

Processo C-416/23**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

6 de julho de 2023

Órgão jurisdicional de reenvio:

Verwaltungsgerichtshof (Supremo Tribunal Administrativo, Áustria)

Data da decisão de reenvio:

27 de junho de 2023

Recorrente em «Revision»:

Österreichische Datenschutzbehörde (Autoridade de Proteção de Dados austríaca)

Interveniente anónimo**Objeto do processo principal**

Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, a seguir «RGPD») – Interpretação do conceito de «pedidos excessivos», na aceção do artigo 57.º, n.º 4, do RGPD – Aplicação de taxa razoável pelo tratamento – Indeferimento liminar do pedido

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Pedido de interpretação de uma norma jurídica, nos termos do artigo 267.º TFUE

Questões prejudiciais

1. O conceito de «pedidos», na aceção do artigo 57.º, n.º 4, do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de

2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, a seguir «RGPD»), deve ser interpretado no sentido de abranger «reclamações», na aceção do artigo 77.º, n.º 1, do RGPD?

Em caso de resposta afirmativa à primeira questão:

2. Deve o artigo 57.º, n.º 4, do RGPD ser interpretado no sentido de que basta, para que se verifiquem «pedidos excessivos», que o titular de dados apresente dentro de um determinado período de tempo um determinado número de pedidos (*in casu*, reclamações, na aceção do artigo 77.º, n.º 1, do RGPD) a uma autoridade de controlo, independentemente de estarem em causa diferentes situações de facto e/ou de os pedidos (*in casu*, reclamações) se reportarem a diferentes responsáveis pelo tratamento, ou é necessário que, além do carácter recorrente dos pedidos (*in casu*, reclamações) se constate, ainda, existir intenção abusiva, por parte do titular de dados?
3. Deve o artigo 57.º, n.º 4, do RGPD ser interpretado no sentido de que a autoridade de controlo, perante pedidos (*in casu*, reclamações) «manifestamente infundados ou excessivos», pode optar livremente entre, por um lado, exigir o pagamento de uma taxa razoável, tendo em conta os custos administrativos da tramitação, e, por outro, indeferir-las liminarmente? Em caso negativo, quais são as circunstâncias e os critérios que a autoridade de controlo tem de tomar em consideração? Em particular, a autoridade de controlo tem a obrigação de dar prevalência à exigência de pagamento de uma taxa razoável, por se tratar de uma medida menos gravosa, sendo que só se a exigência de pagamento de taxa se revelar insuficiente como medida de combate aos pedidos (*in casu*, reclamações) manifestamente infundados ou excessivos, é que pode indeferir liminarmente o pedido?

Disposições de direito da União invocadas

Artigo 57.º, n.º 4, e artigo 77.º, n.º 1, do RGPD

Disposições de direito nacional invocadas

§ 24 da Datenschutzgesetz (Lei austríaca relativa à Proteção de Dados, *BGBI. n.º 165/1999*, a seguir «DSG»), na redação da *BGBI. n.º 120/2017*, cujo teor é o seguinte:

«Reclamação à Autoridade de Proteção de Dados

§ 24 (1) O titular dos dados tem direito a apresentar reclamação à Autoridade de proteção de dados se considerar que o tratamento dos dados pessoais que lhe diz respeito viola o RGPD [...]

[...]

(5) As reclamações que se revelem fundadas devem ser deferidas. Caso se constate uma infração por uma entidade privada, deve ser-lhe imposto o cumprimento dos pedidos formulados pelo reclamante, no sentido do acesso, da retificação, do apagamento, da limitação ou da transmissão de dados, na medida necessária à eliminação da infração que tiver sido verificada. As reclamações que não se revelem fundadas devem ser indeferidas.

[...]»

Apresentação sucinta dos factos e do processo

- 1 O interveniente apresentou a 17 de fevereiro de 2020, junto da Autoridade de proteção de dados, uma reclamação em matéria de proteção de dados, ao abrigo do artigo 77.º, n.º 1, do RGPD, com fundamento na violação do direito de acesso, tal como previsto no artigo 15.º do RGPD.
- 2 O interveniente alegou, a este propósito, que dirigiu o pedido de acesso, nos termos do artigo 15.º do RGPD, à BO BV (a entidade reclamada), uma sociedade de responsabilidade limitada com sede nos Países Baixos, no dia 7 de janeiro de 2020. O pedido foi recebido no dia 13 de janeiro de 2020. A entidade reclamada não respondeu ao requerido no prazo de um mês.
- 3 Por Decisão de 22 de abril de 2020, a Autoridade de proteção de dados indeferiu liminarmente a reclamação, nos termos do artigo 57.º, n.º 4, do RGPD.
- 4 A Autoridade de proteção de dados fundamentou a sua decisão referindo que o interveniente apresentou, entre 28 de agosto de 2018 e 7 de abril de 2020, no total, setenta e sete reclamações em matéria de proteção de dados, mais concretamente quatro reclamações em 2018, cinquenta e três em 2019 e outras vinte no primeiro trimestre de 2020. Em quarenta e seis casos invocou o direito ao apagamento e em vinte e nove casos o direito de acesso. As situações de facto que subjazem às reclamações são, no essencial, iguais. O interveniente começa por dirigir, aos diferentes responsáveis pelo tratamento, pedidos de acesso ou de apagamento. Seguidamente, apresenta reclamação junto da Autoridade de proteção de dados, muitas vezes apenas poucos dias após o decurso do termo do «prazo de um mês», dentro do qual o responsável pelo tratamento não lhe respondeu. Acresce que telefona regularmente para a Autoridade de proteção de dados.
- 5 O interveniente impugnou esta decisão junto do Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal, a seguir «Tribunal Administrativo»).
- 6 Por Sentença de 22 de dezembro de 2022, o Tribunal Administrativo julgou a impugnação procedente e anulou a Decisão da Autoridade de proteção de dados, de 22 de abril de 2022, sem a substituir. O Tribunal Administrativo fundamentou a sua decisão referindo, no essencial, que não resulta com suficiente clareza, nem

do texto do artigo 57.º, n.º 4, do RGPD, nem dos considerandos, nem de uma análise sistemática do RGPD, em que circunstâncias «um requerimento (pedido)» deve ser considerado «excessivo». Resumindo, a «excessividade», nos termos do artigo 57.º, n.º 4, do RGPD, pressupõe não apenas uma repetição frequente dos pedidos mas também uma «natureza claramente reconduzível à chicana ou ao abuso de direito», que a Autoridade de proteção de dados, no caso em apreço, não demonstrou verificar-se. A apreciação isolada do número de requerimentos pode implicar uma restrição discricionária da proteção jurídica de que goza o titular dos dados.

- 7 A Autoridade de proteção de dados recorreu desta sentença para o Verwaltungsgerichtshof (Supremo Tribunal Administrativo austríaco).

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 8 A Autoridade de proteção de dados entende que o interveniente, ao apresentar constantemente novas reclamações, absorve «em seu benefício e de forma desproporcionada os limitados recursos financeiros da Autoridade de proteção de dados, desde há cerca de ano e meio», em detrimento doutros reclamantes, que apresentam menos reclamações. Acresce que é de pressupor que o interveniente continuará, também no futuro, a recorrer em larga escala aos serviços da Autoridade de proteção de dados.
- 9 É certo que ao interveniente assiste o direito de acesso, na aceção do artigo 15.º do RGPD, direito esse cujo exercício não carece de fundamentação. Não obstante, é pressuposto da reclamação, nos termos do artigo 77.º do RGPD, em conjugação com o § 24, n.º 1, da Datenschutzgesetz (Lei austríaca relativa à proteção de dados, a seguir «DSG»), verificar-se necessidade de proteção, ainda que a fasquia deva ser colocada a um nível reduzido. De outro modo, o legislador da União não teria conferido às autoridades de controlo, nos termos do artigo 57.º, n.º 4, do RGPD, a possibilidade de, em certos casos, se afastarem do princípio da gratuidade das reclamações ou indeferirem liminarmente a reclamação.
- 10 O interveniente pede, na sua resposta ao recurso, que a «Revision» seja julgada inadmissível ou, subsidiariamente, que se lhe negue provimento.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 11 O Verwaltungsgerichtshof é um órgão jurisdicional, na aceção do artigo 267.º TFUE, cujas decisões não são suscetíveis de recurso judicial previsto no direito interno.
- 12 Quanto à primeira questão: a Autoridade de proteção de dados e o Tribunal Administrativo partem do princípio que também as reclamações apresentadas por titulares de dados, nos termos do artigo 77.º, n.º 1, do RGPD, se subsumem ao conceito de «pedidos», na aceção do artigo 57.º, n.º 4, do RGPD. No presente

caso, a interpretação do conceito de «pedidos», na aceção do artigo 57.º, n.º 4, do RGPD, assume importância crucial, pois se as reclamações não se encontrarem abrangidas por esse conceito, nos termos do artigo 77.º, n.º 1, do RGPD, as autoridades de controlo ficam, logo à partida, impedidas de indeferir liminarmente reclamações, nos termos do artigo 57.º, n.º 4, do RGPD, ou de exigir o pagamento de uma taxa razoável pela tramitação, independentemente do seu carácter manifestamente infundado ou excessivo.

- 13 O conceito de «pedidos», na aceção do artigo 57.º, n.º 4, do RGPD, não se encontra definido neste diploma. A contextualização do n.º 3 permite concluir que o referido conceito também abrange as reclamações, na aceção do artigo 77.º, n.º 1, do RGPD, já que a sua tramitação constitui uma das principais atribuições de cada autoridade de controlo. A frequência do recurso às autoridades de controlo sofre um aumento pelo facto de o artigo 57.º, n.º 2, do RGPD prever a obrigação de se simplificar a apresentação de reclamações, nomeadamente através da disponibilização de formulários, que também podem ser preenchidos eletronicamente, bem como em decorrência do princípio da gratuidade, tal como consagrado no artigo 57.º, n.º 3, do RGPD. Neste sentido, afigura-se que o artigo 57.º, n.º 4, do RGPD, enquanto norma derogatória do princípio da gratuidade, abrange também a tramitação de reclamações, nos termos do artigo 77.º, n.º 1, do RGPD, pois permite desonerar as autoridades de controlo da tramitação de reclamações manifestamente infundadas ou excessivas.
- 14 Esta interpretação limita o dever das autoridades de controlo de tramitarem as reclamações, apresentadas ao abrigo do artigo 77.º, n.º 1, do RGPD, e encontra-se, logo à partida, em relação de tensão com os objetivos do Regulamento, enunciados no décimo e no décimo primeiro considerando do RGPD. Não obstante isso mesmo, tanto a exigência de pagamento de uma taxa adequada, como também o indeferimento liminar, estão necessariamente sujeitos a controlo jurisdicional, nos termos do artigo 78.º, n.º 1, do RGPD.
- 15 Contudo, a interpretação do conceito de «pedidos», na aceção do artigo 57.º, n.º 4, do RGPD, bem como o modo como esta disposição deve ser aplicada, não são tão manifestos que não remanesça margem para dúvida razoável quanto à decisão da questão submetida.
- 16 Quanto à segunda questão: o conceito de «excessivo», tal como o de «manifestamente infundado», não se encontra definido no RGPD. O artigo 12.º, n.º 5, segunda frase, do RGPD prevê uma exceção ao princípio da gratuidade, semelhante à que consta do artigo 57.º, n.º 4, do RGPD, mas aplicável ao responsável pelo tratamento, relativamente a informações fornecidas nos termos dos artigos 13.º e 14.º e quaisquer comunicações e medidas tomadas nos termos dos artigos 15.º a 22.º e 34.º do RGPD. Tanto no artigo 12.º, n.º 5, do RGPD, como no artigo 57.º, n.º 4, do RGPD, enunciam-se como exemplos de «pedidos excessivos», aqueles que assumem carácter repetitivo. Sucede que a apresentação de um número extremamente elevado de pedidos, em comparação com os que são apresentados por outros reclamantes, não constitui, só por si, um grau de litigância

«excessivo» ou abusivo (ou desproporcionado), se as reclamações se dirigirem contra entidades reclamadas distintas e se não for possível extrair de outras circunstâncias a demonstração de que há intenção abusiva. Um eventual dispêndio de tempo e de trabalho superior à média, causado por um único reclamante, só é excessivo caso seja o resultado de um elevado número de exposições destituídas de substância ou prolixas, se bem que importa também ter em devida conta que os reclamantes, geralmente, não dispõem de conhecimentos jurídicos ou técnicos. A fim de fazer face ao maior dispêndio de trabalho, cabe aos Estados-Membros afetar às autoridades de controlo por si instituídas os recursos humanos e financeiros necessários ao cumprimento das suas atribuições.

- 17 Será nomeadamente de assumir haver exercício abusivo do direito conferido a todos os titulares de dados pelo artigo 77.º, n.º 1, do RGPD, se o titular dos dados não prosseguir (primariamente) a proteção dos seus dados pessoais, mas sim um objetivo censurado pela ordem jurídica, como por exemplo prejudicar o responsável pelo tratamento e/ou sobrecarregar injustificadamente a autoridade de controlo, por intermédio da reclamação [cf. o Acórdão do TJUE de 23 de março de 2000, Diamantis (C-373/97, EU:C:2000:150, n.º 33 e seg.)].
- 18 Seja como for, não se afigura possível apurar de forma inequívoca qual o alcance do conceito de «excessivo», na aceção do artigo 57.º, n.º 4, do RGPD.
- 19 Quanto à terceira questão: segundo o texto do artigo 54.º, n.º 7, do RGPD, as duas condutas alternativas que a autoridade de controlo pode adotar em caso de pedidos manifestamente infundados ou excessivos, concretamente «exigir o pagamento de uma taxa razoável tendo em conta os custos administrativos» ou «indeferi-los», são colocadas lado-a-lado, sem que se possa concluir se alguma das alternativas deve prevalecer relativamente à outra. Ou seja, não resulta claramente do texto do artigo 57.º, n.º 4, do RGPD se as autoridades de controlo podem optar livremente por qualquer uma destas vias. Na doutrina defendem-se, a este propósito, posições distintas: por um lado, há quem entenda que a autoridade goza de margem de decisão. Por outro lado, há quem propugne que se deve começar por exigir o pagamento de uma taxa razoável. Só se a aplicação de uma taxa não for suficiente para impedir a apresentação de pedidos manifestamente infundados ou excessivos é que as autoridades de controlo podem, num segundo momento, indeferir liminarmente o pedido.
- 20 Deste modo, é também duvidoso o alcance desta disposição no que respeita às condutas alternativas, previstas no artigo 57.º, n.º 4, do RGPD e suscetíveis de serem adotadas quando certo pedido é manifestamente infundado ou excessivo. Uma vez que a aplicação e a interpretação do direito da União não se impõem com tal evidência que não deem lugar a nenhuma dúvida razoável [cf. Acórdão do TJUE de 6 de outubro de 1982, Cilfit e o. (283/81, EU:C:1982:335, n.º 21)], submetem-se as questões formuladas *supra*, para decisão a título prejudicial.

Viena, 27 de junho de 2023