Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Ottende Afdeling)

12. december 2013 *

»Beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger — direktiv 95/46/EF — betingelser for udøvelse af retten til indsigt — opkrævning af større udgifter«

I sag C-486/12,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Gerechtshof te 's-Hertogenbosch (Nederlandene) ved afgørelse af 26. oktober 2012, indgået til Domstolen den 31. oktober 2012, i en sag anlagt af:

X

har

DOMSTOLEN (Ottende Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.G. Fernlund (refererende dommer), og dommerne C. Toader og E. Jarašiūnas,

generaladvokat: Y. Bot

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— den nederlandske regering ved B. Koopman og C. Wissels, som befuldmægtigede

— den tjekkiske regering ved M. Smolek, som befuldmægtiget

— den ungarske regering ved M.Z. Fehér, K. Szíjjártó og K. Molnár, som befuldmægtigede

— den polske regering ved B. Majczyna og M. Szpunar, som befuldmægtigede

— den portugisiske regering ved L. Inez Fernandes og C. Vieira Guerra, som befuldmægtigede

— Det Forenede Kongeriges regering ved J. Beeko, som befuldmægtiget, bistået af barrister J. Holmes

— Europa-Kommissionen ved B. Martenczuk og P. van Nuffel, som befuldmægtigede,

* Processprog: nederlandsk.

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 12 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EFT L 281, s. 31).

2 Denne anmodning er blevet indgivet inden for rammerne af en sag anlagt af X vedrørende betalingen af et gebyr for udlevering af en bekræftet attest indeholdende personoplysninger.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Artikel 12 i direktiv 95/46 med overskriften »Ret til indsigt« bestemmer:

»Medlemsstaterne sikrer enhver registreret ret til hos den registeransvarlige

a) frit og uhindret, med rimelige mellemrum og uden større ventetid eller større udgifter

— at få oplyst, om der behandles personoplysninger om den pågældende selv, samt mindst formålene med behandlingen, hvilken type oplysninger det drejer sig om, og modtagerne eller kategorierne af modtagere af oplysningerne

— at få meddelt letforståelig information om, hvilke oplysninger der er omfattet af behandlingerne, samt enhver tilgængelig information om, hvorfra disse oplysninger stammer

— at få at vide, hvilken logik der ligger bag edb-behandlingen af oplysningerne om den pågældende, i det mindste i forbindelse med edb-baserede afgørelser som omhandlet i artikel 15, stk. 1

b) efter omstændighederne at få oplysninger, som ikke er blevet behandlet i overensstemmelse med dette direktiv, berigtiget, slettet eller blokeret, navnlig hvis de er ufuldstændige eller urigtige

c) at få udvirket, at tredjemand, til hvem sådanne oplysninger er blevet videregivet, underrettes om enhver berigtigelse, sletning eller blokering, der er foretaget i overensstemmelse med litra b), medmindre underretning viser sig umulig eller er uforholdsmæssig vanskelig.«

Nederlandsk ret

4 Artikel 79 i Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (lov om personoplysninger registreret i den kommunale basisforvaltning, Stb. 1994, nr. 494, herefter »GBA-loven«) bestemmer følgende:

»1. Efter ansøgning giver kommunalbestyrelsen uden betaling inden fire uger ansøgeren skriftlig meddelelse om, hvorvidt der behandles ham vedrørende personoplysninger i basisforvaltningen. Såfremt der behandles sådanne oplysninger, udfærdiges med hensyn til den kommunale basisadministration den i artikel 78, stk. 3, nævnte skriftlige meddelelse til ansøgeren. […]

2. Kommunalbestyrelsen meddeler efter ansøgning uden betaling indsigt i oplysninger hos basisforvaltningen, der vedrører ansøgeren. […]

3. Kommunalbestyrelsen meddeler efter ansøgning inden fire uger en – på anmodning bekræftet – letforståelig udskrift af de personoplysninger, der behandles i basisforvaltningen vedrørende ansøgeren, og de tilgængelige oplysninger om kilden til disse oplysninger, for så vidt som de ikke hidrører fra ansøgeren selv. […]«

5 Artikel 229 i Gemeentewet (kommuneloven) lyder således:

»1. Der kan opkræves afgifter i anledning af:

[…]

b) levering af tjenesteydelser fra eller på vegne af kommunalbestyrelsen

[…]«

6 Gemeentewets artikel 229b, stk. 1, lyder således:

»I administrative forskrifter, i henhold til hvilke der opkræves afgifter som omhandlet i artikel 229, stk. 1, litra a) og b), skal afgiftssatserne fastsættes således, at de anslåede indtægter fra afgifterne ikke overstiger de hermed forbundne udgifter. […]«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

7 I forbindelse med en sag anlagt til prøvelse af en afgørelse, hvorved X blev pålagt en bøde for en færdselsforseelse, ønskede X at bevise, at betalingspålæggene vedrørende denne bøde ikke var nået frem til hende, da de ikke var blevet sendt til den rigtige adresse. Til dette formål anmodede X om meddelelse af sine personoplysninger for årene 2008 og 2009 hos sin bopælskommune, navnlig oplysningerne om hendes skiftende adresser. Som svar herpå sendte denne kommune hende i henhold til GBA-lovens artikel 79, stk. 3, en bekræftet udskrift af de omhandlede personoplysninger og krævede som modydelse betaling af et gebyr på 12,80 EUR.

8 X fik ikke medhold i det søgsmål, som hun anlagde til prøvelse af dette betalingskrav. I appelsagen for den forelæggende ret har X anført, at hun ikke havde anmodet om en bekræftet genpart af udskriften, men at hun alene havde ønsket at modtage sine personoplysninger på grundlag af Wet Openbaarheid van Bestuur (lov om offentlighed i forvaltningen). Henset til dette retsgrundlag er X af den opfattelse, at hun ikke kunne opkræves noget gebyr.

9 Den omhandlede kommune er for sit vedkommende af den opfattelse, at de omhandlede personoplysninger kun kan udleveres i form af en bekræftet udskrift på grundlag af GBA-lovens artikel 79, stk. 3. Da meddelelsen af denne udskrift er knyttet til opfyldelsen af private interesser, er der tale om en tjenesteydelse som omhandlet i Gemeentewets artikel 229, stk. 1, litra b), som giver anledning til betalingen af et gebyr.

10 Den forelæggende ret har konstateret dels, at de bekræftede udskrifter af personoplysninger er de eneste, der anerkendes officielt, og som bruges af de offentlige myndigheder, dels, at meddelelsen af oplysninger fra kommunale registre henhører under anvendelsesområdet for direktiv 95/46, uanset hvad grundlaget for anmodningen om indsigt i disse oplysninger er i national ret.

11 Ifølge den forelæggende ret garanterer artikel 12, litra a), i direktiv 95/46 den pågældendes ret til frit og uhindret, med rimelige mellemrum og uden større ventetid eller større udgifter at få meddelt letforståelig information om, hvilke personoplysninger der er omfattet af behandlinger, samt enhver tilgængelig information om, hvorfra disse oplysninger stammer. Denne ret af den opfattelse, at der er to mulige læsemåder for denne bestemmelse:

— meddelelse af personoplysninger skal ske uden større (ventetid eller) udgifter, eller

— meddelelse af personoplysninger skal ske uden (større ventetid eller) udgifter.

12 I det første tilfælde er opkrævningen af et gebyr tilladt, for så vidt som gebyret ikke udgør en større udgift. I det andet tilfælde er det forbudt at opkræve gebyr.

13 Hvad angår spørgsmålet, om det omhandlede gebyr udgør en større udgift, har den forelæggende ret fremhævet, at afgiftssatserne i henhold til Gemeentewets artikel 229b er fastsat således, at indtægterne ikke overstiger udgifterne. Dette er dog ingen garanti for, at gebyrindtægterne ikke overstiger de udgifter, der er forbundet med meddelelsen af personoplysninger. Den forelæggende ret er endvidere i tvivl om, hvornår den opkrævede udgift kan anses for at være større i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 12, litra a), i direktiv 95/46.

14 Såfremt direktivets artikel 12, litra a), skal fortolkes således, at meddelelsen af personoplysninger er gratis, spørger den nationale ret, om der skal gives et alternativ til meddelelsen af en udskrift mod betaling i henhold til GBA-lovens artikel 79, stk. 3, bl.a. ved at tillade, at oplysningerne kan ses på en skærm. Den har imidlertid bemærket, at en sådan adgang ikke udgør en meddelelse i henhold til det nævnte direktivs artikel 12, litra a), og at artikel 8 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder kun beskytter retten til adgang til oplysninger. Adgangen via en skærm har den yderligere ulempe, at den ikke – i modsætning til en bekræftet udskrift – kan anerkendes som autentisk og præcis af de offentlige myndigheder (dom af 7.5.2009, sag C-553/07, Rijkeboer, Sml. I, s. 3889), og at den ikke kan give en historisk oversigt over de registrerede oplysninger.

15 Gerechtshof te 's-Hertogenbosch har på denne baggrund besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er kravene i artikel 12, litra a), andet led, i [direktiv 95/46/EF] til den dér omhandlede meddelelse af personoplysninger, der behandles, opfyldt ved, at der gives […]indsigt (i henhold til GBA-lovens artikel 79, stk. 2)?

2) Er [dette direktivs] artikel 12, litra a), til hinder for, at der opkræves gebyr [ved] meddelelse af personoplysninger, der behandles, i form af en udskrift [fra den kommunale basisforvaltning]?

3) Såfremt [det andet spørgsmål] besvares benægtende: Udgør det pågældende gebyr da »større udgifter« som omhandlet i [det nævnte direktivs] artikel 12, litra a)?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det andet spørgsmål

16 Med det andet spørgsmål, der skal besvares først, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 12, litra a), i direktiv 95/46 skal fortolkes således, at den er til hinder for opkrævning af betaling i forbindelse med en offentlig myndigheds meddelelse af personoplysninger.

17 Alle de medlemsstater, som har indgivet skriftlige indlæg til Domstolen, og Europa-Kommissionen er af den opfattelse, at artikel 12, litra a), i direktiv 95/46 tillader offentlige myndigheder at kræve betaling af udgifter, der ikke udgør større udgifter, ved meddelelsen af de personoplysninger, der er omhandlet i denne bestemmelse.

18 Det skal bemærkes, at der i den nederlandske version af artikel 12, litra a), i direktiv 95/46 bruges udtrykket »bovenmatige vertraging of kosten«. Denne formulering kunne forstås således, at ordet »bovenmatige« (»større«) kun vedrører ventetiden (»vertraging«) og således antyder, at den ret til at få meddelt oplysninger, som er omhandlet i denne bestemmelse, skal finde anvendelse, uden at der pålægges udgifter.

19 Det er imidlertid ikke kun den nederlandske version, der skal undersøges med henblik på fortolkningen af artikel 12, litra a), i direktiv 95/46. Ifølge fast retspraksis udelukker nødvendigheden af en ensartet anvendelse og dermed fortolkning af en EU-retsakt nemlig, at denne betragtes isoleret i en af sine versioner, idet det tværtimod er påkrævet, at den fortolkes i overensstemmelse med såvel ophavsmandens virkelige vilje som det af ham forfulgte mål, navnlig i lyset af dens affattelse på alle sprogene (jf. bl.a. dom af 12.11.1969, sag 29/69, Stauder, Sml. 1969, s. 107, org.ref.: Rec. s. 419, præmis 3, af 8.12.2005, sag C-280/04, Jyske Finans, Sml. I, s. 10683, præmis 31, og af 7.7.2011, sag C-445/09, IMC Securities, Sml. I, s. 5917, præmis 25).

20 De andre sprogversioner af artikel 12, litra a), i direktiv 95/46 end den nederlandske sprogversion indeholder ingen indikationer, som gør det muligt at fastslå, at medlemsstaterne er forpligtede til gratis at meddele de oplysninger, der er nævnt i denne bestemmelse. Tværtimod fremgår det af bl.a. den spanske version (»sin retrasos ni gastos excesivos«), den danske version (»uden større ventetid eller større udgifter«), den tyske version (»ohne unzumutbare Verzögerung oder übermäßiger Kosten«), den franske version (»sans délais ou frais excessifs«), den italienske version (»senza ritardi o spese eccessivi«), den portugisiske version (»sem demora ou custos excessivos«) og den finske version (»aiheetonta viivyvtystä tai aiheettomia kustannuksia«), at medlemsstaterne er forpligtede til at meddele de nævnte oplysninger uden større udgifter.

21 Visse sprogversioner af den omhandlede bestemmelse, såsom den engelske version (»without excessive delay or expense«) og den svenske version (»större tidsutdräkt eller kostnader«), indeholder ganske vist ligesom den nederlandske version en vis tvetydighed, idet ordet »udgifter« ikke er udtrykkeligt kvalificeret ved adjektivet »større«. Der er imidlertid ingen sprogversion af den nævnte bestemmelse, der på entydig måde fastsætter, at den nævnte meddelelse skal ske gratis.

22 Det fremgår således af ordlyden af artikel 12, litra a), i direktiv 95/46, at denne bestemmelse hverken kræver af medlemsstaterne eller forbyder disse at opkræve betaling i forbindelse med udøvelsen af retten til indsigt i personoplysninger, for så vidt som betalingen ikke udgør en større udgift.

23 Det følger heraf, at det andet spørgsmål skal besvares med, at artikel 12, litra a), i direktiv 95/46 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for opkrævning af betaling i forbindelse med en offentlig myndigheds meddelelse af personoplysninger.

Det tredje spørgsmål

24 Med det tredje spørgsmål spørger den forelæggende ret nærmere bestemt, hvilke kriterier der gør det muligt at sikre, at den betaling, der opkræves i forbindelse med udøvelsen af retten til indsigt i personoplysninger, ikke udgør en større udgift i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 12, litra a), i direktiv 95/46.

25 Denne bestemmelse fastsætter, at medlemsstaterne skal give enhver registreret ret til indsigt i de personoplysninger om den pågældende selv samt oplysninger om modtagerne, kategorierne af modtagere af disse oplysninger, og hvilken logik der ligger bag edb-behandlingen af de nævnte oplysninger. I betragtning af det, der er redegjort for ovenfor i forbindelse med analysen af det andet spørgsmål, skal den nævnte bestemmelse fortolkes således, at medlemsstaterne er forpligtede til at sikre udøvelsen af denne ret til indsigt frit og uhindret, uden større ventetid og uden større udgifter.

26 Det tilkommer således medlemsstaterne at afgøre, om meddelelsen af de oplysninger, der er omhandlet i artikel 12, litra a), i direktiv 95/46, medfører betaling af gebyrer, og i givet fald at fastsætte disses størrelse på et niveau, så de ikke udgør en større udgift.

27 Det skal imidlertid konstateres, at den nævnte bestemmelse ikke præciserer de kriterier, på grundlag af hvilke de betalinger, som en medlemsstat har opkrævet i forbindelse med udøvelsen af retten til indsigt, som er fastsat ved samme bestemmelse, kan anses for at være større udgifter. For at gøre dette skal der foretages en fortolkning af artikel 12, litra a), i direktiv 95/46 med hensyn til denne bestemmelses formål undersøgt i lyset af dette direktivs mål.

28 Det tilkommer således de medlemsstater, der kræver betaling som modydelse for udøvelsen af retten til indsigt i de oplysninger, der er omhandlet i artikel 12, litra a), i direktiv 95/46, at fastsætte de nævnte betalingers størrelse på et niveau, som udgør en rimelig afvejning af, på den ene side, hensynet til den registreredes interesse i beskyttelse af hans privatliv, bl.a. ved hjælp af hans ret til at få meddelt letforståelig information for i givet fald at kunne udøve retten til berigtigelse, slettelse og blokering af oplysninger, såfremt disse er blevet behandlet i strid med dette direktiv, samt indsigelsesretten og adgangen til at iværksætte retsmidler, og, på den anden side, hensynet til den byrde, som forpligtelsen til at meddele disse oplysninger udgør for den registeransvarlige (jf. analogt Rijkeboer-dommen, præmis 64).

29 I betragtning af betydningen af at beskytte privatlivets fred, som er fremhævet i anden og tiende betragtning til direktiv 95/46, understreget i Domstolens praksis (jf. Rijkeboer-dommen, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis), og som er fastsat i artikel 8 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal det fastslås, at de betalinger, der forfalder i henhold til dette direktivs artikel 12, litra a), ikke må være fastsat på et niveau, der kan udgøre en hindring for udøvelsen af den ret til indsigt, der er sikret ved denne bestemmelse.

30 Det skal fastslås, at når en national offentlig myndighed opkræver betalinger som modydelse for en fysisk persons udøvelse af retten til indsigt i personoplysninger om den pågældende selv, må disse betalinger med henblik på anvendelsen af artikel 12, litra a), i direktiv 95/46 ikke overstige omkostningerne ved meddelelsen af disse oplysninger. En sådan øvre grænse forhindrer dog ikke medlemsstaterne i at fastsætte størrelsen af de nævnte betalinger på et lavere niveau for at sikre enhver fysisk person, at den nævnte ret til indsigt forbliver effektiv.

31 Det tredje spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 12, litra a), i direktiv 95/46 skal fortolkes således, at for at sikre, at de betalinger, der opkræves i forbindelse med udøvelsen af retten til indsigt i personoplysninger, ikke udgør en større udgift i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i denne bestemmelse, må størrelsen af disse betalinger ikke overstige omkostningerne ved meddelelsen af disse oplysninger. Det tilkommer den nationale ret under hensyntagen til omstændighederne i hovedsagen at foretage de nødvendige undersøgelser.

Det første spørgsmål

32 Det første spørgsmål skal forstås sådan, at det kun er blevet stillet for det tilfælde, at artikel 12, litra a), i direktiv 95/46 ville blive fortolket således, at denne bestemmelse er til hinder for opkrævning af betaling i forbindelse med en offentlig myndigheds meddelelse af personoplysninger. Under hensyntagen til besvarelsen af det andet spørgsmål er det imidlertid ufornødent at besvare det første spørgsmål.

Sagens omkostninger

33 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Ottende Afdeling) for ret:

1) **Artikel 12, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for opkrævning af betaling i forbindelse med en offentlig myndigheds meddelelse af personoplysninger.**

2) **Artikel 12, litra a), i direktiv 95/46 skal fortolkes således, at for at sikre, at de betalinger, der opkræves i forbindelse med udøvelsen af retten til indsigt i personoplysninger, ikke udgør en større udgift i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i denne bestemmelse, må størrelsen af disse betalinger ikke overstige omkostningerne ved meddelelsen af disse oplysninger. Det tilkommer den nationale ret under hensyntagen til omstændighederne i hovedsagen at foretage de nødvendige undersøgelser.**

Underskrifter