

EU HyJ van 12 december 2013, zaaknr. C-486/12

Trefw.: kostenvergoeding inzagerecht, leges gewaarmerkt afschrift persoonsgegevens uit de GBA, prejudiciële vragen, uitleg van artikel 12 van richtlijn 95/46/EG, interpretatierichtsnoer

Art.: art. 12, aanhef en sub a, van richtlijn 95/46/EG, art. 8 Handvest van de grondrechten, art. 229 en 229b Gemeentewet, art. 79, lid 3, Wet GBA, artikel

Samenvatting

Het gerechtshof van Den Bosch heeft prejudiciële vragen aan het EU Hof van Justitie gesteld over de rechtmatigheid van door een gemeentebestuur in rekening gebrachte leges voor de verstrekking van een gewaarmerkt afschrift van de adreshistorie van betrokkene over de jaren 2008 en 2009. Het Hof heeft deze vragen over de betekenis van artikel 12, aanhef en sub a, van richtlijn 95/46/EG als volgt beantwoord. Naar 's Hof's oordeel vereist noch verbiedt deze bepaling, dat de lidstaten kosten in rekening brengen ter zake van de uitoefening van het recht op inzage van persoonsgegevens, voor zover die kosten niet bovenmatig zijn. Deze bepaling verzet zich dus niet tegen het door gemeentebesturen in rekening brengen van een kostenvergoeding voor de uitoefening door betrokkene van zijn inzagerecht in de GBA.

Lidstaten zijn gehouden te waarborgen dat het recht van toegang vrijelijk, zonder bovenmatige vertraging en zonder bovenmatige kosten kan worden uitgeoefend. De criteria van wat als bovenmatig heeft te gelden ontleent het Hof aan een doelgeoriënteerde uitleg van artikel 12 van de richtlijn tegen de achtergrond van de doelstellingen van deze regeling. Daarbij gaat het om het bepalen van een niveau dat een juist evenwicht vormt tussen, enerzijds, het belang van de betrokkene bij de bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer, met name via zijn recht op verstrekking van gegevens in begrijpelijke vorm, teneinde zo nodig het recht op rectificatie, uitwisseling of afscherming van de gegevens uit te oefenen indien de verwerking ervan niet overeenstemt met deze richtlijn, alsmede het recht om verzet aan te tekenen en om zich tot de rechter te wenden, en, anderzijds, de last die de verplichting tot verstrekking van deze gegevens inhoudt voor de voor de verwerking verantwoordelijke. Gelet op het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, benadrukt in de considerans van richtlijn 95/46, de rechtspraak van het Hof en vastgelegd in artikel 8 van het Handvest van de grondrechten moet worden vastgesteld dat de in rekening te brengen kosten niet mogen worden vastgesteld op een niveau dat een obstakel kan vormen voor de uitoefening van het door deze bepaling gewaarborgde recht van toegang. Daarbij geldt een bovengrens: het bedrag van de kostenvergoeding mag niet uitgaan boven de kostprijs van de verstrekking van die gegevens. Deze bovengrens belet echter niet dat de lidstaten het bedrag van de kosten lager vaststellen teneinde iedere natuurlijke persoon te waarborgen dat dit recht van toegang werkzaam blijft.

Noot

1. Dit is de tweede maal dat het inzagerecht in de GBA voorwerp van prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie is. Zie eerder het belangrijke arrest-Rijkeboer van 7 mei 2009, JB 2009/159, m.nt. dzz., waarnaar het Hof in de voorliggende uitspraak ook enkele malen verwijst. In deze zaak zijn de prejudiciële vragen gesteld door het Gerechtshof van Den Bosch, bij uitspraak van 26 oktober 2012, ECLI:NL:GHSHE:2012:BY1384. De casus was als volgt. Betrokkene kreeg een bestuurlijke boete opgelegd wegens een verkeersovertreding op grond van de Wahv. Zij is tegen de boeteoplegging door de officier van justitie in beroep gekomen bij de kantonrechter. Uit de tot de stukken van het geding behorende beroepschrift blijkt dat het in deze procedure van belang zou zijn naar welk adres het CJIB zijn berichten heeft verstuurd. Om die reden heeft betrokkene bij de gemeente inzage gevraagd in haar adreshistorie over de jaren 2008 en 2009 in de GBA. Hierop heeft de gemeente ex artikel 79, derde lid, Wet GBA een gewaarmerkt afschrift van de verlangde gegevens uit de GBA verstrekt. In aansluiting hierop heeft de Heffingsambtenaar een bedrag van E. 12.80 aan leges geheven. Hiertegen heeft betrokkene bezwaar gemaakt, hetgeen door de Heffingsambtenaar is afgewezen. Belanghebbende is van deze uitspraak op bezwaar in beroep gekomen bij de rechtbank en nadien in hoger beroep bij het Hof.

<http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHSHE:2012:BY1384>

2. Wat de implementatie van richtlijn 95/46/EG betreft neemt de Wet GBA een bijzondere positie in. Ingevolge artikel 2, aanhef en sub d, van de Wbp is deze wet niet van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens zoals geregeld in de Wet GBA. Dit betekent dat de Wet GBA een zelfstandige functie heeft als implementatiewet van richtlijn 95/46/EG. Voor zover bepaalde onderwerpen uit de richtlijn niet in deze wet zijn geregeld, en dat is het geval, kan alsnog – aanvullend – een beroep worden gedaan op de rechtstreeks geldende bepalingen van de richtlijn. De regeling van de kostenvergoeding in artikel 79, derde lid, Wet GBA jo. de artikelen 229 en 229a Gemeentewet en hierop gebaseerde gemeentelijke legesverordeningen, wijkt af van de regeling van de kostenvergoeding in artikel 39 Wbp jo. het Besluit kostenvergoeding rechten betrokkene Wbp. Artikel 39, eerste lid, Wbp bepaalt dat de kostenvergoeding voor de uitoefening van het inzage-recht ten hoogste E. 5,- bedraagt. Ingevolge het derde lid van dit artikel kan hiervan in bijzondere gevallen bij amvb worden afgeweken. In het genoemde Besluit kostenvergoeding zijn de voor inzage in rekening te brengen bedragen nader uitgewerkt, waarbij wordt onderscheiden tussen gewone en bijzondere gevallen. Uitgangspunt is dat de vergoeding E. 0,23 per pagina bedraagt met een maximum van E. 5,- (artikel 2). De in artikel 3 genoemde gevallen betreffen een inzageverzoek dat: (a) uit meer dan honderd pagina's bestaat, (b) uit een afschrift bestaat van een, vanwege de aard van de verwerking moeilijk toegankelijke gegevensverwerking, of (c) bestaat uit afdrukken van één of meer röntgenfoto's. In die gevallen mag de vergoeding ten hoogste E. 22.50 bedragen.

Uit het voorgaande blijkt, dat de kostenvergoeding via legesheffing met betrekking tot gegevensverstrekking uit de GBA aan betrokkene substantieel hoger ligt dan op basis van de Wbp het geval zou zijn. Afgaande op de verstrekte gegevens, zoals opgenomen in het arrest van het Hof Den Bosch, zou de vergoeding op basis van de Wbp in het voorliggende geval niet meer dan E. 0,23 geweest zijn.

De Wet GBA is met ingang van 6 januari 2014 vervangen door de Wet basisregistratie personen (Stb. 2013, 315 en 494). Artikel 2, tweede lid, onder d, van de Wbp is via artikel 1.12 van de Aanpassingswet basisregistratie personen in gelijke zin gewijzigd (Stb. 2013, 316). De regeling van verstrekking op verzoek van betrokkene van een gewaarmerkt afschrift van de hem betreffende persoonsgegevens in artikel 79, derde lid, van de Wet GBA is overgenomen in artikel 2.55, derde lid, van de nieuwe wet, de Wet basisregistratie personen. Dit betekent dat deze uitspraak van het HvJ onverkort geldt voor de overeenkomstige voorziening in de nieuwe wettelijke regeling van deze belangrijke basisregistratie.

3. Deze uitspraak kent enkele belangrijke elementen. Allereerst de bij de interpretatie van richtlijn 95/46/EG te hanteren interpretatiemethode. Dat de tekst van de richtlijn verschillen kent in de verschillende taalversies is reeds vanaf de inwerkingtreding ervan bekend. Het Hof haakt aan bij zijn vaste rechtspraak, dat voor de uitleg van een bepaling in een richtlijn deze niet op zichzelf in een van zijn versies wordt beschouwd, maar dat het vereiste van een uniforme toepassing en dus interpretatie van een Uniehandeling vergt dat deze wordt uitgelegd, zowel naar de werkelijke bedoeling van de auteur ervan als naar het door deze nagestreefde doel, gelet op onder meer alle taalversies. Het is dan ook deze interpretatiemethode die het Hof hier toepast. Hieruit blijkt dat ook nationale (bestuurs)rechters deze richtsnoer bij hun uitleg van richtlijnen en de daarop gebaseerde implementatiewetgeving dienen toe te passen. Naar deze uitspraak laat zien, geldt dat uitgangspunt dus ook voor richtlijn 95/46/EG. Deze uitlegmethode staat haaks op de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak, waarin de wetshistorische interpretatie sterk domineert, dat wil zeggen de – veronderstelde – wil van de nationale wetgever bij het tot stand brengen van implementatiewetgeving. In het voorliggende geval de Wbp en de Aanpassingswet verwerking persoonsgegevens inzake de implementatie van richtlijn 95/46 in de Wet GBA, inmiddels vervangen door implementatie van de richtlijn in de nieuwe Wet basisregistratie personen. Zie als voorbeeld van een mijns inziens problematische interpretatie de uitspraak van de ABRvS van 13 januari 2013, JB 2013/61, m.nt. dzz. over de uitleg van artikel 2, eerste lid, van de Wbp. Een probleem van wetshistorische interpretatie van implementatiewetgeving is, dat de wijze waarop de wetgever de Europese regelingsverplichtingen heeft begrepen op een later

moment onjuist kan blijken, niet alleen door prevalerende rechtspraak van het Hof van Justitie, maar ook door latere interpretaties van de Uniewetgever in in wijzigings- of sectorwetgeving. Dit nog afgezien van het risico van onjuistheden in de wetsgeschiedenis. Zie ter illustratie mijn noot bij de uitspraak van de ABRvS van 12 maart 2008, JB 2008/100.

4. Een tweede relevant punt in deze uitspraak is de uitleg van het inzagerecht, door het Hof betekenisvol “recht van toegang” genoemd. Dit omvat omvat: de toegang tot: (a) de hem betreffende persoonsgegevens en (b) informatie over de (categorieën van) ontvangers van die gegevens alsmede (c) mededeling van de logica die ten grondslag ligt aan de automatische gegevensverwerking (software). Uit het eerdere artikel 79 van de Wet GBA en het huidige artikel 2.55 van de Wet basisregistratie personen blijkt dat het inzagerecht in deze centrale wet in het stelsel van basisregistraties veel beperkter wordt opgevat. Het is mij niet duidelijk waarom het arrest-Rijkeboer, waarin het inzagerecht qua omvang, differentiatie en betekenis uitgebreid door het Hof is toegelicht, niet in de nieuwe wetgeving is verwerkt. Zie de ook in deze uitspraak weer herhaalde functies van het inzagerecht, te weten: (a) om zo nodig het recht op rectificatie, uitwisseling of afscherming van de gegevens uit te oefenen indien de verwerking ervan niet overeenstemt met deze richtlijn, (b) het recht om verzet aan te tekenen en (c) het recht om zich tot de rechter te kunnen wenden.

Deze functies hebben nog aan betekenis gewonnen, nu het inzage- en correctierecht een belangrijke pijler zijn in het stelsel van kwaliteitsborging van deze basisregistratie. Dat het kwaliteitsniveau van de GBA/Basisregistratie personen een punt van (aanhoudende) zorg is, is inmiddels algemeen bekend.

5. Het Hof formuleert een tweeledig criterium met betrekking tot de betekenis van het element “bovenmatigheid” in artikel 12, sub a, van richtlijn 95/46 met het oog op de met betrekking tot de uitoefening van het recht op toegang in rekening te brengen kosten, c.q. leges. Deze mogen niet prohibitief zijn, dat wil zeggen een obstakel vormen voor de uitoefening van dit recht. Voorts geldt een bovengrens: die van de kostprijs van de verstrekking van die gegevens. Daarbij maakt het Hof een intrigerende opmerking. “Die bovengrens belet evenwel niet dat de lidstaten het bedrag van de kosten lager vaststellen teneinde iedere natuurlijke persoon te waarborgen dat dit recht van toegang werkzaam blijft”. Het is binnen deze grenzen dat de lidstaten zelf de kostenvergoeding moeten vaststellen op een niveau dat een juist evenwicht vormt tussen de verschillende in het geding zijnde belangen.

6. Hoewel deze uitspraak mijns inziens differentie met betrekking tot kostenvergoeding bij de uitoefening van het recht van toegang niet uitsluit, dringt toch de vraag zich op waarop het substantiële verschil tussen de kostenregeling inzake de basisregistratie personen en die betreffende de overige gegevensverwerkingen op basis van de Wbp is gebaseerd. Gemotiveerd is dat verschil in ieder geval niet. Aan een nieuwe belangenafweging op basis van het in deze uitspraak geschetste kader is voor de basisregistratie personen dan ook niet te ontkomen.

G. Overkleeft-Verburg