

EU-GvEA 8 november 2007, zaaknr. T-194/04

<http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=nl&Submit=Zoeken&numaff=T-194/04>

Artt.: artt. 255 en 286 EG, artt. 4, lid 1, aanhef en sub b en lid 2, derde streepje en art. 6, lid 1, van verordening nr. 1049/2001, artt. 2, 5, 8 en 18 van verordening nr. 45/2001, richtlijn 95/46/EG, art. 6, lid 2, EU, art. 8 EVRM en artt. 7, 8 en 42 Handvest van de grondrechten.

Trefw.: toegang tot documenten, Eurowob, lijst van deelnemers, persoonlijke levenssfeer, bescherming van persoonsgegevens, documenten die persoonsgegevens bevatten, aantonen doel en specifiek belang, nakoming van een wettelijke verplichting, recht op bezwaar, gevoelige gegevens, participatie als vertegenwoordiger vs. op persoonlijke titel, bescherming van het doel van inspecties, onderzoeken en audits

Samenvatting

Het ingestelde beroep betreft de door de Commissie geweigerde openbaarmaking van een lijst van deelnemers aan een bijeenkomst (Europese en Britse ambtenaren en vertegenwoordigers van de organisatie van brouwerijen) in het kader van een door de Commissie op klacht van appellant geïnitieerde inbreukprocedure tegen het VK. De centrale rechtsvraag in dit arrest is de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en van persoonsgegevens in de toepassing van verordening nr. 1049/2001 (Eurowob), toegespitst op de invulling van de uitzonderingsgrond in art. 4, eerste lid, aanhef en sub b, hiervan (de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu, in het bijzonder gelet op de Gemeenschapswetgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens).

De weigering van de Commissie tot openbaarmaking van de op grond van 6, eerste lid van verordening nr. 1049/2001 opgevraagde deelnemerslijst was gebaseerd op een cumulatieve toepassing van de verordeningen nrs. 1049/2001 (toegang tot documenten) en 45/2001 (bescherming persoonsgegevens), in het bijzonder op (a) art. 18 van verordening nr. 45/2001 (recht van bezwaar), uitgaande van voorafgaande toestemming van betrokkenen, en (b) doorwerking van art. 8 van deze verordening (criteria derdenverstrekking binnen de EG) in art. 4, eerste lid, sub b, van verordening nr. 1049/2001: “Aangezien verzoekster noch een uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd doel, noch de noodzaak van een dergelijke openbaarmaking had aangetoond, was niet voldaan aan de vereisten van artikel 8 van deze verordening en gold de uitzondering van artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1049/2001.”

Over de onderlinge verhouding en afbakening in werkingssfeer van de verordeningen nrs. 1049/2001 en 45/2001 oordeelt het Gerecht, dat sprake is van verschillende doelstellingen, dat de toegang tot “documenten die persoonsgegevens bevatten” onder de werkingssfeer van verordening nr. 1049/2001 valt, dat deze verordening voorziet in een specifieke uitzonderingsgrond met betrekking tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en van persoonsgegevens en dat bij het beoordelen van deze uitzonderingen rekening gehouden moet worden met de beginselen van de communautaire wetgeving betreffende de bescherming van persoonsgegevens, dus ook met de in verordening nr. 45/2001 neergelegde beginselen. In het voorliggende geval zijn relevant: de begripsdefinities in art. 2, a en b (persoonsgegeven en verwerking van persoonsgegevens) en de artt. 5, aanhef en sub a en b (criteria rechtmatige gegevensverwerking), 8, aanhef en sub b (criteria derdenverstrekking binnen de EG) en 18 (recht van bezwaar betrokkene). Inzake de rechtmatigheid van verwerking bepaalt het Gerecht dat toepassing van verordening nr. 1049/2001 geldt als nakoming van een wettelijke verplichting in de zin van art. 5, sub b van verordening nr. 45/2001, zodat het verlenen van toegang tot documenten als vorm van gegevensverwerking in beginsel rechtmatig is. Deze kwalificatie heeft voorts tot gevolg, dat aan betrokkene in beginsel geen recht van bezwaar (verzet) toekomt ex art. 18 van verordening nr. 45/2001, hoewel bij de toepassing van art. 4, eerste lid, sub b, verordening nr. 1049/2001 wel rekening gehouden dient te worden met de gevolgen van openbaarmaking voor betrokkene. Voorts bepaalt het Gerecht dat art. 6, eerste lid, van verordening nr. 1049/2001 derogeert aan artikel 8, sub b, van verordening nr. 45/2001 omdat de hierin opgenomen verplichting van de ontvanger om de noodzaak van gegevensverstrekking aan te tonen in strijd is met de doelstelling van verordening nr. 1049/2001, te weten een zo ruim

mogelijke toegang van het publiek tot de documenten van de instellingen. Vervolgens komt de grondrechtelijke dimensie aan bod. Onder verwijzing naar het 's Hofs arrest inzake Österreichischer Rundfunk (JB 2004, 112) benadrukt het Gerecht dat de bepalingen van verordening nr. 45/2001, voor zover zij de verwerking regelen van persoonsgegevens die afbreuk kunnen doen aan de fundamentele vrijheden, met name aan het recht op persoonlijke levenssfeer, noodzakelijkerwijs moeten worden uitgelegd op basis van de grondrechten, in het bijzonder van art. 8 EVRM, zoals uitgelegd in de jurisprudentie van het EHRM. Die eis geldt ook voor verordening nr. 1049/2001: "Vastgesteld moet worden dat, conform artikel 6, lid 2, EU, elk krachtens verordening nr. 1049/2001 genomen besluit in overeenstemming moet zijn met artikel 8 EVRM. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat verordening nr. 1049/2001 overeenkomstig artikel 255, lid 2, EG, de algemene beginselen vaststelt en de beperkingen op grond van openbare of particuliere belangen betreffende het recht op toegang tot documenten. Bijgevolg voorziet artikel 4, lid 1, sub b, van deze verordening in een uitzondering ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu." Vervolgens geeft het Gerecht enkele interpretatie-instructies. De uitzondering in art. 4, eerste lid, sub b, van verordening nr. 1049/2001 heeft enkel betrekking op persoonsgegevens die de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu concreet en daadwerkelijk kunnen ondermijnen, hetgeen een onderzoek in concreto vergt, met inachtneming van alle relevante omstandigheden van het geval. Het feit dat het begrip privéleven in art. 8 EVRM door het EHRM ruim is uitgelegd betekent niet, dat alle persoonsgegevens noodzakelijkerwijs onder het begrip persoonlijke levenssfeer vallen. In artikel 4, lid 1, sub b, gaat het om persoonsgegevens die door hun aard de persoonlijke levenssfeer van betrokkene kunnen ondermijnen. Als zodanig kunnen volgens het Gerecht de categorieën van gevoelige gegevens, zoals die waaruit de raciale of etnische afkomst, de godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging of de gezondheid of het seksueel gedrag blijken, in de zin van art. 10 verordening nr. 45/2001 worden aangemerkt. In het perspectief van deze overwegingen toetst het Gerecht vervolgens of de deelnemerslijst op grond van art. 4, eerste lid, sub b, verordening nr. 1049/2001 kon worden geweigerd. Het Gerecht stelt vast dat openbaarmaking van de betrokken namen niet tot inmenging in en ondermijning van de persoonlijke levenssfeer en integriteit van de deelnemers aan de bewuste vergadering leidt en de Commissie ten onrechte heeft aangenomen dat genoemde uitzonderingsgrond van toepassing was. Bepalend is, dat betrokkenen niet op persoonlijke titel hebben geparticipeerd, maar als vertegenwoordiger van hun organisatie, terwijl de deelnemers er niet van mochten uitgaan dat de door hen naar voren gebrachte standpunten, namens en voor rekening van de entiteiten die zij vertegenwoordigden, vertrouwelijk zouden worden behandeld. Derhalve concludeert het Gerecht, dat de Commissie, door in het bestreden besluit vast te stellen dat verzoekster noch een uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd doel heeft aangetoond, noch de noodzaak van openbaarmaking van de namen van vijf participanten die zich nadien tegen openbaarmaking van hun identiteit hebben verzet, blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.

Vervolgens toetst het Gerecht of de Commissie het weigeringsbesluit heeft kunnen nemen op grond van de uitzondering van art. 4, tweede lid, derde streepje: ondermijning van de bescherming van het doel van inspecties, onderzoeken en audits. Het gerecht verwijst naar zijn arrest in de zaak Franchet en Byk/Commissie (JB 2006, 266). De Commissie heeft niet aangetoond dat het doel van het onderzoek in de inbreuk-procedure concreet en daadwerkelijk in gevaar zou zijn gebracht door de openbaarmaking van de deelnemerslijst, zes jaar na beëindiging hiervan. De niet-nakomingsprocedure voorziet niet in vertrouwelijke behandeling voor participanten, met uitzondering van de klager. De ingeroepen uitzonderingsgrond is dus niet van toepassing.

Op basis van het voorgaande wordt het bestreden besluit nietig verklaard.

Noot

1. Naar dit arrest is lang uitgezien. Kern ervan is de vraag of en in hoeverre een verzoek om openbaarmaking van de lijst van deelnemers aan een vergadering van Europese en Britse ambtenaren met vertegenwoordigers van een organisatie van brouwers op grond van verordening nr. 1049/2001 (Eurowob), tevens is onderworpen aan het regime van verordening nr. 45/2001 indien de openbaarmaking de verstrekking van persoonsgegevens aan een derde impliceert. Het

Gerecht geeft in dit arrest een nadere uitleg van artikel 4, eerste lid, sub b, van verordening nr. 1049/2001, de uitzonderingsgrond betreffende: “de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu, in het bijzonder gelet op de Gemeenschapswetgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens”. De Commissie heeft haar weigeringsbesluit op twee uitzonderingsgronden van de Eurowob gebaseerd: het genoemde artikel 4, eerste lid, sub b, en artikel 4, lid 2, derde streepje: het doel van inspecties, onderzoeken en audits. In deze noot concentreer ik me op eerstgenoemde weigeringsgrond en daarmee samenhangende kwesties inzake doorwerking van het regime van bescherming van persoonsgegevens in de toepassing van de Eurowob.

Het belang van deze uitspraak van het Gerecht reikt verder dan de ontwikkeling van het informatierecht als onderdeel van het Europees bestuursrecht, omdat dit arrest tevens doorwerkt in het nationale recht. Begrippenkader, systematiek en materiële bepalingen van verordening nr. 45/2001 komen in belangrijke mate overeen met die in richtlijn 95/46/EG, de richtlijn die ten grondslag ligt aan de Wbp. Uitgaande van consistentie in Europese rechtspraak is een uitleg van onderdelen van deze verordening derhalve tevens bepalend voor de uitleg van parallelle elementen in de richtlijn en - op basis van de verplichting van richtlijnconforme interpretatie – ook voor de interpretatie van de Wbp en andere algemene en specifieke informatieregelingen, waaronder de Wob. Dat werkt ook andersom. Vgl. de bespreking door het Gerecht van de betekenis voor deze zaak van ‘s Hofs arresten *Österreichischer Rundfunk* (JB 2004, 112, m.nt. dzz.) en *Lindqvist* (JB 2004, 114 m.nt. dzz.), uitgelokt in het kader van prejudiciële procedures over de betekenis van de richtlijn (ow. 127 t/m 129).

2. De betekenis van dit arrest ligt tevens in grondrechtelijke dimensie ervan, toegespitst op art. 8 EVRM, tegen de achtergrond van de artikelen 7, 8 en 42 van het EU-Handvest van de grondrechten. Vgl. het Protocol betreffende artikel 6, tweede lid, EU bij het Verdrag van Lissabon (2007/C 306/01) en de ondertekening en herproclamatie van het Handvest van de grondrechten door de voorzitters van de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad op 12 december 2007. Het Handvest krijgt rechtswerving bij de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. Tot dat tijdstip is sprake van indirecte rechtswerving op basis van art. 6, tweede lid, EU. Zie mijn bijdrage over de doorwerking van het Handvest in de jurisprudentie van HvJ en GvEA in de Koekkoekbundel, Nijmegen 2005. Dit arrest vormt een aanvulling op deze grondrechtenjurisprudentie. Relevant is dat het bij de artikelen 8 (bescherming van persoonsgegevens) en 42 (toegang tot documenten) Handvest gaat om nieuwe grondrechten, die als zodanig niet in het EVRM zijn opgenomen.

3. Hoewel dat uit de tekst niet blijkt, geeft het Gerecht in dit arrest indirect een (uitgelokt) oordeel over de interpretatie en opvattingen omtrent (complementaire) gelding van verordeningen nrs. 45/2001 en 1049/2001 van de Edps (European Data Protection Supervisor, hfdst. V verordening nr. 45/2001), als interveniënt in deze procedure (ow. 65), en van de Artikel 29-Werkgroep van nationale toezichthouders inzake de bescherming van persoonsgegevens (art. 29 richtlijn 95/46/EG), waaronder het Cbp. Daarbij gaat het met name om interpretatiekader en richtsnoeren in het rapport “Public access to documents and data protection” van juli 2005 van de Edps (www.edps.europa.eu) en Advies 5/2001 van 17 mei 2001 van de Art. 29-Werkgroep in reactie op een Speciaal verslag van de Europese Ombudsman inzake een eerdere klacht van Bavarian Lager Company over een weigering van openbaarmaking (ec.europa.eu/justice_home/). Van de conclusies van het rapport van de Art. 29-Werkgroep hebben de Zweedse, de Deense en de Finse toezichthouders zich overigens uitdrukkelijk gedistantieerd. Zie met betrekking tot de eerdere klacht van Bavarian Lager Company bij de Europese Ombudsman ow. 27 t/m 33 en diens kritiek op de uitleg van verordening en richtlijn bescherming persoonsgegevens in zijn brief van 30 september 2002 aan de voorzitter van de Commissie (www.ombudsman.europa.eu), in het bijzonder omtrent de onjuiste opvatting dat er een algemeen recht zou bestaan om anoniem deel te nemen aan publieke activiteiten (vgl. de hiermee overeenstemmende positie van de Edps in ow. 66, laatste zin).

4. Richtlijn 95/46/EG is in de Wob geïmplementeerd door opnemings van een nieuwe absolute weigeringsgrond voor bijzondere persoonsgegevens in art. 10, eerste lid, sub d, (Stb. 2001, 180).

Voorts geldt een op de Wob gebaseerde openbaarmaking van persoonsgegevens - als wettelijke verplichting - in beginsel als rechtmatige gegevensverwerking op grond van art. 8, aanhef en sub c, Wbp. Wat de verhouding tussen deze wetten betreft is echter sprake van toenemende druk om het verstrekkingenregime van de Wbp interpretatief te incorporeren in de relatieve weigeringsgrond “de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer” in art. 10, tweede lid, sub e, Wob. Zie mijn noten bij ABRvS 18 juli 2007, JB 2007, 180 en ABRvS 7 november 2007, JB 2007, 226 en de door het Cbp aangekondigde notitie over de verhouding van Wbp en Wob (Cbp Richtsnoeren, Publicatie van persoonsgegevens op internet, december 2007). Het communautaire recht kent ten aanzien van de verhouding van openbaarheids- en privacywetgeving slechts interpretatiebeginselen. Zie pnt. 11 considerans bij verordening nr. 1049/2001 en pnt. 15 considerans bij verordening nr. 45/2001 in relatie tot de artt. 255 jo. art. 4, eerste lid, sub b, verordening 1049/2001 en 286 EG, alsmede pnt. 72 richtlijn 95/46/EG. In dit arrest geeft het Gerecht invulling aan de hierin geformuleerde uitgangspunten.

5. De overwegingen van het Gerecht vallen in vijf groepen uiteen. In de punten 90 t/m 94 worden enkele algemene uitgangspunten herhaald betreffende het recht op toegang tot documenten op grond van verordening nr. 1049/2001. Dit in samenhang met het uitgangspunt van de Commissie, dat via het hierin opgenomen art. 4, eerste lid, sub b, ook verordening nr. 45/2001 op het verzoek om openbaarmaking van de deelnemerslijst van toepassing zou zijn, in het bijzonder artikel 8 (aantonen noodzaak verstrekking jo. privacytoets), in afwijking van art. 6, eerste lid, van verordening nr. 1049/2001 (geen verplichte vermelding redenen verzoek). De punten 95 t/m 110 handelen over de onderlinge verhouding van de verordeningen nrs. 1049/2001 en 45/2001. De punten 111 t/m 119 staan in het teken van interpretatie-aanwijzingen bij de toepassing van beide verordeningen, toegesneden op de inbedding ervan in het grondrechtelijke normenkader. In het perspectief van het voorgaande staat in de punten 111 t/m 139 de casus centraal, met name de vraag of de uitzonderingsgrond in art. 4, eerste lid, sub b, van verordening nr. 1049/2001 in dit geval van toepassing is. In aansluiting hierop behandelt het Gerecht in de punten 140 t/m 156 de vraag of de Commissie de weigering van openbaarmaking van de deelnemerslijst tevens op de uitzonderingsgrond in art. 4, tweede lid, derde streepje, kon baseren.

6. In zijn preliminaire opmerkingen over de verhouding van beide verordeningen met het oog op de toepassing van art. 4, eerste lid, sub b, van verordening nr. 1049/2001 oordeelt het Gerecht als volgt. Ingevolge pnt. 15 considerans verordening nr. 45/2001 jo. art. 255 EG valt de toegang tot “documenten die persoonsgegevens bevatten” onder de werkingssfeer van verordening nr. 1049/2001. Ingevolge punt 11 considerans verordening nr. 1049/2001 dienen de instellingen bij het beoordelen van de uitzonderingen - in het bijzonder art. 4, eerste lid, sub b - “rekening te houden met de beginselen van de communautaire wetgeving betreffende de bescherming van persoonsgegevens”, dus ook met de in verordening nr. 45/2001 neergelegde beginselen. Op basis van verordening nr. 45/2001 stelt het Gerecht vast, dat nakoming van het recht van toegang tot documenten in artikel 2 van verordening nr. 1049/2001 een wettelijke verplichting vormt in de zin van artikel 5, sub b, van verordening nr. 45/2001 (“het noodzakelijk is een wettelijke verplichting na te komen waaraan de verantwoordelijke voor de verwerking is onderworpen”). Dit betekent dat een rechtmatige openbaarmaking op deze grondslag als rechtmatige gegevensverwerking geldt in de zin van art. 5 van verordening nr. 45/2001. Hierbij valt op dat het Gerecht toetsing aan het noodzakelijkheids criterium inbegrepen acht in de toepassing van verordening nr. 1049/2001. Dit in tegenstelling tot Edps en toezichhouders van de lidstaten, die een zelfstandige toetsing op basis van het hierin begrepen proportionaliteitsbeginsel voorstaan. De artt. 2 jo. 6, eerste lid, van verordening nr. 1049/2001 staan voorts in de weg aan de gelding van art. 8, sub b, van verordening nr. 45/2001. Degene die om toegang tot documenten met persoonsgegevens verzoekt behoeft - in tegenstelling tot wat de Commissie meende - derhalve geen noodzaak van verstrekking aan te tonen. In relatie tot het tweede element in deze bepaling: “er geen reden bestaat om aan te nemen dat de rechtmatige belangen van de betrokkene worden geschaad” (privacytoets), oordeelt het Gerecht, dat door de gelding van art. 4, eerste lid, sub b, van verordening nr. 1049/2001 als uitzonderingsgrond, de toegang tot een document de rechtmatige belangen van de betrokkene in beginsel niet schaden. Hieruit volgt dat art. 8, sub b,

van verordening nr. 45/2001 geen rol speelt bij de toepassing van de Eurowob. Als derde komt het recht op bezwaar in art. 18, sub a, van verordening nr. 45/2001 aan bod. (Vgl. het overeenkomstige recht van verzet in art. 40 Wbp, ter uitvoering van art. 14, sub a, richtlijn 95/46/EG, en de toelichting hierop in mijn noot bij ABRvS 12 juli 2006, JB 2006, 254, Alijda I). Ook deze bepaling voorziet het Gerecht van een strikte uitleg. Dit recht van bezwaar geldt ingevolge art. 18, sub a, niet indien sprake is van een wettelijke informatieplicht in de zin van art. 5, sub b, van verordening nr. 45/2001. Nu dat met de nakoming van verordening nr. 1049/2001 het geval is, is het recht van bezwaar bij de uitvoering hiervan niet van toepassing. Wel dient bij de beoordeling of de uitzonderingsgrond in art. 4, eerste lid, sub b, van toepassing is, rekening te worden gehouden met de gevolgen van openbaarmaking van gegevens van de betrokkene. Indien deze uitzonderingsgrond in concreto niet kan worden ingeroepen omdat de persoonlijke levenssfeer van betrokkene niet (voldoende) in het geding is, kan betrokkene de verlangde openbaarmaking niet alsnog blokkeren door hieraan zijn toestemming te onthouden. Dit betekent dat betrokkene in het kader van de toepassing van art. 4, eerste lid, sub b, wel moet worden gehoord, aan diens opvattingen omtrent openbaarmaking echter geen doorslaggevende betekenis toekomt.

7. Vervolgens splitst het Gerecht tussen persoonsgegevens waarvan de verwerking al of niet afbreuk kan doen aan de fundamentele vrijheden, in het bijzonder het recht op persoonlijke levenssfeer. Bepalingen van verordening nr. 45/2001 dienen met betrekking tot de eerste categorie uitgelegd te worden op basis van de grondrechten (art. 6, tweede lid, EU), met name art. 8 EVRM en de hierop gebaseerde jurisprudentie van het EHRM. Het Gerecht sluit aan bij de uitgangspunten van het Hof in zijn arrest-Österreichischer Rundfunk, dat gaat over de verenigbaarheid van wetgeving inzake een (specifieke) indirecte openbaarmakingsverplichting van topinkomens in de publieke sector met richtlijn 95/46/EG, alsmede bij de conclusie van a-g Léger bij het eveneens op deze richtlijn toegespitste arrest van het Hof van 30 mei 2006 (PNR-gegevens). Persoonsgegevens die de persoonlijke levenssfeer niet raken vallen uitsluitend onder de werking van art. 8 Handvest.

Deze uitleg van het Gerecht heeft consequenties voor de verhouding van de artt. 7 en 8 Handvest en 8 EVRM. Het gebruik van persoonsgegevens die de persoonlijke levenssfeer raken wordt primair genormeerd door de artt. 8 EVRM en (het min of meer overeenkomstige) 7 Handvest, met complementaire werking van het grondrecht op bescherming van persoonsgegevens in art. 8 Handvest. Voor de eerstgenoemde categorie van persoonsgegevens wordt het beschermingsregime in verordening en richtlijn bescherming persoonsgegevens voorts direct gekoppeld aan de rechtspraak van het EHRM. Aldus stelt het Gerecht grenzen aan de huidige trend bij toezichthouders om de bescherming van persoonsgegevens grondrechtelijk te verzelfstandigen op basis van artikel 8 Handvest (jo. richtlijn en verordening), met voorbijgaan aan art. 8 EVRM.

Tevens formuleert het Gerecht de verplichting dat een op grond van verordening nr. 1049/2001 genomen besluit ingevolge art. 6, tweede lid, EU in overeenstemming moet zijn met artikel 8 EVRM. Dit betekent dat inhoud en toepassing van de uitzonderingsgrond in artikel 4, eerste lid, sub b, vanuit dit perspectief moeten worden ingekleurd. Op dit punt formuleert het Gerecht enkele aanwijzingen, waaronder de verplichting om naar aard en karakter te differentiëren tussen categorieën van persoonsgegevens. Onderscheidend criterium is of de openbaarmaking van persoonsgegevens de persoonlijke levenssfeer concreet en daadwerkelijk kan ondermijnen. De uitzonderingsgrond in art. 4, eerste lid, sub b, is op deze categorie van gevoelige gegevens van toepassing. Dit type persoonsgegevens kan slechts openbaar gemaakt worden met toestemming van betrokkene. Dergelijke gevoelige gegevens kunnen vallen onder art. 10 van verordening nr. 45/2001 (bijzondere persoonsgegevens), het Gerecht houdt echter een slag om de arm waar het om de precieze afbakening van deze categorie gaat.

8. Ten aanzien van de toepassing van art. 4, eerste lid, sub b, Eurowob op het verzoek om openbaarmaking van de deelnemerslijst oordeelt het Gerecht, dat het verzoek persoonsgegevens in de zin van verordening nr. 45/2001 betreft, maar dat het hierbij niet gaat om

persoonsgegevens waarbij de persoonlijke levenssfeer of de integriteit van de betrokken personen in het geding is. Betrokkenen hebben immers niet op persoonlijke titel aan de bijeenkomst deelgenomen, maar als vertegenwoordiger van hun organisatie; de gevolgen van de ingenomen standpunten worden dan ook aan deze organisaties toegerekend. Het Gerecht toetst deze benadering vervolgens aan de jurisprudentie van Hof en EHRM en vindt hierin een bevestiging van zijn standpunt. Conclusie van het Gerecht is derhalve, dat de openbaarmaking van namen op een deelnemerslijst niet tot inmenging in c.q. ondermijning van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen leidt. Daarom heeft de Commissie ten onrechte geoordeeld dat art. 4, eerste lid, sub b, van verordening nr. 1049/2001 in het voorliggende geval van toepassing was.

9. Vervolgens geeft het Gerecht enkele relevante overwegingen met betrekking tot aspecten die weliswaar niet in deze zaak speelden, echter in vergelijkbare gevallen tot een andere uitkomst kunnen leiden, want artikel 4, eerste lid, sub b, van verordening nr. 1049/2001 wel van toepassing wordt geacht. Hoewel het arrest op dit punt niet erg helder is houd ik het erop, dat het Gerecht met deze elementen inhoud wil geven aan het zelfstandige element integriteit in genoemde uitzonderingsgrond. Daarbij gaat het met name om de betekenis van een eventueel voorafgaande of tijdens de bijeenkomst door de Commissie gemaakte afspraak om de namen van de deelnemers geheim te houden of de verdiscontering in het besluit van specifieke, door de betrokkene zelf aangevoerde belangen. In eerstgenoemde situatie gaat dan echter wel spelen, of een dergelijke toezegging van geheimhouding gedaan bevoegd gedaan kon worden. In het voorliggende geval mochten betrokkenen er niet van uitgaan, dat de ingenomen standpunten vertrouwelijk zouden worden behandeld omdat het ging om een vergadering in het kader van een nakomingsprocedure, waarin de klager kan kiezen voor een vertrouwelijke behandeling, derden echter niet. Daarbij kan de constatering dat verordening nr. 45/2001 de Commissie niet verplicht tot geheimhouding van de namen van personen die haar standpunten of informatie doen toekomen met betrekking tot de uitoefening van haar taken als extra check worden gezien en niet als een complementaire voorziening met betrekking tot het geldende regime.

10. Over het geheel genomen is sprake van een heldere uitspraak, waarbij duidelijke lijnen zijn uitgezet met betrekking tot samenloop, afbakening in geldingsbereik, wederzijdse doorwerking en complementariteit van de verordeningen inzake toegang tot documenten en bescherming van persoonsgegevens. Hoewel het Gerecht “simultane” toepassing van beide regimes niet als zodanig uitsluit, wordt voor een dergelijke benadering de facto weinig ruimte gelaten. Met uitzondering wellicht van openbaarmaking van gevoelige gegevens op grond van art. 10 verordening nr. 45/2001, met name toestemming van betrokkene. Inmiddels is bekend geworden, dat de Commissie vanwege het principiële karakter ervan van deze uitspraak in hoger beroep gaat bij het Hof. Aannemelijk is dat het Hof het Gerecht (in belangrijke mate) in zijn oordeel zal volgen. Die aanname houdt verband met de inbedding van deze uitspraak in eerdere jurisprudentie van het Hof.

Hiervan uitgaande kan worden vastgesteld, dat dit arrest belangrijke consequenties heeft voor de opvattingen van de meerderheid van de nationale toezichthouders in de Art. 29-Werkgroep. Het arrest haalt een streep door de in deze kring dominante opvatting, dat het regime van toegang tot documenten dient te worden onderworpen aan het regime van bescherming van persoonsgegevens. Tevens zal het hiervoor genoemde rapport van de Edps op onderdelen moeten worden bijgesteld.

Zie over deze problematiek tevens: H.R. Kranenburg, Toegang tot documenten en bescherming van persoonsgegevens in de Europese Unie. Over de openbaarheid van persoonsgegevens, prfschr. RUL, Deventer 2007.

11. Dit arrest geeft aanleiding tot een herbezinning op de huidige bescherming van persoonsgegevens in het kader van de Wob, in het bijzonder van de absolute weigeringsgrond in art. 10, eerste lid, sub d. Voorts bevat dit arrest een helder interpretatiekader met betrekking tot de toepassing van het recht op persoonlijke levenssfeer als relatieve weigeringsgrond in art. 10, tweede lid, sub e, Wob in samenhang met het derde lid van dit artikel. Dat geldt in het bijzonder voor het grondrechtelijk perspectief. Dat de steeds sterker wordende positie van het Europees bestuursrecht in samenhang met een toenemende betekenis van Handvest en EVRM een verdere

“vergrondrechtelijking” van nationale besluitvormingskaders tot gevolg heeft ligt m.i. in de lijn der ontwikkelingen

12. Nog een afsluitende opmerking. Ook in dit arrest wordt uitgegaan van een ruime werkingssfeer van de regelingen inzake de bescherming van persoonsgegevens, in dit geval van verordening nr. 45/2001. Het Gerecht is Commissie en Edps vrij klakkeloos gevolgd in hun opvatting dat een deelnemerslijst moet worden opgevat als een bestand in de zin van art. 3, jo. de betekenisbepaling in art. 2, sub c, van deze verordening. Zie in dit verband de hiervoor genoemde arresten Österreichischer Rundfunk en Lindqvist. Zoals eerder opgemerkt hoeft een dergelijke uitbreiding van werkingssfeer niet problematisch te zijn wat het algemene normenkader in verordening nr. 45/2001 en richtlijn 95/46/EG betreft. De pijn zit echter in de formaliteiten, met name de meldingsplicht en de informatieplicht ten aanzien van betrokkene. Daar is te weinig aandacht voor.

Prof.mr. G. Overkleeft-Verburg
hgl. Staats- en Bestuursrecht EUR