



Datum van
inontvangstneming

:

23/07/2024

Zaak C-422/24**Verzoek om een prejudiciële beslissing****Datum van indiening:**

17 juni 2024

Verwijzende rechter:

Högsta förvaltningsdomstol (Zweden)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

13 juni 2024

Verzoekende partij:

Integritetsskyddsmyndigheten

Verwerende partij:

Storstockholms Lokaltrafik AB

HOOGSTE**PROCES-VERBAAL**

[OMISSIS]

BESTUURS-

13-6-2024

[OMISSIS]

RECHTER

[OMISSIS]

[OMISSIS]

[OMISSIS]

VERZOEKENDE PARTIJ

Integritetsskyddsmyndigheten

[OMISSIS] Stockholm

VERWERENDE PARTIJ

AB Storstockholms Lokaltrafik, [OMISSIS]

[OMISSIS]

BESTREDEN ARREST

Arrest van de Kammarrätt i Stockholm (bestuursrechter in tweede aanleg Stockholm, Zweden) van 26 januari 2023 [OMISSIS]

VOORWERP

Toezicht in het kader van de algemene verordening gegevensbescherming van de Europese Unie; verzoek aan het Hof van Justitie van de Europese Unie om een prejudiciële beslissing

[OMISSIS]

BESCHIKKING

Krachtens artikel 267 VWEU wordt het Hof van Justitie van de Europese Unie verzocht om een prejudiciële beslissing overeenkomstig het bijgevoegde verzoek (bijlage bij het proces-verbaal).

[OMISSIS]

BIJLAGE

Verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU strekkende tot uitlegging van de artikelen 13 en 14 van verordening (EU) 2016/679 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; hierna: „AVG”)

Inleiding

- 1 De Högsta förvaltningsdomstol (hoogste bestuursrechter, Zweden) verzoekt om een prejudiciële beslissing met betrekking tot de vraag of artikel 13 of artikel 14 AVG van toepassing is wanneer persoonsgegevens worden verkregen via een op het lichaam gedragen camera (hierna: „bodycam”). Deze vraag is gerezen in een zaak over een besluit dat een toezichthoudende autoriteit heeft genomen op grond van de AVG. In dat besluit oordeelde de Integritetsskyddsmyndigheten (Zweedse autoriteit voor privacybescherming) dat een vennootschap die op de beschreven manier persoonsgegevens had verkregen, niet voldeed aan de verplichting tot informatieverstrekking van artikel 13 AVG en besliste derhalve dat de vennootschap een boete moest betalen. In hoger beroep werd de boete door de Kammarrätt terzijde geschoven omdat deze rechter van oordeel was dat artikel 13 niet van toepassing is wanneer persoonsgegevens via een bodycam worden verkregen.

Toepasselijke bepalingen van Unierecht

- 2 De artikelen 13 en 14 AVG bevatten bepalingen over de informatie die aan de betrokkene moet worden verstrekt.
- 3 Artikel 13 heeft betrekking op situaties wanneer persoonsgegevens bij de betrokkene worden verzameld. Krachtens lid 1 van dit artikel moet de verwerkingsverantwoordelijke de betrokkene bij de verkrijging van de persoonsgegevens bepaalde informatie verstrekken en in lid 2 wordt gespecificeerd welke aanvullende informatie de verwerkingsverantwoordelijke moet verstrekken bij de verkrijging van persoonsgegevens.
- 4 Artikel 14 heeft betrekking op situaties waarin de persoonsgegevens niet van de betrokkene zijn verkregen. Krachtens lid 1 van dit artikel moet de verwerkingsverantwoordelijke de betrokkene bepaalde informatie verstrekken en in lid 2 wordt gespecificeerd welke informatie de verwerkingsverantwoordelijke moet verstrekken naast de in lid 1 bedoelde informatie. Lid 3 bepaalt dat de informatie moet worden verstrekt binnen een redelijke termijn na het verkrijgen van de persoonsgegevens, maar uiterlijk binnen één maand, rekening houdend met de concrete omstandigheden waarin de persoonsgegevens worden verwerkt. Indien persoonsgegevens zullen worden gebruikt voor de communicatie met de betrokkene, moet de informatie uiterlijk op het moment van het eerste contact met de betrokkene worden verstrekt.
- 5 Artikel 14, lid 5, AVG bepaalt dat de leden 1 tot en met 4 van dit artikel met name niet van toepassing zijn wanneer en voor zover de verstrekking van dergelijke informatie onmogelijk blijkt of onevenredig veel inspanning zou vergen, in het bijzonder bij de verwerking met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden, behoudens de in artikel 89, lid 1, bedoelde voorwaarden en waarborgen, of voor zover de in lid 1 van dit artikel bedoelde verplichting de verwezenlijking van de doeleinden van die verwerking onmogelijk dreigt te maken of ernstig in het gedrang dreigt te brengen. In dergelijke gevallen neemt de verwerkingsverantwoordelijke passende maatregelen om de rechten, de vrijheden en de gerechtvaardigde belangen van de betrokkene te beschermen, waaronder het openbaar maken van de informatie.

Feiten van het geding

- 6 AB Storstockholms Lokaltrafik exploiteert openbaar vervoer. De vennootschap heeft haar controleurs van vervoersbewijzen met bodycams uitgerust. De camera's worden gebruikt om passagiers te filmen die tijdens de betreffende controles niet in het bezit zijn van een geldig vervoersbewijs en die vervolgens een toeslag krijgen uitgeschreven. Het gebruik van camera's is bedoeld om bedreigingen en geweld tegen controleurs te voorkomen en te documenteren en om de identiteit te verifiëren van de passagiers die een toeslag moeten betalen.

- 7 In het kader van haar toezichthoudende activiteiten heeft de Zweedse autoriteit voor privacybescherming onderzocht of de verwerking van persoonsgegevens met de bodycams door de vennootschap overeenkomstig de regels van de AVG werd uitgevoerd. In het besluit van de toezichthoudende autoriteit wordt het volgende vermeld.
- 8 De controleurs van vervoersbewijzen dragen de camera's gedurende hun dienst. De camera's leggen continu opnamen vast die beeld en geluid bevatten. De camera's beschikken over een zogenoemd circulair geheugen, wat betekent dat na een bepaalde tijd al het opgenomen materiaal automatisch wordt verwijderd. Na verwijdering is het opgenomen materiaal gewist. Aanvankelijk werd het opgenomen materiaal gedurende twee minuten opgeslagen, maar tijdens de controle van de toezichthouder werd deze opnametijd verkort naar één minuut. Door op een knop te drukken, kunnen de controleurs de automatische verwijdering opschorten en er dus voor zorgen dat de opname niet wordt gewist. In dat geval blijft ook de in de camera opgeslagen informatie door de techniek van vooropname bewaard, dat wil zeggen inclusief de opname van de minuut voordat de inspecteur op de knop drukt. De controleurs is opgedragen om de automatische verwijdering op te schorten in alle situaties waarin een toeslag wordt uitgeschreven en daarnaast in geval van bedreiging.
- 9 In haar besluit heeft de Zweedse gegevensbeschermingsautoriteit vastgesteld dat de vennootschap vanaf december 2018 tot de datum van het besluit van de autoriteit in juni 2021, door in het kader van de vervoersbewijscontroles gebruik te maken van bodycams, persoonsgegevens in strijd met verschillende bepalingen van de AVG had verwerkt. Volgens deze autoriteit had de vennootschap onder andere geen adequate informatie aan de betrokkenen verstrekt in strijd is met artikel 13 AVG. De autoriteit heeft de vennootschap een administratieve boete opgelegd van in totaal 16 miljoen Zweedse kronen (SEK), waarvan 4 miljoen SEK in verband met het verstrekken van onvoldoende informatie aan de betrokkenen.
- 10 De vennootschap heeft tegen dit besluit beroep bij de Förvaltningsrätt i Stockholm (bestuursrechter in eerste aanleg Stockholm, Zweden) ingesteld, die het beroep heeft verworpen voor zover het betrekking had op de boete wegens het verstrekken van onvoldoende informatie.
- 11 De vennootschap heeft daarop hoger beroep aangetekend bij de Kammarrätt i Stockholm, die het vonnis van de bestuursrechter in eerste aanleg en het besluit van de Zweedse autoriteit voor privacybescherming terzijde heeft geschoven voor zover het betrekking had op de boete wegens het verstrekken van onvoldoende informatie aan de betrokkenen. De bestuursrechter in tweede aanleg heeft zijn uitspraak als volgt gemotiveerd.
- 12 In het arrest ██████ (C-212/13, EU:C:2014:2428), dat betrekking had op cameratoezicht door een particulier door middel van een camera die was geïnstalleerd in een vaste positie, heeft het Hof geoordeeld dat het toepasselijke

recht de bepaling was die overeenkomt met het huidige artikel 14 AVG. Uit de bewoordingen van artikel 13 van de AVG – „bij de betrokkene worden verzameld” – is op te maken dat een bepaald soort opzettelijke handeling van de betrokkene noodzakelijk is om te kunnen aannemen dat de persoonsgegevens bij die persoon zijn verzameld. Dit kan niet worden geacht het geval te zijn wanneer persoonsgegevens via bodycams worden verkregen. Uit de bewoordingen van deze bepaling, in samenhang met het arrest van het Hof, blijkt dat artikel 13 AVG niet van toepassing is. Bijgevolg mocht de Zweedse autoriteit voor privacybescherming geen boete opleggen wegens schending van dat artikel.

Standpunt van partijen

Integritetsskyddsmyndigheten

- 13 De Zweedse autoriteit voor privacybescherming heeft tegen het arrest van de bestuursrechter in tweede aanleg hoger beroep ingesteld en de hoogste bestuursrechter verzocht om het arrest nietig te verklaren voor zover het betrekking heeft op de boete wegens het niet verstrekken van voldoende informatie aan de betrokkenen, en de zaak terug te verwijzen naar de bestuursrechter in tweede aanleg om deze kwestie opnieuw te onderzoeken. De autoriteit verklaart het volgende.
- 14 Artikel 13 AVG is in onderhavige zaak de toepasselijke bepaling. Uit louter taalkundig oogpunt blijkt uit de bewoordingen van deze bepaling dat de verwerkingsverantwoordelijke en niet de betrokkene actief moet zijn bij het verzamelen van persoonsgegevens. De bewoordingen staan niet in de weg aan de toepasselijkheid van deze bepaling, zelfs wanneer de betrokkene niet actief deelneemt. Het klopt dat overweging 60 van de AVG aangeeft dat indien de persoonsgegevens van de betrokkene moeten worden verkregen, de betrokkene ook moet worden meegedeeld of hij verplicht is de persoonsgegevens te verstrekken en wat de gevolgen zijn van niet-verstrekking van de gegevens. Dergelijke informatie hoeft echter alleen te worden verstrekt indien dit in een specifiek geval vereist is, en de bewoordingen van overweging 60 mogen daarom niet aldus worden uitgelegd dat de betrokkene in alle gevallen daadwerkelijk moet handelen opdat artikel 13 van toepassing zou zijn.
- 15 Een zekere bewuste gedraging van de betrokkene ontbreekt voorts niet volledig in de onderhavige zaak. Aangezien voor het cameratoezicht eerst informatie vereist is voordat er met verwerking van de persoonsgegevens wordt begonnen, is het de betrokkene die het onder toezicht staande gebied bewust betreedt en daarmee het verzamelen van persoonsgegevens mogelijk maakt.
- 16 Artikel 14 AVG heeft betrekking op situaties waarin de persoonsgegevens niet van de betrokkene zijn verkregen. Overweging 61 van de AVG vermeldt dat het gaat om het verkrijgen van de persoonsgegevens rechtstreeks uit een andere bron. Een andere bron betekent bijvoorbeeld verwerkingsverantwoordelijken van derden, openbare bronnen, datamakelaars of andere betrokkenen (zie WP260

Richtsnoeren inzake transparantie overeenkomstig verordening (EU) 2016/679 en Aanbeveling 1/2018 van het Europees Comité voor gegevensbescherming). Voorts bepaalt artikel 14, lid 2, AVG dat informatie moet worden verstrekt over de bron waar de persoonsgegevens vandaan komen. Samen beschouwd suggereert dit dat deze bepaling van toepassing is in gevallen waarin persoonsgegevens worden verkregen van een externe partij of bron. Dit kan niet worden geacht het geval te zijn bij cameratoezicht door de verwerkingsverantwoordelijke zelf.

- 17 Andere relevante verschillen tussen artikel 13 en artikel 14 zijn het tijdstip waarop de informatie moet worden verstrekt en de mogelijkheden om van de informatieplicht af te wijken. Krachtens artikel 13 moet de informatie worden verstrekt bij de verkrijging van de persoonsgegevens, terwijl de in artikel 14 bedoelde informatie in de regel binnen een redelijke termijn, maar uiterlijk binnen één maand moet worden verstrekt. Voorts voorziet artikel 14 in uitzonderingen op de informatieplicht die geen equivalent hebben in artikel 13. Als artikel 14 van toepassing zou worden geacht op cameratoezicht, dan bestaat het risico dat verwerkingsverantwoordelijken de AVG zo interpreteren dat er geen informatie hoeft te worden verstrekt in het onder toezicht staande gebied dan wel daarna. Cameratoezicht vormt in de regel een verwerking van persoonsgegevens die vanuit het oogpunt van de privacy gevoelig is, waarbij het over het algemeen van groot belang is dat de betrokkenen informatie ontvangen, hetgeen erop wijst dat artikel 14 niet bedoeld is om in het algemeen te worden gebruikt voor toezicht met camera's.
- 18 De bestuursrechter in tweede aanleg verwees naar het arrest van het Hof in de zaak ██████. Deze zaak betrof niet de verplichting om informatie te verstrekken, maar de toepasselijkheid van de zogenoemde uitzondering voor persoonlijke doeleinden in het geval van cameratoezicht bij een particuliere woning. In de zaak wordt inderdaad verwezen naar de bepaling van de vorige richtlijn gegevensbescherming (95/46/EG), die overeenkomt met artikel 14 AVG. Het Hof is echter niet ingegaan op de vraag welk artikel van toepassing is op de informatieplicht in het geval van cameratoezicht, en de verklaringen van het Hof dienaangaande zijn *obiter dictum*. Daarnaast verschillen de bepalingen inzake de informatieplicht in de richtlijn gegevensbescherming en in de AVG, onder meer wat betreft het tijdstip waarop de informatie moet worden verstrekt.
- 19 Het Europees Comité voor gegevensbescherming heeft geoordeeld dat artikel 13 AVG van toepassing is op cameratoezicht (zie de in punt 16 supra vermelde richtsnoeren en richtsnoeren 3/2019 inzake de verwerking van persoonsgegevens door middel van videoapparatuur). Aangezien het de taak is van het Comité voor gegevensbescherming om ervoor te zorgen dat de AVG consequent wordt toegepast, onder andere door richtsnoeren uit te vaardigen, moet groot belang worden gehecht aan de verklaringen van het Comité. Uit richtsnoeren 3/2019 blijkt ook dat de zogenaamde gelaagde aanpak voor het verstrekken van informatie, die kan worden gebruikt in het kader van cameratoezicht, dat wil zeggen dat de belangrijkste informatie bijvoorbeeld op een waarschuwingsbord

wordt weergegeven, terwijl de andere verplichte gegevens worden verstrekt op bijvoorbeeld een website, in overeenstemming met artikel 13 is.

AB Storstockholms Lokaltrafik

- 20 AB Storstockholms Lokaltrafik stelt dat het beroep moet worden verworpen en verklaart het volgende.
- 21 Artikel 13 AVG is niet van toepassing op het soort verwerking van persoonsgegevens dat in de zaak aan de orde is. Uit de bewoordingen van dit artikel blijkt dat de betrokkene bewust moet deelnemen aan het verzamelen van persoonsgegevens opdat artikel 13 van toepassing is. Dit wordt nog versterkt door overweging 60 van de AVG, waarin staat dat indien de persoonsgegevens van de betrokkene moeten worden verkregen, deze ook moet worden meegedeeld of hij verplicht is de persoonsgegevens te verstrekken en wat de gevolgen zijn van niet-verstrekken van de gegevens.
- 22 Het algemene standpunt is dat in het geval van cameratoezicht een gelaagde aanpak moet worden gevolgd. Dit wordt ook aanbevolen door het Europees Comité voor gegevensbescherming. De gelaagde aanpak wat de informatieverstrekking betreft is meer in overeenstemming met de opzet van artikel 14 dan met die van artikel 13.
- 23 Overeenkomstig de in artikel 14, lid 5, AVG opgenomen afwijkingen zijn de in dat artikel vastgestelde informatievereisten niet van toepassing wanneer en voor zover het verstrekken van de informatie onmogelijk blijkt of onevenredig veel inspanning zou vergen. In dergelijke gevallen dient de verwerkingsverantwoordelijke passende maatregelen te nemen, waaronder het openbaar maken van de informatie. Dit ligt zowel logisch als praktisch in lijn met de manier waarop de informatie kan worden verstrekt in het geval van cameratoezicht. Er zijn ook opportunitetsredenen om artikel 13 niet toe te passen in het geval van cameratoezicht, omdat het niet praktisch zou zijn om individuele informatie te verstrekken voordat de opname plaatsvindt.
- 24 In het arrest █████ heeft het Hof geoordeeld dat de bepaling van de vorige richtlijn gegevensbescherming, die overeenkomt met artikel 14 AVG, van toepassing was op cameratoezicht. De overwegingen van het Hof moeten aldus worden uitgelegd dat de toepassing van de informatieplicht in bepaalde gevallen onevenredig kan zijn ten opzichte van betrokkenen die door een camera worden gefilmd. Niets wijst erop dat de AVG anders dient te worden uitgelegd.
- 25 Volgens de richtsnoeren van het Europees Comité voor gegevensbescherming is artikel 13 AVG onder meer van toepassing wanneer persoonsgegevens worden verzameld door middel van waarneming, bijvoorbeeld met behulp van geautomatiseerde gegevensverzamelingsapparaten of gegevens verzamelende software zoals camera's, netwerkapparatuur, wifi-tracking, RFID (identificatie met radiogolven) of andere typen sensoren. Het verschil tussen het gebruik van camera's en de andere voorbeelden vermeld in de richtsnoeren is dat in het geval

van camera's de betrokkene geen gebruik maakt van een dienst of apparaat. De toepassing van artikel 13 op gegevens die door middel van waarneming zijn verzameld wanneer een betrokkene gebruik maakt van een dienst of apparaat, is logisch, aangezien de betrokkene daadwerkelijk de mogelijkheid heeft om informatie te ontvangen en er toegang toe te krijgen. Dit is niet het beginpunt bij cameratoezicht. Als algemene regel geldt dat persoonsgegevens die door middel van cameratoezicht worden verzameld, niet gelijkgesteld mogen worden met gegevens die worden waargenomen door het gebruik van diensten of apparatuur. Aangezien de richtsnoeren niet bindend zijn en de verklaring dat het verzamelen van gegevens per camera ook onder het toepassingsgebied van artikel 13 valt, terloops wordt gedaan en niet is onderbouwd, dient deze verklaring buiten beschouwing te worden gelaten.

Noodzaak van een prejudiciële beslissing

- 26 In de bij de hoogste bestuursrechter aanhangige zaak is de vraag aan de orde of artikel 13 dan wel artikel 14 AVG van toepassing is wanneer persoonsgegevens worden verzameld door middel van een bodycam. Het antwoord op die vraag is doorslaggevend om te bepalen of de Zweedse autoriteit voor privacybescherming al dan niet een boete mocht opleggen op grond dat dat de vennootschap de verplichting tot informatieverstrekking van artikel 13 niet was nagekomen. Duidelijkheid omtrent welk artikel van toepassing is, is ook van belang om te bepalen welke informatie moet worden verstrekt, wanneer dat moet gebeuren en welke uitzonderingen er zijn op de informatieplicht.
- 27 De bewoordingen van de twee bepalingen – „bij de betrokkene worden verzameld” (artikel 13) en „niet van de betrokkene zijn verkregen” (artikel 14) – laten ruimte voor interpretatie en uit de bewoordingen van die bepalingen blijkt niet duidelijk welk artikel moet worden toegepast in het geval van cameratoezicht zoals in de onderhavige zaak aan de orde is.
- 28 Evenmin is duidelijk in hoeverre de verschillen tussen de bepalingen met betrekking tot de omvang van de informatieplicht in aanmerking moeten worden genomen om te bepalen welk artikel van toepassing is op een bepaald type van verzamelen van persoonsgegevens. Zoals duidelijk blijkt, zijn de partijen in het geding het tevens oneens over de conclusie die uit deze verschillen moet worden getrokken met betrekking tot de vraag welke van deze artikelen in onderhavige zaak van toepassing is.
- 29 Het Hof heeft zich nog niet kunnen uitspreken over de vraag welke bepaling van de AVG van toepassing is wanneer persoonsgegevens door een camera worden verzameld. De bestuursrechter in tweede aanleg heeft zich echter laten leiden door de overwegingen van het arrest ██████ dat betrekking had op de uitzondering voor persoonlijke doeleinden waarin de intussen ingetrokken richtlijn gegevensbescherming voorzag. In dat arrest heeft het Hof geoordeeld dat deze uitzondering niet van toepassing was op het type cameratoezicht dat in die zaak

aan de orde was. Het Hof heeft vervolgens geoordeeld dat het bij de toepassing van de bepalingen van de richtlijn gegevensbescherming, overeenkomstig in het bijzonder artikel 11, lid 2, mogelijk was rekening te houden met de gerechtvaardigde belangen van de verantwoordelijke voor de verwerking (punt 34). In het arrest werd ook onder „Toepasselijke bepalingen” artikel 11 aangehaald, maar niet artikel 10.

- 30 Artikel 11 van de richtlijn gegevensbescherming komt overeen met artikel 14 AVG, terwijl artikel 10 van die richtlijn overeenkomt met artikel 13 AVG. Volgens zowel de bestuursrechter in tweede aanleg als de vennootschap geeft het arrest van het Hof in de zaak ██████ aan dat artikel 14 en niet artikel 13 van toepassing is op de verkrijging van persoonsgegevens door middel van cameratoezicht. De Zweedse autoriteit voor privacybescherming heeft daartegen ingebracht dat die zaak geen betrekking had op de AVG en dat er verschillen bestaan tussen de regels van de richtlijn gegevensbescherming en die van de AVG inzake de verstrekking van informatie. De autoriteit heeft ook benadrukt dat de hoofdvraag in die zaak niet de verplichting tot informatieverstrekking was, maar de vrijstelling voor persoonlijke doeleinden. De hoogste bestuursrechter betwijfelt in hoeverre dit arrest een rol kan spelen bij de uitlegging van de artikelen 13 en 14 AVG en, zo ja, welke conclusies daaruit moeten worden getrokken.
- 31 De Zweedse autoriteit voor privacybescherming heeft aangevoerd dat het Europees Comité voor gegevensbescherming in zijn richtsnoeren het standpunt heeft ingenomen dat artikel 13 van toepassing is op cameratoezicht. Het is de taak van het Comité voor gegevensbescherming om ervoor te zorgen dat de AVG consequent wordt toegepast en het kan daartoe onder andere richtsnoeren uitvaardigen (zie artikel 70 AVG). De hoogste bestuursrechter heeft echter in geen enkel arrest van het Hof enige verwijzing naar de richtsnoeren van het Comité voor gegevensbescherming kunnen vinden, zodat er onduidelijkheid lijkt te zijn welk belang er aan de richtsnoeren moet worden gehecht bij de uitlegging van de AVG.
- 32 Kortom, de hoogste bestuursrechter is van oordeel dat er argumenten zijn die pleiten zowel voor de toepasselijkheid van artikel 13 als voor de toepasselijkheid van artikel 14 op de verkrijging van persoonsgegevens als die welke in de onderhavige zaak aan de orde zijn. Naar het oordeel van de hoogste bestuursrechter is het dus noodzakelijk om het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing.

Prejudiciële vraag

- 33 Gelet op het voorgaande wordt het Hof verzocht om de volgende prejudiciële vraag te beantwoorden:
- 34 Is artikel 13 AVG of artikel 14 AVG van toepassing wanneer persoonsgegevens door een bodycam worden verkregen?