

Zaak C-416/23

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

6 juli 2023

Verwijzende rechter:

Verwaltungsgerichtshof (Oostenrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

27 juni 2023

Verzoekende partij tot Revision:

Österreichische Datenschutzbehörde

Anonieme medepartij

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming – AVG) – Uitlegging van het begrip „buitensporige verzoeken” in de zin van artikel 57, lid 4, AVG – Aanrekening van een redelijke vergoeding voor de behandeling – Weigering van de behandeling

Voorwerp en rechtsgrondslag van de verwijzing

Verzoek om uitlegging van een wettelijke bepaling krachtens artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

1. Moet het begrip „verzoeken” of „verzoek” in artikel 57, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming – AVG) aldus worden uitgelegd dat daaronder ook „klachten” als bedoeld in artikel 77, lid 1, AVG moeten worden verstaan?

Ingeval de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord:

2. Moet artikel 57, lid 4, AVG aldus worden uitgelegd dat van een „buitensporig verzoek” reeds sprake is wanneer een betrokkene binnen een bepaalde periode een bepaald aantal verzoeken (klachten in de zin van artikel 77, lid 1, AVG) aan een toezichthoudende autoriteit heeft gericht, ongeacht of het om verschillende feiten gaat en/of de verzoeken (klachten) betrekking hebben op verschillende verwerkingsverantwoordelijken, of moeten de verzoeken (klachten) niet alleen een repetitief karakter hebben maar moet er daarnaast ook sprake zijn van opzettelijk misbruik door de betrokkene?

3. Moet artikel 57, lid 4, AVG aldus worden uitgelegd dat de toezichthoudende autoriteit in geval van „kennelijk ongegronde” of „buitensporige” verzoeken (klachten) vrij is in haar keuze om ofwel een redelijke vergoeding aan te rekenen op basis van de administratieve kosten van de behandeling van het verzoek ofwel de behandeling bij voorbaat te weigeren? Zoniet, met welke omstandigheden en criteria moet de toezichthoudende autoriteit dan rekening houden? Is zij meer bepaald verplicht om primair als minst ingrijpende middel een redelijke vergoeding te verlangen en heeft zij pas het recht om de behandeling van kennelijk ongegronde of buitensporige verzoeken (klachten) te weigeren wanneer de inning van een vergoeding ter vermijding van dergelijke verzoeken (klachten) geen kans van slagen heeft?

Aangehaalde bepalingen van Unierecht

Artikel 57, lid 4, en artikel 77, lid 1, AVG

Aangehaalde bepalingen van nationaal recht

§ 24 Datenschutzgesetz (Oostenrijkse wet gegevensbescherming; hierna: „DSG”), BGBl. I nr. 165/1999, zoals gewijzigd bij BGBl. I nr. 120/2017, bepaalt:

„Klacht bij de Datenschutzbehörde

§ 24 (1) Iedere betrokkene heeft het recht een klacht in te dienen bij de Datenschutzbehörde (autoriteit gegevensbescherming, Oostenrijk) indien hij van mening is dat de verwerking van hem betreffende persoonsgegevens inbreuk maakt op de AVG [...].”

[...]

(5) Indien een klacht gegrond blijkt te zijn, moet zij worden toegewezen. Indien de schending van de AVG is toe te schrijven aan een verwerkingsverantwoordelijke in de particuliere sector, moet deze worden gelast om aan de verzoeken van de klager om inzage, rectificatie, wissing, beperking of overdracht van gegevens te voldoen voor zover dit nodig is om een einde te maken aan de vastgestelde schending van het recht. Indien de klacht niet gegrond blijkt te zijn, moet zij worden afgewezen.

[...]”

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Op 17 februari 2020 heeft de medepartij bij de Datenschutzbehörde een klacht in de zin van artikel 77, lid 1, AVG ingediend wegens schending van het in artikel 15 AVG bedoelde recht op inzage.
- 2 Zij gaf hierbij aan het verzoek om inzage krachtens artikel 15 AVG op 7 januari 2020 te hebben toegezonden aan B O BV (verweerster), een in Nederland gevestigde vennootschap met beperkte aansprakelijkheid. Het verzoek was betekend of ter kennis gebracht op 13 januari 2020. Verweerster had niet binnen een maand op het verzoek geantwoord.
- 3 Bij besluit van 22 april 2020 heeft de Datenschutzbehörde de behandeling van de klacht krachtens artikel 57, lid 4, AVG afgewezen.
- 4 Ter motivering gaf de Datenschutzbehörde aan dat de medepartij tussen 28 augustus 2018 en 7 april 2020 in totaal 77 klachten bij haar had ingediend, te weten 4 in 2018, 53 in 2019 en nog eens 20 in het eerste kwartaal van 2020. In 46 gevallen had zij zich beroepen op het recht op wissing en in 29 gevallen op het recht op inzage. De feiten die aan de klachten ten grondslag lagen, waren in wezen identiek. In eerste instantie verzocht de medepartij de betreffende verwerkingsverantwoordelijke om inzage of wissing. Als die niet binnen de voorgeschreven „termijn van één maand” reageerde, diende zij vaak slechts

enkele dagen daarna een klacht in bij de Datenschutzbehörde. Ook belde zij de Datenschutzbehörde regelmatig op.

- 5 De medepartij heeft tegen dit besluit beroep ingesteld bij het Bundesverwaltungsgericht (federale bestuursrechter in eerste aanleg, Oostenrijk).
- 6 Bij vonnis van 22 december 2022 heeft het Bundesverwaltungsgericht het beroep toegewezen en het besluit van de Datenschutzbehörde van 22 april 2020 zonder vervanging nietig verklaard. In wezen, zo oordeelde het Bundesverwaltungsgericht, kon noch uit de bewoordingen van artikel 57, lid 4, AVG, noch uit de overwegingen of uit een systematische beschouwing van de AVG met voldoende zekerheid worden afgeleid wanneer „een verzoek” als „buitensporig” moest worden aangemerkt. Kort gezegd, veronderstelde „buitensporigheid” als bedoeld in artikel 57, lid 4, AVG niet enkel een veelvoud van verzoeken maar ook een „kennelijk chicaneus of oneigenlijk karakter”, hetgeen de Datenschutzbehörde in casu niet had aangetoond. Door alleen het aantal verzoeken in aanmerking te nemen zou de rechtsbescherming van de betrokkene mogelijk op willekeurige wijze worden beperkt.
- 7 De Datenschutzbehörde is tegen dit vonnis opgekomen bij het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk).

Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding

- 8 Volgens de Datenschutzbehörde legt de medepartij door voortdurend nieuwe klachten in te dienen „in haar voordeel en in onevenredige mate” beslag op „de beperkte personele middelen van de Datenschutzbehörde sinds inmiddels anderhalf jaar” ten opzichte van andere klagers die minder klachten indienen. Bovendien mag worden verondersteld dat de medepartij ook in de toekomst de Datenschutzbehörde handenvol werk zal bezorgen.
- 9 Het is juist dat de medepartij een niet verder te motiveren belang heeft bij het verlenen van inzage op voet van artikel 15 AVG. Een klacht overeenkomstig artikel 77 AVG juncto § 24, lid 1, DSG moet echter gebaseerd zijn op een zekere beschermingsbehoefte, waarvan de drempel laag behoort te zijn. Anders zou de Uniewetgever de toezichthoudende autoriteiten niet overeenkomstig artikel 57, lid 4, AVG de mogelijkheid hebben geboden om in bepaalde gevallen af te wijken van het beginsel dat een klacht kosteloos kan worden ingediend of om te weigeren deze te behandelen.
- 10 In haar memorie van antwoord heeft de medepartij geconcludeerd tot niet-ontvankelijkverklaring en, subsidiair, tot ongegrondverklaring van het beroep tot Revision.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 11 Het Verwaltungsgerichtshof is een rechterlijke instantie in de zin van artikel 267 VWEU waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep.
- 12 Eerste vraag: De Datenschutzbehörde en het Bundesverwaltungsgericht gaan ervan uit dat ook klachten die door betrokkenen op grond van artikel 77, lid 1, AVG worden ingediend, onder het begrip „verzoeken” of „verzoek” in de zin van artikel 57, lid 4, AVG vallen. De uitlegging van het begrip „verzoek” in artikel 57, lid 4, AVG is in casu van essentieel belang, aangezien het elke toezichthoudende autoriteit in beginsel verboden zou zijn om te weigeren klachten in de zin van artikel 57, lid 4, AVG te behandelen of om een redelijke vergoeding voor de behandeling ervan aan te rekenen, ongeacht of ze in voorkomend gevallen kennelijk ongegrond of buitensporig zijn, indien klachten in de zin van artikel 77, lid 1, AVG daar niet onder vallen.
- 13 Het begrip „verzoeken” in de zin van artikel 57, lid 4, AVG wordt in de AVG niet nader gedefinieerd. De context van lid 3 duidt erop dat dit begrip ook betrekking heeft op klachten als bedoeld in artikel 77, lid 1, AVG, aangezien de behandeling ervan een hoofdtaak van elke toezichthoudende autoriteit is. De daarmee samenhangende belasting voor de toezichthoudende autoriteiten wordt nog versterkt door de in artikel 57, lid 2, AVG neergelegde verplichting om het indienen van klachten te faciliteren, bijvoorbeeld door het beschikbaar stellen van een klachtenformulier, dat ook elektronisch kan worden ingevuld, en door het in artikel 57, lid 3, AVG neergelegde beginsel van kosteloze behandeling. In deze context ligt voor de hand dat artikel 57, lid 4, AVG, als bepaling die afwijkt van het beginsel van kosteloze behandeling, ook geldt voor de behandeling van klachten op grond van artikel 77, lid 1, AVG, teneinde de toezichthoudende autoriteiten te ontlasten van de behandeling van klachten die kennelijk ongegrond of buitensporig zijn.
- 14 Het is juist dat een dergelijke uitlegging de krachtens artikel 77, lid 1, AVG op de toezichthoudende autoriteit rustende verplichting om klachten te behandelen beperkt en in beginsel in strijd is met de in de overwegingen 10 en 11 AVG vermelde doelstellingen van deze verordening. Zowel het aanrekenen van een redelijke vergoeding alsook de weigering om een verzoek in behandeling te nemen is dwingend onderworpen aan rechterlijke toetsing in de zin van artikel 78, lid 1, AVG.
- 15 De uitlegging van het begrip „verzoeken” in artikel 57, lid 4, AVG en de toepassing van deze bepaling zijn echter in geen geval zo evident dat zij geen ruimte laten voor redelijke twijfel betreffende de beantwoording van de gestelde vraag.
- 16 Tweede vraag: net als het begrip „kennelijk ongegrond” wordt het begrip „buitensporig” in de AVG niet gedefinieerd. Artikel 12, lid 5, tweede volzin,

AVG bevat, als uitzondering op het beginsel dat de in de artikelen 13 en 14 AVG bedoelde informatie alsook de in de artikelen 15 tot en met 22 en artikel 34 AVG bedoelde communicatie en maatregelen van de verwerkingsverantwoordelijke kosteloos zijn, een regeling die parallel loopt aan artikel 57, lid 4, AVG. Zowel in artikel 12, lid 5, AVG als in artikel 57, lid 4, AVG wordt als voorbeeld van „buitensporige verzoeken” het repetitieve karakter ervan genoemd. Alleen het indienen van onevenredig veel klachten in vergelijking met andere klagers maakt nog niet dat een beroep op de Datenschutzbehörde als „buitensporig” of als oneigenlijk (onevenredig) moet worden aangemerkt, wanneer de klachten betrekking hebben op verschillende verweerders, zonder dat uit andere omstandigheden blijkt dat de klager opzettelijk misbruik van het klachtrecht heeft gemaakt. Een door een enkele klager veroorzaakte onevenredige tijds- en werkbelasting is slechts buitensporig indien deze het gevolg is van onevenredig veel inhoudsloze of omslachtige uiteenzettingen, waarbij wel in aanmerking moet worden genomen dat klagers in de regel niet over juridische of technische kennis beschikken. Om meer werk aan te kunnen moeten de lidstaten de door hen ingestelde toezichthoudende autoriteiten voorzien van voldoende personele en materiële middelen ter vervulling van hun taken.

- 17 Een oneigenlijk beroep op het door artikel 77, lid 1, AGV aan iedere betrokkene toegekende recht zou onder andere moeten worden verondersteld wanneer de betrokkene daarmee niet (primair) de bescherming van haar persoonsgegevens nastreeft, maar doelen die door de rechtsorde worden afgewezen, bijvoorbeeld het indienen van een klacht met de bedoeling om schade toe te brengen aan de verwerkingsverantwoordelijke en/of om de toezichthoudende autoriteit onredelijk te belasten (zie arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) van 23 maart 2000, Diamantis, C-373/97, punten 33 en 34).
- 18 De vraag naar de inhoud van het begrip „buitensporig” in artikel 57, lid 4, AVG kan echter niet eenduidig worden beantwoord aan de hand van de bewoordingen of de context ervan.
- 19 Derde vraag: volgens de bewoordingen van artikel 57, lid 4, AVG heeft de toezichthoudende autoriteit in geval van een kennelijk ongegrond of buitensporig verzoek twee naast elkaar genoemde handelingsalternatieven, te weten ofwel „op basis van de administratieve een redelijke vergoeding aanrekenen”, ofwel „weigeren aan het verzoek gevolg te geven”, zonder dat daaruit kan worden afgeleid dat het ene voorrang geniet boven het andere. Uit de bewoordingen van artikel 57, lid 4, AVG blijkt dus niet ondubbelzinnig of de toezichthoudende autoriteiten vrij kunnen kiezen tussen deze twee opties. In de rechtsliteratuur worden in dit verband twee uiteenlopende standpunten ingenomen: enerzijds het standpunt dat de autoriteit een discretionaire bevoegdheid heeft om te kiezen en anderzijds het standpunt dat eerst een redelijke vergoeding moet worden aangerekend. Alleen wanneer het innen van een vergoeding niet verhindert dat kennelijk ongegronde of buitensporige verzoeken worden ingediend, hebben de toezichthoudende autoriteiten vervolgens het recht om de behandeling te weigeren.

- 20 De toepassing van deze bepaling is derhalve ook twijfelachtig met betrekking tot de beide in artikel 57, lid 4, AVG genormeerde handelingsalternatieven voor het geval van het bestaan van een kennelijk ongegrond of buitensporig verzoek. Aangezien de toepassing en de uitlegging van het Unierecht niet zo evident is dat er redelijkerwijs geen ruimte voor twijfel kan bestaan (zie arrest van het Hof van 6 oktober 1982, Srl C.I.L.F.I.T. e.a., 283/81, EU:C:1982:335), wordt het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de hierboven gestelde vragen.

Wenen, 27 juni 2023

WERKDOCUMENT