

Hof van Justitie (Grote kamer) van 9 november 2010, zaaknr. C-92/09 en C-93/09

<http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=nl&Submit=Zoeken&numaff=C-92/09>

Art.: 42 en 44 van verordening nr. 1290/2005 en verordening nr. 259/2008, art. 7, 8, 52 en 53 van het Handvest van de grondrechten, art. 8 EVRM, art. 1, lid 1, 7, 18 en 20 van richtlijn 95/46/EG en art. 27 van verordening nr. 45/2001

Trefw.: verplichting tot elektronische publicatie van begunstigden van steun uit landbouwfondsen, geldigheid Uniewetgeving, grondrechtentoetsing Hof van Justitie, Handvest van de grondrechten, EVRM, eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, bescherming van persoonsgegevens van geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke personen, mededeling van bekendmaking op de aanvraagformulieren, toestemming, wettelijke grondslag, transparantie als doelstelling van algemeen belang, evenredigheidsbeginsel, differentiatie in aanspraken tussen rechtspersonen en natuurlijke personen, rechtsgevolgen ongeldigheid, bijhouden van een register door de functionaris voor de gegevensbescherming, verplichting tot voorafgaand onderzoek.

Samenvatting

De verwijzende rechter verzoekt het Hof om de geldigheid te onderzoeken van de elektronische bekendmakingsplicht inzake verstrekte landbouwsubsidies in de artikelen 42 en 44 van verordening nr. 1290/2005 en de uitvoeringsverordening nr. 259/2008, alsmede om uitleg inzake een aantal bepalingen van richtlijn 95/46/EG (bescherming persoonsgegevens).

In deze prejudiciële procedure oordeelt het Hof als volgt:

Volgens de verwijzende rechter vormt de verplichting tot bekendmaking van gegevens betreffende de begunstigden van steun uit het ELGF en het ELFPO een ongerechtvaardigde aantasting van het fundamentele recht op de bescherming van persoonsgegevens. Hij verwijst in dat verband in wezen naar artikel 8 EVRM. Overeenkomstig artikel 6, lid 1, VEU erkent de Unie de rechten, vrijheden en beginselen die zijn vastgesteld in het Handvest van de grondrechten. De geldigheid van de wettelijke bekendmakingsplicht van de lidstaten moet derhalve worden vastgesteld via toetsing hiervan aan de bepalingen van het Handvest, in het bijzonder aan de artikelen 7 en 8 (grondrechten) alsmede 52 en 53 (beperkingsclausule). In deze omstandigheden dient enerzijds te worden vastgesteld dat de - aan geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke personen toekomende - eerbiediging van het in de artikelen 7 en 8 van het Handvest erkende recht op persoonlijke levenssfeer bij de verwerking van persoonsgegevens en, anderzijds, de hieraan te stellen beperkingen, overeenkomen met die welke worden toegelaten in het kader van artikel 8 EVRM.

De bekendmakingsplicht betreft alle begunstigden van de steunregelingen, derhalve zowel natuurlijke als rechtspersonen. Rechtspersonen kunnen echter slechts een beroep doen op de bescherming van de artikelen 7 en 8 van het Handvest voor zover uit de officiële naam van de rechtspersoon de identiteit van een of meer natuurlijke personen blijkt. Hiervan uitgaande oordeelt het Hof dat nu de steunbedragen dikwijls een aanzienlijk deel van de inkomsten van deze categorie van begunstigden vormen, de bekendmaking van nominatieve gegevens en precieze steunbedragen op een website, aangevuld met een zoekfunctie ten behoeve van raadpleegbaarheid door derden, een inmenging in hun privé-leven in de zin van artikel 7 van het Handvest vormen, alsook een aantasting van hun in de artikelen 7 en 8 van het Handvest erkende rechten. Het aangevoerde argument dat betrokkenen hiertoe toestemming gegeven zouden hebben, met name door de indiening van hun aanvraag op een formulier met de mededeling van verplichte bekendmaking van verstrekte subsidies, wijst het Hof van de hand. Vervolgens komt de rechtvaardiging van de geconstateerde inbreuk op grond van artikel 52 van het Handvest aan de orde, toegespitst op de volgende vragen: (a) is de inmenging bij wet gesteld, (b) beantwoordt die inmenging aan een door de Unie erkende doelstelling van algemeen belang en (c) is de beperking evenredig aan het rechtmatig nagestreefde doel. In een wettelijke grondslag is voorzien. Nu deze ertoe strekt de transparantie inzake het gebruik van financiële middelen in het kader van het GLB te bevorderen is sprake van een door de Unie erkende doelstelling van algemeen belang. Vervolgens komt het derde criterium aan de orde, de vraag of de beperking evenredig is aan het

rechtmatig nagestreefde doel, dat wil zeggen dat de middelen passend zijn en niet verder gaan dan daarvoor noodzakelijk is. Het Hof oordeelt dat de door het evenredigheidsbeginsel gestelde grenzen zijn overschreden met betrekking tot de categorie van natuurlijke personen, niet echter met betrekking tot de categorie van rechtspersonen die zich op grond van hun naam op de in de artikelen 7 en 8 van het Handvest erkende rechten kunnen beroepen. De ernst van de aantasting van het recht op bescherming van persoonsgegevens verschilt al naargelang het gaat om rechtspersonen dan wel om natuurlijke personen. Rechtspersonen zijn immers onderworpen aan een ruimere verplichting om hen betreffende gegevens bekend te maken. Bovendien zou een onderzoeksplicht van subsidieverstrekkers ter zake van een blijken van de identiteit van natuurlijke personen uit de naam van een rechtspersoon, een bovenmatig grote administratieve last betekenen. De unierechtelijke bepalingen worden derhalve geacht om met betrekking tot deze categorie van (persoonlijke) rechtspersonen te voorzien in een rechtvaardig evenwicht van belangen. Ter zake van de categorie natuurlijke personen als begunstigden concludeert het Hof echter tot ongeldigheid van genoemde bepalingen en de uitvoeringsverordening, voor zover deze voorzien in verplichte bekendmaking van persoonsgegevens zonder te differentiëren al naargelang relevante criteria, zoals tijdvakken van subsidieverstrekking, de frequentie, het type steun en de omvang ervan.

De rechtsgevolgen van de vastgestelde ongeldigheid betreffen de toekomst, niet reeds eerder gedane bekendmakingen.

In aansluiting op deze grondrechttoetsing interpreteert het Hof vervolgens enkele bepalingen in richtlijn 95/46/EG. Allereerst artikel 18, lid 2, betreffende de registerplicht van de functionaris voor de gegevensbescherming. Het Hof legt deze bepaling aldus uit dat de fgb niet gehouden is om voorafgaande aan de elektronische bekendmaking de aanmelding in het register opgenomen te hebben. Inzake artikel 20 van de richtlijn bepaalt het Hof dat deze bepaling de lidstaten niet verplicht om de elektronische publicatie van aan natuurlijke personen verstrekte subsidies te onderwerpen aan een voorafgaand onderzoek.

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)
9 november 2010 (*)

„Bescherming van natuurlijke personen in verband met verwerking van persoonsgegevens – Bekendmaking van informatie over begunstigden van landbouwsteun – Geldigheid van unierechtelijke bepalingen die in deze bekendmaking voorzien en modaliteiten daarvan regelen – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikelen 7 en 8 – Richtlijn 95/46/EG – Uitlegging van artikelen 18 en 20”

In de gevoegde zaken C-92/09 en C-93/09,
betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Verwaltungsgericht Wiesbaden (Duitsland) bij beslissingen van 27 februari 2009, ingekomen bij het Hof op 6 maart 2009, in de procedures
Volker und Markus Schecke GbR (C-92/09),
Hartmut Eifert (C-93/09)
tegen
Land Hessen,
in tegenwoordigheid van:
Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung,
wijst

HET HOF (Grote kamer),
samengesteld als volgt: V. Skouris, president, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts (rapporteur), J.-C. Bonichot, K. Schiemann, A. Arabadjiev en J.-J. Kasel, kamerpresidenten, E. Juhász, C. Toader en M. Safjan, rechters,
advocaat-generaal: E. Sharpston,
griffier: B. Fülöp, administrateur,
gezien de stukken en na de terechtzitting op 2 februari 2010,

gelet op de opmerkingen van:
(.....)

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 juni 2010,
het navolgende

Arrest

1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de geldigheid, enerzijds, van de artikelen 42, punt 8 ter, en 44 bis van verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad van 21 juni 2005 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 209, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1437/2007 van de Raad van 26 november 2007 (PB L 322, blz. 1; hierna: „verordening nr. 1290/2005”) en anderzijds, van verordening (EG) nr. 259/2008 van de Commissie van 18 maart 2008 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 1290/2005 met betrekking tot de bekendmaking van informatie over de begunstigden van financiële middelen uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) (PB L 76, blz. 28), en van richtlijn 2006/24/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 betreffende de bewaring van gegevens die zijn gegenereerd of verwerkt in verband met het aanbieden van openbaar beschikbare elektronische communicatiediensten of van openbare communicatienetwerken en tot wijziging van richtlijn 2002/58/EG (PB L 105, blz. 54). Voor het geval dat het Hof van oordeel zou zijn dat het hierboven bedoelde Unierecht niet ongeldig is, betreffen de verzoeken om een prejudiciële beslissing tevens de uitlegging van de artikelen 7, 18, lid 2, tweede streepje, en 20 van richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB L 281, blz. 31).

2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van gedingen tussen Volker und Markus Schecke GbR en H. Eifert (hierna: „verzoekers in de hoofdgedingen”) en het Land Hessen over de bekendmaking op de website van de Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (Duits federaal instituut voor landbouw en voedselvoorziening; hierna: „Bundesanstalt”) van persoonsgegevens die hen betreffen in hun hoedanigheid van begunstigden van financiële middelen uit het ELGF of het ELFPO.

I – Toepasselijke bepalingen

A – Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

3. Artikel 8 (.....)

B – Unierecht

1. Richtlijn 95/46 (.....)
2. Verordening (EG) nr. 45/2001 (.....)
3. Richtlijn 2006/24 (.....)
4. Verordening nr. 1290/2005 (.....)
5. Verordening nr. 259/2008 (.....)

II – Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

25 Verzoekers in de hoofdgedingen zijn een in het Land Hessen gevestigde landbouwonderneming met de rechtsvorm van een Gesellschaft bürgerlichen Rechts (maatschap) (zaak C-92/09) respectievelijk een aldaar wonende fulltime landbouwer (zaak C-93/09). Voor het boekjaar 2008 hebben zij bij de bevoegde plaatselijke autoriteit aanvragen ingediend voor het ontvangen van financiële middelen uit het ELGF of het ELFPO. Deze aanvragen zijn goedgekeurd bij besluiten van 5 (zaak C-93/09) respectievelijk 31 december 2008 (zaak C-92/09).

26 In de twee gevallen bevatte het aanvraagformulier de volgende vermelding:
„Mij is bekend dat artikel 44 bis van verordening [...] nr. 1290/2005 de bekendmaking van informatie over de begunstigden van [financiële middelen uit] het ELGF en het ELFPO en de per begunstigde ontvangen bedragen voorschrijft. De bekendmaking heeft betrekking op alle maatregelen die in het kader van de gemeenschappelijke aanvraag als verzamelsteunaanvraag in

de zin van artikel 11 van verordening (EG) nr. 796/2004 worden ingediend, en geschiedt ieder jaar uiterlijk op 31 maart van het daaropvolgende jaar.”

27 De verwijzende rechter zet uiteen dat op de website van de Bundesanstalt de namen van de begunstigden van steun uit het ELGF en het ELFPO, hun woonplaats of plaats van vestiging, de postcode van deze woonplaats of plaats van vestiging en de ontvangen jaarlijkse bedragen openbaar worden gemaakt. Die site beschikt over een zoekinstrument.

28 Op 26 september (zaak C-92/09) respectievelijk 18 december 2008 (zaak C-93/09) hebben verzoekers in de hoofdgedingen beroep ingesteld om de bekendmaking van de hen betreffende gegevens te verhinderen. Volgens hen wordt de bekendmaking van de uit het ELGF of het ELFPO ontvangen bedragen niet gerechtvaardigd door zwaarderwegende openbare belangen. Bovendien voorziet de regeling van het Europees Sociaal Fonds niet in de vermelding van de naam van de begunstigden. In hun verzoekschriften concluderen zij dat het Land Hessen zou worden gelast zich ervan te onthouden of te weigeren die gegevens door te geven of bekend te maken in het kader van de algemene bekendmaking van informatie betreffende de financiële middelen die hun uit het ELGF en het ELFPO zijn toegekend.

29 Het Land Hessen meent dat de verplichting om de gegevens betreffende verzoekers in de hoofdgedingen bekend te maken, voortvloeit uit de verordeningen nrs. 1290/2005 en 259/2008, maar heeft niettemin toegezegd om de bedragen die deze verzoekers hadden ontvangen in hun hoedanigheid van begunstigden van steun uit het ELGF of het ELFPO niet bekend te maken in afwachting van een definitieve beslissing in de hoofdgedingen.

30 De verwijzende rechter is van oordeel dat de bekendmakingsverplichting van artikel 44 bis van verordening nr. 1290/2005 een ongerechtvaardigde aantasting vormt van het fundamenteel recht op de bescherming van persoonsgegevens. Volgens hem draagt die bepaling, waarvan het doel bestaat in het verhogen van de doorzichtigheid wat het gebruik van de Europese middelen betreft, niet bij tot de voorkoming van onregelmatigheden, aangezien er reeds uitgebreide controlesystemen bestaan om daaraan uitvoering te geven. Op basis van het arrest van 20 mei 2003, Österreichischer Rundfunk e.a. (C-465/00, C-138/01 en C-139/01, Jurispr. blz. I-4989) is de verwijzende rechter van oordeel dat bedoelde bekendmakingsverplichting hoe dan ook onevenredig is aan het nagestreefde doel. Volgens hem kent artikel 42, punt 8 ter, van verordening nr. 1290/2005 bovendien aan de Commissie een te ruime beoordelingsmarge toe wat de vaststelling van de bekend te maken gegevens en vorm van de bekendmaking betreft, zodat die bepaling in strijd is met de artikelen 202, derde streepje, EG, en 211, vierde streepje, EG.

31 Los van de vraag van de geldigheid van de artikelen 42, punt 8 ter, en 44 bis van verordening nr. 1290/2005 is de verwijzende rechter van oordeel dat verordening nr. 259/2008, waarin is bepaald dat de gegevens betreffende de begunstigden van steun uit het ELGF en het ELFPO uitsluitend via het internet worden bekendgemaakt, inbreuk maakt op het fundamentele recht op de bescherming van persoonsgegevens. Zij wijst erop dat die laatste verordening de toegang tot de betrokken website niet beperkt tot de „Internet Protocol” adressen (hierna: „IP-adressen”) uit de Europese Unie. Voorts zou het onmogelijk zijn de gegevens van het internet te verwijderen na afloop van de periode van twee jaar waarin is voorzien bij artikel 3, lid 3, van verordening nr. 259/2008. Volgens de verwijzende rechter heeft het feit dat de gegevens uitsluitend via het internet worden bekendgemaakt bovendien een afschrikkende werking. Enerzijds dient de informatiezoekende burger toegang tot internet te hebben. Anderzijds loopt die burger het gevaar dat zijn gegevens worden opgeslagen in de zin van richtlijn 2006/24. Het zou tegenstrijdig zijn om enerzijds het toezicht op de telecommunicatie uit te breiden en anderzijds informatie bedoeld om de burger bij publieke aangelegenheden te betrekken, alleen elektronisch toegankelijk te maken.

32 Voor het geval dat het Hof zou oordelen dat de in de punten 30 en 31 van het onderhavige arrest vermelde bepalingen niet ongeldig zijn, wenst de verwijzende rechter nog te vernemen hoe een aantal bepalingen van richtlijn 95/46 moeten worden uitgelegd. Hij is van oordeel dat de persoonsgegevens slechts mogen worden bekendgemaakt wanneer de in artikel 18, lid 2, tweede streepje, van die richtlijn bedoelde maatregelen zijn genomen. Volgens de door de nationale rechterlijke instantie verstrekte informatie heeft de Duitse wetgever en met name de wetgever van het Land Hessen, gebruik gemaakt van de door die bepaling geboden mogelijkheid. De aanmelding door het Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz

(ministerie voor Leefmilieu, Plattelandsgebieden en Consumentenbescherming) van het Land Hessen bij de functionaris voor de gegevensbescherming is evenwel onvolledig. Bepaalde informatie werd immers niet meegegeeld aan die functionaris, zoals de omstandigheid dat de gegevens door de Bundesanstalt voor rekening van het Land worden verwerkt, in voorkomend geval met de hulp van een derde particulier, concrete informatie over de termijnen waarbinnen informatie wordt verwijderd en over de access provider, alsook gegevens betreffende de bewaring van IP-adressen.

33 Voorts had vóór de bekendmaking van informatie betreffende de begunstigden van landbouwsteun een voorafgaand onderzoek als bedoeld in artikel 20 van richtlijn 95/46 moeten worden uitgevoerd. Volgens de verwijzende rechter is in casu weliswaar een voorafgaand onderzoek uitgevoerd, maar dit onderzoek werd niet door een centrale toezichthoudende autoriteit uitgevoerd, maar door de functionaris voor de gegevensbescherming van het verantwoordelijke bedrijf of bestuur, en dit op basis van onvolledige aanmeldingen.

34 Ten slotte vraagt de verwijzende rechter zich af de bewaring van de IP-adressen van de gebruikers die de informatie betreffende de begunstigden van steun uit het ELGF en het ELFPO raadplegen op de website van de Bundesanstalt, vanuit het oogpunt van artikel 7, sub e, van richtlijn 95/46 rechtmatig is.

35 Daarop heeft het Verwaltungsgericht Wiesbaden de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende, in de zaken C-92/09 en C-93/09 gelijkkluidende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Zijn de artikelen [42], lid 1, punt 8 ter, en 44 bis van verordening [...] nr. 1290/2005 [...], die zijn ingelast bij verordening [...] nr. 1437/2007 [...], ongeldig?

2) Is verordening [...] nr. 259/2008 [...]

a) ongeldig?

b) dan wel alleen geldig omdat richtlijn 2006/24 [...] ongeldig is?

Indien de in de eerste en de tweede vraag genoemde bepalingen geldig zijn:

3) Moet artikel 18, lid 2, tweede streepje, van richtlijn 95/46 [...] aldus worden uitgelegd, dat de bekendmaking overeenkomstig verordening [...] nr. 259/2008 [...] pas mag geschieden wanneer de in dit artikel vastgestelde procedure, die in de plaats treedt van de aanmelding bij de toezichthoudende autoriteit, is uitgevoerd?

4) Moet artikel 20 van richtlijn 95/46 [...] aldus worden uitgelegd, dat de bekendmaking overeenkomstig verordening [...] nr. 259/2008 [...] pas mag geschieden wanneer het in het nationale recht voor die situatie voorgeschreven voorafgaand onderzoek heeft plaatsgevonden?

5) Indien de vierde vraag bevestigend wordt beantwoord: Moet artikel 20 van richtlijn 95/46 [...] aldus worden uitgelegd, dat er geen sprake is van een geldig voorafgaand onderzoek wanneer dit onderzoek heeft plaatsgevonden op de grondslag van een register in de zin van artikel 18, lid 2, tweede streepje, van deze richtlijn waarin niet alle verplichte informatie is opgenomen?

6) Moet artikel 7 – en in casu inzonderheid het bepaalde sub e – van richtlijn 95/46 [...] aldus worden uitgelegd, dat het zich verzet tegen een praktijk om het IP-adres van de gebruiker van een homepage zonder diens uitdrukkelijke toestemming te bewaren?”

36 Bij beschikking van de president van het Hof van 4 mei 2009 zijn de zaken C-92/09 en C-93/09 voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het arrest gevoegd.

III – Beantwoording van de prejudiciële vragen

37 De verwijzingsbeslissingen bevatten enerzijds vragen over de geldigheid van de verordeningen nrs. 1290/2005 en 259/2008, te weten de eerste en de tweede vraag, en anderzijds vragen over de uitlegging van richtlijn 95/46, te weten de vragen drie tot en met zes. Alvorens de zaak ten gronde te behandelen, dient te worden onderzocht of het tweede deel van de tweede vraag alsook de zesde vraag ontvankelijk zijn.

A – Ontvankelijkheid

38 Met het tweede deel van zijn tweede vraag en zijn zesde vraag wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen of richtlijn 2006/24 geldig is, respectievelijk hoe artikel 7, sub e, van richtlijn 95/46 dient te worden uitgelegd, teneinde te kunnen beoordelen of de in het Unierecht of het Duitse recht voorgeschreven bewaring van bepaalde gegevens over de gebruikers van de websites rechtmatig is.

39 In dat verband zij er om te beginnen aan herinnerd dat hoewel het gelet op de bevoegdheidsverdeling in het kader van de prejudiciële procedure uitsluitend de taak van de

nationale rechter is om het voorwerp te bepalen van de vragen die hij het Hof wenst te stellen, het Hof heeft geoordeeld dat het in uitzonderlijke omstandigheden aan hem staat om, ter toetsing van zijn eigen bevoegdheid, een onderzoek in te stellen naar de omstandigheden waaronder de nationale rechter zich tot het Hof heeft gewend (arrest van 1 oktober 2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, Jurispr. blz. I-9021, punt 42).

40 Dat is met name het geval wanneer het aan het Hof voorgelegde vraagstuk louter hypothetisch is of wanneer de uitlegging van een unierechtelijk voorschrift of het onderzoek van de geldigheid ervan, waarom de nationale rechter heeft verzocht, geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding (zie in die zin arresten van 15 december 1995, Bosman, C-415/93, Jurispr. blz. I-4921, punt 61; 15 juni 2006, Acereda Herrera, C-466/04, Jurispr. blz. I-5341, punt 48; 31 januari 2008, Centro Europa 7, C-380/05, Jurispr. blz. I-349, punt 53, en arrest Woningstichting Sint Servatius, reeds aangehaald, punt 43).

41 Uit de verwijzingsbeslissingen blijkt dat de verzoekers in de hoofdgedingen bij de verwijzende rechter beroep hebben ingesteld tegen de bekendmaking, op grond van de verordeningen nrs. 1290/2005 en 259/2008, van de hen betreffende gegevens. Met hun beroep beogen zij te bewerkstelligen dat het Land Hessen zich ervan onthoudt of weigert de informatie betreffende de door hen uit het ELGF en het ELFPO ontvangen steun door te geven of bekend te maken.

42 Het tweede deel van de tweede vraag en de zesde vraag houden geen verband met het voorwerp van de hoofdgedingen. Zij hebben immers geen betrekking op de bekendmaking van gegevens over de begunstigen van steun uit die Fondsen, zoals de verzoekers in het hoofdgeding, maar op de bewaring van gegevens betreffende de personen die websites raadplegen. Aangezien het onderzoek van het tweede deel van de tweede vraag en van de zesde vraag dus niet dienstig is voor de beslechting van de hoofdgedingen, behoeven zij geen beantwoording.

B – Ten gronde

1. Eerste vraag en eerste deel van de tweede vraag

a) Opmerkingen vooraf

43 Met zijn eerste vraag en het eerste deel van zijn tweede vraag verzoekt de verwijzende rechter het Hof de geldigheid te onderzoeken van artikel 44 bis van verordening nr. 1290/2005 en van verordening nr. 259/2008 houdende uitvoeringsbepalingen voor de in voormeld artikel 44 bis vastgestelde bekendmakingsverplichting, alsook van artikel 42, punt 8 ter, van verordening nr. 1290/2005, dit is de rechtsgrondslag van verordening nr. 259/2008.

44 Volgens de verwijzende rechter vormt de verplichting tot bekendmaking van gegevens betreffende de begunstigen van steun uit het ELGF en het ELFPO, welke verplichting resulteert uit de in het vorige punt aangehaalde bepalingen, een ongerechtvaardigde aantasting van het fundamentele recht op de bescherming van persoonsgegevens. Hij verwijst in dat verband in wezen naar artikel 8 EVRM.

45 Er zij aan herinnerd dat overeenkomstig artikel 6, lid 1, VEU de Unie de rechten, vrijheden en beginselen erkent die zijn vastgesteld in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), „dat dezelfde juridische waarde als de Verdragen heeft”.

46 Bijgevolg moet de geldigheid van de artikelen 42, punt 8 ter, en 44 bis van verordening nr. 1290/2005 alsook van verordening nr. 259/2008 worden beoordeeld door toetsing aan de bepalingen van het Handvest.

47 In dat verband zij opgemerkt dat artikel 8, lid 1, van het Handvest bepaalt dat „[e]enieder recht [heeft] op bescherming van de hem betreffende persoonsgegevens”. Dat fundamentele recht houdt nauw verband met het in artikel 7 van het Handvest neergelegde recht op eerbiediging van het privé-leven.

48 Het recht op bescherming van persoonsgegevens heeft evenwel geen absolute gelding, maar moet in relatie tot de functie ervan in de maatschappij worden beschouwd (zie in die zin arrest van 12 juni 2003, Schmidberger, C-112/00, Jurispr. blz. I-5659, punt 80 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

49 Artikel 8, lid 2, van het Handvest laat bijgevolg onder bepaalde voorwaarden de verwerking van persoonsgegevens toe. In dat verband heet het in die bepaling dat de persoonsgegevens

„eerlijk [moeten] worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet”.

50 Voorts wordt in artikel 52, lid 1, van het Handvest erkend dat aan de uitoefening van rechten zoals die welke in de artikelen 7 en 8 van het Handvest zijn erkend, beperkingen kunnen worden gesteld, voor zover deze beperkingen bij wet worden gesteld, de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen, en, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

51 Ten slotte volgt uit artikel 52, lid 3, van het Handvest dat voor zover daarin rechten zijn opgenomen die corresponderen met rechten welke zijn gegarandeerd door het EVRM, de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde zijn als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend. Met het oog daarop voegt artikel 53 van het Handvest hieraan toe dat geen van de bepalingen ervan mag worden uitgelegd als zou zij een beperking vormen van of afbreuk doen aan de rechten die met name door het EVRM worden erkend.

52 In deze omstandigheden dient enerzijds te worden vastgesteld dat de eerbiediging van het in de artikelen 7 en 8 van het Handvest erkende recht op persoonlijke levenssfeer bij de verwerking van persoonsgegevens gelijk welke informatie betreft aangaande een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon (zie met name EHRM, arresten *Amann v Zwitserland* van 16 februari 2000, Recueil des arrêts et décisions 2000-II, § 65, en *Rotaru v Roemenië* van 4 mei 2000, Recueil des arrêts et décisions 2000-V, § 43) en, anderzijds, dat de beperkingen die mogen worden gesteld aan het recht op bescherming van de persoonsgegevens, overeenkomen met die welke worden toegelaten in het kader van artikel 8 EVRM.

b) De geldigheid van artikel 44 bis van verordening nr. 1290/2005 en van verordening nr. 259/2008

53 In de eerste plaats zij eraan herinnerd dat de bekendmaking die wordt voorgeschreven door artikel 44 bis van verordening nr. 1290/2005 en diens uitvoeringsverordening nr. 259/2008, de namen bevat van alle begunstigden van steun uit het ELGF en het ELFPO, dit zijn zowel natuurlijke als rechtspersonen. Gelet op hetgeen in punt 52 van het onderhavige arrest is uiteengezet, kunnen rechtspersonen ter zake van een dergelijke vermelding evenwel slechts beroep doen op de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest geboden bescherming voor zover uit de officiële naam van de rechtspersoon de identiteit van een of meer natuurlijke personen blijkt.

54 Dat is met name het geval voor verzoekster in het hoofdeding in zaak C-92/09. Uit de officiële naam van de betrokken vennootschap blijkt immers rechtstreeks de identiteit van de natuurlijke personen die vennoot zijn in die vennootschap.

55 In de tweede plaats moet worden nagegaan of artikel 44 bis van verordening nr. 1290/2005 en verordening nr. 259/2008 ten aanzien van de begunstigden van steun uit het ELGF en het ELFPO die geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke personen zijn (hierna: „betrokken begunstigden”) de hun bij de artikelen 7 en 8 van het Handvest toegekende rechten aantasten, en in voorkomend geval, of een dergelijke aantasting gerechtvaardigd is in het licht van artikel 52 van het Handvest.

i) Het bestaan van een aantasting van de bij de artikelen 7 en 8 van het Handvest toegekende rechten

56 Artikel 44 bis van verordening nr. 1290/2005 verplicht de lidstaten te zorgen voor een jaarlijkse bekendmaking achteraf van de begunstigden van steun uit het ELGF en het ELFPO en van de per begunstigde uit elk van deze Fondsen ontvangen bedragen. Uit punt 14 van de considerans van verordening nr. 1437/2007 tot wijziging van verordening nr. 1290/2005 blijkt dat die informatie voorwerp dient uit te maken van een „algemene bekendmaking”.

57 Verordening nr. 259/2008 preciseert in artikel 1, lid 1, sub d, de inhoud van de bekendmaking en bepaalt dat naast de in het vorige punt bedoelde gegevens en andere informatie betreffende de ontvangen steun ook wordt bekendgemaakt „de gemeente waar de begunstigde woont of is ingeschreven, en, indien voorhanden, de postcode of het deel daarvan dat de gemeente identificeert”. Artikel 2 van die verordening bepaalt dat de informatie op één enkele website per lidstaat beschikbaar wordt gesteld door middel van een zoekinstrument.

58 Niet in geschil is dat de bedragen die de betrokken begunstigen uit het ELGF en het ELFPO ontvangen een dikwijls aanzienlijk deel van hun inkomsten vormen. De bekendmaking op een website van nominatieve gegevens betreffende deze begunstigen en de precieze bedragen die zij ontvingen is dus, gezien het feit dat die gegevens door derden kunnen worden geraadpleegd, een inmenging in hun privé-leven in de zin van artikel 7 van het Handvest (zie in die zin arrest *Österreichischer Rundfunk e.a.*, reeds aangehaald, punten 73 en 74).

59 Dienaangaande is irrelevant dat de bekendgemaakte gegevens verband houden met beroepsactiviteiten (zie arrest *Österreichischer Rundfunk e.a.*, punten 73 en 74). Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft in dat verband betreffende de interpretatie van artikel 8 EVRM geoordeeld dat de term „persoonlijke levenssfeer” niet eng moet worden uitgelegd en dat „om geen enkele principiële reden de beroepsactiviteiten [...] van het begrip ‚persoonlijke levenssfeer’ kunnen worden uitgesloten” (zie met name EHRM, reeds aangehaalde arresten *Amann v Zwitserland*, § 65, en *Rotaru v Roemenië*, § 43).

60 Bovendien vormt de krachtens artikel 44 bis van verordening nr. 1290/2005 en verordening nr. 259/2008 verplichte bekendmaking een onder artikel 8, lid 2, van het Handvest vallende verwerking van persoonsgegevens.

61 Het Land Hessen trekt evenwel in twijfel of er wel sprake is van een inmenging in het privé-leven van de verzoekers in de hoofdgedingen aangezien zij in het aanvraagformulier voor steun waren geweest op de verplichte bekendmaking van de op hen betrekking hebbende gegevens en zij overeenkomstig artikel 8, lid 2, van het Handvest hadden ingestemd met die bekendmaking door de indiening van hun aanvraag.

62 In dat verband moet worden vastgesteld dat artikel 42, punt 8 ter, van verordening nr. 1290/2005 slechts bepaalt dat „de begunstigen van begrotingsmiddelen ervan in kennis worden gesteld dat [de op hen betrekking hebbende] gegevens [, te weten hun namen en de uit elk van de Fondsen ontvangen bedragen] kunnen worden bekendgemaakt”. Artikel 4, lid 1, van verordening nr. 259/2008 bevat een soortgelijke bepaling waar het voorschrijft dat „[d]e lidstaten de begunstigen erover [informer]en dat hun gegevens [...] openbaar zullen worden gemaakt”.

63 De aan de orde zijnde Unieregelgeving, die slechts bepaalt dat de begunstigen van steun vooraf wordt meegedeeld dat de hen betreffende gegevens zullen worden bekendgemaakt, beoogt dus niet de bij die regelgeving ingevoerde verwerking van persoonsgegevens te baseren op de toestemming van de betrokken begunstigen. Overigens moet worden vastgesteld dat in de hoofdgedingen verzoekers in de aanvraagformulieren voor steun slechts hebben erkend dat „[hun] bekend [was] dat artikel 44 bis van verordening [...] nr. 1290/2005 de bekendmaking van informatie over de begunstigen van [financiële middelen uit] het ELGF en het ELFPO en de per begunstigde ontvangen bedragen voorschrijft”.

64 Aangezien, enerzijds, de bekendmaking van nominatieve gegevens betreffende de betrokken begunstigen en de precieze bedragen die zij uit het ELGF en het ELFPO hebben ontvangen, ten aanzien van die begunstigen een aantasting vormt van de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest erkende rechten, en anderzijds, een dergelijke verwerking van persoonsgegevens niet is gebaseerd op de toestemming van deze begunstigen, dient te worden onderzocht of die aantasting tegen de achtergrond van artikel 52, lid 1, van het Handvest gerechtvaardigd is.

ii) De rechtvaardiging van de aantasting van de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest erkende rechten

65 Er zij aan herinnerd dat artikel 52, lid 1, van het Handvest erkent dat aan de uitoefening van rechten zoals die welke in de artikelen 7 en 8 van het Handvest zijn erkend, beperkingen kunnen worden gesteld, voor zover deze beperkingen bij wet worden gesteld, de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen, en, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

66 In de eerste plaats staat vast dat de inmenging die resulteert uit de bekendmaking op een website van nominatieve gegevens betreffende de betrokken begunstigen moet worden geacht „bij wet te zijn gesteld” in de zin van artikel 52, lid 1, van het Handvest. De artikelen 1, lid 1, en 2 van verordening nr. 259/2008 voorzien immers uitdrukkelijk in een dergelijke bekendmaking.

67 Wat in de tweede plaats de vraag betreft, of die inmenging beantwoordt aan een door de Unie erkende doelstelling van algemeen belang in de zin van artikel 52, lid 1, van het Handvest, blijkt uit punt 14 van de considerans van verordening nr. 1437/2007 tot wijziging van verordening nr. 1290/2005 en uit punt 6 van de considerans van verordening nr. 259/2008 dat de bekendmaking van de namen van de begunstigden van steun uit het ELGF en het ELFPO en van de door hen uit die Fondsen ontvangen bedragen ertoe strekt „de transparantie wat het gebruik van communautaire middelen voor het [GLB] betreft [te vergroten] en een goed financieel beheer van de genoemde Fondsen [te bevorderen], met name door de publieke controle op de bestede gelden te versterken”.

68 Er zij aan herinnerd dat het beginsel van openheid is neergelegd in de artikelen 1 en 10 VEU alsook in artikel 15 VWEU. Dat beginsel maakt een betere deelneming van de burgers aan het besluitvormingsproces mogelijk en waarborgt een grotere legitimiteit en meer doelmatigheid en verantwoordelijkheid van de administratie ten opzichte van de burgers binnen een democratisch systeem (zie arresten van 6 maart 2003, Interporc/Commissie, C-41/00 P, Jurispr. blz. I-2125, punt 39, en 29 juni 2010, Commissie/Bavarian Lager, C-28/08 P, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 54).

69 Door de publieke controle op de door het ELGF en het ELFPO bestede gelden te versterken, draagt de bekendmaking die wordt voorgeschreven door de bepalingen waarvan de geldigheid wordt betwist, bij tot een doeltreffend gebruik van overheidsmiddelen door de administratie (zie in die zin arrest Österreichischer Rundfunk e.a., reeds aangehaald, punt 81).

70 Bovendien maakt die bekendmaking betreffende het gebruik van de door de betrokken landbouwfondsen betaalde bedragen een betere deelneming van de burgers aan het publiek debat rond de beslissingen over de uitgangspunten van het GLB mogelijk.

71 Doordat zij ertoe strekken de transparantie inzake het gebruik van middelen in het kader van het GLB te bevorderen, streven artikel 44 bis van verordening nr. 1290/2005 en verordening nr. 259/2008 dus een door de Unie erkende doelstelling van algemeen belang na.

72 In de derde plaats moet tevens worden nagegaan of de beperking van de in de artikelen 7 en 8 van het Handvest geformuleerde rechten evenredig is aan het rechtmatig nagestreefde doel (zie met name EHRM, arrest Gillow v Verenigd Koninkrijk van 24 november 1986, série A, nr. 109, § 55, alsook arrest Österreichischer Rundfunk e.a., reeds aangehaald, punt 83).

73 In dat verband merken verzoekers in het hoofdgeding op dat de op grond van artikel 44 bis van verordening nr. 1290/2005 en verordening nr. 259/2008 bekend te maken gegevens derden in staat stellen conclusies te trekken betreffende hun inkomsten. Zij zetten uiteen dat die steun 30 % tot 70 % van de totale inkomsten van de betrokken begunstigden uitmaakt. De rechtmatige belangen van de burger zouden in acht worden genomen door de bekendmaking van anonieme statistische gegevens.

74 Volgens vaste rechtspraak vereist het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene rechtsbeginselen van de Unie, dat de middelen waarmee een handeling van de Unie de nagestreefde doelstelling beoogt te bereiken, passend zijn en niet verder gaan dan daarvoor noodzakelijk is (arrest van 8 juni 2010, Vodafone e.a., C-58/08, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 51 en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

75 Niet in geschil is dat de bekendmaking via het internet van nominatieve gegevens betreffende de betrokken begunstigden en de precieze bedragen die zij uit het ELGF en het ELFPO hebben ontvangen, de transparantie ter zake van het gebruik van de betrokken landbouwsteun kan bevorderen. De terbeschikkingstelling van dergelijke informatie aan de burger versterkt de publieke controle op het gebruik van de betrokken bedragen en draagt bij tot een optimaal gebruik van overheidsmiddelen.

76 Wat de noodzaak van de maatregel betreft, zij eraan herinnerd dat het doel van de betrokken bekendmaking niet kan worden nagestreefd zonder rekening te houden met het feit dat dit doel moet worden verzoend met de in de artikelen 7 en 8 van het Handvest neergelegde fundamentele rechten (zie in die zin arrest van 16 december 2008, Satakunnan Markkinapörssi en Satamedia, C-73/07, Jurispr. blz. I-9831, punt 53).

77 Derhalve dient te worden nagegaan of de Raad van de Europese Unie en de Commissie een evenwichtige afweging hebben gemaakt tussen, enerzijds, het belang van de Unie om ervoor

te zorgen dat haar handelen transparant is en de overheidsmiddelen optimaal worden besteed, en anderzijds de inbreuk op het recht van de betrokken begunstigden op eerbiediging van hun privé-leven in het algemeen, en op bescherming van hun persoonsgegevens in het bijzonder. In dat verband heeft het Hof reeds geoordeeld dat de uitzonderingen op en beperkingen van de bescherming van persoonsgegevens, binnen de grenzen van het strikt noodzakelijke moeten blijven (arrest Satakunnan Markkinapörssi en Satamedia, reeds aangehaald, punt 56).

78 De lidstaten die bij het Hof schriftelijke opmerkingen hebben ingediend, de Raad en de Commissie betogen dat het doel van de krachtens artikel 44 bis van verordening nr. 1290/2005 en verordening nr. 259/2008 verplichte bekendmaking niet zou kunnen worden bereikt met maatregelen die een minder verregaande aantasting meebrengen van het recht van de betrokken begunstigden op eerbiediging van hun privé-leven in het algemeen, en op bescherming van hun persoonsgegevens in het bijzonder. Zou de informatie worden beperkt tot begunstigden van wie de ontvangen steunbedragen een bepaalde drempel overschrijden, dan zou de belastingplichtige geen getrouw beeld krijgen van het GLB. Hij zou immers de indruk krijgen dat slechts „grote” begunstigden steun ontvangen uit de betrokken landbouwfondsen, terwijl de „kleine” begunstigden zeer talrijk zijn. De bekendmaking beperken tot rechtspersonen zou evenmin een goede maatregel zijn. Dienaangaande betoogt de Commissie dat een aantal van de grootste ontvangers van landbouwsteun natuurlijke personen zijn.

79 Ofschoon de belastingplichtigen in een democratische samenleving inderdaad het recht hebben om te worden geïnformeerd over het gebruik van overheidsmiddelen (arrest Österreichischer Rundfunk e.a., reeds aangehaald, punt 85), blijft het een feit dat het voor een evenwichtige afweging van de verschillende betrokken belangen noodzakelijk was dat de betrokken instellingen vóór de vaststelling van de bepalingen waarvan de geldigheid wordt betwist, nagingen of de bekendmaking op één enkele, vrij toegankelijke website per lidstaat, van de nominatieve gegevens betreffende alle betrokken begunstigden en de door ieder van hen uit het ELGF en het ELFPO ontvangen precieze bedragen – zonder dat daarbij onderscheid werd gemaakt naar gelang van de duur, de frequentie, het type en de omvang van de ontvangen steun – niet verder ging dan noodzakelijk was voor de verwezenlijking van de nagestreefde rechtmatige doelstellingen, gelet op met name de aantasting van de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest erkende rechten als gevolg van een dergelijke bekendmaking.

80 Wat de natuurlijke personen betreft die steun ontvangen uit het ELGF en het ELFPO, blijkt evenwel niet dat de Raad en de Commissie een dergelijke evenwichtige afweging hebben willen maken tussen, enerzijds, het belang van de Unie om de transparantie van haar optreden en een optimaal gebruik van overheidsmiddelen te waarborgen en, anderzijds, de fundamentele rechten die in de artikelen 7 en 8 van het Handvest zijn neergelegd.

81 Niets wijst er immers op dat de Raad en de Commissie bij de vaststelling van artikel 44 bis van verordening nr. 1290/2005 en van verordening nr. 259/2008 vormen van bekendmaking van informatie betreffende de betrokken begunstigden in overweging hebben genomen die in overeenstemming zouden zijn met de doelstelling van een dergelijke bekendmaking maar tegelijkertijd het recht van deze begunstigden op eerbiediging van hun privé-leven in het algemeen en op de bescherming van hun persoonsgegevens in het bijzonder minder zouden aantasten, zoals de beperking van de bekendmaking van nominatieve gegevens betreffende die begunstigden naar gelang van de tijdvakken waarin zij steun hebben ontvangen, de frequentie van de steun, of het type en de omvang van die steun.

82 Een aldus beperkte nominatieve bekendmaking zou in voorkomend geval vergezeld kunnen gaan van relevante toelichtingen betreffende de andere natuurlijke personen die uit die Fondsen steun ontvangen en de door hen ontvangen bedragen.

83 De instellingen hadden in het kader van een evenwichtige afweging van de verschillende betrokken belangen dus moeten onderzoeken of de doelstellingen van de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde Unieregelgeving niet hadden kunnen worden verwezenlijkt met een beperkte nominatieve publicatie als bedoeld in punt 81 van het onderhavige arrest. In het bijzonder blijkt niet dat een dergelijke beperking, die een aantal betrokken begunstigden zou behoeden voor een inmenging in hun privé-leven, de burger geen voldoende getrouw beeld zou geven van de door

het ELGF en het ELFPO betaalde steun om de doelstellingen van die regelgeving te kunnen verwezenlijken.

84 De lidstaten die schriftelijke opmerkingen hebben ingediend bij het Hof alsook de Raad en de Commissie verwijzen tevens naar het grote aandeel van het GLB in de begroting van de Unie ter rechtvaardiging van de noodzaak van de krachtens artikel 44 bis van verordening nr. 1290/2005 en verordening nr. 259/2008 verplichte bekendmaking.

85 Dat argument moet worden afgewezen. Er zij aan herinnerd dat de instellingen voorafgaand aan de openbaarmaking van informatie betreffende een natuurlijke persoon een afweging moeten maken tussen het belang van de Unie om de transparantie van haar optreden te waarborgen en de aantasting van de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest erkende rechten. Het doel van openheid mag evenwel niet automatisch de voorrang krijgen op het recht op bescherming van persoonsgegevens (zie in die zin arrest Commissie/Bavarian Lager, reeds aangehaald, punten 75-79), zelfs indien grote economische belangen op het spel staan.

86 Uit het voorgaande blijkt dat de instellingen geen evenwichtige afweging lijken te hebben gemaakt tussen, enerzijds, de doelstellingen van artikel 44 bis van verordening nr. 1290/2005 en van verordening nr. 259/2008 en, anderzijds, de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest aan natuurlijke personen toegekende rechten. Gelet op het feit dat de uitzonderingen op en beperkingen van de bescherming van persoonsgegevens binnen de grenzen van het strikt noodzakelijke moeten blijven (arrest Satakunnan Markkinapörssi en Satamedia, reeds aangehaald, punt 56) en dat maatregelen denkbaar zijn die voor natuurlijke personen een minder ingrijpende aantasting van voormeld fundamenteel recht meebrengen en tegelijkertijd doeltreffend bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de betrokken Unieregelgeving, moet worden vastgesteld dat de Raad en de Commissie, door voor te schrijven dat de namen van alle natuurlijke personen die steun ontvangen uit het ELGF en het ELFPO alsook de precieze door hen ontvangen bedragen moeten worden bekendgemaakt, de door het evenredigheidsbeginsel gestelde grenzen hebben overschreden.

87 Ten slotte moet met betrekking tot de rechtspersonen die steun uit het ELGF en het ELFPO ontvangen en voor zover zij zich kunnen beroepen op de in de artikelen 7 en 8 van het Handvest erkende rechten (zie punt 53 van het onderhavige arrest), worden vastgesteld dat de bekendmakingsverplichting die resulteert uit de bepalingen van de Unieregelgeving waarvan de geldigheid wordt betwist, niet de door het evenredigheidsbeginsel gestelde grenzen overschrijdt. De ernst van de aantasting van het recht op bescherming van de persoonsgegevens verschilt immers naar gelang het gaat om rechtspersonen dan wel om natuurlijke personen. Dienaangaande moet worden opgemerkt dat rechtspersonen reeds onderworpen zijn aan een ruimere verplichting om hen betreffende gegevens bekend te maken. Bovendien zou de verplichting voor de bevoegde nationale autoriteiten om voorafgaand aan de bekendmaking van de betrokken gegevens met betrekking tot iedere rechtspersoon die steun uit het ELGF of het ELFPO ontvangt, te onderzoeken of uit de naam van die rechtspersoon de identiteit van natuurlijke personen blijkt, deze autoriteiten een bovenmatig grote administratieve last opleggen (zie in die zin EHRM, arrest K.U. v Finland van 2 maart 2009, verzoekschrift nr. 2872/02, nog niet gepubliceerd, § 48).

88 In die omstandigheden moeten de unierechtelijke bepalingen waarvan de geldigheid door de verwijzende rechter in vraag wordt gesteld, voor zover zij verband houden met de bekendmaking van gegevens betreffende rechtspersonen, worden geacht een rechtvaardig evenwicht in acht te nemen op het punt van de inaanmerkingneming van de respectieve belangen.

89 Gelet op een en ander moeten artikel 44 bis van verordening nr. 1290/2005 en verordening nr. 259/2008 ongeldig worden verklaard voor zover die bepalingen ten aanzien van natuurlijke personen die steun uit het ELGF en het ELFPO hebben ontvangen, voorzien in de verplichte bekendmaking van persoonsgegevens betreffende iedere begunstigde, zonder dat daarbij een onderscheid wordt gemaakt op basis van relevante criteria, zoals de tijdvakken waarin zij die steun hebben ontvangen, de frequentie, het type en de omvang van de steunverlening.

c) De geldigheid van artikel 42, punt 8 ter, van verordening nr. 1290/2005

90 Er zij aan herinnerd dat artikel 42, punt 8 ter, van verordening nr. 1290/2005 de Commissie uitsluitend machtigt tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen voor artikel 44 bis van deze verordening.

91 Aangezien artikel 44 bis van verordening nr. 1290/2005 om de hierboven uiteengezette redenen ongeldig moet worden verklaard, moet artikel 42, punt 8 ter, van die verordening op dezelfde wijze ongeldig worden verklaard.

92 Mitsdien moet op de eerste vraag en het eerste deel van de tweede vraag worden geantwoord dat de artikelen 42, punt 8 ter, en 44 bis van verordening nr. 1290/2005, alsook verordening nr. 259/2008 ongeldig zijn voor zover deze bepalingen ten aanzien van natuurlijke personen die steun uit het ELGF en het ELFPO hebben ontvangen voorzien in de verplichte bekendmaking van persoonsgegevens betreffende iedere begunstigde, zonder dat daarbij een onderscheid wordt gemaakt op basis van relevante criteria, zoals de tijdvakken waarin zij dergelijke steun hebben ontvangen, de frequentie, het type en de omvang van die steun.

d) Gevolgen in de tijd van de vastgestelde ongeldigheid

93 Er zij aan herinnerd dat het Hof, wanneer dwingende redenen van rechtszekerheid dit rechtvaardigen, ingevolge artikel 264, tweede alinea, VWEU, dat van overeenkomstige toepassing is op krachtens artikel 267 VWEU ingediende verzoeken om een prejudiciële beslissing over de geldigheid van handelingen van de Unie, bevoegd is om van geval tot geval die gevolgen van de betrokken handeling aan te wijzen welke als gehandhaafd moeten worden beschouwd (zie in die zin arrest van 22 december 2008, Regie Networks, C-333/07, Jurispr. blz. I-10807, punt 121 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

94 Gelet op het grote aantal bekendmakingen die in de lidstaten hebben plaatsgevonden op basis van een regelgeving die werd geacht rechtmatig te zijn, moet worden erkend dat de ongeldigheid van de in punt 92 van het onderhavige arrest vermelde voorschriften het niet mogelijk maakt terug te komen op de gevolgen van de bekendmaking van de lijsten van begunstigten van steun uit het ELGF en het ELFPO waartoe de nationale autoriteiten op basis van die voorschriften tijdens de periode vóór de datum van het onderhavige arrest zijn overgegaan.

2. Derde vraag

95 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 18, lid 2, tweede streepje, van richtlijn 95/46 aldus moet worden uitgelegd dat de bekendmaking van de informatie uit hoofde van de artikelen 42, punt 8 ter, en 44 bis van verordening nr. 1290/2005, alsook van verordening nr. 259/2008, pas mag plaatsvinden indien de functionaris voor de bescherming van de persoonsgegevens vóór die bekendmaking een volledig register heeft bijgehouden in de zin van voormeld artikel 18, lid 2, tweede streepje.

96 In dat verband zij eraan herinnerd dat artikel 18, lid 1, van richtlijn 95/46 het beginsel vastlegt van de aanmelding bij de toezichthoudende autoriteit voordat wordt overgegaan tot een of meer volledig of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerkingen van persoonsgegevens die voor de verwezenlijking van een doeleinde of van verscheidene samenhangende doeleinden bestemd zijn. Zoals in punt 48 van de considerans van die richtlijn is uiteengezet „[strekt] de aanmelding bij de toezichthoudende autoriteit tot de openbaarmaking van het doel van de gegevensverwerking en van de belangrijkste kenmerken ervan, opdat een en ander aan de ter uitvoering van [die] richtlijn vastgestelde nationale bepalingen kan worden getoetst”.

97 Artikel 18, lid 2, tweede streepje, van richtlijn 95/46 bepaalt evenwel dat de lidstaten met name kunnen voorzien in vereenvoudigde aanmelding of vrijstelling van deze verplichting tot aanmelding wanneer de voor de verwerking verantwoordelijke een functionaris voor de gegevensbescherming aanwijst. Blijkens de verwijzingsbeslissingen heeft het Land Hessen een dergelijke functionaris aangesteld voor de bekendmaking van gegevens uit hoofde van de artikelen 42, punt 8 ter, en 44 bis van verordening nr. 1290/2005 alsook van verordening nr. 259/2008.

98 Volgens artikel 18, lid 2, tweede streepje, van richtlijn 95/46 heeft de functionaris voor de gegevensbescherming verschillende taken die ervoor zorgen dat inbreuken op de rechten en vrijheden van de betrokkenen door de verwerkingen onwaarschijnlijk zijn. Zo dient de

functionaris onder meer „een register [bij te houden] van de door de voor verwerking verantwoordelijke verrichte verwerkingen, waarin de in artikel 21, lid 2, [van richtlijn 95/46] bedoelde gegevens opgenomen zijn”. Die laatste bepaling verwijst naar artikel 19, lid 1, sub a tot en met e, van die richtlijn.

99 Anders dan de verwijzende rechter stelt, bevat artikel 18, lid 2, tweede streepje, van richtlijn 95/46 evenwel geen bepaling op grond waarvan de functionaris voor de gegevensbescherming verplicht is een register bij te houden waarin de informatie bedoeld in artikel 21, lid 2, van deze richtlijn, gelezen in samenhang met artikel 19, lid 1, sub a tot en met e, ervan, reeds is opgenomen voordat wordt overgegaan tot de betrokken verwerking van de gegevens. Het register waarnaar in artikel 18, lid 2, tweede streepje, van richtlijn 95/46 wordt verwezen moet immers slechts de „verrichte verwerkingen” bevatten.

100 In die omstandigheden kan het door de verwijzende rechter aangehaalde ontbreken van een volledig register voorafgaand aan de verwerking van de gegevens, niet afdoen aan de wettigheid van een bekendmaking zoals die welke wordt verricht op grond van de artikelen 42, punt 8 ter, en 44 bis van verordening nr. 1290/2005, en van verordening nr. 259/2008.

101 Mitsdien moet op de derde vraag worden geantwoord dat artikel 18, lid 2, tweede streepje, van richtlijn 95/46 aldus moet worden uitgelegd dat deze bepaling de functionaris voor de gegevensbescherming niet verplicht om het in deze bepaling bedoelde register bij te houden voorafgaand aan een verwerking van persoonsgegevens, zoals de verwerking waartoe wordt overgegaan op grond van de artikelen 42, punt 8 ter, en 44 bis van verordening nr. 1290/2005, alsook van verordening nr. 259/2008.

3. Vierde vraag

102 Met zijn vierde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 20 van richtlijn 95/46 aldus moet worden uitgelegd dat de bekendmaking van de informatie waartoe op grond van de artikelen 42, punt 8 ter, en 44 bis van verordening nr. 1290/2005, alsook van verordening nr. 259/2008 wordt overgegaan, pas mag geschieden wanneer de in voornoemd artikel 20 bedoelde voorafgaande onderzoeken hebben plaatsgevonden

103 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat artikel 20, lid 1, van richtlijn 95/46 bepaalt dat „[d]e lidstaten [aangeven] welke verwerkingen mogelijk specifieke risico’s voor de persoonlijke rechten en vrijheden inhouden en er zorg voor [dragen] dat zij vóór de aanvang van de verwerking onderzocht worden”.

104 Hieruit volgt dat richtlijn 95/46 de verwerkingen van persoonsgegevens niet algemeen aan een voorafgaand onderzoek onderwerpt. Zoals blijkt uit punt 52 van de considerans van die richtlijn, overwoog de Uniewetgever immers dat „toezicht achteraf door de bevoegde autoriteiten in het algemeen als afdoende moet worden beschouwd”.

105 Wat de verwerkingen betreft die vooraf moeten worden onderzocht, te weten die welke mogelijk specifieke risico’s kunnen inhouden voor de rechten en vrijheden van de betrokken personen, vermeldt punt 53 van de considerans van richtlijn 95/46 dat bepaalde verwerkingen „door hun aard, reikwijdte of doel” dergelijke risico’s kunnen meebrengen. Zelfs indien het de lidstaten vrij staat om in hun nationale wetgeving de verwerkingen die bijzondere risico’s voor de rechten en vrijheden van de betrokken personen kunnen meebrengen nader te preciseren, bepaalt die richtlijn, zoals blijkt uit punt 54 van de considerans ervan dat „het aantal [daarvan] zeer beperkt zou moeten zijn”.

106 Bovendien moet worden opgemerkt dat de verwerkingen van persoonsgegevens die bijzondere risico’s kunnen meebrengen voor de rechten en vrijheden van de betrokken personen, krachtens artikel 27, lid 1, van verordening nr. 45/2001 tevens voorafgaand worden onderzocht wanneer zij worden verricht door instellingen en organen van de Unie. Lid 2 van dat artikel preciseert de verwerkingen die dergelijke risico’s kunnen meebrengen. Gelet op de overeenkomst tussen de bepalingen van richtlijn 95/46 en die van verordening nr. 45/2001 betreffende de voorafgaande onderzoeken, moet de opsomming in artikel 27, lid 2, van deze verordening van de verwerkingen die bijzondere risico’s kunnen meebrengen voor de rechten en vrijheden van de betrokken personen worden geacht relevant te zijn voor de uitlegging van artikel 20 van richtlijn 95/46.

107 De krachtens de artikelen 42, punt 8 ter, en 44 bis van verordening nr. 1290/2005 en verordening nr. 259/2008 verplichte bekendmaking van gegevens lijkt evenwel niet onder een

van de soorten verwerkingen als bedoeld in artikel 27, lid 2, van verordening nr. 45/2001 te vallen.

108 In die omstandigheden moet op de vierde vraag worden geantwoord dat artikel 20 van richtlijn 95/46 aldus moet worden uitgelegd dat deze bepaling de lidstaten niet verplicht om de bekendmaking van informatie waartoe wordt overgegaan op grond van de artikelen 42, punt 8 ter, en 44 bis van verordening nr. 1290/2005, alsook van verordening nr. 259/2008 te onderwerpen aan de in die bepaling bedoelde voorafgaande onderzoeken.

109 Gelet op het antwoord op de vierde vraag, hoeft de vijfde vraag niet te worden beantwoord.

IV – Kosten

110 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

- 1) De artikelen 42, punt 8 ter, en 44 bis van verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad van 21 juni 2005 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1437/2007 van de Raad van 26 november 2007, en verordening (EG) nr. 259/2008 van de Commissie van 18 maart 2008 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 1290/2005 met betrekking tot de bekendmaking van informatie over de begunstigden van financiële middelen uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO), zijn ongeldig voor zover deze bepalingen ten aanzien van natuurlijke personen die steun uit het ELGF en het ELFPO hebben ontvangen voorzien in de verplichte bekendmaking van persoonsgegevens betreffende iedere begunstigde, zonder dat daarbij een onderscheid wordt gemaakt op basis van relevante criteria, zoals de tijdvakken waarin zij dergelijke steun hebben ontvangen, de frequentie, het type en de omvang van die steun.
- 2) De ongeldigheid van de in punt 1 van het dictum vermelde unierechtelijke bepalingen maakt het niet mogelijk terug te komen op de gevolgen van de bekendmaking van de lijsten van begunstigden van steun uit het ELGF en het ELFPO waartoe de nationale autoriteiten op basis van die voorschriften tijdens de periode vóór de datum van het onderhavige arrest zijn overgegaan.
- 3) Artikel 18, lid 2, tweede streepje, van richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens moet aldus worden uitgelegd dat deze bepaling de functionaris voor de gegevensbescherming niet verplicht om het in deze bepaling bedoelde register bij te houden voorafgaand aan een verwerking van persoonsgegevens, zoals de verwerking waartoe wordt overgegaan op grond van de artikelen 42, punt 8 ter, en 44 bis van verordening nr. 1290/2005, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1437/2007, alsook van verordening nr. 259/2008.
- 4) Artikel 20 van richtlijn 95/46 moet aldus worden uitgelegd dat deze bepaling de lidstaten niet verplicht om de bekendmaking van informatie waartoe wordt overgegaan op grond van de artikelen 42, punt 8 ter, en 44 bis van verordening nr. 1290/2005, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1437/2007, alsook van verordening nr. 259/2008 te onderwerpen aan de in die bepaling bedoelde voorafgaande onderzoeken.
ondertekeningen.

Noot

1. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 heeft het in 2000 vastgestelde Handvest van de grondrechten ingevolge art. 6, eerste lid, VEU dezelfde rechtskracht gekregen als de verdragen. Sindsdien vormt het Handvest een verplicht toe te passen grondrechtelijk toetsingskader, niet alleen voor de Unie, maar ook voor de lidstaten bij hun uitvoering van het unierecht (art. 51 Handvest), tenzij bij de totstandkoming van het Verdrag van

Lissabon hierop een uitzondering is bedongen (art. 52, tweede lid, Handvest), zoals door het Verenigd Koninkrijk en Polen is gedaan. Ingevolge het derde lid van artikel 6 VEU maken de grondrechten in het EVRM en die zoals voortvloeiend uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten als algemene beginselen deel uit van het recht van de Unie, terwijl het tweede lid bepaalt dat de Unie als zodanig toe zal treden tot het EVRM.

Sinds de proclamatie ervan in 2000 is sprake van een groeiende betekenis van het Handvest, zowel in de wetgeving als in de grondrechtenjurisprudentie van het Hof van Justitie. Met de inwerkingtreding van het Handvest heeft de grondrechtendimensie in het unierecht een sterke impuls gekregen. De hiervoor opgenomen uitspraak is een belangrijke illustratie van deze ontwikkeling in het bestuursrecht. Hierin staat de verenigbaarheid van de verplichte openbaarmaking door de lidstaten van verleende landbouwsubsidies in de artikelen 42 en 44 van verordening nr. 1290/2005 en de uitvoeringsverordening nr. 259/2008 met de grondrechten op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van persoonsgegevens in respectievelijk de artikelen 7 en 8 van het Handvest centraal. Het Hof concludeert tot partiële ongeldigheid van de betreffende bepalingen en genoemde uitvoeringsverordening, voor zover deze voorzien in de verplichte bekendmaking van persoonsgegevens van natuurlijke personen, nu voor deze categorie van begunstigden niet is voldaan aan het evenredigheids criterium in de beperkingsclausule in art. 52, eerste lid, van het Handvest.

Afgezien van deze toetsing van uniewetgeving op verenigbaarheid met de grondrechten in het Handvest is deze uitspraak tevens van betekenis vanwege de afbakening van de reikwijdte van de artikelen 7 en 8 van het Handvest ter zake van gegevensverwerking ten aanzien van rechtspersonen, alsmede de betekenis van de transparantieplichting van de verantwoordelijke in relatie tot het begrip toestemming van de betrokkene in richtlijn 95/46. Ook voorziet deze uitspraak in een nadere uitleg van de betekenis van de registerplicht van de functionaris van de gegevensbescherming en het bevoegdheidskarakter van een voorafgaand onderzoek. In beide gevallen is geen sprake van een – blokkerende – rechtmatigheidsvoorwaarde van gegevensverwerking.

2. De grondrechtentoetsing door het Hof kent enkele bijzondere elementen. Allereerst de verbreding van de grondrechtentoets in vergelijking met de (toen nog) communautaire wetgever en de Commissie. Uit de opgenomen bepalingen en overwegingen van de verordeningen nrs. 1290/2005, 1437/2007 en 259/2008 blijkt, dat deze bij de (uitvoerings)regeling van de elektronische bekendmakingsplicht van verstrekte landbouwsubsidies uitdrukkelijk hebben beoogd de eisen van de bescherming van persoonsgegevens te verdisconteren. Dit mede op basis van de meervoudige advisering door de Edps (Europese Toezichthouder voor de gegevensbescherming). Zie art. 28 van verordening nr. 45/2001.. De verwijzende rechter, het Verwaltungsgericht Wiesbaden lijkt van eenzelfde perspectief uit te zijn gegaan. Weliswaar is de vraagstelling inzake de geldigheid neutraal gehouden, deze staat echter sterk in het teken van een ongerechtvaardigde aantasting van de bescherming van persoonsgegevens als fundamenteel recht, met name door toespitsing hiervan op de richtlijnen 95/46 (bescherming persoonsgegevens) en 2006/24 (bewaring verkeersgegevens). Het Hof geeft een eigen duiding aan de geldigheidskwestie door in ow. 44 vast te stellen dat de verwijzende rechter *in wezen* (curs. ann.) naar artikel 8 EVRM verwijst. Aldus wordt de grondrechtentoets van de bekendmakingsplicht verbreed met een tweede component: de vraag of deze in overeenstemming is met het grondrecht op persoonlijke levenssfeer (privé-leven). Deze complementaire toetsing is niet nieuw in de jurisprudentie van het Hof. Zie in dit verband de arresten van het Hof van 12 mei 2003, JB 2004/112 (Österreichischer Rundfunk) m.nt. dzz. en van 16 december 2008, JB 2009/52 (Huber/BRD) m.nt. dzz. In deze uitspraken over wetgeving van de lidstaten inzake gegevensverwerking en de verenigbaarheid hiervan met richtlijn 95/46 is door het Hof bepaald dat de - complementaire – toetsing hiervan aan artikel 8 EVRM een zaak van de nationale rechter was. Op dit punt is dan ook sprake van een aanvulling van deze eerdere uitspraken. Voor het geval dat sprake is van een specifieke regeling van gegevensverwerking door de uniewetgever dient de grondrechtentoets derhalve mede de verenigbaarheid hiervan met het grondrecht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer te omvatten. Hiermede stelt het Hof impliciet vast, dat de grondrechtentoets bij de

totstandkoming van de uniewetgeving inzake de hier in het geding zijnde bekendmakingsplicht te beperkt was.

3. De accentuering door het Hof van een tweeledige grondrechtentoets is zeer toe te juichen. De ervaring leert dat het afwegingskader van de algemene regelingen inzake de bescherming van persoonsgegevens, in het bijzonder in richtlijn 95/46, verordening (EG) nr. 45/2001 en Verdrag no. 108 van de Raad van Europa, weliswaar uiterst nuttig is uit een oogpunt van uitgangspunten en afwegingscriteria, echter tekortschiet waar het gaat om de echt principiële kwesties, waarbij een grondrechtelijke afweging in breder verband noodzakelijk is, mede toegespitst op de structuurprincipes van de rechtsstaat. Dit vereiste van een dubbele grondrechtentoets betekent ook, dat anders dan in artikel 10 van de Grondwet het geval is, de grondrechten op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en op bescherming van persoonsgegevens niet gekoppeld kunnen zijn (zie in het bijzonder het tweede lid). De belangrijkste reden om artikel 10 te splitsen in twee zelfstandige grondrechten is de huidige werking van dit grondrechtsartikel. Conformiteit van gegevensverwerking binnen de overheid met de Wbp of een andere privacy-wet geldt thans zonder meer als een deugdelijke beperking van het grondrecht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in de zin van het eerste lid. Aldus wordt tekort gedaan aan de zelfstandige betekenis van het grondrecht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Zie in dit verband tevens het Advies van de Staatscommissie Grondwet van november 2010, kamerstuk 2010/2011, 31570, nr. 17, waarin tot een splitsing van artikel 10 Grw. is geadviseerd.

4. Een tweede opmerkelijk element in deze uitspraak is de op artikel 6, eerste lid, VEU gebaseerde toespitsing van de grondrechtentoetsing door het Hof op de artikelen 7 en 8 van het Handvest, echter onder vaststelling dat het fundamentele recht op bescherming van persoonsgegevens in artikel 8, eerste lid, nauw verband houdt met het in artikel 7 vastgelegde recht op eerbiediging van het privé-leven. Artikel 8, tweede lid, noemt de voorwaarden voor een rechtmatige gegevensverwerking. De grondrechtelijke aanspraken in de artikelen 7 en 8 kunnen worden beperkt op grond van de beperkingsclausule in artikel 52 van het Handvest. Met het oog op artikel 53 van het Handvest, onder meer bepalend dat het Handvest niet kan afdoen aan de werking van het EVRM, stelt het Hof vervolgens vast dat de eerbiediging van het in de artikelen 7 en 8 Handvest erkende recht op persoonlijke levenssfeer bij de verwerking van persoonsgegevens betreffende geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke personen alsook de ter zake geldende beperkingscriteria in artikel 52 Handvest, overeenkomen met aanspraken en beperkingscriteria onder artikel 8 EVRM. Naar uit deze uitspraak blijkt put het Hof met betrekking tot de betekenis en afbakening van de artikelen 7 en 8 van het Handvest mede uit de op artikel 8 EVRM jo. het Verdrag 108 van de Raad van Europa toegespitste jurisprudentie van het EHRM. Treffende voorbeelden in deze uitspraak zijn de overwegingen 52 over de afbakening van aanspraken inzake gegevensbescherming tot natuurlijke personen en 59 inzake de concretisering van het begrip persoonlijke levenssfeer met het oog op beroepsmatige activiteiten.

Een en ander betekent niet dat, anders dan in staatsrechtelijke kring wel wordt gehoord, het Handvest in vergelijking met het EVRM geen aanvullende rechtsbescherming zou (kunnen) bieden. Die optie is er zeker. Artikel 53 garandeert het EVRM-grondrechtenniveau, het Handvest kan daar echter bovengaan en doet dat op onderdelen ook. Er zijn sterke aanwijzingen dat nieuwe verbindendheid van het Handvest, zowel op unieniveau als met betrekking tot de lidstaten, zal resulteren in een verdere vergoedrechtelijking van het unierecht en dus ook van het (nationale) Europees bestuursrecht. Zie in dit verband de Mededeling van de Commissie van 19 oktober 2010 (COM(2010) 573 final) inzake de totstandbrenging van een Europese grondrechtencultuur en een strategie van daadwerkelijke effectuering van grondrechtsaanspraken van de burgers.

5. Een van de belangrijkste onderdelen van deze uitspraak is de afbakening van het toepassingsbereik van de bescherming inzake gegevensverwerking in de artikelen 7 en 8 van het Handvest. De publicatieplicht is toegesneden op de generieke term “begunstigde” en betreft derhalve zowel rechtspersonen als natuurlijke personen. Het Hof stelt vast dat slechts twee categorieën van begunstigten een aanspraak op bescherming van persoonsgegevens onder deze

grondrechten geldend kunnen maken, te weten: (a) de categorie van de natuurlijke personen en (b) de groep van rechtspersonen voor zover uit de officiële naar de identiteit van een of meer natuurlijke personen blijkt, met andere woorden sprake is van vereenzelviging van een rechtspersoon met een of meerdere specifieke natuurlijke personen. De categorie van overige rechtspersonen kan op dit punt dus geen aanspraak op grondrechtenbescherming maken. Deze afbakening is sluitend met betrekking tot artikel 8 van het Handvest. Met betrekking tot artikel 7 Handvest geldt evenwel, dat deze derde categorie van rechtspersonen hieraan weliswaar geen grondrechtelijke gegevensbescherming kan ontnemen, maar wel op andere onderdelen grondrechtsbescherming kan invoeren. Dat geldt in het bijzonder voor het mede door artikel 7 Handvest ook aan rechtspersonen gegarandeerde huisrecht.

Overigens geldt de gelijkstelling in grondrechtelijke gegevensbescherming van natuurlijke personen en met natuurlijke personen te vereenzelvigen rechtspersonen niet onverkort. Het Hof differentieert immers tussen beide categorieën op het punt van de toepassing van het evenredigheidsbeginsel in de beperkingsclausules. Proportionaliteit tussen doel en middel wordt bij deze specifieke categorie van rechtspersonen eerder aangenomen, met name in situaties dat de selectie van dit type rechtspersonen met hoge bestuurslasten gepaard gaat. In het voorliggende geval concludeert het Hof wel tot ongeldigheid van de bekendmakingsregeling voor de categorie van natuurlijke personen binnen de kring van begunstigden, maar geldt dit niet voor met natuurlijke personen te vereenzelvigen rechtspersonen.

6. De betekenis van deze afbakening van en differentiatie in aanspraken gaat verder dan de grondrechten in kwestie. Gezien het streven naar systematische consistentie in de jurisprudentie van het Hof is aannemelijk, dat deze uitleg tevens van betekenis is voor de afbakening van het toepassingsbereik van de algemene regelgeving inzake gegevensbescherming, met name via concretisering van het begrip persoonsgegevens in richtlijn 95/46, de Wbp en in andere privacywetten.

Zie in dit verband ook de naar richtlijn 95/46 verwijzende toelichting op artikel 8 van het Handvest in samenhang met de interpretatiebepaling in artikel 6, eerste lid, VEU.

Het voorgaande geldt ook voor de afbakening en toepassing van de (relatieve) weigeringsgrond persoonlijke levenssfeer in artikel 10, tweede lid, aanhef en sub e, van de Wob en de (absolute) weigeringsgrond met betrekking tot bijzondere persoonsgegevens in artikel 10, eerste lid, aanhef en sub d, van de Wob.

7. Het Hof stelt vast dat sprake is van een aantasting van de bij de artikelen 7 en 8 van het Handvest toegekende rechten. Wat artikel 7 betreft is de aard van de gegevens en het feit dat de ontvangen steun dikwijls een aanzienlijk deel van het persoonlijk inkomen betreft reden om de bekendmakingsplicht als inmenging in het privé-leven van begunstigden te kwalificeren. Dat inkomensgegevens ook bij het Hof als privacygevoelig gelden bleek reeds eerder uit het hiervoor genoemde arrest-Österreichischer Rundfunk. De aangenomen inbreuk op artikel 8 vloeit voort uit het feit dat de bekendmakingsplicht een onder lid 2 van dit artikel vallende verwerking van persoonsgegevens is.

Van een dergelijke inbreuk is geen sprake indien de betrokkene toestemming voor de gegevensverwerking geeft. Vandaar dat het Hof moet oordelen over de door het Land Hessen aangevoerde stelling dat betrokkenen toestemming gegeven zouden hebben omdat zij bij hun aanvraag gebruik maakten van een aanvraagformulier met daarop de vermelding dat subsidies bij toekenning elektronisch op de website gepubliceerd dienden te worden. Opneming van een dergelijke mededeling is voorgeschreven in de bekendmakingsregeling, op advies van de Edps. Terecht constateert het Hof dat de betreffende regeling niet beoogt om de gegevensverwerking te baseren op de toestemming van betrokkene. Door gebruik te maken van een dergelijk aanvraagformulier erkent een verzoeker slechts dat de verplichting tot elektronische publicatie hem bekend was. Er is dus geen sprake van een toestemming als grondslag van rechtmatige gegevensverwerking. Deze constatering van het Hof als onderdeel van de grondrechtentoets spoort met het onderscheid in richtlijn 95/46 en Wbp tussen enerzijds de informatieplicht van de verantwoordelijke jegens de betrokkene, als voorwaarde voor het kunnen effectueren van diens rechtspositie, in het bijzonder de rechten van verzet, inzage en correctie, en anderzijds de

toestemming van betrokkene met betrekking tot een concrete gegevensverwerking en de daaraan te stellen eisen uit een oogpunt van “informed consent”. Het Hof maakt in deze uitspraak terecht duidelijk dat er geen ruimte is voor een vorm van “implied consent”, ook niet waar het gaat om grondrechtsaanspraken. Hoewel niet nieuw, kan deze uitspraak toch een nuttige signaalfunctie hebben voor de bestuursrechtelijke uitvoeringspraktijk.

8. De toetsing op de rechtvaardiging van de grondrechteninbreuk op grond van art. 52, eerste lid, van het Handvest spitst het Hof toe op een tweetal aspecten. In de eerste plaats de vraag of sprake is van een door de Unie erkende doelstelling van algemeen belang. Die vindt het Hof in het beginsel van openheid, zoals vastgelegd in de artikelen 1 en 10, derde lid, VEU en in art. 15 VWEU. Het gaat hierbij primair om de bevordering van actieve openbaarheid als waarde en intentie, ter onderscheiding van de in het derde lid van art. 15 geregelde openbaarheid op verzoek via toegang tot documenten. Laatstgenoemde aanspraak is tevens als grondrecht vastgelegd in art. 42 van het Handvest.

Vervolgens komt de vraag aan de orde of de beperking van grondrechtsaanspraken door de bekendmakingsplicht evenredig is aan dit door het Hof geaccepteerde doel van transparantie in de GLB-subsidieverlening. Deze toets is toegespitst op een evenwichtige afweging van het belang van de Unie bij transparantie enerzijds en aantasting van de door de art. 7 en 8 Handvest erkende rechten anderzijds, ervan uitgaande dat de beperkingen van de bescherming van persoonsgegevens binnen de grenzen van het strikt noodzakelijke moeten blijven. Het Hof is van oordeel dat niet blijkt van een evenwichtige belangenafweging door Raad en Commissie. Deze instellingen hadden met name moeten onderzoeken of de doelstellingen van de unieregeling niet via een beperktere publicatieplicht realiseerbaar was, in het bijzonder door onderscheid te maken op basis van relevante criteria, zoals tijdvakken van subsidieverstrekking, de frequentie, het type en de omvang van die steun. Nu dit achterwege gebleven is concludeert het Hof dat de door het evenredigheidsbeginsel gestelde grenzen overschreden zijn. Het Hof verklaart de bepalingen inzake de verplichte bekendmaking van persoonsgegevens betreffende iedere begunstigde dan ook voor ongeldig, met een rechtswerking vanaf het tijdstip van deze uitspraak.

Uit de redengeving van het Hof blijkt dat geen sprake is van een definitief verbod op de publicatie van subsidiegegevens van natuurlijke personen. De kern van ‘s Hof's onderdeel is dat Raad en Commissie het zich te gemakkelijk hebben gemaakt, derhalve hun vanuit het grondrechtelijke proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel ingekleurde onderzoeks- en motiveringsplicht te licht hebben opgevat. Het is nu aan de uniewetgever om te bepalen op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan dit oordeel. Met name voor welke categorieën van subsidieontvangers zonder rechtspersoonlijkheid publicatie zinvol blijft, en hoe deze kan worden gestructureerd en voorzien van relevante toelichtingen om de inbreuk op de art. 7 en 8 voor betrokkenen te minimaliseren.

In breder verband bezien is deze uitspraak in het bijzonder relevant uit een oogpunt van concretisering van de door uniewetgever en het Hof aan te leggen grondrechtentoets. Daarbij gaat het zowel om de selectie van de relevante grondrechten (zie hiervoor), als om de hieromtrent door Het Hof aan de uniewetgever gestelde onderzoeks- en motiveringseisen, primair toegesneden op de aspecten geschiktheid, noodzakelijkheid en subsidiariteit in het evenredigheidsbeginsel.

9. Kom ik nu aan de uitvoering van de bekendmakingsplicht in ons eigen land en de door deze uitspraak opgeroepen vragen.

De elektronische publicatieverplichting inzake subsidieverlening op basis van het Europees Landbouwarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) op basis van genoemde verordeningen is sinds 2006 op nationaal niveau geïmplementeerd via de Beleidsregel openbaarmaking subsidie gegevens gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid (Stcrt. 2006, nr. 84, 2007, nr. 82 en 2008, nr. 103) en een sindsdien jaarlijks vast te stellen ministeriële regeling op grond van art. 8 van de Wob (actieve

openbaarmaking), met als laatste het Besluit openbaarmaking subsidiegegevens gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid 2009 van 2 maart 2010, Stcrt. 2010, nr. 3446. Deze regelingen hebben geen jurisprudentie uitgelokt.

Wel is er rechtspraak met betrekking tot een Wob-besluit van de minister van LNV tot openbaarmaking van 23 augustus 2005, Stcrt. 2005, nr. 163, inzake subsidiegegevens in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Zie omtrent de tegen deze openbaarmaking ingestelde beroepen de (gecoördineerde) uitspraken van de Vrznr. van de rechtbank Assen van 15 september 2005, LJN:AU2709, de Vrznr. van de rechtbank Utrecht van 20 september 2005, LJN: AU2892 en LJN: AU2894 en de Rechtbank Arnhem van 6 november 2007, LJN: BB8592. De afwijzing van het verzoek van een maatschap tot het treffen van een voorlopige voorziening door de Vrznr. van de rechtbank Assen was mede gebaseerd op de verwachting dat het door de minister van LNV genomen besluit tot openbaarmaking in beroep overeind zou blijven. In het verlenge van vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak (ABRvS van 17 juli 2002, LJN: AE5445) zou een beroep op de ingeroepen weigeringsgrond persoonlijke levenssfeer (art. 10, tweede lid, sub e, Wob) immers naar verwachting worden verworpen, omdat deze niet in het geding is bij gegevens inzake het beroepshalve functioneren van een agrarisch bedrijf. De uitspraak van de Vrznr. van de rechtbank Utrecht onder LJN: AU2894, betreft waarschijnlijk een particuliere landgoedeigenaar. Hierin wordt het verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening met een overeenkomstige motivering afgewezen. De uitspraak van de Vrznr. van de rechtbank Utrecht onder LJN: AU2892 betrof de subsidiegegevens van een rechtspersoon, evenals de uitspraak in beroep van de rechtbank Arnhem. In deze zaken is geen beroep gedaan op de privacy-weigeringsgrond.

Zie in dit verband tevens de Wob-uitspraak van de ABRvS van 1 september 2004, AB 2004, 377 m.nt. PJS, inzake de weigering van openbaarmaking van documenten betreffende het traceringsonderzoek naar mond- en klauwzeer op 18 bedrijven in Kootwijkerbroek. Gelet op het zakelijke karakter van de gegevens is de Afdeling van oordeel dat niet de weigeringsgrond persoonlijke levenssfeer (art. 10, tweede lid, aanhef en sub e) van toepassing is, maar de weigeringsgrond onevenredige benadeling (sub g).
<http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=AU2709>

10. Uit de uitspraak van de ABRvS van 31 mei 2006, JB 2006/218 m.nt. dzz. (Nijkerk) blijkt, dat een besluit tot actieve openbaarmaking ex art. 8 van de Wob als een besluit in de zin van art. 1:3, eerste lid, Awb geldt, dus vatbaar is voor bezwaar en beroep, indien hierbij een belang in de zin van art. 10 Wob in het geding is. Gezien het voorgaande is aannemelijk dat indien een individuele landbouwer of een maatschap beroep zou hebben ingesteld tegen een besluit tot actieve openbaarmaking van landbouw-subsidiegegevens, onder verwijzing naar de privacy-weigeringsgrond in art. 10, tweede lid, aanhef en sub e, de bestuursrechter op overeenkomstige wijze geoordeeld zou hebben, het beroep derhalve zou hebben verworpen.

In de hiervoor opgenomen uitspraak van het Hof is dit anders. Hieruit blijkt dat het Hof de grondrechtelijke bescherming in de artikelen 7 en 8 Handvest in beginsel mede van toepassing acht op beroeps- en bedrijfsmatige persoonsgegevens. Dit betekent dat voor zover de Wob wordt toegepast als implementatiewet van unierechtelijke openbaarmakingsverplichtingen met een beroeps- of bedrijfsmatige inslag – maar ook overigens -, er aanleiding is om de Afdelingsjurisprudentie inzake de weigeringsgrond persoonlijke levenssfeer in artikel 10, tweede lid, aanhef en sub e, in het licht van deze uitspraak van het Hof jo. de betreffende jurisprudentie van het EHRM te heroverwegen. In mijn visie betekent dit dat het toepassingsbereik van deze weigeringsgrond weliswaar ruimer wordt, maar niet hoeft te betekenen dat de openbaarmaking van dit type gegevens eerder geweigerd wordt. In de belangenafweging zal immers tevens de aard van de betreffende informatie verdisconteerd dienen te worden. En zoals ook deze uitspraak van het Hof bevestigt varieert de aanspraak op weigering van openbaarmaking met de mate van de privacy-inbreuk.

Het voorgaande betekent niet dat de huidige implementatie van de bekendmakingsplicht van verstrekte landbouwsubsidies via een ministeriële regeling op basis van artikel 8 van de Wob

zonder bedenkingen is. Nu sprake is van een structurele, want periodieke en verplichte openbaarmaking van subsidiegegevens, is sprake van een oneigenlijk gebruik van de Wob als verstrekkinggrondslag.

Met de Mededeling van de Europese Commissie over het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid voor de periode 2014-2020 is het startsein gegeven voor de onderhandelingen in de Raad over een ingrijpende herziening van het GLB. Zie in dit verband de Kabinetsreactie op de Commissiemededeling van 26 november 2010, kamerstukken 2010/2011, 28625, nr. 108, en het verslag van de Landbouw- en Visserijraad op 13 en 14 december 2010, kamerstukken 2010/2011, 21501-32, nr. 427.

Een ingrijpende wijziging van de Europese subsidieverordeningen is daarom aannemelijk. Het verdient aanbeveling om bij continuering van de elektronische publicatieverplichtingen van de lidstaten inzake toegekende GLB-subsidies de implementatie hiervan op nationaal niveau op een andere wettelijke grondslag dan de Wob te baseren. Daarbij is zowel te denken aan zelfstandige informatiewetgeving voor het LNV-domein als aan de opnemings van een specifieke voorziening in de Kaderwet LNV-subsidies. Afgezien van het oneigenlijke gebruik van de Wob biedt specifieke wetgeving het voordeel dat de aspecten van openbaarheid en gegevensbescherming beter met elkaar in evenwicht gebracht kunnen worden.

11. Voor de tussenperiode tot de vaststelling van nieuwe subsidiewetgeving door de uniewetgever geldt, dat de bestaande beleidsregels aangepast dienen te worden, evenals nieuwe ministeriële publicatieregelingen, in die zin dat de elektronische publicatieverplichting wordt beperkt tot het segment van aan rechtspersonen verleende GLB-subsidies. Nu het Hof heeft uitgesproken dat de huidige publicatie van aan begunstigden zonder rechtspersoonlijkheid verstrekte subsidies niet verenigbaar is met de artikelen 7 en 8 van het Handvest, is een continuering van publicatie van subsidiegegevens van natuurlijke personen op grond van art. 8 van de Wob uitgesloten, want onrechtmatig, met het risico van aansprakelijkheidsstelling van de Staat op grond van onrechtmatige wetgeving.

G. Overkleef-Verburg