

**Mål C-416/23****Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

6 juli 2023

**Domstol som begär förhandsavgörande:**

Verwaltungsgerichtshof (Österrike)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

27 juni 2023

**Klagande:**

Österreichische Datenschutzbehörde

**Anonym ytterligare deltagare i rättegången****Saken i det nationella målet**

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska 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) – Tolkning av begreppet orimlig begäran i den mening som avses i artikel 57.4 i dataskyddsförordningen – Uttag av en rimlig avgift för behandlingen – Vägran att tillmötesgå begäran

**Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande**

Begäran om tolkning av en bestämmelse enligt artikel 267 FEUF

## Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1. Ska begreppet ”begäran” i artikel 57.4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska 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) tolkas så, att det även omfattar klagomål enligt artikel 77.1 i dataskyddsförordningen?

För det fall att fråga 1 ska besvaras jakande:

2. Ska artikel 57.4 i dataskyddsförordningen tolkas så, att för att fråga ska anses vara om en orimlig begäran räcker att den registrerade framställt ett visst antal begäranden (klagomål enligt artikel 77.1 i dataskyddsförordningen) till en tillsynsmyndighet under en viss tidsperiod, oavsett om de rör olika faktiska situationer och/eller begärandena (klagomålen) rör olika personuppgiftsansvariga, eller krävs det förutom att begärandena (klagomålen) är av repetitiv art även att det föreligger ett uppsåt till rättsmissbruk hos den registrerade?

3. Ska artikel 57.4 i dataskyddsförordningen tolkas så, att tillsynsmyndigheten i fall då det är fråga om en uppenbart ogrundad eller orimlig begäran (klagomål) fritt kan välja mellan att ta ut en rimlig avgift grundad på de administrativa kostnaderna eller vägra att över huvud taget tillmötesgå begäran? För det fall att denna fråga ska besvaras nekande: Vilka omständigheter och kriterier ska tillsynsmyndigheten beakta? Är tillsynsmyndigheten i synnerhet skyldig att i första hand ta ut en avgift, då det är den mindre ingripande åtgärden, och först om denna åtgärd visar sig vara otillräcklig för att motverka uppenbart ogrundade eller orimliga begäranden (klagomål) har myndigheten rätt att vägra tillmötesgå dessa begäranden?

### Anförda unionsbestämmelser

Artikel 57.4 och artikel 77.1 i dataskyddsförordningen

### Anförda nationella bestämmelser

24 § Datenschutzgesetz (DSG) (dataskyddslagen), BGBl. I nr 165/1999 i dess lydelse enligt BGBl. I nr 120/2017 har, i relevanta delar, följande lydelse:

### ”Klagomål till dataskyddsmyndigheten

24 § (1) Varje registrerad har rätt att framställa klagomål till dataskyddsmyndigheten om han eller hon anser att behandlingen av personuppgifter som rör honom eller henne strider mot dataskyddsförordningen...

...

(5) Om ett klagomål är välgrundat ska det bifallas. Om en överträdelse ska tillskrivas en personuppgiftsansvarig i den privata sektorn ska denne åläggas att tillmötesgå klagandens begäran om tillgång till uppgifter, rättelse, radering, begränsning av behandlingen eller överföring av uppgifter i den omfattning som krävs för att avhjälpa den konstaterade överträdelsen. Om ett klagomål är ogrundat ska det avslås.

...”

### **Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet**

- 1 Den 17 februari 2020 ingav den ytterligare deltagaren i rättegången (nedan kallad den berörde) ett klagomål enligt artikel 77.1 i dataskyddsförordningen till den österrikiska dataskyddsmyndigheten, och gjorde gällande att hans rätt till tillgång enligt artikel 15 i samma förordning hade åsidosatts.
- 2 Den berörde hävdade att han den 7 januari 2020 skickade en begäran om tillgång enligt artikel 15 i dataskyddsförordningen till B O BV (motparten i ärendet som rör klagomålet vid dataskyddsmyndigheten), ett aktiebolag med säte i Nederländerna. Begäran kom bolaget tillhanda den 13 januari 2020. Bolaget reagerade inte på begäran inom en månad.
- 3 Den 22 april 2020 beslutade dataskyddsmyndigheten att vägra behandla dataskyddsklagomålet med stöd av artikel 57.4 i dataskyddsförordningen.
- 4 Dataskyddsmyndigheten motiverade sitt beslut med att den berörde under perioden från den 28 augusti 2018 till och med den 7 april 2020 hade ingett sammanlagt 77 dataskyddsklagomål till myndigheten, närmare bestämt 4 klagomål under år 2018, 53 under år 2019 och ytterligare 20 under det första kvartalet år 2020. I 46 av dessa fall har han åberopat rätten till radering och i 29 av fallen rätten till tillgång. De faktiska omständigheter som ligger till grund för samtliga klagomål är i huvudsak likartade. Den berörde skickar först en begäran om tillgång eller radering till olika personuppgiftsansvariga. Därefter inger han ett klagomål till tillsynsmyndigheten, vilket i regel sker några dagar efter att den frist på en månad som den personuppgiftsansvarige har på sig för att svara har löpt ut utan att han fått något svar. Dessutom tar han regelbundet kontakt med tillsynsmyndigheten via telefon.
- 5 Den berörde väckte talan mot beslutet vid Bundesverwaltungsgericht (Federal förvaltningsdomstol).

- 6 Genom dom av den 22 december 2022 biföll Bundesverwaltungsgericht talan och upphävde tillsynsmyndighetens beslut av den 22 april 2020 utan att ersätta det med ett eget beslut. Bundesverwaltungsgericht motiverade i huvudsak sin dom med att det varken av lydelsen av artikel 57.4 i dataskyddsförordningen, av skälen till förordningen eller utifrån en systematisk tolkning av förordningen är möjligt att med tillräcklig säkerhet dra några slutsatser om när ”en ansökan (begäran)” ska anses vara ”orimlig”. Sammanfattningsvis fann nämnda domstol att för att kriteriet ”orimlig” enligt artikel 57.4 i dataskyddsförordningen ska anses vara uppfyllt krävs inte endast att begäran är av repetitiv karaktär, utan även att den är av en ”uppenbart trakasserande art eller har karaktär av rättsmissbruk”, vilket tillsynsmyndigheten dock inte kunnat visa i förevarande fall. Att endast beakta antalet ansökningar som en isolerad omständighet kan leda till att den registrerades rättsliga skydd begränsas på ett godtyckligt sätt.
- 7 Dataskyddsmyndigheten överklagade domen till Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen).

### **Parternas huvudargument**

- 8 Dataskyddsmyndigheten anser att den berörde genom att ständigt framställa nya klagomål utnyttjar ”dataskyddsmyndighetens knappa personalresurser sedan snart ett och ett halvt år” på ett sätt som, jämfört med klagande som inger färre klagomål, ”dels ger honom en fördel och dels sker i en oproportionerlig omfattning”. Dessutom kan det antas att den berörde kommer att ta dataskyddsmyndighetens resurser i anspråk i en betydande omfattning även i framtiden.
- 9 I enlighet med artikel 15 i dataskyddsförordningen har den berörde visserligen ett intresse av att få tillgång till uppgifter utan att det krävs någon motivering. En förutsättning för ett dataskyddsklagomål enligt artikel 77 i dataskyddsförordningen, jämförd med 24 § punkt 1 i Datenschutzgesetz (DSG) (dataskyddslagen), är dock att det föreligger ett visst skyddsbehov, för vilket kraven dock ska sättas lågt. I annat fall skulle unionslagstiftaren inte genom artikel 57.4 i dataskyddsförordningen gett tillsynsmyndigheterna möjlighet att i vissa fall avvika från principen om att klagomål ska behandlas kostnadsfritt eller att vägra behandla ett klagomål.
- 10 Den berörde har i sitt svar på överklagandet yrkat att överklagandet ska avvisas och i andra hand ogillas.

### **Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs**

- 11 Verwaltungsgerichtshof är en sådan domstol mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel enligt nationell lagstiftning i den mening som avses i artikel 267 FEUF.

- 12 Fråga 1: Dataskyddsmyndigheten och Bundesverwaltungsgericht anser att klagomål som registrerade lämnar in med stöd av artikel 77.1 i dataskyddsförordningen ska omfattas av begreppet ”begäran” i den mening som avses i artikel 57.4 i samma förordning. Tolkningen av begreppet ”begäran” i artikel 57.4 i förordningen är av central betydelse i förevarande mål, eftersom det, om klagomål enligt artikel 77.1 inte omfattas av detta begrepp, i princip inte finns någon möjlighet för en tillsynsmyndighet att vägra behandla klagomål enligt artikel 57.4 i dataskyddsförordningen eller att ta ut en rimlig avgift för handläggningen, oavsett om klagomålet eventuellt skulle vara uppenbart ogrundat eller orimligt.
- 13 Begreppet ”begäran” i den mening som avses i artikel 57.4 i dataskyddsförordningen definieras inte närmare i förordningen. Sammanhanget i vilket punkt 3 i nämnda bestämmelse återfinns tyder på att detta begrepp även omfattar klagomål enligt artikel 77.1 i samma förordning, och att behandlingen av dylika klagomål hör till tillsynsmyndigheternas centrala uppgifter. Den belastning som det innebär för tillsynsmyndigheterna blir ännu större till följd av skyldigheten enligt artikel 57.3 i dataskyddsförordningen att underlätta inlämningen av klagomål bland annat genom att tillhandahålla ett särskilt formulär för ändamålet, vilket också kan fyllas i elektroniskt, och principen om avgiftsfrihet enligt artikel 57.3 i samma förordning. I detta sammanhang ligger det nära till hands att tolka artikel 57.4 i dataskyddsförordningen, som är en undantagsbestämmelse i förhållande till principen om avgiftsfrihet, på så sätt att den även omfattar behandlingen av klagomål enligt artikel 77.1 i dataskyddsförordningen i syfte att minska den börda som uppenbart ogrundade eller orimliga klagomål medför för tillsynsmyndigheterna.
- 14 Denna tolkning begränsar visserligen tillsynsmyndigheternas skyldighet att bearbeta klagomål enligt artikel 77.1 i dataskyddsförordningen och står principiellt i ett motsatsförhållande till de mål med förordningen som anges i skälen 10 och 11. Både uttaget av en rimlig avgift och vägran att tillmötesgå begäran måste emellertid kunna bli föremål för domstolsprövning enligt artikel 78.1 i dataskyddsförordningen, vilken är en tvingande bestämmelse.
- 15 Tolkningen av begreppet ”begäran” i artikel 57.4 i dataskyddsförordningen och tillämpningen av nämnda bestämmelse är under alla omständigheter inte så uppenbar att det inte finns utrymme för rimligt tvivel om hur den hänskjutna frågan ska besvaras.
- 16 Fråga 2: Varken begreppet ”orimlig” eller begreppet ”uppenbart ogrundad” definieras i dataskyddsförordningen. Artikel 12.5 andra meningen i dataskyddsförordningen, vilken föreskriver ett undantag från huvudregeln att information enligt artiklarna 13 och 14 i förordningen samt all kommunikation och samtliga åtgärder som vidtas enligt artiklarna 15–22 och 34 i förordningen ska tillhandahållas kostnadsfritt av den personuppgiftsansvarige, är en parallell bestämmelse i förhållande till artikel 57.4 i förordningen. I både artikel 12.5 i dataskyddsförordningen och i artikel 57.4 i samma förordning anges som exempel

på orimliga begäranden sådana som är av repetitiv karaktär. Endast den omständigheten att en klagande framställer ett mycket stort antal klagomål jämfört med andra klagande kan emellertid inte i sig innebära att fråga ska anses vara om ”orimliga” rättsliga åtgärder eller (oproportionerliga) åtgärder som utgör rättsmissbruk om klagomålen rör olika motparter och det inte finns andra omständigheter som tyder på att klaganden avsiktligt missbrukar sina rättigheter. Att en enda klagande orsakar en tidsmässig belastning och ökad arbetsbörda över genomsnittet kan endast vara orimligt om det beror på ett överdrivet antal helt ogrundade eller oskäligt långa resonemang. I detta sammanhang ska det dock beaktas att klagande i regel saknar juridiska och tekniska sakkunskaper. För att bemöta en ökad arbetsbörda är medlemsstaterna skyldiga att ge de tillsynsmyndigheter som de inrättat tillräckliga personella och materiella resurser för att de ska klara av sina uppgifter.

- 17 Rätten som varje registrerad har enligt artikel 77.1 i dataskyddsförordningen ska anses utövas på ett sätt som utgör rättsmissbruk bland annat om den registrerade inte (i första hand) vill skydda sina personuppgifter, utan snarare eftersträvar syften som inte godtas av rättsordningen, såsom att framställa ett klagomål i syfte att skada den personuppgiftsansvarige och/eller orsaka en otillbörlig belastning för tillsynsmyndigheten (se EU-domstolens dom av den 23 mars 2000, Diamantis, C-373/97, punkt 33 och följande punkt).
- 18 Det är dock inte möjligt att entydigt fastställa innehållet i begreppet orimlig i artikel 57.4 i dataskyddsförordningen enbart med stöd av dess lydelse eller dess sammanhang.
- 19 Fråga 3: Enligt lydelsen av artikel 57.4 i dataskyddsförordningen kan tillsynsmyndigheten, om en begäran är uppenbart ogrundad eller orimlig, välja mellan att antingen ”ta ut en rimlig avgift grundad på de administrativa kostnaderna” eller ”vägra att tillmötesgå begäran”. De två alternativen förefaller vara likvärdiga och det är inte möjligt att dra slutsatsen att det ena har företräde framför det andra. Det är således inte möjligt att utifrån lydelsen av artikel 57.4 i dataskyddsförordningen dra någon entydig slutsats om huruvida tillsynsmyndigheterna fritt kan välja mellan dessa två alternativ. I doktrinen företräds olika uppfattningar: Vissa författare anser att myndigheten har befogenhet att göra ett skönsmässigt val. Andra anser att en rimlig avgift ska tas ut i första hand och att det är först när det framgått att uttaget av en avgift inte hindrar att uppenbart ogrundade eller orimliga ansökningar framställs som tillsynsmyndigheten i ett nästa steg har rätt att vägra tillmötesgå begäran.
- 20 Mot denna bakgrund står det inte heller klart hur de båda handlingsalternativ som föreskrivs i artikel 57.4 i dataskyddsförordningen ska tillämpas om en begäran är uppenbart ogrundad eller orimlig. Eftersom tillämpningen och tolkningen av unionsrätten inte är så uppenbar att det inte finns utrymme för något rimligt tvivel (se EU-domstolens dom av den 6 oktober 1982, Srl C.I.L.F.I.T. m.fl., 283/81, EU:C:1982:335) hänskjuts de ovan angivna tolkningsfrågorna till EU-domstolen för förhandsavgörande.

Wien, den 27 juni 2023

ARBEITSDOKUMENT