Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

9. januar 2025*

»Præjudiciel forelæggelse – beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger – forordning (EU) 2016/679 – artikel 57, stk. 1, litra f), og artikel 57, stk. 4 – tilsynsmyndighedens opgaver – begreberne »anmodning« og »uforholdsmæssige anmodninger« – opkrævning af et rimeligt gebyr eller afvisning af at efterkomme anmodninger i tilfælde af åbenbart grundløse eller uforholdsmæssige anmodninger – kriterier, der kan ligge til grund for tilsynsmyndighedens valg – artikel 77, stk. 1 – begrebet »klage««

I sag C-416/23,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig) ved afgørelse af 27. juni 2023, indgået til Domstolen den 6. juli 2023, i sagen

Österreichische Datenschutzbehörde

mod

FR,

procesdeltager:

Bundesministerin für Justiz,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af Domstolens vicepræsident, T. von Danwitz, som fungerende formand for Første Afdeling, og dommerne A. Kumin og I. Ziemele (refererende dommer),

generaladvokat: J. Richard de la Tour,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

* Processprog: tysk.

efter at der er afgivet indlæg af:

– Österreichische Datenschutzbehörde ved M. Schmidl, som befuldmægtiget,

– FR ved Rechtsanwalt C. Wirthensohn,

– Bundesministerin für Justiz ved E. Riedl, som befuldmægtiget,

– den østrigske regering ved A. Posch, J. Schmoll og C. Gabauer, som befuldmægtigede,

– den tjekkiske regering ved M. Smolek, T. Suchá og J. Vláčil, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved A. Bouchagiar, F. Erlbacher og H. Kranenborg, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 5. september 2024,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 57, stk. 4, og artikel 77, stk. 1, 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) (EUT 2016, L 119, s. 1, herefter »databeskyttelsesforordningen«).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem FR, en fysisk person, og Österreichische Datenschutzbehörde (databeskyttelsesmyndighed, Østrig) (herefter »DSB«) vedrørende sidstnævntes afvisning af at efterkomme en klage angående en hævdet tilsidesættelse af FR's ret til adgang til sine personoplysninger.

Retsforskrifter

EU-retten

3 10., 11., 59., 63. og 129. betragtning til databeskyttelsesforordningen har følgende ordlyd:

»(10) For at sikre et ensartet og højt niveau for beskyttelse af fysiske personer og for at fjerne hindringerne for udveksling af personoplysninger inden for [Den Europæiske Union] bør beskyttelsesniveauet for fysiske personers rettigheder og frihedsrettigheder i forbindelse med behandling af sådanne oplysninger være ensartet i alle medlemsstater. Det bør sikres, at reglerne for beskyttelse af fysiske personers grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder i forbindelse med behandling af personoplysninger anvendes konsekvent og ensartet overalt i Unionen. [...]

(11) For at sikre effektiv beskyttelse af personoplysninger i Unionen er det nødvendigt at styrke og præcisere de registreredes rettigheder og de forpligtelser, der påhviler dem, der behandler og træffer afgørelse om behandling af personoplysninger [...].

[...]

(59) Der bør fastsættes nærmere regler, som kan lette udøvelsen af de registreredes rettigheder i henhold til denne forordning, herunder mekanismer til at anmode om og i givet fald opnå navnlig gratis indsigt i og berigtigelse eller sletning af personoplysninger og udøvelsen af retten til indsigelse. [...]

[...]

(63) En registreret bør have ret til indsigt i personoplysninger, der er indsamlet om vedkommende, og til let og med rimelige mellemrum at udøve denne ret med henblik på at forvisse sig om og kontrollere en behandlings lovlighed. [...] Hvis den dataansvarlige behandler en stor mængde oplysninger om den registrerede, bør den dataansvarlige kunne anmode om, at den registrerede, inden informationen gives, præciserer den information eller de behandlingsaktiviteter, som anmodningen vedrører.

[...]

(129) [...] Tilsynsmyndighedernes beføjelser bør udøves i overensstemmelse med de fornødne proceduremæssige garantier, der er fastsat i EU-retten og medlemsstaternes nationale ret, uvildigt, retfærdigt og inden for en rimelig frist. Hver foranstaltning bør især være passende, nødvendig og forholdsmæssig for at sikre overholdelse af denne forordning, idet der tages hensyn til omstændighederne i hver enkelt sag, bør overholde enhver persons ret til at blive hørt, inden der træffes en individuel foranstaltning, som vil berøre den pågældende negativt, og bør undgå overflødige udgifter og urimelige ulemper for de berørte personer. [...]«

4 Databeskyttelsesforordningens artikel 12 med overskriften »Gennemsigtig oplysning, meddelelser og nærmere regler for udøvelsen af den registreredes rettigheder« bestemmer i stk. 2 og 5:

»2. Den dataansvarlige letter udøvelsen af den registreredes rettigheder i henhold til artikel 15-22. I de tilfælde, der er omhandlet i artikel 11, stk. 2, må den dataansvarlige ikke afvise at efterkomme den registreredes anmodning om at udøve sine rettigheder i henhold til artikel 15-22, medmindre den dataansvarlige påviser, at vedkommende ikke er i stand til at identificere den registrerede.

[...]

5. Oplysninger, der gives i henhold til artikel 13 og 14, og enhver meddelelse og enhver foranstaltning, der træffes i henhold til artikel 15-22 og 34, er gratis. Hvis anmodninger fra en registreret er åbenbart grundløse eller overdrevne, især fordi de gentages, kan den dataansvarlige enten:

a) opkræve et rimeligt gebyr under hensyntagen til de administrative omkostninger ved at give oplysninger eller meddelelser eller træffe den ønskede foranstaltning, eller

b) afvise at efterkomme anmodningen.

Bevisbyrden for, at anmodningen er åbenbart grundløs eller overdreven, påhviler den dataansvarlige.«

5 Databeskyttelsesforordningens artikel 15 med overskriften »Den registreredes indsigtsret« fastsætter i stk. 1:

»Den registrerede har ret til at få den dataansvarliges bekræftelse på, om personoplysninger vedrørende den pågældende behandles, og i givet fald adgang til personoplysningerne og følgende information:

a) formålene med behandlingen

[...]

c) de modtagere eller kategorier af modtagere, som personoplysningerne er eller vil blive videregivet til [...]

[...]«

6 Databeskyttelsesforordningens artikel 52 med overskriften »Uafhængighed« bestemmer følgende i stk. 4:

»Hver medlemsstat sikrer, at den enkelte tilsynsmyndighed råder over de nødvendige menneskelige, tekniske og finansielle ressourcer samt lokaler og infrastruktur til effektivt at kunne udføre sine opgaver og udøve sine beføjelser, herunder opgaver og beføjelser vedrørende gensidig bistand samt samarbejde med og deltagelse i Databeskyttelsesrådet.«

7 Databeskyttelsesforordningens artikel 57 med overskriften »Opgaver« har følgende ordlyd:

»1. Uden at dette berører andre opgaver, der er fastsat i denne forordning, skal hver tilsynsmyndighed på sit område:

a) føre tilsyn med og håndhæve anvendelsen af denne forordning

[...]

e) efter anmodning informere registrerede om udøvelse af deres rettigheder i henhold til denne forordning og med henblik herpå samarbejde med tilsynsmyndighederne i andre medlemsstater, hvis det er relevant

f) behandle klager, der indgives af en registreret eller af et organ, en organisation eller en sammenslutning i overensstemmelse med artikel 80, og, for så vidt det er hensigtsmæssigt, undersøge genstanden for klagen og underrette klageren om forløbet og resultatet af undersøgelsen inden for en rimelig frist, navnlig hvis yderligere undersøgelse eller koordinering med en anden tilsynsmyndighed er nødvendig

[...]

2. Hver tilsynsmyndighed letter indgivelse af klager, jf. stk. 1, litra f), gennem foranstaltninger som f.eks. en klageformular, der også kan udfyldes elektronisk, uden at udelukke andre kommunikationsmidler.

3. Hver tilsynsmyndighed varetager sine opgaver uden udgifter for den registrerede og, hvis det er relevant, for databeskyttelsesrådgiveren.

4. Hvis anmodninger er åbenbart grundløse eller uforholdsmæssige, især fordi de gentages, kan tilsynsmyndigheden opkræve et rimeligt gebyr baseret på de administrative omkostninger eller afvise at efterkomme anmodningen. Bevisbyrden for, at anmodningen er åbenbart grundløs eller uforholdsmæssig, påhviler tilsynsmyndigheden.«

8 Databeskyttelsesforordningens artikel 77 med overskriften »Ret til at indgive klage til en tilsynsmyndighed« bestemmer i stk. 1:

»Uden at det berører andre administrative klageadgange eller adgang til retsmidler, har enhver registreret ret til at indgive klage til en tilsynsmyndighed, navnlig i den medlemsstat, hvor vedkommende har sit sædvanlige opholdssted eller sit arbejdssted, eller hvor den påståede overtrædelse har fundet sted, hvis den registrerede finder, at behandlingen af personoplysninger vedrørende vedkommende overtræder denne forordning.«

Østrigsk ret

9 § 24 i Bundesgesetz zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten (forbundslov om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger) af 17. august 1999 (BGBl. I, 165/1999) i den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen, med overskriften »Klager til databeskyttelsesmyndigheden«, bestemmer følgende i stk. 1, 5 og 8:

»1) Enhver registreret har ret til at indgive klage til databeskyttelsesmyndigheden, hvis vedkommende finder, at behandlingen af personoplysninger vedrørende vedkommende udgør en tilsidesættelse af databeskyttelsesforordningen eller af § 1 eller kapitel 1 i artikel 2.

[...]

5) Hvis en klage viser sig at være berettiget, skal den tages til følge. Hvis en overtrædelse kan tilregnes en ansvarlig i den private sektor, skal det pålægges denne at efterkomme klagerens anmodninger om indsigt, berigtigelse, sletning, begrænsning eller overførsel af oplysninger, i det omfang det er nødvendigt for at afhjælpe den konstaterede overtrædelse. Hvis klagen viser sig at være ubegrundet, kan den ikke tages til følge.

[...]

8) Enhver registreret kan indbringe sagen for Bundesverwaltungsgericht [(forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager)], hvis databeskyttelsesmyndigheden ikke behandler klagen eller ikke har underrettet den registrerede om status for eller resultatet af klagen inden for tre måneder.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

10 Den 17. februar 2020 indgav FR en klage til DSB i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 77, stk. 1, angående overtrædelse af denne forordnings artikel 15 med den begrundelse, at et selskab, der var dataansvarlig, ikke havde besvaret hans anmodning om indsigt i sine personoplysninger inden for en måned.

11 Ved afgørelse af 22. april 2020 afviste DSB på grundlag af databeskyttelsesforordningens artikel 57, stk. 4, at efterkomme denne klage, fordi den var uforholdsmæssig. Myndigheden anførte i denne henseende bl.a., at den berørte person inden for et tidsrum på ca. 20 måneder havde indgivet 77 lignende klager over forskellige dataansvarlige til den. Desuden havde FR jævnligt kontaktet DSB telefonisk for at fremkomme med supplerende oplysninger og fremsætte yderligere anmodninger.

12 FR indbragte denne afgørelse for Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Østrig).

13 Ved dom af 22. december 2022 gav denne domstol FR medhold i søgsmålet og annullerede DSB's afgørelse. Den fandt i det væsentlige, at den uforholdsmæssige karakter af en anmodning som omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 57, stk. 4, ikke blot forudsatte, at anmodningerne blev gentaget hyppigt, men også at de havde en åbenbart chikanøs karakter eller var udtryk for misbrug. Det fremgik imidlertid ikke af DSB's begrundelse for at afvise at behandle FR's klage, at hans handlemåde var udtryk for misbrug. I øvrigt kunne en tilsynsmyndighed, der modtog uforholdsmæssige anmodninger, ifølge samme domstol ikke efter forgodtbefindende vælge mellem de to muligheder, der var fastsat i den omhandlede bestemmelse, nemlig at opkræve et rimeligt gebyr eller at afvise at efterkomme anmodningerne. Tilsynsmyndigheden havde et frit skøn ved valget mellem de to muligheder og skulle begrunde udøvelsen heraf. Der var imidlertid ikke blevet givet en sådan begrundelse i det foreliggende tilfælde.

14 DSB har iværksat en revisionsanke af dommen ved Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig), der er den forelæggende ret, og som for det første ønsker oplyst, om begrebet »anmodning« i databeskyttelsesforordningens artikel 57, stk. 4, omfatter klager indgivet i henhold til forordningens artikel 77, stk. 1.

15 Den forelæggende ret har i den forbindelse anført, at begrebet »anmodning« i opregningen af tilsynsmyndighedernes opgaver i databeskyttelsesforordningens artikel 57, stk. 1, ganske vist udelukkende anvendes i denne bestemmelses litra e) som betegnelse for anmodninger om oplysninger fra de registrerede til disse myndigheder om udøvelse af deres rettigheder i henhold til denne forordning. Det kan imidlertid ikke udledes heraf, at forordningens artikel 57, stk. 4, kun finder anvendelse på behandlingen af sådanne anmodninger. Det kan tværtimod ud fra konteksten for den sidstnævnte bestemmelse, som fastsætter en undtagelse fra princippet om vederlagsfri behandling, konkluderes, at det i bestemmelsen anvendte begreb »anmodning« også omfatter klager, eftersom behandling af klager udgør tilsynsmyndighedernes hovedopgave, og det er nødvendigt at fritage disse myndigheder for behandlingen af åbenbart grundløse eller uforholdsmæssige klager.

16 En sådan fortolkning fører imidlertid ifølge den forelæggende til en begrænsning af den pligt til at behandle klager, der gælder for tilsynsmyndighederne i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 57, stk. 1, litra f), og kan være i strid med de mål, der forfølges med denne forordning, navnlig målet om at sikre et højt beskyttelsesniveau for fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger inden for Unionen.

17 Hvis der anlægges en sådan fortolkning, vil den begrænsning af retten til at indgive en klage, der foretages ved databeskyttelsesforordningens artikel 57, stk. 4, dog efter den forelæggende rets opfattelse være forholdsmæssig. Anvendelsen af denne bestemmelse forudsætter nemlig, at tilsynsmyndigheden fører bevis for, at klagen er åbenbart grundløs eller uforholdsmæssig. Desuden er myndighedens beslutning om at opkræve et rimeligt gebyr eller om at afvise at efterkomme klagen underlagt domstolsprøvelse i medfør af forordningens artikel 78, stk. 1.

18 Såfremt databeskyttelsesforordningens artikel 57, stk. 4, skal fortolkes således, at bestemmelsen finder anvendelse på klager som omhandlet i forordningens artikel 77, stk. 1, er den forelæggende ret for det andet i tvivl om rækkevidden af begrebet »uforholdsmæssig anmodning« i forordningens artikel 57, stk. 4. Den forelæggende ret har nærmere bemærket, at selv om den nævnte bestemmelse udtrykkeligt nævner anmodninger, der »gentages«, som eksempel på »uforholdsmæssige anmodninger«, skal muligheden for at afvise at behandle en klage ikke desto mindre fortolkes strengt, da der er tale om en undtagelse fra alle tilsynsmyndigheders forpligtelse til at behandle klager, eftersom den pågældende mulighed medfører et væsentligt indgreb i den beskyttelse, der er fastsat ved databeskyttelsesforordningen for fysiske personer i forbindelse med behandlingen af personoplysninger, og således fraviger de mål, der forfølges med forordningen.

19 I denne sammenhæng vil den forelæggende ret gerne vide, om antallet af klager, der er indgivet til en tilsynsmyndighed inden for en given periode, er tilstrækkeligt til at konkludere, at en klage er uforholdsmæssig, uafhængigt af de særlige omstændigheder omkring hver enkelt af disse individuelle klager og uden hensyntagen til, hvilke dataansvarlige der er berørt af de nævnte klager, eller om der skal tages hensyn til andre omstændigheder, som kunne give grundlag for at konkludere, at der foreligger en hensigt, der er udtryk for misbrug.

20 For det tredje er den forelæggende ret af den opfattelse, at anvendelsen af databeskyttelsesforordningens artikel 57, stk. 4, ligeledes rejser spørgsmål om de retlige konsekvenser, der skal drages i tilfælde af åbenbart grundløse eller uforholdsmæssige anmodninger. Det fremgår nemlig ikke klart af bestemmelsens ordlyd, om tilsynsmyndighederne frit kan vælge den ene eller den anden af de to muligheder, som bestemmelsen fastsætter, nemlig at opkræve et rimeligt gebyr for behandlingen af klagen eller uden videre at afvise at behandle klagen. Den forelæggende ret har understreget, at retslitteraturen er delt på dette punkt.

21 Under disse omstændigheder har Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal begrebet »anmodning« eller »anmodninger« i artikel 57, stk. 4, i [databeskyttelsesforordningen] fortolkes således, at dette begreb også omfatter »klager« som omhandlet i artikel 77, stk. 1, i [databeskyttelsesforordningen]?

Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende:

2) Skal artikel 57, stk. 4, i [databeskyttelsesforordningen] 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 [databeskyttelsesforordningen]) 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 [databeskyttelsesforordningen] 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 [uden videre] 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?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

22 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om databeskyttelsesforordningens artikel 57, stk. 4, skal fortolkes således, at begrebet »anmodning« heri omfatter »klager« som omhandlet i forordningens artikel 77, stk. 1.

23 Indledningsvis bemærkes, at begrebet »klage« også forekommer i databeskyttelsesforordningens artikel 57, stk. 1, litra f). Under disse omstændigheder må det med henblik på at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar lægges til grund, at retten med det første spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om forordningens artikel 57, stk. 4, skal fortolkes således, at begrebet »anmodning« heri omfatter »klager« som omhandlet i forordningens artikel 57, stk. 1, litra f), og artikel 77, stk. 1.

24 Der skal ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot tages hensyn til dens ordlyd efter dens sædvanlige betydning i almindelig sprogbrug, men også til den sammenhæng, hvori bestemmelsen indgår, og de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (dom af 4.5.2023, Österreichische Datenschutzbehörde og CRIF, C-487/21, EU:C:2023:369, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis, af 7.12.2023, SCHUFA Holding (Gældssanering), C-26/22 og C-64/22, EU:C:2023:958, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis, og af 30.4.2024, Trade Express-L og DEVNJA TSIMENT, C-395/22 og C-428/22, EU:C:2024:374, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis).

25 Hvad for det første angår ordlyden af databeskyttelsesforordningens artikel 57, stk. 1, litra f), fastslås det heri, at hver tilsynsmyndighed på sit område skal »behandle klager, der indgives af en registreret [...], og, for så vidt det er hensigtsmæssigt, undersøge genstanden for klagen og underrette klageren om forløbet og resultatet af undersøgelsen inden for en rimelig frist, navnlig hvis yderligere undersøgelse eller koordinering med en anden tilsynsmyndighed er nødvendig«.

26 I databeskyttelsesforordningens artikel 57, stk. 4, hedder det, at »[h]vis anmodninger er åbenbart grundløse eller uforholdsmæssige, især fordi de gentages, kan tilsynsmyndigheden opkræve et rimeligt gebyr baseret på de administrative omkostninger eller afvise at efterkomme anmodningen«, og at »[b]evisbyrden for, at anmodningen er åbenbart grundløs eller uforholdsmæssig, påhviler tilsynsmyndigheden«.

27 Hvad angår ordlyden af databeskyttelsesforordningens artikel 77, stk. 1, bestemmes det heri, at »[u]den at det berører andre administrative klageadgange eller adgang til retsmidler, har enhver registreret ret til at indgive klage til en tilsynsmyndighed, navnlig i den medlemsstat, hvor vedkommende har sit sædvanlige opholdssted eller sit arbejdssted, eller hvor den påståede overtrædelse har fundet sted, hvis den registrerede finder, at behandlingen af personoplysninger vedrørende vedkommende overtræder denne forordning«.

28 Ingen af de bestemmelser, der er nævnt i denne doms præmis 25-27, definerer således udtrykkeligt begrebet »anmodning« som omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 57, stk. 4.

29 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at begrebet »anmodning«, således som generaladvokaten har anført i punkt 23 i forslaget til afgørelse, efter dets sædvanlige betydning i almindelig sprogbrug er meget bredt, eftersom det potentielt omfatter enhver henvendelse fra en person eller en enhed.

30 Det må derfor fastslås, at det ud fra ordlyden af de bestemmelser, der er nævnt i denne doms præmis 25-27, kan antages, at klager indgivet i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 77, stk. 1, falder ind under begrebet »anmodninger« som omhandlet i forordningens artikel 57, stk. 4.

31 Denne ordlydsfortolkning understøttes for det andet af den sammenhæng, hvori bestemmelserne indgår. I denne henseende beskriver databeskyttelsesforordningens artikel 57 tilsynsmyndighedernes opgaver og fastsætter betingelserne for udførelsen af disse opgaver. Det fastslås således særligt for det første i artikel 57, stk. 1, litra a), at hver myndighed skal føre tilsyn med og håndhæve anvendelsen af denne forordning, for det andet i stk. 1, litra e), at den efter anmodning skal informere registrerede om udøvelse af deres rettigheder i henhold til denne forordning og med henblik herpå samarbejde med tilsynsmyndighederne i andre medlemsstater, hvis det er relevant, og for det tredje i stk. 2, at den letter indgivelse af klager, jf. stk. 1, litra f), gennem foranstaltninger som f.eks. en klageformular, der også kan udfyldes elektronisk, uden at udelukke andre kommunikationsmidler.

32 Desuden opstilles der i databeskyttelsesforordningens artikel 57, stk. 3, et princip om, at hver tilsynsmyndighed varetager sine opgaver uden udgifter for den registrerede og, hvis det er relevant, for databeskyttelsesrådgiveren.

33 Den mulighed, som tilsynsmyndighederne i henhold til forordningens artikel 57, stk. 4, har for at opkræve et rimeligt gebyr baseret på de administrative omkostninger, eller for at afvise at efterkomme anmodningen, når de modtager åbenbart grundløse eller uforholdsmæssige anmodninger, udgør således en undtagelse fra princippet i forordningens artikel 57, stk. 3, om, at anmodninger behandles uden udgifter for den registrerede, som skal fortolkes restriktivt.

34 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 28-30 i forslaget til afgørelse, bør tilsynsmyndighederne, for så vidt som deres behandling af de anmodninger, der indgives til dem, er reglen, kun have bemyndigelse til at gøre brug af den mulighed, der er fastsat i databeskyttelsesforordningens artikel 57, stk. 4, undtagelsesvist.

35 Det kan imidlertid ikke udledes af disse bestemmelser, at databeskyttelsesforordningens artikel 57, stk. 4, for så vidt som denne bestemmelse anvender begrebet »anmodning«, alene finder anvendelse på de i forordningens artikel 57, stk. 1, litra e), omhandlede anmodninger. Forordningens artikel 57, stk. 3, finder således anvendelse på alle tilsynsmyndighedernes opgaver, herunder behandling af de i forordningens artikel 57, stk. 1, litra f), omhandlede klager.

36 I denne forbindelse bør databeskyttelsesforordningens artikel 57, stk. 4, for så vidt som den indeholder en undtagelse fra princippet om, at tilsynsmyndighederne udfører deres opgaver uden udgifter for den registrerede, uden at begrænse den til nogle særlige af tilsynsmyndighedernes opgaver, også finde anvendelse på behandling af de i forordningens artikel 57, stk. 1, litra f), omhandlede klager, og dette gælder så meget desto mere, som denne sidstnævnte opgave er en af tilsynsmyndighedernes væsentligste opgaver. Den berørte tilsynsmyndighed skal desuden behandle sådanne klager med den fornødne omhu (dom af 7.12.2023, SCHUFA Holding (Gældssanering), C-26/22 og C-64/22, EU:C:2023:958, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis).

37 En fortolkning, hvorefter begrebet »anmodning« i databeskyttelsesforordningens artikel 57, stk. 4, kun omfatter anmodninger i henhold til forordningens artikel 57, stk. 1, litra e), og ikke de klager, der er omhandlet i forordningens artikel 57, stk. 1, litra f), og artikel 77, stk. 1, ville omvendt fratage den første af disse bestemmelser en stor del af dens effektive virkning og modvirke den effektive beskyttelse af de rettigheder, der er sikret ved forordningen (jf. i denne retning dom af 12.1.2023, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, C-132/21, EU:C:2023:2, præmis 47).

38 For det tredje er denne fortolkning ud fra sammenhængen i overensstemmelse med målene for databeskyttelsesforordningen. Det skal i denne henseende bemærkes, at forordningen, som angivet i 10. og 11. betragtning hertil, har til formål at sikre et ensartet og højt niveau for beskyttelse af fysiske personer i Unionen og at styrke og præcisere de registreredes rettigheder (dom af 26.10.2023, FT (Kopier af patientjournal), C-307/22, EU:C:2023:811, præmis 47).

39 Klageproceduren er således tænkt som en mekanisme, der er egnet til effektivt at beskytte de registreredes rettigheder og interesser (dom af 7.12.2023, SCHUFA Holding (Gældssanering), C-26/22 og C-64/22, EU:C:2023:958, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis). Tilsynsmyndighedernes forpligtelse til at lette indgivelse af klager og princippet om, at tilsynsmyndighederne udfører deres opgaver uden udgifter for den registrerede, jf. databeskyttelsesforordningens artikel 57, stk. 2 og 3, skal i denne henseende gøre det muligt for enhver registreret over for tilsynsmyndigheden at kræve, at de rettigheder, som vedkommende har i henhold til forordningen, overholdes.

40 I denne sammenhæng kræver opfyldelsen af målet om at sikre et ensartet og højt niveau for beskyttelse af fysiske personer i Unionen som anført af generaladvokaten i punkt 41 i forslaget til afgørelse, at det sikres, at tilsynsmyndighederne fungerer korrekt, idet det undgås, at deres funktion hindres som følge af indgivelsen af åbenbart grundløse eller uforholdsmæssige klager, jf. databeskyttelsesforordningens artikel 57, stk. 4. Denne bestemmelse giver således tilsynsmyndighederne mulighed for at forvalte disse klager bedre og dermed lette den byrde, som klagerne kan pålægge dem. Det forhold, at en tilsynsmyndighed, når den modtager åbenbart grundløse eller uforholdsmæssige klager, kan opkræve et rimeligt gebyr eller afvise at efterkomme sådanne klager, er for så vidt egnet til at sikre et højt niveau for beskyttelse af personoplysninger.

41 Henset til ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at databeskyttelsesforordningens artikel 57, stk. 4, skal fortolkes således, at begrebet »anmodning« heri omfatter klager som omhandlet i forordningens artikel 57, stk. 1, litra f), og artikel 77, stk. 1.

Det andet spørgsmål

42 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om databeskyttelsesforordningens artikel 57, stk. 4, skal fortolkes således, at den blotte omstændighed, at der er blevet fremsat et stort antal anmodninger, kan være tilstrækkelig til at betegne dem som »uforholdsmæssige« i denne bestemmelses forstand, eller om en sådan betegnelse derudover forudsætter, at den person, der har indgivet anmodningerne, har en hensigt, som er udtryk for misbrug.

43 Det bemærkes herved for det første, at eftersom begrebet »uforholdsmæssige anmodninger« ikke er defineret i databeskyttelsesforordningen, skal det i lyset af den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 24, fastlægges efter dets sædvanlige betydning i almindelig sprogbrug. Adjektivet »uforholdsmæssig« betegner noget, der går ud over det sædvanlige eller rimelige, eller som går videre end det ønskelige eller tilladte omfang.

44 For det andet fremgår det af ordlyden af databeskyttelsesforordningens artikel 57, stk. 4, at anmodninger bl.a. kan være »uforholdsmæssige«, når de gentages. Ordlydsfortolkningen af bestemmelsen gør det imidlertid ikke muligt at afgøre, om denne karakter af gentagelse og dermed antallet af indgivne ansøgninger alene er tilstrækkeligt til at begrunde en sådan betegnelse. Henset til denne retspraksis skal bestemmelsens rækkevidde således undersøges ud fra den sammenhæng, hvori bestemmelsen indgår, og de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af.

45 Hvad angår sammenhængen skal der for det første henvises til, at databeskyttelsesforordningens artikel 12 fastsætter en række generelle forpligtelser, der påhviler den dataansvarlige for så vidt angår gennemsigtighed i oplysninger og meddelelser, og fastlægger de nærmere regler for udøvelsen af den registreredes rettigheder. I henhold til denne artikels stk. 2, første punktum, skal den dataansvarlige lette udøvelsen af den registreredes rettigheder i henhold til forordningens artikel 15-22.

46 For det andet bemærkes, at databeskyttelsesforordningens artikel 15, der indgår i kapitel III, afdeling 2, om oplysning og indsigt i personoplysninger, supplerer forordningens ramme for gennemsigtighed ved at give den registrerede en ret til indsigt i sine personoplysninger og en ret til at blive informeret om behandlingen af disse oplysninger.

47 Databeskyttelsesforordningens artikel 15 skal læses i lyset af 63. betragtning, første punktum, til forordningen, hvorefter en registreret bør have ret til indsigt i personoplysninger, der er indsamlet om vedkommende, og til let og med rimelige mellemrum at udøve denne ret med henblik på at forvisse sig om og kontrollere en behandlings lovlighed. Herved bemærkes, at hvis den registrerede forgæves har sendt flere anmodninger om indsigt til en eller flere dataansvarlige, kan antallet af klager, der indgives til en tilsynsmyndighed, svare til antallet af afslag, som den registrerede har fået fra de dataansvarlige. Under disse omstændigheder kan fastsættelse af en absolut øvre grænse, som indebærer, at klager, der overskrider denne grænse, automatisk kan betegnes som uforholdsmæssige, udgøre et indgreb i de rettigheder, der er sikret ved databeskyttelsesforordningen.

48 I denne henseende må den mulighed, der er fastsat i databeskyttelsesforordningens artikel 57, stk. 4, som anført i denne doms præmis 33, 34 og 36 fortsat kun udnyttes undtagelsesvist, for så vidt som den udgør en undtagelse fra princippet i forordningens artikel 57, stk. 3, om, at tilsynsmyndighederne udfører deres opgaver uden udgifter for den registrerede (jf. analogt dom af 5.4.2022, Commissioner of An Garda Síochána m.fl., C-140/20, EU:C:2022:258, præmis 40, og af 8.11.2022, Deutsche Umwelthilfe (Typegodkendelse af motorkøretøjer), C-873/19, EU:C:2022:857, præmis 87 og den deri nævnte retspraksis). Det kan kun ske i tilfælde af retsmisbrug (jf. analogt dom af 26.10.2023, FT (Kopier af patientjournal), C-307/22, EU:C:2023:811, præmis 31), uden at antallet af indgivne klager i sig selv kan udgøre et tilstrækkeligt kriterium for at fastslå, at der foreligger et sådant misbrug.

49 Databeskyttelsesforordningens artikel 57, stk. 4, afspejler nemlig Domstolens faste praksis, hvorefter der i EU-retten findes et almindeligt retsprincip om, at borgerne ikke må kunne påberåbe sig EU-retlige bestemmelser med henblik på at muliggøre svig eller misbrug (dom af 21.12.2023, BMW Bank m.fl., C-38/21, C-47/21 og C-232/21, EU:C:2023:1014, præmis 281 og den deri nævnte retspraksis).

50 I denne forbindelse skal den berørte tilsynsmyndighed, når den vil benytte den mulighed, som den har i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 57, stk. 4, på grundlag af alle de relevante oplysninger i hvert enkelt tilfælde godtgøre, at der foreligger en hensigt, der er udtryk for misbrug, hos den pågældende person, idet det antal klager, som denne har indgivet, ikke i sig selv er tilstrækkeligt. Det kan imidlertid konstateres, at der foreligger en hensigt, der er udtryk for misbrug, når en person indgiver klager, uden at det objektivt set er nødvendigt for beskyttelsen af de rettigheder, som vedkommende har i henhold til forordningen.

51 Der skal i denne henseende også henvises til, at medlemsstaterne i henhold til databeskyttelsesforordningens artikel 52, stk. 4, skal sikre, at den enkelte tilsynsmyndighed råder over de nødvendige menneskelige, tekniske og finansielle ressourcer samt lokaler og infrastruktur til effektivt at kunne udføre sine opgaver og udøve sine beføjelser. Det følger heraf, at disse ressourcer skal tilpasses de registreredes brug af deres ret til at indgive klager til tilsynsmyndighederne.

52 Det påhviler således medlemsstaterne at tildele tilsynsmyndighederne midler tilpasset behandlingen af alle de klager, de modtager, eventuelt ved at øge disse midler med henblik på at tilpasse dem til den brug, som de registrerede gør af deres ret til at indgive klager i medfør af databeskyttelsesforordningens artikel 77, stk. 1. En tilsynsmyndighed kan dermed ikke som argument for at afvise at efterkomme en klage i medfør af forordningens artikel 57, stk. 4, anføre, at en person, der indgiver et antal klager, som er væsentligt højere end gennemsnittet for den enkelte registrerede, lægger beslag på en stor del af denne myndigheds ressourcer på bekostning af behandlingen af andre klager indgivet af andre personer.

53 Som generaladvokaten har anført i punkt 76 i forslaget til afgørelse, spiller klager indgivet i medfør af databeskyttelsesforordningens artikel 77, stk. 1, i øvrigt en vigtig rolle med hensyn til at gøre tilsynsmyndighederne opmærksomme på krænkelser af de rettigheder, der er beskyttet ved denne forordning. Disse klager bidrager dermed i væsentlig grad til at sikre et ensartet og højt niveau for beskyttelse af personer i Unionen og til at styrke og præcisere disse personers rettigheder som omhandlet i 10. og 11. betragtning til forordningen.

54 Såfremt det tillades tilsynsmyndighederne at fastslå, at klager er uforholdsmæssige, alene på grund af det store antal, vil dette derfor kunne skade realiseringen af dette mål. Et stort antal klager kan nemlig være det direkte resultat af et højt antal manglende svar eller afslag fra en eller flere dataansvarlige på anmodninger om indsigt indgivet af en person med henblik på at beskytte sine rettigheder.

55 I denne henseende kan en isoleret hensyntagen til antallet af klager føre til et vilkårligt indgreb i den registreredes rettigheder i henhold til databeskyttelsesforordningen, hvorfor konstateringen af, at der foreligger uforholdsmæssige anmodninger som omhandlet i forordningens artikel 57, stk. 4, skal gøres betinget af, at det godtgøres, at den person, der indgiver sådanne klager, har en hensigt, der er udtryk for misbrug.

56 På grundlag af de omstændigheder, der gør sig gældende i hvert enkelt tilfælde, påhviler det således en tilsynsmyndighed, der modtager et stort antal klager, at godtgøre, at dette antal ikke skyldes den registreredes ønske om at opnå beskyttelse af sine rettigheder i henhold til databeskyttelsesforordningen, men et andet mål, der ikke har noget med denne beskyttelse at gøre. Dette gælder især, når disse omstændigheder afslører, at antallet af klager har til formål at hindre tilsynsmyndighedens korrekte funktion ved at mobilisere dens ressourcer på en måde, der er udtryk for misbrug.

57 I denne henseende kan de mange klager, der er indgivet af en person, være et tegn på, at der er tale om uforholdsmæssige anmodninger, når det ser ud til, at klagerne ikke er objektivt begrundet i hensynet til beskyttelse af den pågældende persons rettigheder i henhold til databeskyttelsesforordningen. Dette kan f.eks. være tilfældet, når en person indgiver et så højt antal klager til en tilsynsmyndighed over en lang række dataansvarlige, som personen ikke nødvendigvis har tilknytning til, at denne uforholdsmæssige brug af retten til at indgive klager sammen med andre elementer, såsom indholdet af klagerne, viser personens hensigt om at lamme tilsynsmyndighedens funktion ved at oversvømme den med anmodninger.

58 I det foreliggende tilfælde påhviler det den forelæggende ret at efterprøve, om DSB har godtgjort, at der foreligger en hensigt, der er udtryk for misbrug, hos den registrerede, uden at antallet af klager i sig selv kan begrunde en udnyttelse af den mulighed, der er fastsat i databeskyttelsesforordningens artikel 57, stk. 4.

59 Henset til ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at databeskyttelsesforordningens artikel 57, stk. 4, skal fortolkes således, at anmodninger ikke alene på grund af antallet heraf i en bestemt periode kan betegnes som »uforholdsmæssige« som omhandlet i denne bestemmelse, idet en udnyttelse af den mulighed, der er fastsat i den nævnte bestemmelse, forudsætter, at tilsynsmyndigheden godtgør, at den person, der har indgivet anmodningerne, har en hensigt, som er udtryk for misbrug.

Det tredje spørgsmål

60 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om databeskyttelsesforordningens artikel 57, stk. 4, skal fortolkes således, at en tilsynsmyndighed, når den modtager uforholdsmæssige anmodninger, frit kan vælge mellem at opkræve et rimeligt gebyr baseret på de administrative omkostninger eller at afvise at efterkomme anmodningerne.

61 Hvad for det første angår ordlyden af databeskyttelsesforordningens artikel 57, stk. 4, skal det fastslås, at de to muligheder, som bestemmelsen fastsætter i tilfælde af uforholdsmæssige anmodninger, nemlig at opkræve et rimeligt gebyr baseret på de administrative omkostninger eller at afvise at efterkomme anmodningerne, er anført successivt og er adskilt af den sideordnende konjunktion »eller«, uden at det er muligt af affattelsen at udlede en rangorden mellem de pågældende muligheder (jf. analogt dom af 12.1.2023, Österreichische Post (Oplysninger om modtagere af personoplysninger), C-154/21, EU:C:2023:3, præmis 31).

62 Bestemmelsens ordlyd synes således at tale for en fortolkning, hvorefter myndigheden, når den har fastslået, at de anmodninger, der er indgivet til den, er uforholdsmæssige, frit kan vælge mellem de nævnte muligheder.

63 Hvad for det andet angår den sammenhæng, hvori databeskyttelsesforordningens artikel 57, stk. 4, indgår, skal der henvises til, at der ifølge 59. betragtning til forordningen »bør fastsættes nærmere regler, som kan lette udøvelsen af de registreredes rettigheder i henhold til denne forordning, herunder mekanismer til at anmode om og i givet fald opnå navnlig gratis indsigt i og berigtigelse eller sletning af personoplysninger og udøvelsen af retten til indsigelse«. Det følger heraf, at der kan træffes et valg til fordel for en af de to muligheder, hvis der under alle omstændigheder er sikret en effektiv udøvelse af retten til at indgive klager.

64 For det tredje er fortolkningen i denne doms præmis 62 i overensstemmelse med de mål, der forfølges med databeskyttelsesforordningen.

65 Der skal i denne henseende henvises til, at forordningen, som angivet i 10. og 11. betragtning hertil, har til formål at sikre et ensartet og højt niveau for beskyttelse af fysiske personer i Unionen og at styrke og præcisere de registreredes rettigheder (dom af 26.10.2023, FT (Kopier af patientjournal), C-307/22, EU:C:2023:811, præmis 47).

66 Det fremgår desuden af 129. betragtning til forordningen, at tilsynsmyndigheden er forpligtet til uvildigt og retfærdigt at vurdere, om en sådan anmodning er åbenbart grundløs eller uforholdsmæssig, og til at sikre, at dens valg er passende, nødvendigt og forholdsmæssigt, idet der tages hensyn til de relevante omstændigheder og undgås overflødige udgifter og urimelige ulemper for den berørte person.

67 Henset til den betydning, som retten til at indgive klager har i lyset af målet om at sikre et højt niveau for beskyttelse af personoplysninger, til den vigtige plads, som behandlingen af disse klager indtager blandt de opgaver, som er pålagt tilsynsmyndighederne, og til den forpligtelse, der påhviler disse myndigheder til at behandle klagerne med den fornødne omhu, skal myndighederne derfor tage hensyn til alle de relevante omstændigheder og sikre sig, at den valgte mulighed er passende, nødvendig og forholdsmæssig.

68 I denne henseende kan en tilsynsmyndighed i lyset af de relevante omstændigheder og for at standse et misbrug, der vil kunne skade dens korrekte funktion, finde det hensigtsmæssigt at opkræve et rimeligt gebyr baseret på de administrative omkostninger, der er forbundet med den ekstra arbejdsbyrde, som de uforholdsmæssige klager har medført. Denne muligheds afskrækkende funktion vil kunne foranledige myndigheden til at foretrække den pågældende mulighed frem for uden videre at afvise at behandle klagerne.

69 I lyset af 129. betragtning til databeskyttelsesforordningen kan tilsynsmyndighederne således overveje i første omgang at opkræve et rimeligt gebyr baseret på de administrative omkostninger, inden de senere afviser at efterkomme klagerne, da den første af disse foranstaltninger i mindre grad gør indgreb i de registreredes rettigheder i henhold til forordningen end den anden. Forordningens artikel 57, stk. 4, indeholder imidlertid ikke nogen forpligtelse for tilsynsmyndigheden til i alle tilfælde først at benytte muligheden for at opkræve et rimeligt gebyr.

70 Henset til ovenstående betragtninger skal det tredje spørgsmål besvares med, at databeskyttelsesforordningens artikel 57, stk. 4, skal fortolkes således, at en tilsynsmyndighed, når den modtager uforholdsmæssige anmodninger, ved en begrundet afgørelse kan vælge mellem at opkræve et rimeligt gebyr baseret på de administrative omkostninger eller at afvise at efterkomme anmodningerne, idet den skal tage hensyn til alle de relevante omstændigheder og sikre sig, at den valgte mulighed er passende, nødvendig og forholdsmæssig.

Sagsomkostninger

71 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 sagsomkostningerne. 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 (Første Afdeling) for ret:

1) 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)

skal fortolkes således, at

begrebet »anmodning« heri omfatter klager som omhandlet i forordningens artikel 57, stk. 1, litra f), og artikel 77, stk. 1.

2) Artikel 57, stk. 4, i forordning 2016/679

skal fortolkes således, at

anmodninger ikke alene på grund af antallet heraf i en bestemt periode kan betegnes som »uforholdsmæssige« som omhandlet i forordningens artikel 57, stk. 4, idet en udnyttelse af den mulighed, der er fastsat i denne bestemmelse, forudsætter, at tilsynsmyndigheden godtgør, at den person, der har indgivet anmodningerne, har en hensigt, som er udtryk for misbrug.

3) Artikel 57, stk. 4, i forordning 2016/679

skal fortolkes således, at

en tilsynsmyndighed, når den modtager uforholdsmæssige anmodninger, ved en begrundet afgørelse kan vælge mellem at opkræve et rimeligt gebyr baseret på de

administrative omkostninger eller at afvise at efterkomme anmodningerne, idet den skal tage hensyn til alle de relevante omstændigheder og sikre sig, at den valgte mulighed er passende, nødvendig og forholdsmæssig.

Underskrifter