



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (åttonde avdelningen)

den 12 december 2013 *

”Skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter — Direktiv 95/46/EG — Villkoren för att utöva rätten till tillgång — Uttag av för höga avgifter”

I mål C-486/12,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Gerechtshof te 's-Hertogenbosch (Nederländerna) genom beslut av den 26 oktober 2012, som inkom till domstolen den 31 oktober 2012, i ett mål som anhängiggjorts av

X

meddelar

DOMSTOLEN (åttonde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C. G. Fernlund (referent) samt domarna C. Toader och E. Jarašiūnas,

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Nederländernas regering, genom B. Koopman och C. Wissels, båda i egenskap av ombud,
- Tjeckiens regering, genom M. Smolek, i egenskap av ombud,
- Ungerns regering, genom Z. Fehér, K. Szíjjártó och K. Molnár, samtliga i egenskap av ombud,
- Polens regering, genom B. Majczyna och M. Szpunar, båda i egenskap av ombud,
- Portugals regering, genom L. Inez Fernandes och C. Vieira Guerra, båda i egenskap av ombud,
- Förenade kungarikets regering, genom J. Beeko, i egenskap av ombud, biträdd av J. Holmes, barrister,
- Europeiska kommissionen, genom B. Martenczuk och P. van Nuffel, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: nederländska.

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 12 i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (EGT L 281, s. 31).
- 2 Begäran har framställts i ett mål som anhängiggjorts av X och gäller betalning av en avgift för att erhålla ett bestyrkt intyg som innehåller personuppgifter.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 3 I artikel 12, med rubriken ”Rätt till tillgång” i direktiv 95/46 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall säkerställa att varje registrerad har rätt att från den registeransvarige

 - a) utan hinder och med rimliga intervall samt utan större tidsutdräkt eller kostnader
 - få bekräftelse på om uppgifter som rör honom behandlas eller inte och information om åtminstone ändamålen med behandlingen, de berörda uppgiftskategorierna och mottagarna eller mottagarkategorierna till vilka uppgifterna utlämnas,
 - få begriplig information om vilka uppgifter som behandlas och all tillgänglig information om varifrån dessa uppgifter kommer,
 - få kännedom om den logik som används när uppgifter som rör honom behandlas på automatisk väg åtminstone såvitt avser sådana automatiska beslut som avses i artikel 15.1,
 - b) i förekommande fall få sådana uppgifter som inte behandlats i enlighet med bestämmelserna i detta direktiv rättade, utplånade eller blockerade, särskilt om dessa är ofullständiga eller felaktiga,
 - c) få genomfört att en tredje man till vilken sådana uppgifter utlämnats underrättas om varje rättelse, utplåning eller blockering som utförts i enlighet med punkt b), om detta inte visar sig vara omöjligt eller innebär en oproportionerligt stor ansträngning”.

Nederländsk rätt

- 4 Artikel 79 i lagen om den kommunala förvaltningens hantering av personuppgifter (Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, Stb. 1994, nr 494) (nedan kallad Wet GBA) föreskrivs följande:

”1. Kommunstyrelsen ska till var och en som så begär inom fyra veckor skriftligen och utan kostnad meddela huruvida personuppgifter som berör vederbörande behandlas i kommunens databas. Om sådana personuppgifter behandlas ska sökanden tillställas det skriftliga meddelande gällande den kommunala databasen som avses i artikel 78.3. ...

2. Kommunstyrelsen ska till var och en som så begär inom fyra veckor och utan kostnad bevilja tillgång till de uppgifter i databasen som berör vederbörande. ...

3. Kommunstyrelsen ska till var och en som så begär inom fyra veckor lämna ut en, på begäran bestyrkt, kopia i begriplig form av de personuppgifter som behandlas i databasen och som berör vederbörande, samt tillgängliga upplysningar om varifrån uppgifterna kommer, såvitt de inte kommer från den sökande själv...”

5 Artikel 229 i kommunallagen (Gemeentewet) har följande lydelse:

”1. Avgifter kan tas ut för:

...

b) åtnjutandet av tjänster som tillhandahålls av kommunförvaltningen eller på dess vägnar,

...”

6 Artikel 229b.1 i kommunallagen har följande lydelse:

”I förordningar på grundval av vilka avgifter enligt artikel 229.1 a och b tas ut, ska avgiftens storlek fastställas på ett sådant sätt att de förväntade intäkterna från avgifterna inte överstiger de förväntade kostnaderna. ...”.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

7 I ett förfarande med anledning av ett överklagande av ett beslut att påföra X böter för en trafikförseelse försökte X påvisa att X inte erhållit någon betalningsanmodan för böterna då den inte skickats till rätt adress. X begärde härvid att X:s bosättningskommun skulle meddela vilka personuppgifter som fanns beträffande X för åren 2008 och 2009, bland annat X:s olika adresser. Som svar på begäran lämnade kommunen ut ett bestyrkt utdrag med de aktuella personuppgifterna, med stöd av artikel 79.3 i Wet GBA. För utlämnandet av uppgifterna krävdes samtidigt en avgift på 12,80 euro.

8 X väckte utan framgång talan mot denna begäran om betalning. I sitt överklagande till den hänskjutande domstolen har X hävdatt att X inte hade begärt att utfå ett bestyrkt utdrag, utan endast önskat få tillgång till sina personuppgifter. Den rättsliga grunden härför var lagen om offentlighet i förvaltningen (Wet Openbaarheid van Bestuur). Med hänsyn till den rättsliga grunden anser X att det saknades stöd för att avkräva X en avgift.

9 Den berörda kommunen anser för sin del att de aktuella personuppgifterna endast kan lämnas ut med hjälp av ett bestyrkt utdrag med stöd av artikel 79.3 i Wet GBA. Eftersom utlämnande av ett sådant utdrag är förenat med ett enskilt intresse, rör det sig om en tjänst i den mening som avses i artikel 229.1 b kommunlagen, för vilken det ska erläggas en avgift.

10 Den hänskjutande domstolen har konstaterat följande. Bestyrkta utdrag med personuppgifter är de enda som är officiellt erkända och som används av myndigheter. Utlämnande av uppgifter från kommunala register omfattas vidare av tillämpningsområdet för direktiv 95/46, oavsett vad begäran om tillgång till dessa uppgifter grundas på enligt nationell rätt.

- 11 I artikel 12 a i direktiv 95/46 garanteras, enligt den hänskjutande domstolen, rätten för den registrerade att från den registeransvarige utan hinder och med rimliga intervall samt utan större tidsutdräkt eller kostnader få begriplig information om vilka personuppgifter som behandlas och all tillgänglig information om varifrån dessa uppgifter kommer. Enligt nämnda domstol kan bestämmelsen tolkas på två sätt:
- utlämnandet av personuppgifter ska ske utan tidsutdräkt eller större kostnader, eller
 - utlämnandet av personuppgifter ska ske utan större tidsutdräkt eller kostnader.
- 12 I det första fallet får en avgift tas ut under förutsättning att den inte är för hög. I det andra fallet är det förbjudet att ta ut en stämpelavgift.
- 13 Vad gäller bedömningen av huruvida de aktuella stämpelavgifterna är för höga, har den hänskjutande domstolen påpekat att det följer av artikel 229b.1 i kommunlagen att avgifternas storlek ska fastställas på ett sådant sätt att de förväntade intäkterna inte överstiger de förväntade kostnaderna. Detta garanterar emellertid inte att intäkterna från stämpelavgifterna inte är högre än kostnaderna för utlämnandet av personuppgifterna. Den hänskjutande domstolen undrar även när den uttagna avgiften ska anses utgöra en större kostnad i den mening som avses i artikel 12 a i direktiv 95/46.
- 14 Om artikel 12 a i direktivet ska tolkas så att utlämnande av personuppgifter ska vara kostnadsfritt undrar den hänskjutande domstolen om det ska finnas ett alternativ till att lämna ett avgiftsbelagt bestyrkt utdrag enligt artikel 79.3 i Wet GBA, till exempel en möjlighet att ta del av uppgifterna via en bildskärm. En sådan tillgång innebär enligt den hänskjutande domstolen emellertid inte att information ges om uppgifter i den mening som avses i artikel 12 a i nämnda direktiv. Artikel 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ger enligt samma domstol dessutom endast skydd för den grundläggande rätten att få tillgång till uppgifter. Tillgång till uppgifter via bildskärm har den ytterligare nackdelen att den, till skillnad från ett bestyrkt utdrag, inte kan godtas som autentisk och riktig av myndigheterna (dom av den 7 maj 2009 i mål C-553/07, Rijkeboer, REG 2009, s. I-3889), och att den inte ger någon bild av hur de registrerade uppgifterna förändrats över tiden.
- 15 *Gerechtshof te 's-Hertogenbosch* beslutade följaktligen att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:
- ”1) Uppfylls skyldigheten enligt artikel 12 a andra strecksatsen i direktiv [95/46/EG] att ge information om vilka uppgifter som behandlas, genom att tillgång till uppgifterna beviljas (med stöd av artikel 79.2 i Wet GBA)?
 - 2) Utgör artikel 12 a i direktivet hinder för att ta ut en stämpelavgift för utlämnandet av de personuppgifter som behandlas, när utlämnandet sker i form av en utskrift av de uppgifter som finns upptagna i kommunens register?
 - 3) För det fall fråga 2 ska besvaras nekande, rör det sig vid uttaget av den aktuella stämpelavgiften om större kostnader i den mening som avses i artikel 12 a i direktivet?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den andra frågan

- 16 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan, som ska prövas först, för att få klarhet i om artikel 12 a i direktiv 95/46 ska tolkas så att den utgör hinder för att en avgift tas ut då en myndighet ger information om personuppgifter.

- 17 Samtliga medlemsstater som inkommit med skriftliga yttranden till domstolen samt Europeiska kommissionen delar åsikten att artikel 12 a i direktiv 95/46 ger myndigheterna möjlighet att kräva en avgift som inte utgör en större kostnad när den ger information om personuppgifter enligt denna bestämmelse.
- 18 I den nederländska språkversionen av artikel 12 a i direktiv 95/46 används uttrycket "bovenmatige vertraging of kosten". Uttrycket skulle kunna uppfattas på så sätt att begreppet "bovenmatige" (större) endast hänför sig till tidsutdräkten ("vertraging"), och därmed på så sätt att rätten att få information om de uppgifter som avses i bestämmelsen ska ske kostnadsfritt.
- 19 En tolkning av artikel 12 a i direktiv 95/46 kan emellertid inte utgå från enbart den nederländska språkversionen. Det följer nämligen av fast rättspraxis att behovet av en enhetlig tillämpning, och därmed en enhetlig tolkning, av en unionsrättsakt utesluter att denna betraktas isolerat, i endast en språkversion. I stället ska rättsakten tolkas utifrån både upphovsmannens verkliga avsikt och det av denne eftersträlvade målet, särskilt mot bakgrund av samtliga språkversioner (se, bland annat, dom av den 12 november 1969 i mål 29/69, Stauder, REG 1969, s. 419, punkt 3, svensk specialutgåva, volym 1, s. 421, av den 8 december 2005 i mål C-280/04, Jyske Finans, REG 2005, s. I-10683, punkt 31, samt av den 7 juli 2011 i mål C-445/09, IMC Securities, REU 2011, s. I-5917, punkt 25).
- 20 I andra språkversioner av artikel 12 a i direktiv 95/46 än den nederländska anges emellertid ingenting som tyder på att medlemsstaterna skulle vara skyldiga att kostnadsfritt ge information om de uppgifter som avses i bestämmelsen. Det framgår tvärtom bland annat av nämnda bestämmelses version på spanska ("sin retrasos ni gastos excesivos"), på danska ("uden større ventetid eller større udgifter"), på tyska ("ohne unzumutbare Verzögerung oder übermäßiger Kosten"), på franska ("sans délais ou frais excessifs"), på italienska ("senza ritardi o spese eccessivi"), på portugisiska ("sem demora ou custos excessivos") och på finska ("aiheetonta viivytystä tai aiheettomia kustannuksia") att medlemsstaterna är skyldiga att ge information om dessa uppgifter utan större kostnader.
- 21 Vissa språkversioner av den aktuella bestämmelsen, såsom till exempel den engelska ("without excessive delay or expense") och den svenska ("större tidsutdräkt eller kostnader"), innehåller förvisso i likhet med den nederländska en viss tvetydighet, eftersom ordet "kostnader" inte uttryckligen bestäms av adjektivet "större". Det föreskrivs emellertid inte på ett otvetydigt sätt i någon språkversion av denna bestämmelse att informationen ska ges kostnadsfritt.
- 22 Följaktligen framgår det av ordalydelsen i artikel 12 a i direktiv 95/46 att bestämmelsen varken kräver av medlemsstaterna eller förbjuder dem att ta ut en avgift då en registrerad utövar sin rätt att få tillgång till personuppgifter, under förutsättning att det inte rör sig om en större kostnad.
- 23 Den andra frågan ska följaktligen besvaras på följande sätt. Artikel 12 a i direktiv 95/46 ska tolkas så att den inte utgör hinder för att en avgift tas ut då en myndighet ger information om personuppgifter.

Den tredje frågan

- 24 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i vilka kriterierna är för att säkerställa att den avgift som tas ut då en registrerad utövar sin rätt att få tillgång till personuppgifter inte utgör en större kostnad i den mening som avses i artikel 12 a i direktiv 95/46.
- 25 I artikel 12 a i direktivet föreskrivs att medlemsstaterna ska ge varje registrerad rätt att få tillgång till personuppgifter som rör honom och information om de mottagare eller mottagarkategorier till vilka uppgifterna lämnas ut. Vidare ska han eller hon få kännedom om den logik som används när sådana uppgifter behandlas på automatisk väg. Med hänsyn till vad som anförts ovan vid prövningen av den andra frågan ska nämnda bestämmelse tolkas så, att medlemsstaterna är skyldiga att säkerställa att rätten till tillgång kan utövas utan hinder, utan större tidsutdräkt och utan större kostnader.

- 26 Det ankommer således på medlemsstaterna att fastställa huruvida tillhandahållande av information om de uppgifter som avses i artikel 12 a i direktiv 95/46 ska medföra att en avgift tas ut och att i så fall fastställa avgiftsbeloppet på en nivå som inte kan betraktas som för hög.
- 27 Domstolen konstaterar emellertid att det inte preciseras i bestämmelsen med stöd av vilka kriterier en avgift som tas ut av en medlemsstat då rätten till tillgång enligt samma bestämmelse utövas kan anses som en större kostnad. För att avgöra detta ska artikel 12 a i direktiv 95/46 tolkas med avseende på sitt syfte, vilket ska undersökas mot bakgrund av direktivets mål.
- 28 Det ankommer således på de medlemsstater som tar ut en avgift som kompensation för att en registrerad utövar sin rätt till tillgång till de uppgifter som avses i artikel 12 a i direktiv 95/46 att fastställa beloppet för denna avgift till en nivå som innebär en lämplig avvägning mellan den registrerades intresse av att skydda sitt privatliv – bland annat genom sin rätt att få begriplig information om dessa uppgifter för att, i förekommande fall, kunna utöva sin rätt till rättelse, utplåning eller blockering av uppgifter, om behandlingen av dessa inte är förenlig med direktivet, samt rätten att göra invändningar och att föra talan – och den börda som skyldigheten att ge ut denna information utgör för den registeransvarige (se analogt domen i det ovannämnda målet Rijkeboer, punkt 64).
- 29 Med hänsyn till betydelsen av rätten till skydd för privatlivet, vilken betonas i skälen 2 och 10 i direktivet samt i domstolens rättspraxis (se domen i det ovannämnda målet Rijkeboer, punkt 47 och där angiven rättspraxis), och är inskriven i artikel 8 i Europeiska unionens stadga för de grundläggande rättigheterna, finner domstolen att den avgift som kan tas ut enligt artikel 12 a i detta direktiv inte får fastställas på en nivå som kan hindra utövandet av den rätt till tillgång som garanteras i bestämmelsen.
- 30 Vad gäller tillämpningen av artikel 12 a i direktiv 95/46 finner domstolen att när en nationell myndighet tar ut en avgift som kompensation för att en enskild person utövar sin rätt att få tillgång till personuppgifter som rör honom eller henne får avgiften inte överstiga kostnaden för att tillhandahålla information om uppgifterna. En sådan övre gräns hindrar emellertid inte medlemsstaterna från att fastställa nämnda avgift till en lägre nivå, för att säkerställa att nämnda rätt till tillgång förblir reell för varje enskild person.
- 31 Den tredje frågan ska följaktligen besvaras på följande sätt. Artikel 12 a i direktiv 95/46 ska tolkas så, att för att garantera att den avgift som tas ut då en registrerad utövar sin rätt att få tillgång till personuppgifter inte utgör en större kostnad i den mening som avses i denna bestämmelse, får beloppet inte överstiga kostnaden för att lämna information om uppgifterna. Det ankommer på den nationella domstolen att utifrån omständigheterna i det nationella målet göra den prövning som krävs.

Den första frågan

- 32 Den första frågan ska förstås så, att den ställts enbart för det fall artikel 12 a i direktiv 95/46 skulle ha tolkats så att den utgör hinder för att en avgift tas ut då en myndighet ger information om personuppgifter. Mot bakgrund av svaret på den andra frågan är det inte nödvändigt att besvara den första frågan.

Rättegångskostnader

- 33 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (åttonde avdelningen) följande:

- 1) **Artikel 12 a i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter ska tolkas så, att den inte utgör hinder för att en avgift tas ut då en myndighet ger information om personuppgifter.**
- 2) **Artikel 12 a i direktiv 95/46 ska tolkas så, att för att garantera att den avgift som tas ut då en registrerad utövar sin rätt att få tillgång till personuppgifter inte utgör en större kostnad i den mening som avses i denna bestämmelse, får beloppet inte överstiga kostnaden för att lämna information om uppgifterna. Det ankommer på den nationella domstolen att utifrån omständigheterna i det nationella målet göra den prövning som krävs.**

Underskrifter