CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL E. SHARPSTON van 17 juni 2010 [1]

1. Bezien vanuit de begroting van de Europese Unie, vormt het gemeenschappelijk landbouwbeleid (hierna: „GLB") al meer dan 40 jaar het beleid van de Unie met het grootste gewicht. In 1984 was het GLB goed voor ruim 71 % van de uitgaven en op dit moment is het met een schatting van rond de 40 % altijd nog de grootste op zichzelf staande post.

2. Deze prejudiciële verwijzing van het Verwaltungsgericht Wiesbaden (Duitsland), plaatst vraagtekens bij de geldigheid van de wetgeving van de Europese Unie (hierna: „EU") die de bekendmaking voorschrijft van de bedragen die uit de GLB-fondsen aan landbouwers worden toegekend, tezamen met hun namen, woonplaats en, indien voorhanden, postcode. De zaak werpt belangrijke constitutionele vragen binnen het EU-recht op: in wezen, of de doelstelling om bij het beheer van GLB gelden transparantie te verwezenlijken in beginsel voorrang kan hebben op het fundamentele recht van een persoon op bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens, en zo ja, hoe de afweging tussen beide moet uitvallen.

Rechtskader

Grondrechten

Europees Verdrag voor de rechten van de mens [2]

3. Artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (hierna: „EVRM") bepaalt:

1 — Oorspronkelijke taal: Nederlands.

2 — Ondertekend te Rome op 4 november 1950.

„1. Eenieder heeft recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.

2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen."

4. Ter aanvulling van die bepaling heeft de Raad van Europa op 28 januari 1981 het Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (hierna: „verdrag nr. 108") vastgesteld. Artikel 1 van verdrag nr. 108 beschrijft het voorwerp en het doel van het verdrag als volgt: „dit Verdrag heeft tot doel [...] aan iedere natuurlijke persoon [...] de eerbiediging van zijn rechten en fundamentele vrijheden te waarborgen, en met name zijn recht op persoonlijke levenssfeer met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van hem betreffende persoonsgegevens". [3]

3 — Net als het EVRM heeft verdrag nr. 108 gelding in alle lidstaten.

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie [4]

5. Artikel 7 van het handvest luidt: „Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn communicatie".

6. Artikel 8 bepaalt:

„1. Eenieder heeft recht op bescherming van de hem betreffende persoonsgegevens.

2. Deze gegevens moeten eerlijk worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. Eenieder heeft recht op toegang tot de over hem verzamelde gegevens en op rectificatie daarvan.

3. Een onafhankelijke autoriteit ziet erop toe dat deze regels worden nageleefd."

7. Artikel 52 van het handvest stelt de voorwaarden vast voor een inmenging in of

4 — Op 7 december 2000 afgekondigd te Nice (PB C 364, blz. 1). Een bijgewerkte versie werd door het Europees Parlement goedgekeurd op 29 november 2007, na verwijdering van de verwijzingen naar de mislukte Grondwet voor Europa (PB C 303, blz. 1; hierna: „handvest").

afwijking van de door het handvest erkende rechten. In het bijzonder:

„1. Beperkingen op de uitoefening van de in dit Handvest erkende rechten en vrijheden moeten bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen slechts beperkingen worden gesteld, indien zij 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.

[...]

3. Voor zover dit Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten welke zijn gegarandeerd door het [EVRM], zijn de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend. Deze bepaling verhindert niet dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt."

8. Artikel 6, lid 1, EU bepaalt dat de rechten, vrijheden en beginselen die zijn vastgesteld in het handvest „dezelfde juridische waarde als de Verdragen [hebben]".

Bescherming van de gegevens

Richtlijn 95/46/EG [5]

9. Punt 1 van de considerans herinnert eraan dat:

„[...] de doelstellingen van de Gemeenschap, vermeld in het Verdrag zoals gewijzigd door het Verdrag betreffende de Europese Unie, erin bestaan [...] de democratie te bevorderen, uitgaande van de fundamentele rechten die in de grondwetten en de wetten van de lidstaten alsmede in het [EVRM] zijn erkend".

10. Volgens de punten 10, 11 en 12 van de considerans heeft de richtlijn tot doel een hoog niveau van bescherming van de fundamentele rechten te waarborgen:

„(10) [...] met de nationale wetgevingen betreffende de verwerking van persoonsgegevens de eerbiediging moet worden gewaarborgd van de fundamentele rechten en vrijheden, en met name van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, dat

5 — Richtlijn 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).

tevens in artikel 8 van het [EVRM] en in de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht is erkend; [...] derhalve de onderlinge aanpassing van deze wetgevingen niet tot een verzwakking van de aldus geboden bescherming mag leiden, maar juist erop gericht moet zijn een hoog beschermingsniveau in de Gemeenschap te waarborgen;

(11) [...] de in deze richtlijn vervatte beginselen met betrekking tot de bescherming van de rechten en de vrijheden van personen, inzonderheid van de persoonlijke levenssfeer, de beginselen van het [verdrag nr. 108] verduidelijken en versterken;

(12) [...] de beginselen inzake bescherming moeten gelden voor alle verwerkingen van persoonsgegevens zodra de werkzaamheden van de voor de verwerking verantwoordelijke binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht vallen [...]"

11. Punt 28 van de considerans bepaalt dat de verwerking van persoonsgegevens proportioneel dient te zijn: „[...] elke verwerking van persoonsgegevens ten opzichte van de betrokkenen eerlijk en rechtmatig dient te geschieden; [...] de verwerking met name adequate en ter zake dienende, gegevens moet betreffen die met de doeleinden stroken; [...] deze doeleinden expliciet en geoorloofd moeten zijn en moeten zijn vastgesteld bij het verzamelen van de gegevens; [...] de doelstellingen van latere verwerkingen niet onverenigbaar mogen zijn met de oorspronkelijk omschreven doelen [...]"

12. De punten 30 en 33 van de considerans luiden:

„(30) [...] de verwerking van persoonsgegevens bovendien slechts geoorloofd kan zijn, indien zij plaatsvindt met toestemming van de betrokkene, noodzakelijk is voor de sluiting of uitvoering van een overeenkomst die de betrokkene bindt of voor de eerbiediging van een wettelijke verplichting, voor de uitvoering van een taak van openbaar belang of de uitoefening van overheidsgezag, of ook voor de behartiging van een wettig belang van een persoon, mits het belang of de rechten en vrijheden van de betrokkene niet prevaleren;

[...]

(33) [...] gegevens die wegens hun aard op de fundamentele vrijheden of op de persoonlijke levenssfeer inbreuk kunnen maken zonder uitdrukkelijke toestemming van de betrokkene niet het voorwerp van verwerking mogen zijn; [...] evenwel uitdrukkelijk moet worden voorzien in afwijkingen van dit verbod om aan

specifieke behoeften te voldoen, met name wanneer de gegevensverwerking wordt gebruikt voor gezondheidsdoeleinden door personen voor wie een beroepsgeheim geldt, of voor het uitvoeren van wettige activiteiten door bepaalde verenigingen of stichtingen, wier doelstelling het is de uitoefening van de fundamentele vrijheden mogelijk te maken;

[…]"

13. Artikel 1, lid 1, van richtlijn 95/46 bepaalt: „De lidstaten waarborgen in verband met de verwerking van persoonsgegevens [...] de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van natuurlijke personen, inzonderheid van het recht op persoonlijke levenssfeer."

14. Artikel 2 definieert „persoonsgegevens", „verwerking van persoonsgegevens" en „toestemming van de betrokkene" respectievelijk als volgt:

„a) ‚persoonsgegevens', iedere informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon, hierna ‚betrokkene' te noemen; als identificeerbaar wordt beschouwd een persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identificatienummer of van een of meer specifieke elementen die kenmerkend zijn voor zijn of haar fysieke, fysiologische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit;

b) ‚verwerking van persoonsgegevens', hierna ‚verwerking' te noemen, elke bewerking of elk geheel van bewerkingen met betrekking tot persoonsgegevens, al dan niet uitgevoerd met behulp van geautomatiseerde procédés, zoals het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiden of op enigerlei andere wijze ter beschikking stellen, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van gegevens; [...]

h) ‚toestemming van de betrokkene', elke vrije, specifieke en op informatie berustende wilsuiting waarmee de betrokkene aanvaardt dat hem/haar betreffende persoonsgegevens worden verwerkt."

15. Artikel 7 bepaalt dat de verwerking van persoonsgegevens slechts onder bepaalde voorwaarden mag geschieden, te weten dat

de betrokkene daarvoor zijn ondubbelzinnige toestemming heeft verleend (artikel 7, sub a) of de verwerking „noodzakelijk" is voor een of meerdere doeleinden, die uitputtend zijn genoemd. Slechts twee ervan zijn in casu mogelijk relevant:

„c) de verwerking noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de voor de verwerking verantwoordelijke onderworpen is;

[...]

e) de verwerking noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang of die deel uitmaakt van de uitoefening van het openbaar gezag die aan de voor de verwerking verantwoordelijke[6] of de derde aan wie de gegevens worden verstrekt, drager is opgedragen; [...]"

16. Artikel 18 luidt:

„1. De lidstaten bepalen dat de voor de verwerking verantwoordelijke of, in voorkomend geval, diens vertegenwoordiger, bij de in artikel 28 bedoelde toezichthoudende autoriteit[7] aanmelding dient te doen, voordat wordt overgegaan tot een of meer volledig of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerkingen van gegevens die voor de verwezenlijking van een doeleinde of van verscheidene samenhangende doeleinden bestemd zijn.

2. De lidstaten kunnen alleen in de volgende gevallen en onder de volgende voorwaarden voorzien in vereenvoudigde aanmelding of vrijstelling van deze verplichting tot aanmelding:

— wanneer zij voor de categorieën verwerkingen waarbij, rekening houdend met de verwerkte gegevens, inbreuk op de rechten en vrijheden van de betrokkenen onwaarschijnlijk is, preciseren: de doeleinden van de verwerking, de verwerkte gegevens of categorieën verwerkte gegevens, de categorie(ën) betrokkenen, de ontvangers of categorieën ontvangers aan wie de gegevens worden verstrekt, en de periode gedurende welke de gegevens worden bewaard,

en/of

— wanneer de voor de verwerking verantwoordelijke, overeenkomstig het nationale recht waaraan hij is onderworpen,

6 — De „voor de verwerking verantwoordelijke" is in artikel 2, sub d, gedefinieerd als de persoon of het lichaam dat het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt.

7 — De lidstaten bepalen dat een of meer autoriteiten worden belast met het toezicht op de toepassing op zijn grondgebied van de uitvoering van de richtlijn. Hun taken en bevoegdheden zijn in dat artikel gepreciseerd. In het bijzonder moet iedere toezichthoudende autoriteit (volgens artikel 28, lid 3, tweede streepje) voorafgaand aan de uitvoering van de verwerking advies uitbrengen, overeenkomstig artikel 20.

een functionaris voor de gegevensbescherming aanwijst die met name

— op onafhankelijke wijze toezicht uitoefent op de toepassing binnen de organisatie van de krachtens deze richtlijn getroffen nationale maatregelen;

— een register bijhoudt van de door de voor verwerking verantwoordelijke verrichte verwerkingen, waarin de in artikel 21, lid 2, bedoelde gegevens opgenomen zijn,

en er aldus voor zorgt dat inbreuk op de rechten en vrijheden van de betrokkenen door de verwerkingen onwaarschijnlijk is.

[...]"

17. Artikel 20 luidt:

„1. De lidstaten geven aan welke verwerkingen mogelijk specifieke risico's voor de persoonlijke rechten en vrijheden inhouden en dragen er zorg voor dat zij vóór de aanvang van de verwerking onderzocht worden.

2. Deze voorafgaande onderzoeken worden uitgevoerd door de toezichthoudende autoriteit na ontvangst van een aanmelding van de voor de verwerking verantwoordelijke, of door de functionaris voor de gegevensbescherming, die in twijfelgevallen de toezichthoudende autoriteit moet raadplegen.

3. De lidstaten kunnen een dergelijk onderzoek ook uitvoeren in het kader van de voorbereiding van een maatregel van het nationale parlement ofwel van een op een dergelijke wettelijke maatregel gebaseerde maatregel waarin de aard van de verwerking is omschreven en passende waarborgen zijn opgenomen."

18. Artikel 21, lid 2, bepaalt dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de toezichthoudende autoriteit een register van de uit hoofde van artikel 18 aangemelde verwerkingen behoudt.

Richtlijn 2006/24 [8]

19. Artikel 1, lid 1, bepaalt: de „[...] richtlijn heeft tot doel een harmonisatie tot stand te brengen van de nationale bepalingen van de lidstaten waarbij aan aanbieders van elektronische communicatiediensten of een openbaar communicatienetwerk verplichtingen

8 — 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).

worden opgelegd inzake het bewaren van bepaalde gegevens die door hen gegenereerd of door hen worden verwerkt, teneinde te garanderen dat die gegevens beschikbaar zijn voor het onderzoeken, opsporen en vervolgen van ernstige criminaliteit zoals gedefinieerd in de nationale wetgevingen van de lidstaten".

20. Volgens artikel 1, lid 2, heeft de richtlijn betrekking op verkeers- en locatiegegevens van natuurlijke en rechtspersonen, evenals op de daarmee verband houdende gegevens die nodig zijn om de abonnee of geregistreerde gebruiker te identificeren. [9]

21. Volgens artikel 3 moeten de lidstaten bepalingen aannemen om te waarborgen dat bepaalde categorieën van gegevens (genoemd in artikel 5) worden bewaard overeenkomstig de bepalingen van de richtlijn. Dit betreft onder meer gegevens die nodig zijn om de bron van een communicatie te traceren en te identificeren, zoals onder andere internettoegang (artikel 5, lid 1, sub a, punt 2). Bewaarde gegevens worden alleen in welbepaalde gevallen en in overeenstemming met de nationale wetgeving aan de bevoegde autoriteiten verstrekt, rekening houdend met de relevante waarborgen (waaronder de vereiste eerbiediging van het EVRM) (artikel 4).

22. Artikel 6 luidt: „De lidstaten zorgen ervoor dat de in artikel 5 genoemde categorieën gegevens gedurende ten minste zes maanden en ten hoogste twee jaar vanaf de datum van de communicatie worden bewaard."

Europees Transparantie-Initiatief

23. Met de lancering van het Europees Transparantie-Inititiatief (hierna: „ETI") in 2005, onderstreepte de Commissie het belang van „een hoge mate van openheid en transparantie", die moet waarborgen dat de Unie „openstaat voor publieke controle en verantwoording aflegt over haar activiteiten". [10]

9 — Artikel 2 van richtlijn 2006/24 luidt: [...] „gebruiker": elke natuurlijke of rechtspersoon die, eventueel zonder geabonneerd te zijn op een openbare elektronische communicatiedienst, daarvan gebruikmaakt voor particuliere of zakelijke doeleinden. Artikel 2 van richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie) (PB L 201, blz. 37) geeft de volgende definities: [...] b) „verkeersgegevens": gegevens die worden verwerkt voor het overbrengen van communicatie over een elektronische-communicatienetwerk of voor de facturering ervan; c) „locatiegegevens": gegevens die worden verwerkt in een elektronische-communicatienetwerk waarmee de geografische positie van de eindapparatuur van een gebruiker van een algemeen beschikbaar elektronische-communicatiedienst wordt aangegeven.

10 — SEC (2005) 1300.

De Commissie identificeerde als een van de voornaamste actiegebieden „een betere controle op het gebruik van [...] EU-gelden mogelijk te maken". [11]

Financieel Reglement [12]

24. Het belang van transparantie bij het beheer van de algemene begroting wordt expliciet benadrukt in de verordening houdende het Financieel Reglement.

25. Volgens punt 3 van de considerans is transparantie een grondbeginsel. In punt 12 van de considerans staat vervolgens: „Wat [...] het transparantiebeginsel betreft, dient te worden gezorgd voor een betere informatievoorziening met betrekking tot de uitvoering van de begroting en de boekhouding."

26. Als onderdeel van het initiatief om de transparantie te verbeteren, bepaalt artikel 30, lid 3:

„De Commissie stelt op passende wijze haar informatie over de begunstigden van begrotingsmiddelen ter beschikking wanneer de begroting op een gecentraliseerde wijze en rechtstreeks door haar diensten wordt uitgevoerd; in geval van andere beheersvormen stelt de Commissie op passende wijze de informatie over de begunstigden van middelen ter beschikking die haar wordt toegezonden door de instanties waaraan taken met betrekking tot de uitvoering van de begroting zijn gedelegeerd.

Deze informatie wordt ter beschikking gesteld met inachtneming van de geheimhoudingsvereisten, met name de bescherming van persoonsgegevens als vastgesteld in [richtlijn 95/46 [13]] en [verordening (EG) nr. 45/2001 [14]], en met inachtneming van de beveiligingsvereisten, rekening houdend met het bijzondere karakter van elk van de in artikel 53 genoemde beheersvormen en, voor zover van toepassing, in overeenstemming met de toepasselijke sectorale voorschriften."

27. Artikel 53 ter, lid 2, sub d, bepaalt dat de lidstaten „door middel van relevante sectorale verordeningen en in overeenstemming met artikel 30, lid 3, [moeten] zorgen voor een adequate jaarlijkse bekendmaking achteraf van de begunstigden van begrotingsmiddelen".

11 — Zie het Groenboek „Europees Transparantie-Inititatief", COM(2006) 194 def., blz. 3.

12 — Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (PB L 248, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG, Euratom) nr. 1995/2006 van de Raad van 13 december 2006 (PB L 390, blz. 1) en verordening (EG) nr. 1525/2007 van de Raad van 17 december 2007 (PB L 343, blz. 9).

13 — Zie voetnoot 5.

14 — Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB 2001, L 8, blz. 1).

Financiering van het GLB

Verordening (EG) nr. 1290/2005 [15]

28. Verordening nr. 1290/2005 legt de basisregels neer voor het financiële beheer van het GLB en stelt twee fondsen in, het Europees Landbouwgarantiefonds (hierna: „ELGF") en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (hierna: „ELFPO"). [16]

29. Punt 36 van de considerans erkent dat: „[a]angezien in het kader van de toepassing van de nationale controlesystemen en van de conformiteitsgoedkeuring persoonlijke gegevens of bedrijfsgeheimen kunnen worden meegedeeld, [...] de lidstaten en de Commissie de vertrouwelijkheid van de in die context verkregen gegevens [moeten] garanderen".

30. Artikel 1 van verordening nr. 1290/2005 legt uit dat zij tot doel heeft „[...] specifieke voorwaarden en bepalingen [...] die gelden voor de financiering van de uitgaven voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid, met inbegrip van de uitgaven voor plattelandsontwikkeling" vast te stellen.

31. Artikel 2 betreft de oprichting van het ELGF en ELFPO en bepaalt dat beide fondsen onderdelen zijn van de algemene begroting van de EU.

32. De artikelen 6, 7 en 11 bepalen dat betalingen aan begunstigden worden verricht door betaalorganen, zijnde diensten of instanties van de lidstaten. De betaalorganen moeten zich ervan overtuigen dat steunaanvragen voldoen aan de voorwaarden van de bepalingen op grond waarvan zij worden toegekend.

33. Artikel 9 verplicht de Commissie en de lidstaten een doeltreffende bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap te waarborgen. [17]

34. Artikel 44 luidt: „De lidstaten en de Commissie nemen alle nodige maatregelen om de vertrouwelijkheid te garanderen van de gegevens die worden meegedeeld of verkregen in het kader van de op grond van de onderhavige verordening verrichte werkzaamheden op het gebied van controle en goedkeuring van de rekeningen. De in artikel 8 van [verordening

15 — Verordening van 21 juni 2005 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 209, blz. 1).

16 — Ik zal in deze conclusie naar het ELGF en het ELFPO verwijzen als de „fondsen".

17 — Gedetailleerde bepalingen zijn eveneens vervat in de artikelen 32 tot en met 37, die de beoordeling van de conformiteit en de bewaking door de Commissie betreffen.

(Euratom, EG) nr. 2185/96 van de Raad [18]] neergelegde beginselen zijn van toepassing op die gegevens."

35. Verordening van de Raad nr. 1290/2005 is gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1437/2007 van de Raad. [19] In de punten 12 tot en met 14 van de considerans van verordening nr. 1437/2007 is het doel van de wijziging toegelicht als volgt:

„(12) De rechtsgrondslag voor de vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor verordening (EG) nr. 1290/2005 moet worden verduidelijkt. Met name dient de Commissie uitvoeringsbepalingen te kunnen vaststellen met betrekking tot de bekendmaking van informatie over de begunstigden van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, de interventiemaatregelen waarvoor geen bedrag per eenheid wordt vastgesteld in het kader van de gemeenschappelijke marktordening, en de kredieten die zijn overgedragen om rechtstreekse betalingen aan boeren in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, te financieren.

(13) In het kader van de herziening van verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen zijn de bepalingen in die verordening betreffende de jaarlijkse bekendmaking achteraf van de begunstigden van begrotingsmiddelen opgenomen ter uitvoering van het Europees transparantie-initiatief. De middelen voor die bekendmaking moeten worden verschaft door sectorale verordeningen. Zowel het ELGF als het ELFPO maakt deel uit van de begroting van de Europese Gemeenschappen en financiert uitgaven in het kader van een tussen de lidstaten en de Gemeenschap gedeeld beheer. Daarom dienen voorschriften te worden vastgesteld voor de bekendmaking van informatie over de begunstigden van die Fondsen. Daartoe moeten de lidstaten zorgen voor een jaarlijkse bekendmaking achteraf van deze begunstigden en van de per begunstigde uit elk van die Fondsen ontvangen bedragen.

(14) Het voor het publiek toegankelijk maken van deze informatie vergroot de doorzichtigheid wat het gebruik van communautaire middelen voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid betreft en bevordert een goed financieel beheer van de genoemde

18 — Verordening van 11 november 1996 betreffende de controles en verificaties ter plaatse die door de Commissie worden uitgevoerd ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen tegen fraudes en andere onregelmatigheden (PB L 292, blz. 2). In het algemeen behelzen die beginselen dat de uit hoofde van de verordening verkregen gegevens onder de geheimhoudingsplicht vallen en in aanmerking komen voor de bescherming die aan soortgelijke gegevens wordt toegekend door de wetgeving van de lidstaat die de gegevens heeft ontvangen, alsmede door de overeenkomstige bepalingen die van toepassing zijn op de instellingen van de EU. In het bijzonder ziet de Commissie erop toe dat haar controleurs zich in het kader van de toepassing van de verordening houden aan de communautaire en nationale bepalingen betreffende de bescherming van persoonsgegevens zoals vastgelegd in richtlijn 95/46.

19 — Verordening van 26 november 2007 tot wijziging van verordening (EG) nr. 1290/2005 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 322, blz. 1).

Fondsen, met name door de publieke controle op de bestede gelden te versterken. Gezien het doorslaggevende belang van de nagestreefde doeleinden, is het in het licht van het evenredigheidsbeginsel en de vereiste bescherming van de persoonsgegevens gerechtvaardigd om te voorzien in algemene bekendmaking van de relevante informatie, aangezien zulks niet verder gaat dan wat in een democratische samenleving en ter voorkoming van onregelmatigheden noodzakelijk is. Rekening houdend met het advies van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming[20] dienen de begunstigden van begrotingsmiddelen ervan in kennis te worden gesteld dat deze gegevens kunnen worden bekendgemaakt en door organen voor financiële controle en onderzoek kunnen worden verwerkt.

[...]"

36. De twee wijzigingen die in casu relevant zijn, zijn artikel 42, punt 8 ter, en artikel 44 bis.

37. Artikel 42 verleent de Commissie de bevoegdheid om de uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 1290/2005 vast te stellen. Punt 8 ter bepaalt dat de Commissie het volgende vaststelt:

„[D]e uitvoeringsbepalingen inzake de bekendmaking van informatie over de begunstigden als bedoeld in artikel 44 bis en inzake de praktische aspecten van de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van hun persoonsgegevens overeenkomstig de in de communautaire wetgeving betreffende persoonsgegevens vastgestelde beginselen. Deze bepalingen waarborgen met name dat de begunstigden van begrotingsmiddelen ervan in kennis worden gesteld dat deze gegevens kunnen worden bekendgemaakt en met het oog op de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen door organen voor financiële controle en onderzoek kunnen worden verwerkt, met opgave van het tijdstip waarop deze kennisgeving plaatsvindt."

38. Artikel 44 bis luidt:

„Overeenkomstig artikel 53 ter, lid 2, onder d), van verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 zorgen de lidstaten voor een jaarlijkse bekendmaking achteraf van de begunstigden van het ELGF en het ELFPO en van de per begunstigde uit elk van die Fondsen ontvangen bedragen.

De bekendmaking omvat ten minste:

a) voor het ELGF, het bedrag, uitgesplitst tussen de rechtstreekse betalingen in de zin van artikel 2, onder d), van verordening (EG) nr. 1782/2003 en de overige uitgaven;

20 — Advies van 10 april 2007 (PB C 134, blz. 1).

b) voor het ELFPO, het totale bedrag aan overheidsfinanciering per begunstigde."

42. Punt 5 van de considerans erkent dat: „[aangezien] het doel van transparantie niet vereist dat de informatie voor onbepaalde tijd beschikbaar blijft, [...] een redelijke periode van beschikbaarheid van de bekendgemaakte informatie [dient] te worden vastgesteld [...]".

Verordening (EG) nr. 259/2008 [21]

39. De considerans bevestigt dat de verordening is vastgesteld na raadpleging van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming. [22]

43. Punt 6 van de considerans licht toe: „[H]et voor het publiek toegankelijk maken van deze informatie vergroot de transparantie wat het gebruik van communautaire middelen voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid betreft en bevordert een goed financieel beheer van de genoemde Fondsen, met name door de publieke controle op de bestede gelden te versterken. Gezien het doorslaggevende belang van de nagestreefde doeleinden, is het in het licht van het evenredigheidsbeginsel en de vereiste bescherming van de persoonsgegevens gerechtvaardigd om te voorzien in algemene bekendmaking van de relevante informatie, aangezien zulks niet verder gaat dan wat in een democratische samenleving en ter voorkoming van onregelmatigheden noodzakelijk is [...]."

40. Punt 2 van de considerans licht toe dat met de bekendmaking wordt beoogd de transparantie te vergroten wat het gebruik van EU-fondsen betreft, en een goed financieel beheer te bevorderen.

41. Volgens punt 3 van de considerans moeten daartoe „[...] de minimumeisen ten aanzien van de inhoud van de bekendmaking worden vastgesteld. Die eisen mogen niet verder gaan dan wat in een democratische samenleving nodig is om de nagestreefde doelstellingen te bereiken [...]".

44. Artikel 1, lid 1, van verordening nr. 259/2008 van de Commissie bepaalt dat de informatie die met betrekking tot begunstigden wordt bekendgemaakt, de volgende elementen dient te omvatten:

„a) de voornaam en de familienaam voor de begunstigden die een natuurlijke persoon zijn;

21 — Verordening van 18 maart 2008 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad 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).

22 — De uitkomst van die raadpleging worden niet op de website van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming gepubliceerd.

b) de volledige officiële naam zoals deze is ingeschreven, voor de begunstigden die een rechtspersoon zijn;

c) de volledige naam van de vereniging zoals deze is ingeschreven of anderszins officieel is erkend, voor de begunstigden die een vereniging van natuurlijke of rechtspersonen zonder eigen rechtspersoonlijkheid zijn;

d) de gemeente waar de begunstigde woont of is ingeschreven, en, indien voorhanden, de postcode of het deel daarvan dat de gemeente identificeert;

e) voor het Europees Landbouwgarantiefonds, hierna ‚ELGF' genoemd, het bedrag aan rechtstreekse betalingen in de zin van artikel 2, onder d), van verordening (EG) nr. 1782/2003 dat elke begunstigde in het betrokken begrotingsjaar heeft ontvangen;

f) voor het ELGF, het bedrag aan andere betalingen dan die welke onder e) worden bedoeld, dat elke begunstigde in het betrokken begrotingsjaar heeft ontvangen;

g) voor het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling, hierna ‚ELFPO' genoemd, het totale bedrag aan overheidsfinanciering dat elke begunstigde in het betrokken begrotingsjaar heeft ontvangen, welk bedrag niet alleen de bijdrage van de Gemeenschap, maar ook de nationale bijdrage omvat;

h) de som van de onder e), f) en g) bedoelde bedragen die elke begunstigde in het betrokken begrotingsjaar heeft ontvangen;

i) de munteenheid waarin deze bedragen zijn uitgedrukt".

45. Volgens artikel 1, lid 2, mogen de lidstaten gedetailleerdere informatie bekendmaken dan die waarin artikel 1, lid 1, voorziet.

46. Artikel 2 bepaalt: „De in artikel 1 bedoelde informatie wordt op één enkele website per lidstaat beschikbaar gesteld door middel van een zoekinstrument waarmee de gebruikers naar begunstigden kunnen zoeken op naam, gemeente, ontvangen bedragen zoals bedoeld in artikel 1, onder e), f), g) en h), of een combinatie daarvan en waarmee zij alle betrokken informatie kunnen opvragen in de vorm van één enkele reeks gegevens."

47. Artikel 3 bepaalt dat de informatie met betrekking tot begunstigden uiterlijk op 30 april van elk jaar wordt bekendgemaakt voor het voorgaande begrotingsjaar, en op de website beschikbaar blijft gedurende twee jaar te rekenen vanaf de datum van de oorspronkelijke bekendmaking ervan.

48. Artikel 4 luidt:

„1. De lidstaten informeren de begunstigden erover dat hun gegevens overeenkomstig verordening (EG) nr. 1290/2005 en de onderhavige verordening openbaar zullen worden gemaakt en ter bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen kunnen worden verwerkt door organen voor financiële controle en onderzoek van de Gemeenschappen en de lidstaten.

2. In het geval van persoonsgegevens wordt de in lid 1 bedoelde informatie verstrekt overeenkomstig het bepaalde in richtlijn 95/46/EG en worden de begunstigden geïnformeerd over hun rechten als betrokkene op grond van die richtlijn en over de voor de uitoefening van die rechten geldende procedures.

3. De in de leden 1 en 2 bedoelde informatie wordt de begunstigden verstrekt door opneming ervan in de aanvraagformulieren voor het ontvangen van financiële middelen uit het ELGF of het ELFPO, of anders op het tijdstip dat de gegevens worden verzameld.

[...]"

49. Volgens artikel 5 moet de Commissie een via het centrale internetadres van de Commissie toegankelijke website op gemeenschapsniveau opzetten en onderhouden, die de links naar de websites van alle lidstaten bevat.

Feiten, procesverloop en prejudiciële vragen

50. Verzoekers in deze beide zaken zijn een maatschap (Volker und Markus Schecke GbR: zaak C-92/09) en een natuurlijk persoon (Hartmut Eifert: zaak C-93/09), die elk een landbouwbedrijf exploiteren. Beide verzoekers verzetten zich tegen de openbaarmaking van hun gegevens overeenkomstig verordening nr. 259/2008 van de Commissie als begunstigden van landbouwsteun. Op 31 december 2008 ontving Volker und Markus Schecke GbR een betaling van 64 623,65 EUR. Op 5 december 2008 ontving Hartmut Eifert een betaling van 6 110,11 EUR ter ondersteuning van de landbouw in een benadeeld gebied.

51. De aanvraagformulieren voor de subsidies bevatten de volgende mededeling: „Mij is bekend dat artikel 44 bis van verordening (EG) nr. 1290/2005 de bekendmaking van informatie over de begunstigden van 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[23] worden ingediend, en geschiedt ieder jaar uiterlijk op 31 maart van het daaropvolgende jaar."

52. De namen van de begunstigden, hun woonplaatsen, postcodes en de toegekende bedragen worden ter beschikking gesteld op de website[24] van de Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (federaal instituut voor landbouw en voedselvoorziening; hierna: „BfLE"), de belanghebbende partij in de nationale procedure. De website is uitgerust met een zoekinstrument, waarmee gebruikers simpelweg door de gegevens in één veld (bijvoorbeeld de postcode) in te vullen, het bijbehorende overzicht van met naam genoemde begunstigden van ELGF- of ELFPO-steun kunnen opvragen. In de toelichting betreffende de bescherming van gegevens op de website staat vermeld: „Bij elke toegang tot de server worden gegevens voor statistische en veiligheidsdoeleinden opgeslagen. Gedurende beperkte tijd worden het IP-adres van de Internet-Service-Provider, datum, tijdstip en gegevens over de bezochte bladzijden bewaard. Deze gegevens worden uitsluitend ter verbetering van de digitale dienstverlening gebruikt en niet aan derden doorgegeven of op een naar adressaat te herleiden wijze geanalyseerd."

53. Volker und Markus Schecke GbR en Harmut Eifert zijn procedures tegen het Land Hessen gestart op respectievelijk 26 september en 18 december 2008. Elk van hen vorderde een verbod van openbaarmaking van hun persoonsgegevens als begunstigden van subsidies uit de fondsen.

54. Verzoekers zijn van mening dat artikel 44 bis van verordening nr. 1290/2005 in strijd is met de EU-regeling van gegevensbescherming. Bij de op de website gepubliceerde informatie gaat het om persoonsgegevens en er zijn geen zwaarder wegende openbare belangen die deze aantasting van hun rechten rechtvaardigen.

55. Het Land Hessen stelt dat de verplichting van de lidstaten om de gegevens via het internet te publiceren, volgt uit artikel 44 bis van verordening nr. 1290/2005 van de Raad in samenhang met verordening nr. 259/2008 van de Commissie. Er bestaat zijns inziens geen twijfel over dat deze bepalingen geldig zijn. Bekendmaking vormt een zwaarder wegend openbaar belang, dat de transparantie met betrekking tot de landbouwuitgaven en de voorkoming van onregelmatigheden bevordert. Het overschrijdt ook niet hetgeen in een democratische samenleving noodzakelijk is. Bovendien is verzoekers in de aanvraagformulieren meegedeeld dat de autoriteiten verplicht zijn hun persoonsgegevens te publiceren en zijn zij derhalve door indiening van

23 — Verordening van de Commissie van 21 april 2004 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem waarin is voorzien bij verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers (PB L 141, blz. 18).

24 — http://www.agrar-fischerei-zahlungen.de

het aanvraagformulier akkoord gegaan met de bekendmaking als bedoeld in artikel 7, sub a, van richtlijn 95/46. Volgens het Land Hessen hadden verzoekers hoe dan ook bekendmaking kunnen voorkomen door van de steun af te zien.

56. Naar het oordeel van de verwijzende rechter gaat het in de zaken van verzoekers om de geldigheid van de artikelen 42, punt 8 ter, en 44 bis van verordening nr. 1290/2005 van de Raad en verordening nr. 259/2008 van de Commissie. Indien die regelingen ongeldig zijn, mist de gegevensverwerking door de BfLE rechtsgrondslag en dient het door verzoekers gevorderde verbod te worden toegewezen.

57. De verwijzende rechter heeft ook een aantal meer technische vragen gesteld over de verenigbaarheid van de verplichte bekendmaking van de persoonsgegevens van begunstigden van subsidies uit het ELGF en het ELFPO met bepaalde aspecten van de EU-wetgeving inzake gegevensbescherming, in het bijzonder richtlijnen 95/46 en 2006/24.

58. De nationale rechter heeft bijgevolg de procedure geschorst en de volgende prejudiciële vragen aan het Hof voorgelegd:

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

2) Is verordening nr. 259/2008 van de Commissie [...]

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 van de Commissie] pas mag geschieden wanneer de in dit artikel voorziene 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 in deze 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 daadwerkelijk 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 de verplichte informatie niet is opgenomen?

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

59. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend namens Volker und Markus Schecke GbR, het Land Hessen, de Griekse, de Nederlandse en de Zweedse regering, de Raad en de Commissie, die ook allen (met uitzondering van de Nederlandse regering) hebben deelgenomen aan de terechtzitting van 2 februari 2010.

Beoordeling

60. De zes prejudiciële vragen van de nationale rechter kunnen worden onderverdeeld als volgt.

61. De vragen 1 en 2a vormen de kern van het prejudiciële verzoek. De verwijzende rechter plaatst daarin vraagtekens bij de geldigheid van de communautaire regelgeving die verplicht tot de bekendmaking op het internet van bepaalde gegevens betreffende begunstigden van het ELGF en het ELFPO. Ik zal na een aantal inleidende opmerkingen allereerst deze vragen bespreken.

62. De verwijzende rechter stelt vervolgens drie gedetailleerde vragen met betrekking tot een aantal bepalingen van richtlijn 95/46 die zien op de aanmelding van gegevensverwerking (vragen 3, 4 en 5). Indien het Hof instemt met de antwoorden die ik voorstel voor de vragen 1 en 2a, behoeven deze vragen (strikt genomen) geen beantwoording. Voor het geval dat het Hof het met mij oneens mocht zijn, zal ik de vragen beknopt behandelen.

63. Ten slotte stelt de verwijzende rechter twee vragen die de „gebruikers" van via het internet bereikbare gegevens betreffen, en de uitlegging van richtlijn 2006/24 (vragen 2b en 6). Om redenen de ik nog zal toelichten, acht ik deze vragen niet-ontvankelijk.

Vragen 1 en 2a

Opmerkingen vooraf

— Inleiding

64. Ik zal geen tijd of ruimte verspillen aan een uitgebreide exegese van het belang van grondrechten in de rechtsorde van de Europese Unie. Grondrechten maken al lange tijd een wezenlijk deel uit van die rechtsorde. [25] Het EVRM geniet een bijzondere positie als bron van dergelijke rechten, en het Hof schenkt bijzondere aandacht aan de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens (dat ik kortheidshalve zal aanduiden als „het Hof van Straatsburg"). [26] Het is volgens mij ondenkbaar dat het Hof afgeleid EU-recht dat in het algemeen in strijd is met fundamentele rechten, of in het bijzonder met het EVRM of met het handvest, geldig zou verklaren. [27]

65. Ik begin met een korte samenvatting van de concurrerende doelstellingen die in dit geval tegen elkaar moeten worden afgewogen: het recht op toegang tot informatie in het belang van de transparantie enerzijds; en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en van persoonsgegevens anderzijds. Vervolgens ga ik in op een specifiek bezwaar dat is aangevoerd tegen het beroep van verzoekers op de rechten die zij anders zouden genieten (bescherming van de persoonlijke levenssfeer en/of van persoonsgegevens) — namelijk dat zij door ondertekening van de aanvragen voor GLB-steun toestemming voor de omstreden bekendmaking hebben gegeven.

25 — De rechtspraak van het Hof gaat terug tot 1969: zie bijvoorbeeld arresten van 12 november 1969, Stauder (29/69, Jurispr. blz. 419, punt 7), en 17 december 1970, Internationale Handesgesellschaft (11/70, Jurispr. blz. 1125, punt 4). Zie, meer recentelijk, arresten van 20 mei 2003, Österreichischer Rundfunk e.a. (C-465/00, C-138/01 en C-139/01, Jurispr. blz. I-4989, punten 68 en 69; hierna: „ÖRF"), en 29 januari 2008, Promusicae (C-275/06, Jurispr. blz. I-271, punt 62).

26 — Zie arresten van 15 oktober 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Commissie (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P en C-254/99 P, Jurispr. blz. I-8375, punt 274), en 29 juni 2006, Commissie/SGL Carbon (C-301/04 P, Jurispr. blz. I-5915, punt 43). Zie verder arrest 16 december 2008, Satakunnan Markkinapörssi en Satamedia (C-73/07, Jurispr. blz. I-9831), in het bijzonder de conclusie van advocaat-generaal Kokott, punt 37.

27 — In zaak C-84/95, Bosphorus (arrest van 30 juli 1996, Jurispr. blz. I-3953), stelde advocaat-generaal Jacobs in punt 53 van zijn conclusie dat de „[e]erbiediging van de fundamentele rechten [...] een voorwaarde is voor de wettigheid van gemeenschapshandelingen [...]".

— Transparantie en de verstrekking van informatie

66. Het belang van transparantie is stevig verankerd in het EU-recht. Artikel 1 EU verwijst naar besluiten die worden genomen „in zo groot mogelijke openheid".[28] Volgens het Hof bestaat het doel van het transparantiebeginsel erin een zo ruim mogelijke toegang van de burger tot informatie te bieden, teneinde het democratische karakter van de instellingen en het bestuur te versterken.[29] Het verstrekken van gegevens aan het publiek over de begunstigden van onder gedeeld beheer vallende EU-gelden is een van de specifieke maatregelen die in het ETI is omschreven.[30] Op politiek niveau is transparantie bijgevolg erkend als een essentieel element in een democratisch openbaar bestuur.

67. Minder duidelijk is of transparantie een algemeen beginsel van EU-recht[31] is, of zelfs een grondrecht op zich. Het begrip transparantie en de status ervan in het EU-recht zijn aan de orde geweest in zaken die de toegang tot documenten betroffen.[32] In zijn conclusie in de zaak Hautala[33] omschreef advocaat-generaal Léger de doorzichtigheid van het besluitvormingsproces in de context van een zo ruim mogelijke toegang van het publiek tot documenten die bij de instellingen berusten, als een grondrecht. Het Hof is evenwel niet uitdrukkelijk op dat punt ingegaan. In het arrest Interporc[34] aanvaardde het Hof niet de stelling van rekwirante dat transparantie een algemeen beginsel van EU-recht is dat voorrang had op besluit 94/90/EGSC, EG, Euratom,[35] het rechtsinstrument waarop de Commissie haar beslissing om de toegang tot documenten te weigeren had gebaseerd.[36] Ik zal het punt hier bewust open laten, nu hierover in casu geen beslissing behoeft te worden genomen. De classificatie van een bepaalde doelstelling als een grondrecht is immers geen noodzakelijke voorwaarde opdat die doelstelling onder de uitzonderingen van artikel 8, lid 2, EVRM valt.

28 — Artikel 6, lid 1, EU stelt dat de EU is gegrondvest op de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en van de rechtsstaat, welke beginselen de lidstaten gemeen hebben.

29 — Arrest van 6 december 2001, Raad/Hautala (C-353/99 P, Jurispr. blz. I-9565, punt 24), en punt 52 van de conclusie van advocaat-generaal Léger.

30 — Zie hierboven, punt 23.

31 — Volgens sommige commentatoren valt transparantie absoluut binnen deze categorie: zie bijvoorbeeld Lenaerts, K., „In the Union we trust: trust — enhancing principles of Community Law", *Common Market Law Review* 2004, blz. 317, en Craig en de Búrca, *EU Law text, cases and materials* (4e ed. 2007), blz. 567. Het Hof heeft zich evenwel nog niet definitief over de kwestie uitgesproken.

32 — Zie met name arrest van 30 april 1996, Nederland/Raad (C-58/94, Jurispr. blz. I-2169, punt 35); arrest Raad/Hautala, aangehaald in voetnoot 29 (waarin het Hof zich boog over een hogere voorziening tegen een arrest van het Gerecht van eerste aanleg tot nietigverklaring van de beschikking van de Raad houdende weigering van de toegang tot een rapport van een werkgroep van de Raad betreffende wapenexport), punt 22, en arrest van 6 maart 2003, Interporc/Commissie (C-41/00 P, Jurispr. blz. I-2125, punten 38-43).

33 — Aangehaald in voetnoot 29, punten 76 en 77.

34 — Aangehaald in voetnoot 32.

35 — Besluit van de Commissie van 8 februari 1994 inzake de toegang tot documenten van de Commissie (PB L 46, blz. 58).

36 — Arrest Interporc/Commissie, aangehaald in voetnoot 32, punt 43; zie ook punt 80 van de conclusie van advocaat-generaal Léger.

68. De nationale rechter twijfelt er kennelijk aan of transparantie op zichzelf een doelstelling kan vormen, en beschouwt haar louter als een beschrijving van de bestreden maatregelen. Die twijfel lijkt mij misplaatst. Hoewel transparantie inderdaad geen „recht" is in de zin van iets wat expliciet in de klassieke tekst van het EVRM is genoemd, is transparantie (onmiskenbaar) als een wenselijke en noodzakelijke doelstelling in een democratische samenleving erkend. Er wordt uitdrukkelijk naar verwezen in het handvest — een veel recentere democratische catalogus van grondrechten. [37] Ik ga er daarom vanuit dat handelen in het belang van transparantie, handelen is waarmee een democratisch wenselijk doel wordt nagestreefd.

69. Transparantie is naar haar aard een open begrip. Haar doel is openheid te bevorderen in een democratische samenleving. Transparantie kan de burger helpen beschermen tegen willekeurig machtsmisbruik. Meer in het algemeen stelt een ruime toegang tot informatie met het doel een geïnformeerd publiek en democratisch debat te bereiken, de burger in staat effectief toezicht te houden op de wijze waarop overheidsinstanties de macht gebruiken die hun door diezelfde burgers is toegekend. Bij transparantie gaat het dus om openbare controle op openbare instellingen. Voor zover meer transparantie gelijk te stellen is met meer openheid en meer democratische verantwoording, valt meer (in plaats van minder) transparantie normaal gesproken toe te juichen.

70. Soms echter (zoals hier) moet de transparantie worden afgewogen tegen een andere concurrerende doelstelling. In dat geval is absolute transparantie niet noodzakelijkerwijs een absoluut goed. Het is niet altijd een kwestie van „hoe meer, hoe beter". Daarom kan „maximale transparantie in het algemeen belang" geen mantra worden om de voorrang ervan op individuele rechten te rechtvaardigen. Om in het voorliggende geval vast te stellen of een juiste balans is gevonden tussen transparantie enerzijds, en de persoonlijke levenssfeer en bescherming van persoonsgegevens anderzijds, moeten we onderzoeken wat transparantie in de specifieke context van het GLB precies moet bewerkstelligen.

37 — Het handvest was niet bindend op het moment dat het hoofdgeding is ontstaan; zie naar analogie arrest van 27 juni 2006, Parlement/Raad (gezinshereniging) (C-540/03, Jurispr. blz. I-5769, punt 38). Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 geldt het handvest als primair recht (artikel 6, lid 1, EU).

— Recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en van persoonsgegevens

71. Het gaat hier om twee verschillende rechten: een klassiek recht (de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van artikel 8 EVRM) en een moderner recht (de gegevensbeschermingsbepalingen van verdrag nr. 108). In het handvest zijn vergelijkbare rechten te vinden in respectievelijk de artikelen 7 en 8. Het Hof heeft erkend dat tussen de grondrechten op persoonlijke levenssfeer en op bescherming van persoonsgegevens een nauw verband bestaat. [38]

72. Het Hof van Straatsburg heeft reeds uitgemaakt dat ook rechtspersonen (net als natuurlijke personen) een beroep kunnen doen op artikel 8 EVRM [39] en dat de bescherming daarvan beroeps- en bedrijfsmatige activiteiten omvat. [40] Het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het recht op bescherming van de persoonsgegevens gelden derhalve op het eerste gezicht voor beide verzoekers in de nationale procedure (gezien de respectieve inhoud van die rechten zou het absurd zijn ervan uit te gaan dat een rechtspersoon wel artikel 8 EVRM en niet verdrag nr. 108 kan inroepen). Het Hof van Straatsburg heeft ook bepaald dat het privéleven de identiteit van de persoon, zoals zijn naam, [41] omvat en dat de bescherming van persoonsgegevens van fundamenteel belang is voor de uitoefening van zijn recht op respect voor het privéleven. [42]

73. Net als een aantal andere klassieke rechten van het EVRM, is het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet absoluut. Artikel 8, lid 2, EVRM erkent uitdrukkelijk de mogelijkheid van uitzonderingen op dat recht, net als artikel 9 van verdrag nr. 108, met betrekking tot het recht op bescherming van persoonsgegevens. Artikel 52 van het handvest geeft eveneens (in algemene

38 — Zie arrest Promusicae, aangehaald in voetnoot 25, punt 63, en punt 51 van de conclusie van advocaat-generaal Kokott; zie meer recentelijk de conclusie van advocaat-generaal Ruiz Jarabo Colomer in de zaak Rijkeboer, arrest van 7 mei 2009, C-553/07, Jurispr. blz. I-3889, punten 18-20. Het verband tussen de persoonlijke levenssfeer en gegevensbescherming is eveneens zichtbaar in de punten 10-12 van de considerans en artikel 1, lid 1, van richtlijn 95/46. Zie verder in dit verband het arrest van het Bundesverfassungsgericht van 15 december 1983 („Volkszählungsurteil", 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83, BVerfGE 65, 1), en meer recentelijk het arrest van 2 maart 2010 (1 BvR 256, 263, 586/08, te raadplegen via www.bundesverfassungsgericht.de).

39 — Zie arrest EHRM Niemietz v Duitsland van 16 december 1992 (Serie A, nr. 251-B, punten 29-31).

40 — Zie arresten EHRM Société Colas Est e.a. v Frankrijk nr. 37971/97 (*Receuil des arrêts et décisions* 2002-III, punt 41) en Peck v Verenigd Koninkrijk nr. 44647/98 (*Receuil des arrêts et décisions* 2003-I, punt 57). Zie van 's Hofs eigen rechtspraak het arrest van 14 februari 2008, Varec (C-450/06, Jurispr. blz. I-581, punt 48).

41 — Zie arrest EHRM Von Hannover v Duitsland, nr. 59320/00 (*Receuil des arrêts et décisions* 2004-VI, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak), alsmede arrest EHRM Karakó v Hongarije, nr. 39311/05, punt 21.

42 — Zie arrest EHRM S. & Marper v Verenigd Koninkrijk (GC) (nrs. 30562/04 en 30566/04, punt 103).

termen) vergelijkbare criteria die, wanneer zij worden vervuld, uitzonderingen op (of afwijkingen van) rechten in het handvest toestaan.

— Sluit „toestemming" voor bekendmaking een later beroep op de ingeroepen rechten uit?

74. In de verwijzingsbeslissing en in de schriftelijke opmerkingen van het Land Hessen wordt de vraag aan de orde gesteld of het feit dat klagers op het aanvraagformulier voor GLB-steun op de verwerking van hun gegevens zijn geattendeerd en zij de aanvraagformulieren niettemin hebben ondertekend, inhoudt dat zij nadien niet meer tegen bekendmaking kunnen ageren. Het gaat bij deze vraag om twee verschillende kwesties: a) hebben verzoekers hun „ondubbelzinnige" toestemming in de zin van artikel 7, sub a, van richtlijn 95/46 verleend (zodat het gaat om een „vrije, specifieke en op informatie berustende" wilsuiting als bedoeld in artikel 2, sub h, van die richtlijn), waardoor de verwerking van hun gegevens door die toestemming rechtmatig is; b) staat enig beginsel van EU-bestuursrecht eraan in de weg dat zij een beroep doen op de rechten die zij anders zouden genieten?

75. Met betrekking tot het eerste punt heeft de gemachtigde van de Commissie in antwoord op een rechtstreekse vraag van het Hof tijdens de mondelinge behandeling uitdrukkelijk bevestigd, dat die instelling zich *niet* op de toestemming in de zin van artikel 7, sub a, van de richtlijn heeft willen beroepen, maar uitsluitend op de bepaling van artikel 7, sub c, (dat de verwerking „noodzakelijk [was] om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de voor de verwerking verantwoordelijke onderworpen is"). De Raad heeft geen afwijkende mening naar voren gebracht.

76. Met haar beroep op artikel 7, sub c, van richtlijn 95/46 gaat de Commissie uit van de geldigheid van de twee wettelijke verplichtingen op grond waarvan de verwerking van de gegevens van begunstigden die middelen uit het ELGF of het ELFPO ontvangen (artikel 44 bis van verordening nr. 1290/2005 en inzonderheid verordening nr. 259/2008) plaatsvindt. Zou evenwel een van beide of beide bepalingen ongeldig worden verklaard, dan vervalt deze rechtvaardigingsgrond voor de verwerking van de gegevens. De voor de verwerking verantwoordelijke zou niet langer wettelijk verplicht zijn de gegevens te verwerken. In het kader van een procedure waarin (juist) de geldigheid van de bepalingen die de wettelijke verplichting opleggen ter discussie staat, is dit argument dan ook een cirkelredenering. Ik zal dit laten voor wat het is, en weer terugkeren naar de kwestie van de toestemming.

77. Hebben verzoekers door ondertekening van het aanvraagformulier ondubbelzinnig hun toestemming gegeven? Hun procesvertegenwoordiger heeft gesteld dat volgens de

exacte bewoordingen van het GLB-formulier [43] ondertekening enkel aangeeft dat men met de aanstaande openbaarmaking bekend is, niet dat men toestemming geeft voor een dergelijke bekendmaking. Bij nadere beschouwing snijdt dat tamelijk technische argument wel degelijk hout.

78. Het aanvraagformulier maakt inderdaad melding van „bekendmaking van informatie over de begunstigden van het ELGF en het ELFPO en de per begunstigde ontvangen bedragen", en verwijst naar artikel 44 bis van verordening nr. 1290/2005 van de Raad (alsook, volledigheidshalve, naar artikel 11 van verordening nr. 796/2005 van de Commissie). Op zichzelf bezien — dat wil zeggen bij lezing *zonder* de volledige tekst bij de hand van verordening nr. 1290/2005 van de Raad én die van *verordening nr. 259/2008 van de Commissie* — blijkt *niet* ondubbelzinnig uit het aanvraagformulier dat een verzoeker toestemming verleent voor bekendmaking van zijn naam, woonplaats (en, indien voorhanden, postcode) en de bedragen die hem uit het ELGF en/of ELFPO zijn toegekend. Een verzoeker is zich van de werkelijke betekenis van zijn toestemming voor bekendmaking alleen bewust indien hij weet wat artikel 1, lid 1, van verordening nr. 259/2008 bepaalt. Alleen die bepaling geeft volledig weer wat openbaarmaking inhoudt. Verordening nr. 259/2008 wordt evenwel op het aanvraagformulier niet genoemd; en haar bestaan kan evenmin worden afgeleid uit de lezing van de beide verordeningen waarnaar het aanvraagformulier wél verwijst.

79. Artikel 7 van richtlijn 95/46 geeft een uitputtende opsomming van de strenge voorwaarden waaronder gegevensverwerking rechtmatig kan geschieden. Artikel 7, sub a, verlangt dat de betrokkene daarvoor zijn „ondubbelzinnige" toestemming heeft verleend. De kennisneming door een voorafgaande mededeling dat een bekendmaking van enigerlei aard zal volgen, kan niet worden gelijkgesteld met het verlenen van „ondubbelzinnige" toestemming voor een bepaald soort gedetailleerde bekendmaking. Evenmin kan zij strikt genomen worden aangemerkt als een „vrije, *specifieke uiting*" van de *wil* van verzoekers overeenkomstig de definitie van de toestemming van de betrokkene van artikel 2, sub h. Ik ben derhalve van mening dat verzoekers geen toestemming hebben gegeven voor de verwerking (dat wil zeggen, in casu, de bekendmaking) van hun gegevens in de zin van artikel 7, sub a, van richtlijn 95/46.

80. Desondanks is het technische argument van weinig nut voor de lange termijn. Zelfs indien het in het onderhavige geval zou slagen, zou het in de toekomst eenvoudig buiten spel kunnen worden gezet door simpelweg de tekst van het formulier aan te passen en naar verordening nr. 259/2008 te verwijzen, om de door de betrokkene verleende toestemming volstrekt ondubbelzinnig te maken. Dit maakt de behandeling van het tweede punt noodzakelijk.

43 — Volledig weergegeven hierboven, in punt 51.

81. Artikel 7 van richtlijn 95/46 biedt een kader waarbinnen de verwerking van persoonsgegevens in de lidstaten toelaatbaar is. [44] Het weerspiegelt artikel 8, lid 2, van het handvest, waarin is bepaald dat de gegevens eerlijk moeten worden verwerkt en „met toestemming van de betrokkene" (of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet). Artikel 7, sub a, van richtlijn 95/46 voegt daaraan nog de verdere voorwaarde toe dat de toestemming „ondubbelzinnig" moet zijn. Binnen dat kader moet mijns inziens eerst noodzakelijkerwijs de aard van de gestelde toestemming worden onderzocht; ook moet een verzoeker ofwel kunnen aanvoeren dat de toestemming weliswaar vrijwillig is verleend, maar niet van hem mocht worden verlangd dat hij afstand deed van het betrokken recht; ofwel dat de toestemming niet vrijelijk is gegeven.

82. De eerste mogelijkheid behoeft geen verdere verdieping. Wat de tweede mogelijkheid aangaat, zou een aanzienlijke economische dwang volgens mij kunnen volstaan om de toestemming tot een niet-vrijwillige te maken (zodat geen sprake is van „vrije wilsuiting" in de zin van artikel 2, sub h, van richtlijn 95/46).

83. Of in dit geval daadwerkelijk sprake is geweest van een dergelijke dwang, is een feitelijke kwestie die door de nationale rechter moet worden vastgesteld. Ik merk op dat de procesvertegenwoordiger van verzoekers tijdens de mondelinge behandeling erop heeft gewezen — zonder dat dit door een van beide instellingen is weersproken — dat de uit het GLB verkregen middelen tussen de 30 % en 70 % van het inkomen van een landbouwer kunnen bedragen.

84. Er is (door de rechtbank) een mogelijk tegenvoorbeeld gegeven van de situatie waarin iemand zich voor een lening tot een bank richt: heeft hij de keuze om de lening onder de aangeboden voorwaarden wel of niet te aanvaarden? Ongeacht de werkelijke commerciële keuzevrijheid die een aanvrager op de vrije markt heeft, is er hier slechts één „bankier" die aan landbouwers de financiële steun beschikbaar stelt die de Europese Unie gepast en gerechtvaardigd acht. Er is op gewezen dat er in werkelijkheid voor veel van de landbouwers die GLB-steun aanvragen, geen praktisch alternatief is voor het GLB. Zij zijn afhankelijk van die steun om levensvatbare kleine en middelgrote landbouwbedrijven te runnen die voor hen en hun families voldoende inkomsten verschaffen. Ook dit is een feitelijke kwestie die binnen de uitsluitende bevoegdheid van de nationale rechter valt.

44 — Artikel 5 van verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB 2001, L 8, blz. 1) voorziet een gelijkwaardige bescherming met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen.

85. Het komt mij evenwel voor dat van een persoon die bij een publiek orgaan als de Europese Unie (ongeacht of de Unie alleen of tezamen met de lidstaten handelt) steun aanvraagt, louter als voorwaarde voor de verkrijging van die steun, in beginsel niet kan worden verlangd dat hij afstand doet van een grondrecht dat hem anders bescherming zou bieden.

86. In die omstandigheden ben ik van mening dat de ondertekening door verzoekers van de aanvraagformulieren voor GLB-steun er *niet* aan in de weg staat dat zij een beroep doen op hun recht op bescherming van persoonsgegevens (op grond van richtlijn 95/46 dan wel verdrag nr. 108). Dit noopt het Hof de vragen te onderzoeken die de kern van deze zaak vormen.

Beoordeling

87. Het is duidelijk dat het Hof de vragen 1 en 2a moet benaderen in verschillende analytische stadia (waarvan een aantal evenwel redelijk snel kan worden doorlopen).[45] Aangezien de procedure voor de nationale rechter is gebaseerd op een vermeende schending van de rechten van verzoekers op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en van persoonsgegevens, zijn het deze rechten (en niet het recht op transparantie) die het uitgangspunt moeten vormen. Is sprake van een inmenging in het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en van persoonsgegevens? Zo ja, is zij „bij de wet voorzien"? Is zij (in beginsel) „noodzakelijk in een democratische samenleving" omdat zij beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte? En is zij evenredig? Voor een antwoord op deze laatste vraag moet duidelijk en nauwkeurig komen vaststaan wat precies het doel van de bestreden maatregel is, moet worden onderzocht of de specifieke gekozen maatregelen (met de daaruit voortvloeiende *specifieke mate van inmenging* in rechten) geschikt zijn om dat doel te bereiken en moet worden nagegaan of zij niet verder gaan dan daarvoor noodzakelijk is.

45 — Zie de vaststelling van het Hof in het arrest ÖRF, aangehaald in voetnoot 25, dat volgens vaste rechtspraak van het Hof van Straatsburg de voorwaarden cumulatief vervuld moeten zijn: zie bijvoorbeeld arrest EHRM Amann v Zwitserland, nr. 27798/95 (*Receuil des arrêts et décisions* 2000-II, punt 80). De uitzonderingen in artikel 8, lid 2, van het EVRM moeten strikt worden uitgelegd en de noodzaak van hun toepassing in een bepaald geval moet overtuigend vaststaan: zie arresten EHRM Funke v Frankrijk van 25 februari 1993 (Serie A, nr. 256-A, punt 55 en de aldaar aangehaalde rechtspraak), en Buck v Duitsland, nr. 41604/98 (*Receuil des arrêts et décisions* 2005-IV, punt 37).

— Is sprake van inmenging in een beschermd recht?

88. Zowel de Raad als de Commissie erkennen dat de betrokken wetgeving afbreuk doet aan het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van verzoekers, doch menen dat dit minder ernstig is dan de door het Hof onderzochte inmenging in de zaak ÖRF. [46] De Commissie stelt dat de wetgeving desondanks verenigbaar is met het grondrecht op bescherming van de persoonsgegevens. De Raad heeft zich op dat punt niet uitgesproken.

89. Ik meen dat de betrokken maatregelen onmiskenbaar de rechten van verzoekers op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en van persoonsgegevens aantasten.

90. In de zaak ÖRF waren openbare organen, die onder het toezicht van het Rechnungshof (Oostenrijkse Rekenkamer) vielen, verplicht aan laatstgenoemde gegevens te verstrekken over aan hun werknemers en gepensioneerden uitbetaalde salarissen en pensioenen die een bepaald plafond overschreden, met vermelding van de naam van de begunstigden. Die gegevens werden gebruikt voor de opstelling van een jaarverslag, dat werd overgelegd aan de Nationalrat, de Bundesrat en de Landtagen en ter beschikking werd gesteld van het grote publiek. Het Hof verklaarde richtlijn 95/46 van toepassing; het stelde vast dat de mededeling van inkomensgegevens door een werkgever aan een derde een inmenging in het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van artikel 8 EVRM vormde en onderzocht of die inmenging gerechtvaardigd was.

91. In de zaak Satakunnan Markkinapörssi [47] omvatten de gegevens waarop de vragen betrekking hadden de voor- en achternaam van bepaalde natuurlijke personen wier inkomen bepaalde grenzen overschreed, alsook het bedrag tot op 100 EUR nauwkeurig van hun inkomen, al dan niet uit arbeid, en gegevens met betrekking tot de van hen geheven vermogensbelasting. De gegevens, die de krant van de Finse belastingautoriteiten kon verkrijgen op grond van nationale wetgeving betreffende de toegang van het publiek tot informatie, waren alfabetisch gerangschikt per gemeente en inkomenscategorie. Een betrokkene kon evenwel verzoeken om verwijdering van zijn gegevens van de lijst. Het ging duidelijk om „persoonsgegevens" die werden „verwerkt" in de zin van richtlijn 95/46. Had het Hof niet

46 — Aangehaald in voetnoot 25 en hieronder besproken in punt 90.

47 — Zaak C-73/07, aangehaald in voetnoot 26.

geoordeeld dat de omstreden verwerking plaatsvond „voor uitsluitend journalistieke doeleinden" in de zin van de in artikel 9 van de richtlijn vervatte uitzonderingsregeling, dan zouden die activiteiten een onrechtmatige inbreuk op de rechten van betrokkenen op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens hebben gevormd.

de eerste twee prejudiciële vragen in wezen te vernemen of die inmenging al dan niet gerechtvaardigd is. Er wordt (mijns inziens terecht) vanuit gegaan dat inderdaad sprake is van inmenging.

— Is de inmenging „bij de wet voorzien"?

92. In het voorliggende geval worden begunstigden van het GLB afzonderlijk bij naam genoemd. Het adres waar zij te vinden zijn, is vrij precies aangeduid, nu de gemeente waar zij wonen is vermeld en, indien voorhanden, de postcode. Postcodes hebben gewoonlijk betrekking op een tamelijk beperkt gebied (anders zouden zij bij de postsortering slechts beperkt nut hebben). Bij gebruik tezamen met andere gemakkelijk voorhanden onlineinformatiebronnen (zoals telefoonboeken), maken zij het in veel gevallen mogelijk het exacte adres van een persoon te achterhalen. Vermeld is ook het precieze bedrag van de steun die begunstigden uit de GLB-middelen ontvangen. Het is aannemelijk dat althans in bepaalde gevallen dergelijke informatie (al dan niet correcte) conclusies mogelijk maakt over de totale hoogte van het inkomen van de begunstigden. [48] 's Hofs benadering in de zaken ÖRF en Satakunnan Markkinapörssi kan hier daarom zonder meer worden toegepast. Door de geldigheid van die maatregelen ter discussie te stellen, wenst men immers met

93. Met uitzondering van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 259/2008, waarop ik hierna nog zal terugkomen, [49] zijn de vereisten voor bekendmaking volgens mij voldoende duidelijk en nauwkeurig om te voldoen aan de voorwaarde dat de bekendmaking „bij de wet is voorzien", „waarin de wet voorziet" of „bij de wet gesteld" — de verschillende, mijns inziens synonieme, formuleringen die te vinden zijn in respectievelijk artikel 8, lid 2, EVRM en de artikelen 8, lid 2, en 52, lid 1, van het handvest. De bestreden voorschriften maken duidelijk dat bepaalde informatie met betrekking tot de begunstigden wordt gepubliceerd, en preciseren in welke vorm die publicatie zal plaatsvinden.

48 — Zie hierboven, punt 83, en hieronder, punt 114.

49 — Zie hieronder, punten 126-128.

— Is de bekendmaking (in beginsel) „noodzakelijk in een democratische samenleving" omdat zij beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte?

en gegevensbescherming ter bevordering van transparantie van het democratische proces „noodzakelijk is in een democratische samenleving" omdat het beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte.

95. Brengt men hetzelfde punt tot uitdrukking in de bewoordingen van het handvest, dan vormt het bevorderen van transparantie van het democratische proces een „gerechtvaardigde grondslag" voor gegevensverwerking in de zin van artikel 8, lid 2, en een „door de Unie erkende doelstelling van algemeen belang" als bedoeld in artikel 52, lid 1.

94. Het uitdrukkelijk genoemde algemene doel van de bepalingen waarvan de geldigheid in de eerste twee vragen wordt betwist (artikelen 42, punt 8 ter, en 44 bis van verordening nr. 1290/2005, en verordening nr. 259/2008) is de uitvoering van het ETI en de vergroting van de doorzichtigheid wat het gebruik van de GLB-middelen betreft. [50] Het bevorderen van de transparantie vormt, in beginsel, een legitieme basis voor inmenging in de rechten op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens. Ik wil daarmee enkel zeggen dat het een legitiem doel kán zijn, dat noodzakelijk kan worden geacht in een democratische samenleving. [51] Ik ben daarom bereid te aanvaarden dat *in beginsel* — en ik benadruk die woorden — een *zekere* mate van inmenging in de rechten op bescherming van de persoonlijke levenssfeer

96. Indien en voor zover de juiste toepassing van het transparantiebeginsel betekent dat maatregelen moeten worden genomen om het algemene publiek te informeren (te onderscheiden van bijzondere groepen van personen binnen het publiek, zoals onderzoeksjournalisten, die — wellicht — meer tijd en middelen hebben om traditionele bronnen van informatie te raadplegen, bijvoorbeeld de registers die in het gemeentehuis worden gehouden en naslagwerken die alleen in grote openbare bibliotheken te vinden zijn), is het voor de hand liggende medium voor bekendmaking vandaag de dag het internet. Juist de toegankelijkheid, de doorzoekbaarheid en het gemak van het internet betekenen evenwel dat een dergelijke bekendmaking ook veel verder ingrijpt in de rechten van verzoekers op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en van persoonsgegevens dan bekendmaking op een meer traditionele wijze. Bij de beoordeling of de bekendmaking van

50 — Zie de punten 13 en 14 van de considerans van verordening nr. 1437/2007 en punt 2 van de considerans van verordening nr. 259/2008. Ook de verordening houdende het Financieel Reglement (waarvan de geldigheid niet ter discussie is gesteld) benadrukt het belang van transparantie (punten 3 en 12 van de considerans), bepaalt dat de Commissie „op passende wijze haar informatie over de begunstigden ter beschikking" stelt met inachtneming van „de geheimhoudingsvereisten, met name de bescherming van persoonsgegevens" (artikel 30, lid 3), en verlangt van de lidstaten „door middel van relevante sectorale verordeningen en in overeenstemming met artikel 30, lid 3, te zorgen voor een adequate jaarlijkse bekendmaking achteraf van de begunstigden van begrotingsmiddelen" (artikel 53 ter, lid 2, sub d).

51 — De inmenging moet (uiteraard) voldoende nauwkeurig zijn gepreciseerd om „bij de wet voorzien" te zijn (zie hierboven) en tevens evenredig om rechtmatig te zijn.

persoonsgegevens bij een zekere graad van detail een gerechtvaardigde en evenredige inmenging in die rechten is, moet men zich bewust zijn van de aard en de gevolgen van publicatie via het internet.

97. De Raad en de Commissie hebben artikel 42, punt 8 ter, en artikel 44 bis van verordening nr. 1290/2005 uitgelegd als verwijzend naar een bekendmaking waarbij individuele begunstigden met naam worden genoemd in combinatie met de door hen ontvangen bedragen. Ik wil een onderscheid maken tussen de twee bepalingen.

98. Artikel 42, punt 8 ter, is een machtigingsbepaling — niet meer en niet minder. Het verleent de Commissie de nodige gedelegeerde bevoegdheden om de uitvoeringsbepalingen vast te stellen. Ik deel niet de mening van de verwijzende rechter dat artikel 42, punt 8 ter, niet in overeenstemming is met artikel 202, derde streepje, EG (door de Raad aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden) en artikel 211, vierde streepje, EG (uitoefening door de Commissie van dergelijke gedelegeerde bevoegdheden). [52]

99. Het is waar dat artikel 42, punt 8 ter, ruim van opzet is. Bij de vaststelling van de parameters waarbinnen de Commissie gedelegeerde bevoegdheden kan uitoefenen, geniet de Raad evenwel een ruime discretionaire bevoegdheid. De Raad hoeft de voornaamste elementen van die bevoegdheden niet te preciseren. Een algemene bevoegdheid volstaat. [53]

100. Bovendien heeft de Commissie geen onbeperkte vrijheid van handelen gekregen. Artikel 42, punt 8 ter, bepaalt letterlijk dat de Commissie de uitvoeringsbepalingen vaststelt „overeenkomstig de in de communautaire wetgeving betreffende persoonsgegevens vastgestelde beginselen". Wanneer derhalve artikel 42, punt 8 ter, verlangt dat deze bepalingen erin voorzien dat gegevens „kunnen worden bekendgemaakt", volgt daaruit niet dat de vastgestelde bepalingen de door de Commissie gekozen vorm moeten hebben. De Commissie heeft wel de bevoegdheid gekregen om uitvoeringsbepalingen vast te stellen, maar *enkel* bepalingen van een soort dat het recht op bescherming van persoonsgegevens *niet* op ontoelaatbare wijze schendt.

101. Ik zie dan ook geen reden om aan de geldigheid van artikel 42, punt 8 ter, van verordening nr. 1290/2005 te twijfelen.

52 — Artikel 202 is inmiddels in wezen vervangen door artikel 16, lid 1, EU en door de artikelen 290 en 291 VWEU. Artikel 211 is inmiddels in wezen vervangen door 17, lid 1, EU.

53 — Arresten van 17 december 1970, Köster (25/70, Jurispr. blz. 1161, punt 6); 30 oktober 1975, Rey Soda e.a. (23/75, Jurispr. blz. 1279, punt 11), en 27 oktober 1992, Duitsland/Commissie (C-240/90, Jurispr. blz. I-5383, punt 41).

102. Met betrekking tot artikel 44 bis ligt dat heel anders. Hoewel de bewoordingen „jaarlijkse bekendmaking *achteraf* van de begunstigden van het ELGF en het ELFPO" op zichzelf niet verlangen dat individuele begunstigden als zodanig worden geïdentificeerd (de formulering is immers gelijk aan die van artikel 53 ter, lid 2, sub d, van de verordening houdende het Financieel Reglement), blijkt uit de daaropvolgende voorschriften dat voor bekendmaking van „de *per begunstigde* uit elk van die Fondsen ontvangen bedragen" moet worden gezorgd en dat de bekendmaking „voor het ELFPO, het totale bedrag aan overheidsfinanciering *per begunstigde*" dient te omvatten, gelezen in samenhang met de punten 13 en 14 van de considerans van verordening nr. 1437/2007 van de Raad (waarbij de cruciale wijziging van verordening nr. 1290/2005 is ingevoerd), wijzen erop dat artikel 44 bis van verordening nr. 1290/2005 van de Raad aldus moet worden gelezen dat zij een geïndividualiseerde bekendmaking voorschrijft.

103. Een dergelijke geïndividualiseerde bekendmaking kan van het soort zijn dat rechtsgeldig in de in verordening nr. 259/2008 neergelegde voorwaarden is opgenomen. In het voorliggende geval is het deze specifieke vorm van „bekendmaking vanuit een oogpunt van transparantie" waarvan de evenredigheid moet worden beoordeeld. Ik acht het evenwel in beginsel mogelijk dat een geïndividualiseerde bekendmaking ook met minder bijzonderheden over de betrokkene kan geschieden — bijvoorbeeld door de naam van de begunstigden *niet* aan hun woonplaats en/of postcode te koppelen.

— Is de inmenging evenredig?

104. Volgens vaste rechtspraak van het Hof „[...] mogen handelingen van gemeenschapsinstellingen volgens het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht, niet buiten de grenzen treden van wat geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de rechtmatige doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd, met dien verstande dat, wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel". [54]

105. De Raad en de Commissie kunnen niet volstaan met een beroep op het transparantiebeginsel louter in algemene termen om aan te tonen dat de getroffen specifieke maatregelen gerechtvaardigd zijn en dat de wetgeving bijgevolg volkomen geldig is. De noodzaak, geschiktheid en evenredigheid van een normatieve handeling kan immers enkel worden beoordeeld aan de hand van een concrete en specifieke doelstelling. Zoals gezegd, is transparantie als zodanig zeker wenselijk: als een sociaal en democratisch goed. Maar

54 — Arrest van 7 september 2006, Spanje/Raad (C-310/04, Jurispr. blz. I-7285, punt 97). Zie eveneens arresten van 13 november 1990, Fedesa e.a. (C-331/88, Jurispr. blz. I-4023, punt 13); 5 oktober 1994, Crispoltoni e.a. (C-133/93, C-300/93 en C-362/93, Jurispr. blz. I-4863, punt 41), en 12 juli 2001, Jippes e.a. (C-189/01, Jurispr. blz. I-5689, punt 81), en de aldaar aangehaalde rechtspraak.

wat moet transparantie precies in de specifieke context van deze twee verordeningen bewerkstelligen?

106. In de considerans van verordening nr. 1437/2007 van de Raad (waarbij de relevante wijzigingen van verordening nr. 1290/2005 van de Raad zijn ingevoerd) en in de considerans van verordening nr. 259/2008 van de Commissie tezamen, zijn de doelen van de bestreden maatregelen omschreven in bewoordingen waarmee wordt voldaan aan het vereiste dat wetgevingshandelingen met redenen moeten zijn omkleed. [55]

107. Zo licht punt 13 van de considerans toe dat de doelstelling van verordening nr. 1437/2007 van de Raad bestaat in de uitvoering van het ETI met betrekking tot uitgaven in het kader van het GLB. Punt 14 van de considerans bevestigt dat de jaarlijkse bekendmaking achteraf van begunstigden van het ELGF en het ELFPO de transparantie moet vergroten en een goed financieel beheer moet bevorderen wat het gebruik van de GLB-fondsen betreft, met name door de publieke controle van de bestede gelden te versterken. Uit deze punten van de considerans blijkt ook dat de wetgever zich ervan bewust was dat elke inmenging in het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens evenredig moet zijn.

108. Punt 2 van de considerans van verordening nr. 259/2008 van de Commissie neemt de inleidende woorden van punt 14 van de considerans van verordening nr. 1437/2007 van de Raad over en stelt dat „[m]et de bekendmaking [...] wordt beoogd de transparantie te vergroten wat het gebruik van de Fondsen betreft en een goed financieel beheer van de Fondsen te bevorderen". Punt 3 van de considerans zegt dat daartoe „minimumeisen" ten aanzien van de inhoud van de bekendmaking moeten worden vastgesteld, en herinnert eraan dat „[d]ie eisen [...] niet verder [mogen] gaan dan wat in een democratische samenleving nodig is om de nagestreefde doelstellingen te bereiken". Punt 6 van de considerans is een letterlijke herhaling van de eerste twee zinnen van punt 14 van de considerans van verordening nr. 1437/2007. Andere punten van de considerans van de Commissieverordening voegen enkel toe dat „om aan de eisen op het gebied van gegevensbescherming te voldoen", de begunstigden vooraf over de bekendmaking moeten worden geïnformeerd en ook moeten worden geïnformeerd over hun rechten op grond van [richtlijn 95/46] (punt 7 van de considerans); [56] en dat „om redenen van transparantie [...] de begunstigden van de Fondsen er ook over [dienen] te worden geïnformeerd dat hun persoonsgegevens [...] kunnen worden verwerkt door organen voor financiële controle en onderzoek van de

55 — Artikel 253 EG, thans artikel 296 VWEU.

56 — Zie in dezelfde zin de laatste volzin van punt 14 van de considerans van verordening nr. 1437/2007 en het advies van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming van 10 april 2007 (PB C 134, blz. 1), waarnaar in dat punt wordt verwezen.

Gemeenschappen en de lidstaten" (punt 8 van de considerans).

109. In de schriftelijke opmerkingen is dieper ingegaan op de bekendmakingsvereisten in het kader van verschillende andere EU-fondsen, met name het Europees Sociaal Fonds (hierna: „ESF"). Verzoekers wijzen er in wezen op dat het ESF niet verlangt dat de begunstigden van financiering bij naam worden genoemd. Naar analogie zou de positie van begunstigden van het GLB-fonds volgens hen dezelfde moeten zijn. Zowel de Raad als de Commissie betwisten de analogie, omdat de positie van de begunstigden in de twee sectoren volgens hen niet dezelfde is. Ten eerste geschieden betalingen uit hoofde van het ESF niet rechtstreeks aan natuurlijke of rechtspersonen als begunstigden, maar gebeuren deze aan intermediaire organisaties (zoals een regionale autoriteit), voor een specifiek project. Ten tweede zou een vergelijkbare bekendmaking in de context van het ESF tot een veel ingrijpendere inmenging in het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de uiteindelijke begunstigde leiden, omdat die bekendmaking aspecten van de persoonlijke situatie of status van de begunstigde, als ongeschiktheid of werkloosheid, zou onthullen, hetgeen (zo stellen de instellingen) bij de begunstigden van het GLB in het geheel niet het geval is.

110. Ik heb de indruk dat er zowel overeenkomsten als verschillen tussen de fondsen bestaan, en ik ben er niet zeker van of een gedetailleerde vergelijking hier van veel nut zal zijn. De structuur van de financiële bepalingen is zeker verschillend. Tegelijkertijd kan de wijze waarop de instellingen het ETI in andere sectoren hebben geïmplementeerd verhelderend zijn, doordat alternatieve wijzen worden getoond waarop de doelstellingen van transparantie enerzijds, en de rechten op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens anderzijds, met elkaar in overeenstemming zijn gebracht.

111. De visserijsector is een sector waarin betalingen rechtstreeks aan de begunstigden geschieden, maar de doelstelling van transparantie op een andere, wellicht gerichtere wijze wordt bereikt. Zo voorziet artikel 51 van verordening (EG) nr. 1198/2006 van de Raad [57] in zodanige bekendmakingsregels dat een duidelijk verband bestaat tussen de bijdrage, het project en het individu. Het valt derhalve gemakkelijk in te zien hoe die informatie voeding zou kunnen geven aan een publiek debat over de financiering van de visserijsector. Een dergelijk verband tussen de begunstigde en het steunbedrag dat hij ontvangt enerzijds, en het doel waarvoor de steun wordt verleend anderzijds, ontbreekt in de bekendmakingsregels die thans worden onderzocht.

112. Uiteindelijk moeten echter de bekendmakingsregels die voor elk fonds ter

57 — Verordening van 27 juli 2006 inzake het Europees Visserijfonds (PB L 223, blz. 1).

uitvoering van het ETI zijn ingevoerd mijns inziens, indien en voor zover nodig, worden beoordeeld in het licht van de door de wetgever onderkende bijzondere omstandigheden, eisen en doelstellingen. Er is volgens mij niet één vaste regel die bepaalt wat wel en niet aanvaardbaar is.

113. Mijn standpunt tot dusver samenvattend: de redactie van de betrokken punten van de considerans en wezenlijke bepalingen kan de conclusie dragen dat de inmenging, vanuit het oogpunt van de transparantie, in de rechten op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en van persoonsgegevens de evenredigheidstoets zou kunnen doorstaan. Om evenwel tot een definitief standpunt te komen of de inmenging inderdaad evenredig is, moet de aanvullende informatie worden onderzocht die partijen tijdens de mondelinge fase van de procedure naar voren hebben gebracht.

114. Tijdens de mondelinge behandeling zijn de verschillende mogelijke doelstellingen uitvoeriger aan de orde gekomen. Beide instellingen hebben algemene opmerkingen gemaakt over transparantie als een grondrecht en het belang ervan als democratisch beginsel. Volgens de Raad kunnen op basis van de bekendmaking als zodanig geen conclusies worden getrokken over de persoonlijke omstandigheden of het inkomen van de begunstigde (een stelling waarmee korte metten werd gemaakt door zowel de procesvertegenwoordiging van verzoekers als door Volker Schecke, die een door het Hof gestelde vraag persoonlijk beantwoordde). [58] Beide instellingen hebben algemene argumenten aangevoerd met betrekking tot het belang van een goed beheer van communautaire fondsen en de noodzaak dat burgers op een (niet-gespecificeerde) wijze aan een (onnauwkeurig gedefinieerd) publiek debat kunnen deelnemen. [59] De Raad heeft benadrukt dat het bij de bekendmaking niet alleen gaat om transparantie: het gaat ook om openbare controle. Indien de bekendmaking zich tot de voornaamste begunstigden van het ELGF en het ELFPO zou beperken, zouden de belastingbetalers in een bepaalde gemeenschap die belang hebben bij de aan hun buren toegekende steun, niet worden geïnformeerd en in staat worden gesteld om voor hun belangen op te komen. Ook dat maakt deel uit van het publieke debat en het is derhalve noodzakelijk zonder onderscheid zowel grotere als kleinere begunstigden van steun te identificeren. De Commissie heeft bedenkingen geuit: het doel van de steun is niet, zegt zij, mensen in staat te stellen hun aartsnieuwsgierigheid naar de financiële positie van hun buren te bevredigen. Het is integendeel bedoeld om een publiek debat te faciliteren over de vraag

58 — Volker Schecke benadrukte het nauwe verband dat in veel gevallen zal bestaan tussen de GLB-steun en het totale inkomen van een familiebedrijf in de landbouw met een bepaald aantal te onderhouden personen. Hij betoogde aan de hand van voorbeelden dat de inmenging in het privéleven van een begunstigde, doordat buren mogelijk misbruik maken van een dergelijke publicatie, soms aanzienlijk is.

59 — In de loop van de terechtzitting zijn voorbeelden gegeven van publieke debat(ten) die zouden kunnen plaatsvinden: met name het journalistieke debat in Frankrijk over de vraag of kleinere of grotere landbouwers steun ontvangen (de Commissie verwees hierbij naar een op 30 maart 2001 in Le Monde gepubliceerd artikel); daarnaast heeft de Griekse regering melding gemaakt van haar initiatief om een publiek debat te starten voorafgaand aan de geplande herstructurering van het GLB in 2013. Voorbeelden *definiëren* evenwel niet op zich een debat.

of GLB-steun moet worden gewijzigd, of wellicht op een andere wijze moet worden verstrekt. Bijvoorbeeld, moet dergelijke steun ten goede komen aan grote ondernemingen of kleine lokale landbouwers? Moet de steun worden beperkt tot benadeelde gebieden?

115. Aan de Commissie is specifiek de vraag gesteld of de bekendmaking van de gegevens van de begunstigden, door een hoger niveau van controle door het algemene publiek mogelijk te maken, was bedoeld om de fraudepreventie te verbeteren. Zij heeft die suggestie categorisch van de hand gewezen en gesteld dat de bestaande antifraudemaatregelen daarvoor volstaan. [60] De Raad was het blijkbaar niet met de Commissie eens op dit (vrij belangrijke) punt en stelde dat bekendmaking goed is, omdat meer fraudepreventie een goede zaak is. De Raad ging evenwel niet zo ver — begrijp ik — te stellen dat de door de Commissie vastgestelde uitvoeringsbepalingen hoofdzakelijk zijn bedoeld om die doelstelling te verwezenlijken.

116. Dus, bestaat de doelstelling erin het algemene publiek meer inzicht te verschaffen en bewuster te maken van de wijze waarop de GLB-fondsen worden besteed? Volgens de instellingen wel. Maar waarom is het dan noodzakelijk naam en adres van elke begunstigde bekend te maken, tezamen met het ontvangen bedrag? Waarom niet enige vorm van groepering van gegevens? De voorlichting van het publiek zou toch zeker wel voldoende kunnen worden gerealiseerd door gegevens in relevante categorieën te groeperen, en zo de anonimiteit van individuele begunstigden te beschermen? Wel, antwoordde de Commissie, dat zou een grote administratieve belasting meebrengen, en bovendien is de doelstelling ten dele gericht op het vergroten van de kennis van het algemene publiek met betrekking tot wie welke financiële steun ontvangt. [61] Ik vat dat op als een (indirecte) stelling dat het algemene publiek kennis zou moeten hebben van de precieze details van begunstigden. Of de Commissie „alle begunstigden" bedoelde, of alleen personen als „de Oostenrijkse graaf"

60 — Controlemechanismen om fraude tegen te gaan en onregelmatigheden te voorkomen, zijn inderdaad voorzien in verordening nr. 1290/2005 van de Raad: zie bijvoorbeeld artikel 9 en de artikelen 30-37.

61 — Externe, niet in het kader van deze zaak voorgelegde informatie wijst erop dat de erkenning van deze doelstelling is gevolgd op een grootschalig initiatief van onderzoeksjournalisten in een aantal lidstaten om te trachten te achterhalen of bepaalde voorname begunstigden van GLB-financiering vermogende landeigenaren of grote landbouwbedrijven in plaats van kleinere landbouwbedrijven zijn. Zie *The Guardian* van maandag 22 januari 2007, „So that's where the 100 billion went".

(uit hoffelijkheid door de gemachtigde van de Commissie tijdens de mondelinge behandeling *niet* bij naam genoemd), kennelijk een belangrijke begunstigde van GLB-fondsen, was en is onduidelijk.

117. Hieruit blijkt dat de instellingen nogal afwijkende opvattingen hebben over de doelstellingen van de bestreden wettelijke bepalingen. De Commissie heeft herhaaldelijk verwezen naar het „publieke debat". Zij heeft evenwel niet gepreciseerd wat dat eigenlijk inhoudt. Evenmin heeft zij uitgelegd waarom de persoonlijke gegevens van letterlijk miljoenen personen afzonderlijk moeten worden gepubliceerd op het internet om dat debat te stimuleren (of wellicht te faciliteren). Daarbij komt dat de Raad nog heeft gesteld dat bekendmaking gerechtvaardigd is om de openbare controle op de GLB-uitgaven te vergroten als onderdeel van de strijd tegen fraude — een standpunt waarvan de Commissie zich uitdrukkelijk heeft gedistantieerd.

118. Dit is naar mijn mening niet toereikend. Het Hof moet de evenredigheid van de gekozen maatregelen beoordelen aan de hand van het nagestreefde einddoel. Wanneer men die beoordeling hier tracht uit te voeren, is het mijns inziens onmogelijk de wetgeving geldig te verklaren. De vage (of zelfs ronduit tegenstrijdige) aard van de doelstellingen die de instellingen zeggen na te streven, laat niet de conclusie toe dat de vastgestelde maatregelen de evenredigheidstoets doorstaan. De discussie tijdens de mondelinge behandeling (die was gebaseerd op en in zekere zin uitgelokt door het in de stukken van de instellingen gestelde) heeft integendeel duidelijk gemaakt dat afhankelijk van *welke* doelstelling men precies als hoofddoelstelling identificeert, *een ander soort publicatie van de gegevens* heel wel minder ingrijpend én meer geschikt zou kunnen zijn.

119. Ik zal dit verduidelijken. Indien het erom gaat vast te stellen wie precies zeer aanzienlijke steun uit de GLB-begroting krijgt, dan zouden inderdaad de namen van de begunstigden (ondernemingen dan wel natuurlijke personen) en de door elk van hen ontvangen bedragen moeten worden bekendgemaakt, maar zou die bekendmaking zich moeten beperken tot degenen die in een kalenderjaar meer dan een bepaald bedrag ontvangen. Indien daarentegen de bekendmaking tot doel heeft het publiek in staat te stellen om goed geïnformeerd deel te nemen aan het debat over de vraag of het grootste deel van de GLB-steun ten goede zou moeten komen aan de ene categorie landbouwer in plaats van aan de andere, of de vraag of een bepaald type landbouwactiviteit meer steun moet krijgen dan de andere, moeten gegevens worden gepubliceerd in een verzamelde vorm die eenieder in staat stelt te begrijpen waar het geld op dat moment aan wordt gespendeerd. De door de instellingen zowel schriftelijk als mondeling verstrekte informatie maakt absoluut niet duidelijk waarom de *gekozen specifieke vorm*

van bekendmaking — oorspronkelijke gegevens die niet zijn gegroepeerd of samengevat, en zelfs niet zijn gekoppeld aan een voor de hand liggend kenmerk van het GLB dat het publiek zou willen bediscussiëren — op evenredige wijze de taak vervult die hij moet vervullen.

120. Om misverstanden te vermijden, wil ik volstrekt helder zijn over twee punten. Ten eerste schrijf ik de Commissie niet voor op welke wijze zij precies haar gegevens zou moeten publiceren. Ik ben geen statisticus; en dat is een zaak voor de wetgever, niet voor het Hof. Wat ik wil zeggen is dat, wanneer de wetgever heeft gekozen voor een bepaalde vorm van publicatie die inbreuk maakt op een recht, de verantwoordelijke instelling aan het Hof moet kunnen uitleggen waarom die bepaalde vorm van publicatie noodzakelijk, geschikt en evenredig is voor het specifieke nagestreefde doel. Naar mijn mening is een dergelijke uitleg in deze zaak niet naar voren gekomen. Ik acht administratieve efficiëntie (hoe wenselijk die ongetwijfeld vanuit het oogpunt van alle instellingen ook is) op zichzelf geen voldoende rechtvaardiging.

121. Ten tweede schrijf ik (ook) niet voor wat precies het doel van publicatie zou moeten zijn. Ook dat is een zaak van de wetgever (en die wetgever geniet uiteraard een redelijke mate van vrijheid bij zijn keuze). Verschillende (veelvoudige) doelen kunnen heel wel verschillende (veelvoudige) vormen van publicatie noodzakelijk maken. Elke vorm moet echter in het licht van het concrete, duidelijk vastgelegde doel dat ermee wordt nagestreefd, als evenredig gerechtvaardigd kunnen worden.

Conclusie met betrekking tot de evenredigheid en voorgestelde antwoorden op vraag 1 en 2a

122. De motivering in de considerans van verordening nr. 1437/2007 van de Raad (waarbij de relevante wijzigingen van verordening nr. 1290/2005 van de Raad zijn ingevoerd) en verordening nr. 259/2008 van de Commissie is toereikend, maar in algemene bewoordingen geformuleerd. Of de artikelen 42, punt 8 ter, en 44 bis van verordening nr. 1290/2005 van de Raad en verordening nr. 259/2008 van de Commissie als een evenredige inmenging in het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en van persoonsgegevens moeten worden beschouwd, is derhalve ervan afhankelijk of een aannemelijke verklaring bestaat voor de reden waarom de instellingen hebben gekozen voor een bepaalde vorm van bekendmaking, met een bepaalde mate van detail (volledig gedesaggregeerde onbewerkte gegevens) en waarom die vorm van bekendmaking noodzakelijk, geschikt en evenredig is om het concrete met de bekendmaking nagestreefde doel te bereiken.

123. Naar mijn mening hebben de instellingen het Hof geen verklaring verschaft die bij nader onderzoek standhoudt. Ik denk niet dat het Hof zijn goedkeuring moet geven aan wetgeving die volkomen terecht naar algemene, uitermate wenselijke beginselen verwijst, maar — gevraagd naar een specifieke verduidelijking die het Hof in staat moet stellen zijn rechterlijke taak uit te oefenen — een mate van verwarring en interinstitutionele incoherentie onthult als die welke zich in dit geval voordoet.

— Verordening nr. 1290/2005 van de Raad

124. Met betrekking tot verordening nr. 1290/2005 heeft het onderzoek van vraag 1 niets aan het licht gebracht wat de geldigheid van artikel 42, punt 8 ter, kan aantasten. Artikel 44 bis is evenwel ongeldig voor zover het de automatische bekendmaking voorschrijft van de namen, de woonplaats en, indien voorhanden, de postcode van alle begunstigden van het ELGF en het ELFPO, tezamen met de door elke begunstigde uit die fondsen ontvangen bedragen.

— Verordening nr. 259/2008 van de Commissie

125. De geldigheid van verordening nr. 259/2008 is volledig afhankelijk van de vraag of de daarin vastgestelde uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 1290/2005 van de Raad, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1437/2007 van de Raad, evenredig zijn. Uit het voorgaande zal al duidelijk zijn dat dit mijns inziens niet het geval is. Het antwoord op vraag 2a moet derhalve luiden dat verordening nr. 259/2008 ongeldig is.

126. Artikel 1, lid 2, van verordening nr. 259/2008 van de Commissie verdient een korte afzonderlijke bespreking. Die bepaling luidt: „De lidstaten mogen gedetailleerdere informatie bekendmaken dan die waarin lid 1 voorziet" (in lid 1 zijn de minimumeisen voor bekendmaking volgens de verordening vastgelegd). Ik heb reeds geconcludeerd dat verordening nr. 259/2008 in haar geheel ongeldig moet worden verklaard. Maar ook al was ik niet tot die conclusie gekomen, zou ik het Hof in overweging hebben gegeven artikel 1, lid 2, van die verordening ongeldig te verklaren.

127. De Commissie heeft verklaard dat zij bij de uitwerking van de verordening de vereisten voor bekendmaking heeft willen vastleggen op een niveau dat de onderscheiden tradities in de lidstaten met betrekking tot de publicatie van persoonsgegevens eerbiedigt. Ik merk voorshands op dat de lidstaten hoe

dan ook de door artikel 8 EVRM en verdrag nr. 108 gewaarborgde rechten moeten eerbiedigen. Zij hebben geen toestemming van de Commissie nodig om meer gedetailleerde informatie te publiceren, voor zover dit niet in strijd is met de eisen die voornoemde bepalingen stellen. Omgekeerd kan die toestemming niet rechtmatig maken, wat anders onrechtmatig zou zijn.

128. Fundamenteler nog, voor zover artikel 1, lid 2, een meer gedetailleerde bekendmaking toestaat of bedoelt toe te staan, zie ik niet hoe de daaruit volgende inmenging *vanuit het perspectief van het EU-recht bezien*, „bij de wet voorzien" zou zijn. Opdat de inmenging „bij de wet is voorzien" in de zin van artikel 8, lid 2, EVRM, moet de bepaling die de inmenging toelaat voldoende duidelijk zijn geformuleerd om de burger voldoende gegevens te verschaffen over de omstandigheden waarin openbare organen inbreuk mogen maken op de persoonlijke levenssfeer. [62] Op basis van de bewoordingen van artikel 1, lid 2, valt volgens mij onmogelijk te voorspellen in welke vorm(en) bekendmaking verder kan geschieden, welk(e) verder(e) gegeven(s) bekend zouden kunnen worden gemaakt, of welke reden(en) kunnen worden gegeven om een dergelijke aanvullende bekendmaking te rechtvaardigen. Dat is onaanvaardbaar en maakt de maatregel — zonder meer — onrechtmatig.

62 — Zie arrest EHRM van 2 augustus 1984, Malone v Verenigd Koninkrijk (Serie A, nr. 82, punten 67 en 68).

Vragen 3, 4 en 5

129. Ik kom nu toe, zoals hierboven in punt 62 gesteld, aan de gedetailleerde vragen met betrekking tot richtlijn 95/46.

130. De vragen 3, 4 en 5 zien op afdeling IX van richtlijn 95/46, waarvan de artikelen 18 tot en met 21 de aanmelding betreffen. In wezen is de voor de verwerking verantwoordelijke (de persoon die het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt, zoals gedefinieerd in artikel 2, sub d) gehouden tot aanmelding bij de relevante nationale toezichthoudende autoriteit voordat een specifieke gegevensverwerking plaatsvindt. Het doel van de aanmelding is de transparantie voor betrokkenen te vergroten. Momenteel heeft elke lidstaat zijn eigen regels voor aanmelding en uitzonderingen op de aanmeldingsverplichting. [63]

63 — Zie het Vademecum inzake aanmeldingsvereisten, dat is vastgesteld door de op grond van artikel 29 van richtlijn 95/46 ingestelde Groep, waarin de grondbeginselen van het aanmeldingssysteem in iedere lidstaat worden toegelicht.

Vraag 3

131. Met vraag 3 wenst de verwijzende rechter te vernemen of de niet-naleving van de aanmeldingsprocedure van artikel 18 van richtlijn 95/46, een daaropvolgende verwerking van persoonsgegevens onrechtmatig maakt.

132. Artikel 18, lid 1, van richtlijn 95/46 bepaalt dat aanmelding bij de toezichthoudende autoriteit moet worden gedaan voordat wordt overgegaan tot verwerkingen. Volgens artikel 18, lid 2, kunnen de lidstaten evenwel voorzien in vereenvoudigde aanmelding of vrijstelling van deze verplichting tot aanmelding in twee soorten gevallen: wanneer zij uitvoeringsbepalingen vaststellen voor de verwerking van bepaalde categorieën van gegevens waarbij „inbreuk op de rechten en vrijheden van de betrokkenen onwaarschijnlijk is" (artikel 18, lid 2, eerste streepje), en wanneer de voor de verwerking verantwoordelijke, overeenkomstig het nationale recht, een functionaris voor de gegevensbescherming aanwijst die ervoor zorgt dat inbreuk op de rechten en vrijheden van de betrokkenen door de verwerkingen onwaarschijnlijk is (artikel 18, lid 2, tweede streepje). De functionaris voor de gegevensbescherming „[oefent] op onafhankelijke wijze toezicht [uit] op de toepassing binnen de organisatie van de krachtens [richtlijn 95/46] getroffen nationale maatregelen" en „[houdt] een register [bij] van de door de voor verwerking verantwoordelijke verrichtte verwerkingen",[64] waardoor controle achteraf van dergelijke verwerkingen mogelijk is.

133. Artikel 19, lid 1, sub a tot en met f, bepaalt welke inlichtingen een aanmelding in de zin van artikel 18 ten minste moet bevatten. De in artikel 19, lid 1, sub a tot en met e, genoemde gegevens moeten vervolgens in het register van verwerkingen worden vastgelegd om aan artikel 21, lid 2, te voldoen.[65] Het staat de lidstaten vrij vast te leggen welke aanvullende inlichtingen een aanmelding en/of het register moet bevatten.[66]

134. Het Land Hessen heeft gekozen voor toepassing van artikel 18, lid 2, tweede streepje, met als gevolg dat geen voorafgaande aanmelding van verwerkingen bij de toezichthoudende autoriteit van artikel 18, lid 1, hoeft plaats te vinden. In die omstandigheden is (anders dan de verwijzende rechter stelt) geen sprake van een verplichting om een „complete, bewijskrachtige aanmelding" in te dienen. De controle van de rechtmatigheid van een verwerking is een controle achteraf aan de hand van het register, niet een controle vooraf.

64 — Volgens artikel 21, lid 2, moeten de lidstaten bepalen dat de toezichthoudende autoriteit een register van de uit hoofde van artikel 18 aangemelde verwerkingen bijhoudt.

65 — De in artikel 19, lid 1, sub f, genoemde „algemene beschrijving om op voorhand te kunnen beoordelen of de genomen maatregelen om, ter toepassing van artikel 17, de beveiliging van de verwerking te waarborgen, afdoende zijn" is het enige element dat niet in het register wordt overgenomen.

66 — Zie respectievelijk de inleidende zin van artikel 19, lid 1, en artikel 21, lid 2, tweede zin.

135. De informatie die volgens de nationale rechter in het register ontbreekt, is informatie die verder gaat dan de minimumvereisten van artikel 19, lid 1, sub a tot en met e. Zo merkt de verwijzende rechter op dat het register „onvolledig" is omdat concrete informatie over de verwijderingstermijnen ontbreekt. Maakt dat de latere gegevensverwerking onrechtmatig volgens het EU-recht?

136. Ik meen van niet.

137. De lidstaten hebben het recht de aanmeldingsprocedure te vereenvoudigen of bepaalde verwerkingen vrij te stellen van aanmelding mits zij voldoen aan de in artikel 18, lid 2, vastgestelde voorwaarden. Voor de naleving van dit deel van richtlijn 95/46 volstaat het dat een op grond van artikel 18, lid 2, tweede streepje, aangewezen functionaris voor de gegevensbescherming zich van zijn dwingende plicht kwijt om ervoor te zorgen „[...] dat inbreuk op de rechten en vrijheden van de betrokkenen door de verwerkingen onwaarschijnlijk is" en dat het register van verwerkingen ten minste de door artikel 21, lid 2, verlangde elementen bevat. De (eventuele) gevolgen van een verzuim om in een dergelijk register aanvullende inlichtingen op te nemen die verder gaan dan die minimumelementen, zijn een kwestie van nationaal recht en niet van EU-recht.

Vraag 4

138. De verwijzende rechter wenst te vernemen of artikel 20 van richtlijn 95/46 aldus moet worden uitgelegd, dat de bekendmaking van informatie over de begunstigden van het ELGF en het ELFPO pas mag geschieden wanneer het in het nationale recht in dezen voorgeschreven voorafgaand onderzoek heeft plaatsgevonden. De verwijzende rechter is van oordeel dat zowel het Duitse federale recht als het recht van het Land Hessen een dergelijk voorafgaand onderzoek voorschrijven. Bij gebreke van een dergelijk voorafgaand onderzoek zou de bekendmaking niet eerlijk en rechtmatig zijn in de zin van artikel 6, lid 1, sub a, van richtlijn 95/46.

139. Het Land Hessen stelt dat een voorafgaand onderzoek overeenkomstig artikel 20 van richtlijn 95/46 geen noodzakelijke voorwaarde is voor bekendmaking van de gegevens van begunstigden volgens verordening nr. 259/2008 van de Commissie. In de eerste plaats onderwerpt artikel 20, lid 1, niet alle verwerkingen automatisch aan een voorafgaand onderzoek. In de tweede plaats leidt bekendmaking op grond van verordening nr. 259/2008 niet tot „specifieke risico's" voor de betrokkenen. In de derde plaats vindt hoe dan ook vóór de bekendmaking een voorafgaande beoordeling plaats door de gecombineerde werking van artikel 44 bis van verordening nr. 1290/2005 van de Raad en verordening nr. 259/2008 van de Commissie.

140. Richtlijn 95/46 bepaalt als zodanig niet welke verwerkingen [67] moeten worden geacht een specifiek risico voor de persoonlijke rechten en vrijheden in te houden. Het legt die verantwoordelijkheid bij de lidstaten. Artikel 20, lid 1, luidt: „De lidstaten *geven aan* welke verwerkingen mogelijk specifieke risico's voor de persoonlijke rechten en vrijheden inhouden" en „*dragen er zorg voor* dat zij vóór de aanvang van de verwerking onderzocht worden" (cursivering van mij). Alleen deze verwerkingen moeten worden onderworpen aan een voorafgaand onderzoek overeenkomstig de procedure van artikel 20, lid 2.

141. De considerans van richtlijn 95/46 biedt evenwel aanknopingspunten voor wat artikel 20 wordt geacht te omvatten. Zo preciseert punt 53 van de considerans dat bepaalde verwerkingen „door hun aard, reikwijdte of doel, voor de rechten en vrijheden van betrokkenen bijzondere risico's meebrengen, zoals het uitsluiten van personen van een recht, een uitkering of een overeenkomst, of verwerkingen waarbij een bijzonder gebruik wordt gemaakt van nieuwe technologie [...]". Punt 54 van de considerans bepaalt dat „van alle verwerkingen die in de samenleving worden uitgevoerd, het aantal waaraan dergelijke risico's kleven zeer beperkt zou moeten zijn [...]".

142. Artikel 20, lid 1, is op het eerste gezicht van toepassing op *alle* verwerkingen. Het verlangt vervolgens van de lidstaten dat deze vaststellen welke beperkte subgroep van „verwerkingen mogelijk specifieke risico's voor de persoonlijke rechten en vrijheden inhouden". Met betrekking tot die beperkte subgroep (maar niet ten aanzien van andere verwerkingen) moeten zij er verplicht zorg voor dragen dat vóór de aanvang van de verwerking een onderzoek plaatsvindt. De aard van dat voorafgaand onderzoek is gepreciseerd in artikel 20, lid 2.

143. Het is evenwel een zaak van de *lidstaat* om *volgens het nationale recht* vast te stellen welke de categorieën van verwerkingen zijn waarvoor de procedure van artikel 20, lid 2, geldt. Hieruit volgt dat de nationale rechter — en uitsluitend de nationale rechter — moet uitmaken of het nationale recht de bekendmaking van de gegevens van de begunstigden van het ELGF en het ELFPO al dan niet als een dergelijke verwerking classificeert.

144. Mijns inziens behoeft het Hof derhalve geen antwoord op vraag 4 te geven.

67 — Verwerkingen zijn in artikel 2, sub b, van richtlijn 95/46 gedefinieerd als „elke bewerking of elk geheel van bewerkingen met betrekking tot persoonsgegevens [...] zoals [...] verstrekken door middel van doorzending, verspreiden of op enigerlei andere wijze ter beschikking stellen [...]".

Vraag 5

145. De nationale rechter wenst te vernemen of artikel 20 van richtlijn 95/46 aldus moet worden uitgelegd, dat er geen sprake is van een daadwerkelijk voorafgaand onderzoek wanneer dit onderzoek heeft plaatsgevonden op de grondslag van een register in de zin van artikel 18, lid 2, tweede streepje, waarin de verplichte informatie niet is opgenomen.

146. Ik moet bekennen dat ik deze vraag raadselachtig vind. De inschrijvingen in het in artikel 18, lid 2, en artikel 21 van richtlijn 95/46 bedoelde register zijn inschrijvingen van volgens artikel 18 aangemelde verwerkingen. Echter, met betrekking tot verwerkingen die een lidstaat overeenkomstig artikel 18, lid 2, tweede streepje, van aanmelding heeft *vrijgesteld*, heeft de inschrijving in het register (volgens de tekst van die bepaling) betrekking op een „register [...] van de door de voor verwerking verantwoordelijke *verrichtte* verwerkingen" — dat wil zeggen, waarin de inschrijving gebeurt *nadat* de verwerking heeft plaatsgevonden. Daarentegen is het voorafgaand onderzoek van artikel 20 precies dat: een onderzoek dat wordt verricht *voordat* de verwerking een aanvang neemt. Bijgevolg kan de autoriteit die het voorafgaand onderzoek verricht op geen enkele wijze worden beïnvloed door de inschrijving in het register van die verwerking, die nog niet is gecompileerd. Ook kan de verwerking niet in de „openbaarheid" (in de zin van artikel 21, lid 1) komen totdat de bijzonderheden ervan in het register zijn vastgelegd.

147. Dit kan natuurlijk anders liggen indien in het nationale recht, bij de vaststelling dat het dienstig is voor een bepaalde verwerkingscategorie een voorafgaand onderzoek als bedoeld in artikel 20 uit te voeren, zou zijn gespecificeerd dat a) een dergelijke categorie niet van de meldplicht van artikel 18, lid 2, kan worden vrijgesteld, b) de betreffende inschrijving in het register onmiddellijk na ontvangst van de aanmelding moet worden gecompileerd, c) bepaalde informatie (ten minste de in artikel 19, lid 1, sub a tot en met f, genoemde informatie, maar mogelijk tevens meer gedetailleerde informatie) in het register moet worden vastgelegd en d) de bevoegde autoriteit moet afgaan op de inhoud van het register bij de beslissing of al dan niet toestemming voor de verwerking wordt verleend. Dit is evenwel zuiver speculatie. Niets in de verwijzingsbeschikking wijst erop dat dit in het nationale recht is bepaald met betrekking tot de bekendmaking van informatie over de begunstigden van het ELGF en het ELFPO.

148. Bij gebreke van afdoende informatie ter verduidelijking van de relevantie van de vraag — of zelfs van een aspect dat de gestelde vraag duidelijk in verband brengt met de omstandigheden van het geval en de kwesties waarover de nationale rechter moet oordelen — geef ik het Hof in overweging deze vraag niet te beantwoorden.

Vragen 2b en 6

149. De vragen 2b en 6 betreffen de rechten van gebruikers [68] (dat wil zeggen, personen die toegang wensen tot de op grond van verordening nr. 259/2008 van de Commissie gepubliceerde gegevens over begunstigden) en niet die van betrokkenen, zoals verzoekers.

150. Naar mijn mening zijn beide vragen niet-ontvankelijk.

Vraag 2b

151. Deze vraag is merkwaardig geformuleerd. De verwijzende rechter wenst met de vraag te vernemen of verordening nr. 259/2008 alleen geldig is omdat richtlijn 2006/24 ongeldig is. Voor zover ik het begrijp, is de redenering van de nationale rechter als volgt. Gebruikers die toegang wensen tot op grond van verordening nr. 259/2008 gepubliceerde informatie, kunnen die alleen verkrijgen via het internet. Dat betekent dat zij niet anoniem kunnen blijven, omdat hun gegevens ingevolge richtlijn 2006/24 maximaal twee jaar bewaard blijven. Indien die bepaling van richtlijn 2006/24 echter onrechtmatig zou zijn, dan zou daaruit de ongeldigheid van richtlijn 2006/24 voortvloeien. Ten gevolge van die ongeldigheid zou evenwel verordening nr. 259/2008 alsnog geldig kunnen worden geacht.

152. Een beroep op de ongeldigheid van EU-wetgeving wordt gewoonlijk ingesteld „wegens onbevoegdheid, [69] schending van wezenlijke vormvoorschriften, [70] schending van het [EG-]Verdrag of van enige uitvoeringsregeling daarvan, dan wel wegens misbruik van bevoegdheid". [71] Nog niet eerder is aan het Hof de vraag gesteld of de geldigheid van een EU-maatregel (in dit geval verordening nr. 259/2008 van de Commissie) afhankelijk is van de (on)geldigheid van een andere EU-maatregel op een gebied dat daarmee slechts zijdelings verband houdt (in dit geval richtlijn 2006/24).

153. Naar mijn mening is vraag 2b zuiver hypothetisch. De vraag is derhalve niet-ontvankelijk om twee redenen.

68 — „Gebruikers" zijn in artikel 2 van richtlijn 2006/24 gedefinieerd: zie voetnoot 9.

69 — Zie bijvoorbeeld arrest van 5 oktober 2000, Duitsland/Parlement en Raad (C-376/98, Jurispr. blz. I-8419).

70 — Zie bijvoorbeeld arrest van 21 januari 2003, Commissie/Parlement en Raad (C-378/00, Jurispr. blz. I-937, punt 34).

71 — Artikel 230 EG.

154. Om te beginnen is de vraag niet relevant voor de kwestie waar het in het hoofdgeding om gaat, namelijk of de nationale rechter het Land Hessen zou moeten verbieden om de gegevens van verzoekers als begunstigden van het ELGF en/of het ELFPO bekend te maken.

155. Volgens vaste rechtspraak spreekt het Hof zich niet uit over de overwegingen die de nationale rechter tot het verzoek om een prejudiciële beslissing hebben geleid. Een prejudiciële verwijzing kan enkel worden verworpen, wanneer duidelijk blijkt dat de door de nationale rechter gevraagde uitlegging van het EU-recht of het onderzoek van de geldigheid van een EU-voorschrift geen verband houdt met de feiten of het onderwerp van het hoofdgeding. [72] Dit is echter zo'n geval.

156. In zijn meest ruime verband bezien, gaat het in de nationale procedure om het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens van begunstigden van het ELGF en ELFPO: meer bepaald, of de persoonlijke gegevens van die begunstigden al dan niet openbaar moeten worden gemaakt in een database die via het internet toegankelijk is. In de nationale procedure gaat het derhalve om de begunstigden als *betrokkenen* en heeft deze niets van doen met hun rechten als gebruikers of, overigens, de rechten van derden.

157. De geldigheid van richtlijn 2006/24 staat derhalve los van de vaststellingen die de nationale rechter moet doen om tot een beslissing in het hoofdgeding te komen.

158. Voorts is de vraag niet aan het Hof voorgelegd in een context waarin, op basis van de feiten, gegevens met betrekking tot een partij in de nationale procedure ingevolge richtlijn 2006/24 zijn bewaard (en zeker niet aan de bevoegde autoriteiten zijn verstrekt als bedoeld in artikel 4 van die richtlijn). Het zou volstrekt ongepast zijn voor het Hof zich aan een onderzoek van de geldigheid van richtlijn 2006/24 in abstracto te wagen. Bovendien is een onderzoek van de geldigheid van richtlijn 2006/24 niet nodig om over de geldigheid van verordening nr. 259/2008 te kunnen oordelen.

72 — Arresten van 16 juni 1981, Salonia (126/80, Jurispr. blz. 1563); 10 september 2009, Eurawasser (C-206/08, Jurispr. blz. I-8377, punten 33 en 34), en 19 november 2009, Filipiak (C-314/08, Jurispr. blz. I-11049, punten 40-42).

159. Ik ben dan ook van mening dat vraag 2b niet-ontvankelijk is.

Vraag 6

160. De verwijzende rechter wenst te vernemen of artikel 7 van richtlijn 95/46 — en in het bijzonder artikel 7, sub e [73] — aldus moet worden uitgelegd, dat het zich verzet tegen een praktijk om IP-adressen van gebruikers van websites die de op grond van verordening nr. 259/2008 gepubliceerde informatie bevatten, zonder hun uitdrukkelijke toestemming te bewaren.

161. Ook deze vraag is enigszins curieus. Naar ik begrijp, gaat de verwijzende rechter ervan uit dat een gebruiker die ingevolge verordening nr. 259/2008 gepubliceerde informatie wenst te raadplegen, dat alleen via het internet kan doen. Dat betekent dat zijn persoonlijke gegevens (het IP-adres) wordt „verwerkt" in de zin van richtlijn 95/46. De verwijzende rechter vraagt vervolgens of artikel 7 van richtlijn 95/46 zich verzet tegen een dergelijke verwerking tenzij daarvoor uitdrukkelijke toestemming is gegeven.

162. Zoals gezegd, gaat het in het hoofdgeding om de bekendmaking van gegevens over de betrokkenen (begunstigden van het GLB-fonds). Het heeft niets van doen met de rechten van gebruikers (of zelfs gebruikers als betrokkenen). Ook de zesde vraag is derhalve om bovenstaande redenen niet-ontvankelijk.

73 — Artikel 7, sub e, *verleent toestemming* voor het geval dat „de verwerking noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang of die deel uitmaakt van de uitoefening van het openbaar gezag". Bovendien zijn alle in artikel 7, sub b tot en met f, genoemde gevallen gelijkwaardig, zowel ten opzichte van elkaar als ten opzichte van het in artikel 7, sub a, genoemde geval (ondubbelzinnige toestemming van de betrokkene). Het is daarom moeilijk voorstelbaar hoe artikel 7, sub e, verwerking zou *uitsluiten* tenzij aan artikel 7, sub a, is voldaan.

I — Conclusie

163. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat het Hof de door het Verwaltungsgericht Wiesbaden voorgelegde vragen moet beantwoorden als volgt:

„1) Bij onderzoek van vraag 1 is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid kunnen aantasten van artikel 42, punt 8 ter, van verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad van 21 juni 2005 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

2) Artikel 44 bis van verordening nr. 1290/2005 is ongeldig voor zover het de automatische bekendmaking voorschrijft van de namen, de woonplaats en, indien voorhanden, de postcode van alle begunstigden van het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO), tezamen met de door elke begunstigde uit die fondsen ontvangen bedragen.

3) Verordening (EG) nr. 259/2008 van de Commissie van 18 maart 2008 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad 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), is ongeldig.

4) Vraag 2b en vraag 6 zijn niet-ontvankelijk.

5) Vraag 3, vraag 4 en vraag 5 behoeven geen beantwoording."