1, i den generelle forordning om databeskyttelse tillægger enhver registreret, udøves på en måde, der er udtryk for misbrug, når den registrerede hermed ikke (primært) tager sigte på beskyttelsen af sine personoplysninger, men derimod på formål, som i retsordenen anses for uantagelige, f.eks. indgivelse af en klage med det formål at skade den dataansvarlige og/eller at bebyrde tilsynsmyndigheden urimeligt (jf. Domstolens dom af 23.3.2000, Diamantis, C-373/97, præmis 33 f.).
- 18 Spørgsmålet om indholdet af begrebet »uforholdsmæssig« i artikel 57, stk. 4, i den generelle forordning om databeskyttelse kan imidlertid ikke besvares entydigt ud fra bestemmelsens ordlyd eller den sammenhæng, hvori den indgår.
- 19 Vedrørende det tredje spørgsmål: Henset til ordlyden af artikel 57, stk. 4, i den generelle forordning om databeskyttelse er tilsynsmyndighedens to mulige fremgangsmåder, når der foreligger en åbenbart grundløs eller uforholdsmæssig anmodning, altså at »opkræve et rimeligt gebyr baseret på de administrative omkostninger« eller at »afvise at efterkomme anmodningen«, anført ved siden af hinanden, uden at det heraf kan udledes, at den ene har forrang for den anden. Det

fremgår således ikke entydigt af ordlyden af artikel 57, stk. 4, i den generelle forordning om databeskyttelse, om tilsynsmyndighederne kan vælge frit mellem disse to muligheder. I litteraturen gives der udtryk for forskellige opfattelser af dette spørgsmål: På den ene side den opfattelse, at myndigheden har en skønsbeføjelse til at vælge. På den anden side det standpunkt, at der først skal opkræves et rimeligt gebyr. Først når selv en gebyropkrævning ikke forhindrer, at der indgives åbenbart grundløse eller uforholdsmæssige anmodninger, har tilsynsmyndighederne som næste skridt ret til at afvise at behandle anmodningen.

- 20 Således er anvendelsen af artikel 57, stk. 4, i den generelle forordning om databeskyttelse heller ikke entydig for så vidt angår de to mulige fremgangsmåder, der er fastsat i denne bestemmelse med henblik på en situation, hvor der foreligger en åbenbart grundløs eller uforholdsmæssig anmodning. Eftersom anvendelsen og fortolkningen af EU-retten ikke fremgår med en sådan klarhed, at der ikke foreligger nogen rimelig tvivl (jf. Domstolens dom af 6.10.1982, Srl C.I.L.F.I.T. m.fl., 283/81, EU:C:1982:335), forelægges de ovenstående præjudicielle spørgsmål ved anmodningen om præjudiciel afgørelse.

Wien, den 27. juni 2023

ARBEJDSDOKUMENT