CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL S. ALBER

van 10 februari 2000 *

I — Inleiding

1. In deze prejudiciële procedure gaat het in wezen om de volgende kwesties: ten eerste, of het Ministerie van Landbouw — beschermde — gegevens betreffende door de vorige exploitant van een landbouwbedrijf in voorgaande jaren ingezaaide akkerbouwgewassen mocht doorgeven aan de nieuwe exploitant van het bedrijf, nu het gegevens betrof die de nieuwe exploitant nodig had om op correcte wijze compensatiebetalingen voor het braakleggen van percelen te kunnen aanvragen; ten tweede, of de bevoegde instantie sancties mocht opleggen aan de aanvrager wegens het in de steunaanvraag verstrekken van onjuiste gegevens, wanneer die gegevens onjuist waren omdat de aanvrager geen inlichtingen van de bevoegde instantie had ontvangen. Voorts gaat het om de vraag, of die sancties konden worden opgelegd op grond van gegevens die aan de aanvrager waren onthouden.

II — Rechtskader

1. *Gemeenschapsrecht*

a) Verordening (EEG) nr. 1765/92 van de Raad van 30 juni 1992 tot instelling van een steunregeling voor producenten van bepaalde akkerbouwgewassen [1]

2. Bij deze verordening werd een nieuwe steunregeling ingevoerd teneinde tot een beter marktevenwicht te komen. In de overwegingen van de considerans van de verordening wordt met betrekking tot het marktevenwicht aangevoerd:

„dat dit doel het beste kan worden bereikt als de prijzen in de Gemeenschap van bepaalde akkerbouwgewassen worden gelijkgetrokken met die op de wereldmarkt en het inkomensverlies dat het gevolg is van de verlaging van de regelingsprijzen wordt gecompenseerd door middel van een compensatiebedrag voor de producenten die de betrokken gewassen inzaaien; dat het voor compensatie in aanmerking komende gebied derhalve dient te worden beperkt tot het gebied dat in het verleden met

* Oorspronkelijke taal: Duits.

1 — PB L 181, blz. 12.

akkerbouwgewassen was ingezaaid of dat in het kader van een door de overheid gesubsidieerde regeling was braakgelegd (...)".

3. De in aanmerking komende akkerbouwgewassen zijn volgens artikel 1 van de verordening opgenomen in bijlage I.

4. Artikel 2 luidt:

„(...)

2. Het compensatiebedrag wordt vastgesteld per hectare en wordt naar regio gedifferentieerd.

Het compensatiebedrag wordt toegekend voor een met akkerbouwgewassen ingezaaide oppervlakte of een overeenkomstig artikel 7 van de onderhavige verordening uit productie genomen oppervlakte die niet groter is dan een regionaal basisareaal. Dit areaal wordt vastgesteld op het gemiddeld aantal hectares in die regio (...)

3. In plaats van een systeem van regionale basisarealen kan een lidstaat een systeem van individuele basisarealen toepassen (...)

(...)

5. Het compensatiebedrag wordt toegekend in het kader van:

a) een ‚algemene regeling', die voor alle landbouwers geldt, of

b) een ‚vereenvoudigde regeling', die voor kleine producenten geldt.

Producenten die het compensatiebedrag aanvragen in het kader van de algemene regeling, verbinden zich ertoe een deel van hun areaal uit productie te nemen en ontvangen een compensatie voor deze verplichting.

(...)"

5. Artikel 7 bepaalt:

„1. De oppervlakte die uit productie moet worden genomen door elke producent die compensatiebedragen aanvraagt in het kader van de algemene regeling, wordt als volgt vastgesteld:

(...)

— in het geval van een individueel basisareaal, als een percentuele vermindering van zijn betrokken basisareaal.

(...)

Voor de uit productie genomen grond moet een wisselbouwsysteem worden toegepast (...)"

In de relevante periode moest 10 % van het areaal worden braakgelegd.

b) Verordening (EEG) nr. 3508/92 van de Raad van 27 november 1992 tot instelling van een geïntegreerd beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen [2]

6. Zoals blijkt uit de considerans ervan, was vóór de vaststelling van deze verordening „het beheer van en de controle op de steun (...), gezien de heterogene structuur van de diverse steunregelingen, (...) overgelaten aan de lidstaten, die daarbij naar gelang van de steunregeling verschillende regels toepassen; (...) de Gemeenschap [kent] evenwel in het kader van de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de ombuiging van de bestaande martkondersteuningsregelingen in ruime mate directe inkomenssteun aan de producenten toe (...), zowel in de plantaardige als in de dierlijke productie; (...) om de beheers- en controlesystemen aan deze nieuwe situatie aan te passen en zowel doeltreffender als rendabeler te maken, [moet] een nieuw, geïntegreerd beheers- en controlesysteem worden opgezet (...)". Uit de considerans blijkt voorts dat dit nieuwe systeem tegelijkertijd moet bijdragen aan het voorkomen en vervolgen van onregelmatigheden. Voor het geïntegreerde beheers- en controlesysteem moeten de lidstaten in het bijzonder databanken opzetten en de gegevens uit de steunaanvragen opnemen.

2 — PB L 355, blz. 1.

De relevante artikelen luiden als volgt:

7. Artikel 2

„Het geïntegreerd systeem omvat de volgende onderdelen:

a) een databank;

b) een alfanumeriek systeem voor de identificatie van de percelen landbouwgrond;

(...)

d) steunaanvragen;

e) een geïntegreerd controlesysteem."

8. Artikel 3

„1. In de databank worden, voor elk landbouwbedrijf, de gegevens uit de steunaanvragen opgenomen. Deze databank moet met name de mogelijkheid geven om bij de bevoegde instantie van de lidstaat de gegevens betreffende ten minste de laatste drie kalenderjaren en/of opeenvolgende verkoopseizoenen rechtstreeks en onmiddellijk te raadplegen.

(...)"

9. Met betrekking tot de bescherming van de gegevens bepaalt artikel 9:

„De lidstaten treffen de nodige maatregelen om te garanderen dat de verzamelde gegevens worden beschermd." [3]

c) Verordening (EEG) nr. 3887/92 van de Commissie van 23 december 1992 houdende uitvoeringsbepalingen inzake het geïntegreerde beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen [4]

10. Blijkens de considerans zijn deze uitvoeringsbepalingen eveneens vastgesteld

3 — De in casu relevante nationale voorschriften zijn opgenomen in de Data Protection Act van 1984.

4 — PB L 391, blz. 36.

om onregelmatigheden en fraude te voorkomen of te bestraffen. Daartoe voorziet artikel 9 in sancties die zijn gedifferentieerd al naar de ernst van de onregelmatigheden.

Artikel 9 luidt als volgt:

„(...)

2. Wanneer wordt vastgesteld dat de in de steunaanvraag ‚oppervlakten' aangegeven oppervlakte groter is dan de geconstateerde oppervlakte (...) wordt de feitelijk geconstateerde oppervlakte (...) verlaagd met:

— tweemaal het vastgestelde verschil wanneer dit groter dan 2 % (...) en niet groter dan 10 % van de geconstateerde oppervlakte is;

— 30 % wanneer het vastgestelde verschil groter dan 10 % en niet groter dan 20 % van de geconstateerde oppervlakte is.

Er wordt geen aan de oppervlakte gekoppelde steun toegekend wanneer het vastgestelde verschil groter is dan 20 % van de geconstateerde oppervlakte.

Is evenwel opzettelijk of door grove nalatigheid een onjuiste aangifte gedaan, dan wordt het betrokken bedrijfshoofd uitgesloten van toepassing van:

— de betrokken steunregeling voor het betrokken kalenderjaar en

— bij opzettelijk onjuiste aangifte [van] alle (...) steunregelingen voor het volgende kalenderjaar (...)

De bovenbedoelde verlagingen worden niet toegepast indien het bedrijfshoofd het bewijs levert dat hij voor de bepaling van de oppervlakte op correcte wijze is uitgegaan van informatie die door de bevoegde instantie wordt erkend.

(...)"

2. *Nationale administratieve procedure*

11. Aangaande het verloop van de nationale aanvraagprocedure zet de verwijzende rechter het volgende uiteen:

„In het Verenigd Koninkrijk moeten de compensatiebedragen worden aangevraagd op een GBCS-formulier [5] dat uit twee delen bestaat: een ‚Base Form' en een ‚Field Data Printout'. In de Field Data Printout zijn alle percelen van de aanvrager afzonderlijk vermeld; voor elk perceel moet de landbouwer vermelden welke gewassen zijn ingezaaid, dan wel of het is braakgelegd. Ieder jaar zendt het Ministry of Agriculture, Fisheries and Food [6] alle aanvragers van compensatiebedragen die dezelfde percelen exploiteren een print-out met de gegevens die de aanvrager op het formulier voor het vorige jaar heeft vermeld. Bij het invullen van zijn GBCS-formulier moet de landbouwer alleen nog de nodige wijzigingen aanbrengen.

In elk door verweerder gebruikte Base Form moet de aanvrager verklaren dat de door hem verstrekte gegevens juist zijn en dat zij ‚door de relevante Agricultural Departments confidentieel aan de bevoegde ambtenaren mogen worden verstrekt om de juistheid ervan te controleren, de regeling(en) waarop de aanvraag betrekking heeft te beoordelen of om anderszins binnen de relevante Agricultural Departments te worden gebruikt'.

Wegens deze in het Base Form gestelde eis ontvangt de landbouwer het eerste jaar dat hij een perceel land bebouwt, dus een blanco Field Data Printout. Voor de gegevens die dat document normaliter moet bevatten, moet hij bijgevolg gebruik maken van andere bronnen dan verweerder. Wanneer de landbouwer het voor verweerder aannemelijk kan maken dat er zich buitengewone omstandigheden hebben voorgedaan en dat hij alle normale middelen heeft uitgeput om de gegevens te verkrijgen die de Field Data Printout normaal bevat, mag verweerder sommige gegevens van de Field Data Printout aan de landbouwer meedelen."

III — Feiten

12. Verzoekers in het hoofdgeding, de heer en mevrouw Fisher (hierna: „verzoekers"), exploiteren drie landbouwbedrijven. Tot 1995 waren twee daarvan, eigendom van The Flint Co. Ltd (hierna: „Flint"), verpacht aan de heer Nicholson. In 1994 werd tegen Nicholson een faillissementsprocedure ingeleid en werd zijn pacht opgezegd. Flint kreeg eerst eind oktober 1995 de beschikking over de landbouwbedrijven.

5 — Formulier voor het geïntegreerd beheers- en controlesysteem.

6 — Hierna: „verweerder".

13. In de zomer van 1995, derhalve al vóór de teruggave van de bedrijven, werd Fisher door vertegenwoordigers van Flint verzocht de gewassen op de twee landbouwbedrijven te inspecteren, om te zien welke voor oogst in aanmerking kwamen. Fisher voerde deze inspectie samen met een landbouwconsulent uit.

14. Nadat Flint eind oktober 1995 de beschikking over beide bedrijven had gekregen, begonnen verzoekers deze te exploiteren. Zij wilden enige percelen braakleggen en daarvoor steun aanvragen.

15. Noch Nicholson, noch iemand die namens hem handelde verstrekte verzoekers evenwel informatie over de eerdere exploitatie. Begin november 1995 verzochten verzoekers daarom verweerder om mededeling van de nodige informatie, daar zij deze niet anderszins hadden kunnen verkrijgen. Verzoekers verzochten met name om gedetailleerde informatie over de percelen van beide bedrijven die voor braakleggingspremies in aanmerking kwamen en om de Field Data Printouts van de vorige jaren. De bevoegde instantie weigerde bij brief van 7 november 1995 die informatie te verstrekken, onder verwijzing naar de Data Protection Act 1984. Zij verklaarde evenwel: „Wanneer u de noodzakelijke informatie wegens uitzonderlijke omstandigheden niet via de andere bronnen kunt verkrijgen, zouden wij kunnen overwegen een aantal basisgegevens over de betrokken percelen vrij te geven."

16. Bij brief van 21 november 1995 erkende de bevoegde instantie dat verzoekers alle normale informatiebronnen hadden uitgeput en verstrekte zij hun bepaalde basisgegevens over de percelen van beide landbouwbedrijven en over de percelen die in vorige jaren waren braakgelegd. Evenwel werd niet meegedeeld met welke gewassen de verschillende percelen volgens de Field Data Printouts van het vorige jaar waren ingezaaid.

17. Deze gegevens bereikten verzoekers nadat zij reeds een deel van de percelen hadden ingezaaid. De overige percelen zouden pas in de eerstvolgende lente worden ingezaaid.

18. Op 3 mei 1996 dienden verzoekers hun aanvraagformulier voor de toekenning van compensatiebetalingen wegens het braakleggen van percelen bij de bevoegde instantie in. Op 26 november 1996 werd hun meegedeeld dat bij de behandeling van hun aanvraag aan het licht was gekomen, dat twee percelen die verzoekers hadden braakgelegd wegens de vroeger daarop gezaaide gewassen niet voor braakleggingspremies in aanmerking kwamen, zodat die premies moesten worden geweigerd.

19. Daarop werden verzoekers krachtens artikel 9 van verordening nr. 3887/92 sanc-

ties opgelegd, omdat zij percelen hadden braakgelegd die niet voor steunverlening in aanmerking kwamen.

20. Verzoekers dienden tegen dit sanctiebesluit bezwaar in, dat echter werd verworpen. Vervolgens leidden zij bij de High Court een procedure van „judicial review" in, strekkende tot nietigverklaring van het besluit van de bevoegde instantie inzake sancties en tot schadevergoeding. Verzoekers betoogden in die procedure dat de onterechte braaklegging van daarvoor niet in aanmerking komende percelen enkel te wijten was aan de weigering van de bevoegde instantie om hun nadere gegevens te verschaffen over de gewassen die voorheen op die percelen waren ingezaaid. Bovendien had de bevoegde instantie de hun geweigerde informatie niet tegen hen mogen gebruiken.

21. Verweerder antwoordde dat hij geen nadere gegevens over de ingezaaide gewassen had kunnen geven, daar hij anders zijn verplichtingen jegens Nicholson en de curator niet zou zijn nagekomen. Hij was echter verplicht die informatie te gebruiken om te controleren of de door verzoekers braakgelegde percelen daarvoor wel in aanmerking kwamen.

22. Voorts stelde verweerder in het hoofdgeding — en de verwijzende rechter heeft dat aanvaard — dat verzoekers met zekerheid hadden kunnen weten of de door hen uit productie genomen percelen al dan niet voor braaklegging in aanmerking kwamen, indien zij gebruik hadden gemaakt van de informatie waarover zij beschikten dankzij de inspectie die zij in de zomer van 1995 zelf hadden verricht, alsmede van de informatie die de bevoegde instantie hun in november 1995 had verstrekt. De rechter was evenwel ook van oordeel dat indien verzoekers de door hen gevraagde nadere informatie vóór de zaaitijd in de lente van 1996 zouden hebben ontvangen, zij alleen daarvoor in aanmerking komende percelen zouden hebben braakgelegd. Volgens de verwijzende rechter is het feit dat zij dat niet hebben gedaan dus het rechtstreeks gevolg van de weigering om hun de gevraagde nadere informatie te verstrekken.

23. Teneinde te kunnen uitmaken in hoeverre de bevoegde instantie gehouden was de verzochte informatie aan verzoekers te verstrekken en of ondanks de weigering sancties mochten worden opgelegd, heeft de verwijzende rechter het Hof drie prejudiciële vragen gesteld.

IV — Prejudiciële vragen

„1) a) Laten de artikelen 3, lid 1, en 9 van verordening (EEG) nr. 3508/92, in samenhang met de algemene beginselen van gemeenschapsrecht, toe dat informatie die in een overeenkomstig artikel 2 van die verordening opgezette databank is opgeslagen en die betrekking heeft op gegevens die

door of namens een eerdere aanvrager van compensatiebedragen (‚Arable Area Payments') zijn verstrekt, aan derden wordt meegedeeld?

b) Zo ja, is de verstrekking van de informatie die rechtmatig van de bevoegde instantie mag worden verlangd, wat de verzoekers om informatie betreft, beperkt:

i) tot hen die de toestemming van de vorige op het ‚Base Form' vermelde aanvrager hebben, en/of

ii) tot hen die om de informatie verzoeken in verband met hun aanvraag om landbouwsteun voor dezelfde percelen als de vorige steunaanvrager, zelfs wanneer laatstbedoelde weigert deze informatie te verstrekken,

en wat de inhoud van de informatie betreft:

iii) tot informatie die geen vertrouwelijke commerciële gegevens bevat, en/of

iv) tot informatie die nodig is opdat hij die erom verzoekt, redelijke maatregelen kan nemen om te voorkomen dat hem in verband met zijn eigen aanvraag om landbouwsteun sancties worden opgelegd?

2) Indien vraag 1, sub a, bevestigend wordt beantwoord en de bevoegde instanties ten onrechte hebben geweigerd informatie te verstrekken die de aanvrager ervan, indien zij hem was meegedeeld, in staat had gesteld alleen daarvoor in aanmerking komende percelen braak te leggen, is dan het opleggen van sancties krachtens artikel 9 van verordening (EEG) nr. 3887/92 alleen al om die reden onrechtmatig?

3) Ongeacht of de bevoegde instanties al dan niet rechtmatig hebben geweigerd de in vraag 1, sub a, bedoelde informatie te verstrekken: mogen zij tegen een persoon informatie gebruiken, waarom hij had verzocht, maar waarvan zij de kennisgeving hebben geweigerd?"

V — Argumenten van partijen

24. Met betrekking tot de eerste vraag betogen verzoekers dat artikel 3 van verordening nr. 3508/92 zo moet worden „uitgelegd" dat de lidstaten „verplicht" zijn, ervoor te zorgen dat de in de databank opgeslagen gegevens op aan de bevoegde instantie gericht verzoek kunnen worden geraadpleegd. Deze uitlegging beantwoordt aan het primaire doel van de verordening, te weten het voorkomen van fraudes, aan de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en aan de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht, zoals transparantie, non-discriminatie, bescherming van het gewettigd vertrouwen en eerbiediging van de rechten van de verdediging.

25. Beperkingen van de verplichting om de gegevens mee te delen kunnen niet aan artikel 9 (gegevensbescherming) van verordening nr. 3508/92 worden ontleend; nu uitdrukkelijke bepalingen ontbreken, zouden deze beperkingen alleen kunnen worden opgelegd op grond van een uitvoerig gemotiveerde belangenafweging. In dit verband moet eveneens het evenredigheidsbeginsel in acht worden genomen, zodat alleen maatregelen die noodzakelijk zijn om contraire belangen te beschermen, zouden mogen worden aangewend. Aangezien dergelijke redenen in casu ontbreken, is de aanvankelijke weigering om de gegevens mee te delen niet gerechtvaardigd.

26. Wat de tweede vraag betreft, betogen verzoekers dat wanneer de bevoegde instantie in strijd met verordening nr. 3508/92 en daarmee op „onrechtmatige" wijze de verzochte gegevens niet heeft verstrekt, zij op basis van die gegevens geen sancties krachtens verordening nr. 3887/92 mag opleggen. Bovendien dan wel subsidiair stellen zij dat voor de sancties een duidelijke en ondubbelzinnige rechtsgrondslag ontbreekt. De bevoegde instantie is ten slotte buiten haar bevoegdheden getreden en/of heeft het gerechtvaardigd belang van verzoekers miskend en/of een onevenredige sanctie opgelegd. In ieder geval kan een overheidsinstantie zich ter rechtvaardiging van sancties niet op haar eigen „onrechtmatig" gedrag beroepen. Aangezien verzoekers om mededeling van bepaalde gegevens hadden verzocht, die echter waren geweigerd, mag niet dezelfde sanctie worden opgelegd als wanneer sprake is van nalatigheid en een onopzettelijke fout.

27. Aangaande de derde vraag zijn verzoekers van mening dat de weigering om de gegevens mee te delen in strijd is met de doelstellingen van verordening nr. 3887/92 en/of met algemene rechtsbeginselen, inzonderheid de beginselen van transparantie, de eerbiediging van de rechten van de verdediging en de bescherming van het gewettigd vertrouwen, en daardoor „onrechtmatig" is. De bevoegde instantie kan in ieder geval de opgelegde sancties niet baseren op informatie die niet aan verzoekers is verstrekt, ofschoon die nu juist was verlangd. Indien verzoekers de verzochte gegevens zouden hebben ontvangen, zou het aanvraagformulier geen onjuiste gegevens bevatten.

28. De Britse regering is van mening dat artikel 3 (databank) in samenhang met artikel 9 (gegevensbescherming) van verordening nr. 3508/92 moet worden gelezen. Aangezien artikel 9 tot gegevensbescherming verplicht, kan artikel 3 geen vrije toegang tot gegevens verlenen. Daar de gegevens voor beheers- en controledoeleinden worden opgeslagen, kunnen ze ook alleen daarvoor door de met het beheer van het geïntegreerde systeem belaste instanties worden geraadpleegd. Deze uitlegging van artikel 3 wordt geschraagd door de zesde overweging van de considerans van de verordening, inhoudende dat databanken moeten worden opgezet teneinde *de uitvoering van gekruiste controles mogelijk te maken.* [7] Artikel 3 beoogt de overheid de mogelijkheid te verschaffen op correcte wijze het geïntegreerde systeem te beheren en niet informatie aan landbouwproducenten te verschaffen. De gegevensbescherming krachtens artikel 9 betreft ook de vertrouwelijkheid van de gegevens die beschermd zijn op grond van artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (bescherming van de persoonlijke levenssfeer). De door de aanvragers verschafte gegevens betreffen gewoonlijk economisch gevoelige gegevens, die aan de overheidsinstanties vertrouwelijk worden meegedeeld. Daaruit volgt dat artikel 9 de mogelijkheid tot het meedelen van vertrouwelijke gegevens beperkt.

29. In hoeverre de gegevens moeten worden beschermd blijkt niet uit artikel 9, dat daarvoor geen voorschriften bevat, doch uit het relevante nationale recht dat zich moet richten naar strekking en doel van het geïntegreerde systeem.

30. De Britse regering gaat daarom ervan uit dat de verzamelde gegevens in de regel vertrouwelijk zijn, omdat ook de steunaanvragers erop moesten kunnen vertrouwen dat deze gegevens uitsluitend voor beheersdoeleinden zouden worden opgeslagen en in beginsel niet aan derden zouden worden meegedeeld. Uitzonderingen hierop kunnen alleen met toestemming van de betrokkene worden gemaakt of wanneer het algemeen belang bij het meedelen prevaleert. In casu was daarvan geen sprake. Daar Nicholson niet met de mededeling had ingestemd, achtte de bevoegde instantie zich niet in staat volledig aan de aanvraag van verzoekers te voldoen. Teneinde echter sancties voor verzoekers te voorkomen, was een redelijk minimum aan informatie betreffende de afmetingen van de percelen meegedeeld. Een afweging van de betrokken belangen — bescherming van de fundamentele rechten en de fundamentele vrijheden enerzijds en de behoefte aan gegevens met het oog op de aanvraag voor de compensatiebetaling anderzijds — heeft er dan toe geleid dat alleen deze basisgegevens werden meegedeeld.

31. Daaruit volgt dat de tweede vraag van de verwijzende rechter zonder voorwerp is; voor het geval daarop toch een antwoord zou moeten worden gegeven, moet in aanmerking worden genomen dat volgens artikel 9, lid 2, van verordening nr. 3887/92 ook dan sancties moeten worden opgelegd wanneer de aanvrager geen fout kan worden verweten. Aangezien het geïntegreerde systeem tot doel heeft fraudes te voorkomen, dient op iedere onjuiste

7 — Cursivering in de schriftelijke opmerkingen van de regering van het Verenigd Koninkrijk.

opgave in het aanvraagformulier een sanctie te worden gesteld.

32. Daarom dient ook de derde vraag aldus te worden beantwoord, dat de sancties kunnen worden gebaseerd op gegevens waarvan de aanvrager niet op de hoogte was. De bevoegde instantie heeft bij het onderzoek van de vraag of sancties moeten worden opgelegd, geen discretionaire bevoegdheid en is daarom verplicht onjuiste opgaven op passende wijze te bestraffen.

33. De Commissie is van mening dat in dit geval het gemeenschapsrecht zich niet verzette tegen mededeling van de gegevens aan verzoekers. Zij gaat er daarbij van uit dat verzoekers alleen daarvoor in aanmerking komende percelen zouden hebben braakgelegd, wanneer de bevoegde instantie de verzochte gegevens had verstrekt. Voor de mededeling van de gegevens aan verzoekers pleiten drie argumenten.

34. In de eerste plaats heeft de bevoegde instantie de informatie bij wijze van motivering van de sancties aan verzoekers meegedeeld, omdat dit een procedurele vereiste was. Daarom valt niet in te zien waarom dit niet al in een eerdere fase had kunnen geschieden.

35. In de tweede plaats verzet artikel 3 van verordening nr. 3508/92 zich niet tegen een mededeling. Volgens de tekst van deze bepaling moeten deze gegevens rechtstreeks en onmiddellijk *bij* [8] de bevoegde instantie kunnen worden geraadpleegd. Dit betekent dat het de bedoeling is dat ook anderen dan de bevoegde instantie zelf of haar personeel toegang tot de gegevens hebben. Artikel 9 formuleert slechts in het algemeen het vereiste van bescherming van de gegevens, zonder in concrete details te treden. Een mededeling van gegevens is alleen uitgesloten wanneer het belang van de betrokkene bij weigering daarvan prevaleert boven het contraire belang van de aanvrager.

36. In de derde plaats leidt in dit geval een afweging van de belangen ertoe dat de gegevens hadden kunnen worden meegedeeld. Verordening nr. 3508/92 bevat evenwel geen aanwijzingen voor de wijze waarop een dergelijke afweging moet plaatsvinden. Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens [9] — die op dit geval echter niet van toepassing is — bevat in dit opzicht meer details. Volgens artikel 7 van deze richtlijn kunnen gegevens aan derden worden meegedeeld wanneer dit de behartiging van gerechtvaardigde belangen dient, mits

8 — Cursivering in de opmerkingen van de Commissie.
9 — PB L 281, blz. 31.

de belangen of de rechten van de betrokkene daaraan niet in de weg staan. [10]

37. Verzoekers waren op de informatie aangewezen om op grond van verordening nr. 1765/92 compensatiebetalingen te kunnen aanvragen en om sancties te voorkomen. De gegevens waarom het in het hoofdgeding ging, betroffen niet meer de rechtspositie van Nicholson, zodat diens belangen niet meer konden prevaleren. De mededeling van de gegevens was voor verzoekers echter van nut geweest om hun rechten te kunnen uitoefenen, zonder dat dit tot enig nadeel voor Nicholson had geleid. Een verplichting tot mededeling van informatie is op andere rechtsgebieden — verzekeringen, zekerheidsstellingen en arbeidsrecht — vaker voorgeschreven. Bij deze voorbeelden gaat het om informatie die verplichtingen en de aansprakelijkheid van particulieren betreft. Ook in de onderhavige zaak gaat het om aansprakelijkheidskwesties (sancties) en verplichtingen (het braakleggen van daarvoor in aanmerking komende percelen). De gegevens hadden in ieder geval op grond van artikel 4 van verordening nr. 3508/92 alfanumeriek [11] aan verzoekers kunnen worden meegedeeld, zodat misbruik door derden uitgesloten zou zijn geweest, aangezien deze tussen de aldus meegedeelde informatie en de vorige pachter (Nicholson) geen verband hadden kunnen leggen.

38. Met betrekking tot de tweede en de derde vraag van de verwijzende rechter betoogt de Commissie dat geen sancties hadden mogen worden opgelegd op basis van informatie die aan verzoekers ondanks hun aanvraag onbekend was. Ware dit anders, dan zou dit geacht kunnen worden een schending van de rechten van verdediging van verzoekers te zijn, omdat zij geen toegang tot de gegevens hadden op grond waarvan de sancties waren opgelegd. Ook al gaat het hier om de vraag welke informatie ter voorkoming van sancties mocht worden meegedeeld, de rechten van hoor en wederhoor en van verdediging van verzoekers moeten worden gerespecteerd. Ook met het oog op de bestuurseconomie zou het zinvol zijn geweest wanneer verzoekers eerder kennis hadden kunnen nemen van de gegevens, zulks ter voorkoming van een kostbare administratieve procedure met betrekking tot de sancties. Aangezien de weigering van de bevoegde instantie om de gegevens mee te delen, de oorzaak was van de oplegging van de sancties, mag dit niet tot nadeel van verzoekers strekken. De bevoegde instantie handelde echter al onrechtmatig door haar weigering de gegevens mee te delen, zodat zij zich niet daarop kan baseren om sancties op te leggen.

10 — Artikel 7 van richtlijn 95/46 luidt als volgt:
„De lidstaten bepalen dat de verwerking van persoonsgegevens slechts mag geschieden indien:
a) de betrokkene daarvoor zijn ondubbelzinnige toestemming heeft verleend, of
(...)
f) de verwerking noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de voor de verwerking verantwoordelijke of van de derde(n) aan wie de gegevens worden verstrekt, mits het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene (...) niet prevaleren".

11 — Alfanumeriek betekent: gecodeerd in decimale cijfers en in letters.
Het door de Commissie aangehaalde artikel 4 luidt:
„Het alfanumerieke systeem voor de identificatie van de percelen landbouwgrond wordt tot stand gebracht aan de hand van kadastrale kaarten en documenten, andere cartografische gegevens, of van luchtfoto's of satellietbeelden of andere gelijkwaardige referenties die als bewijsstuk kunnen dienen dan wel van meerdere van deze bronnen".

VI — Beoordeling

1. *De eerste vraag*

39. Met zijn eerste vraag — die samen met de subvragen moet worden onderzocht — wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of producenten van akkerbouwgewassen in de specifieke omstandigheden van het hoofdgeding recht hebben op mededeling van informatie die overeenkomstig artikel 3 van verordening nr. 3508/92 in een databank is opgeslagen. Deze specifieke omstandigheden bestaan onder meer daarin dat de aanvragers in het hoofdgeding — verzoekers — voor het eerst de onderhavige percelen wilden exploiteren. Artikel 9 (gegevensbescherming) van verordening nr. 3508/92 zou zich tegen mededeling van informatie aangaande het eerdere gebruik van de percelen kunnen verzetten.

40. Uit de artikelen 3, lid 1, en 9 van verordening nr. 3508/92 blijkt niet ondubbelzinnig of de door verzoekers verzochte inlichtingen mochten worden meegedeeld. Met de Commissie moet worden toegegeven dat de formulering van artikel 3, lid 1 — dat zegt dat de databank de mogelijkheid moet geven om *bij* de bevoegde instantie de gegevens te raadplegen — aantoont, dat het bij degenen die de gegevens raadplegen ook om andere personen dan personeel van de bevoegde instantie kan gaan. Daarmee is echter nog niet gezegd dat dit ook externe derden mogen zijn. Zoals blijkt uit de zesde overweging van de considerans [12], worden de gegevens niet alleen bij de verificatie van steunaanvragen geëvalueerd, doch worden zij ook gebruikt voor controledoeleinden, hetgeen geen beheersdaad meer is. De controle kan zeker ook worden verricht door een andere instantie dan die welke de aanvraag behandelt. In dit opzicht heeft de Britse regering gelijk, ofschoon deze overweging omgekeerd evenmin leidt tot een algemeen mededelingsverbod ten opzichte van derden.

41. Ook uit artikel 9, volgens hetwelk de inlichtingen onder de gegevensbescherming vallen, kan niet worden afgeleid of de bevoegde instantie inlichtingen mag verstrekken. Weliswaar zijn daarvoor argumenten aanwezig, omdat bij een algemeen inlichtingenverbod aan gegevensbescherming geen enkele behoefte zou bestaan. Ook de vermelding van de *nodige* maatregelen zou kunnen betekenen dat de verstrekking van inlichtingen niet noodzakelijkerwijs in het algemeen is uitgesloten. In ieder geval is de tekst van beide artikelen niet duidelijk genoeg om de gestelde vragen te kunnen beantwoorden.

42. Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet bij onduidelijke of dubbelzinnige begrippen worden uitgegaan van de strek-

12 — De zesde overweging van de considerans van verordening nr. 3508/92 luidt:
„(...) voor het beheer van de verzamelde gegevens en de verwerking ervan met het oog op de verificatie van de steunaanvragen [moeten] krachtige databanken (...) worden opgezet die met name de uitvoering van gekruiste controles mogelijk maken".

king van de wettelijke regeling. [13] Blijkens de overwegingen van de considerans strekt verordening nr. 3508/92 ertoe het beheer en de controle doeltreffender te maken. Onder doeltreffendheid valt ook een snellere en vereenvoudigde administratieve procedure zonder hoge kosten voor de overheid, zonder vragen om inlichtingen en zonder latere correcties. Van deze vereenvoudigingen moet ook de aanvrager kunnen profiteren, zoals blijkt uit de vijfde overweging van de considerans van verordening nr. 3887/92, ook al heeft deze betrekking op een andere feitelijke situatie. [14] Alleen wanneer de door de exploitant overeenkomstig artikel 6 van verordening nr. 3508/92 te verstrekken gegevens van meet aan compleet en juist zijn — waarvoor hij eventueel de desbetreffende gegevens van de bevoegde instantie nodig heeft — kan sprake zijn van een doeltreffende procedure.

43. Zoals voorts blijkt uit de overwegingen van de considerans, heeft verordening nr. 3508/92 tevens tot doel onregelmatigheden niet alleen te vervolgen doch ook te voorkomen. Juist hieruit kan worden afgeleid dat de bevoegde instantie verplicht is om al vóór de indiening van de aanvraag er actief aan mee te werken dat de gegevens correct zijn, in voorkomend geval door verstrekking van de betreffende inlichtingen. In sommige gevallen kan dit leiden tot een verplichting om inlichtingen te verschaffen, namelijk wanneer de aanvrager de gegevens absoluut nodig heeft voor de steunaanvraag en om sancties te voorkomen, alsmede wanneer rechten van derden — met name rechten die onder de gegevensbescherming vallen — zich daartegen niet verzetten, hetgeen van geval tot geval door een belangenafweging moet worden geverifieerd.

44. Deze beoordeling wordt eveneens bevestigd door de algemene rechtsbeginselen van gegevensbescherming. Overeenkomstig het algemeen beginsel van transparantie van het openbaar bestuur kan de transparantie alleen in geval van bijzondere rechtvaardigingsgronden worden beperkt. Dit vereist een gedetailleerde belangenafweging, omdat de gegevensbescherming in abstracte vorm hiertoe niet volstaat. Daar artikel 9 zelf geen verdere aanwijzingen bevat voor de modaliteiten en de draagwijdte van de gegevensbescherming, staat het in beginsel aan de lidstaten om passende maatregelen te nemen. Deze mogen echter niet verder gaan dan nodig is om het gestelde doel te bereiken. [15] Een en ander wordt ook bevestigd door de gegevensbeschermingsrichtlijn 95/46. [16] Weliswaar was die richtlijn in de voor deze zaak relevante periode nog niet in werking getreden, maar desondanks kunnen de bepalingen ervan in de verdere overwegingen worden betrokken, omdat de gegevensbeschermingsrichtlijn — volgens de tiende en de elfde overweging van de considerans — geen nieuwe rechtsbeginselen introduceert, doch alleen de reeds bestaande rechtsopvattingen verduidelijkt.

45. Om op zich beschermde gegevens ook zonder uitdrukkelijke goedkeuring van de betrokkene te mogen meedelen, moet evenwel aan een aantal voorwaarden zijn voldaan.

13 — Arresten van 14 oktober 1999, Adidas (C-223/98, Jurispr. blz. I-7081, punt 23), en 28 oktober 1999, ARD (C-6/98, Jurispr. blz. I-7599, punt 27 met verdere gegevens).

14 — De vijfde overweging van de considerans begint als volgt: „(...) om het werk voor de bedrijfshoofden zoveel mogelijk te vereenvoudigen (...)".

15 — Arrest Adidas (aangehaald in voetnoot 13).

16 — Aangehaald in punt 36 en in voetnoten 9 en 10.

46. In casu betekent dit dat degene die inlichtingen wenst te verkrijgen, daaraan acuut behoefte moet hebben om aan een in verordening nr. 3508/92 gestelde voorwaarde te kunnen voldoen. Het spreekt vanzelf dat derden als bijvoorbeeld particuliere kredietgevers, belastingautoriteiten of milieudiensten, die om andere dan uit de verordening voortvloeiende redenen een gerechtvaardigd belang bij de gegevens kunnen hebben, aan deze voorwaarden niet voldoen. Het in artikel 1, lid 4, van verordening nr. 3508/92 genoemde bedrijfshoofd, dat de inlichtingen nodig heeft om de in artikel 6 van die verordening bedoelde gegevens te verschaffen, is evenwel iemand die het recht heeft dergelijke inlichtingen te ontvangen.

47. Vervolgens moet vaststaan dat de persoon die om inlichtingen verzoekt, de gegevens niet anderszins kan verkrijgen. Dit staat in dit geval inmiddels vast. Weliswaar moet met verweerder en de verwijzende rechter worden toegegeven dat verzoekers bij de inspectie van de landerijen in de zomer van 1995 — tezamen met de door de bevoegde instantie later daadwerkelijk verschafte gegevens — hadden kunnen vaststellen wat de vorige pachter had ingezaaid. Het is niet van belang waarom zij destijds geen desbetreffende aantekeningen hebben gemaakt. Het is mogelijk dat zij — de verpachter kreeg immers eerst eind oktober 1995 weer de beschikking over beide bedrijven — zelf niet in staat waren om, zoals zij oorspronkelijk van plan waren, de oogst van de akkers binnen te halen. Dat zij verzuimd hebben eerder, dat wil zeggen in de zomer van 1995, de nodige waarnemingen te verrichten, kan hun daarom niet worden verweten. Omgekeerd toont evenwel het feit dat het visueel mogelijk was vast te stellen wat de vorige pachter had gezaaid, aan dat de verlangde gegevens niet in die mate bescherming behoefden dat zij niet mochten worden meegedeeld.

48. Een volgende voorwaarde is dat de belangen van de persoon die om inlichtingen verzoekt, prevaleren boven die van degene op wie de beschermde gegevens betrekking hebben. Ook daaraan is in dit geval voldaan, omdat de gegevens voor verzoekers van aanzienlijk economisch en financieel belang waren. Het verkrijgen van steun en het voorkomen van sancties hingen beide daarvan af. Bovendien leden verzoekers door verkeerdelijk braakgelegde percelen, die anders wel ingezaaid zouden zijn, nog meer inkomensverlies. Daarentegen valt niet in te zien welke belangen de vorige pachter nog bij de weigering van de gegevens had. Ter terechtzitting heeft de vertegenwoordiger van verzoekers erop gewezen dat de verzochte informatie aan verzoekers is meegedeeld in het kader van de motivering van de sancties. Evenwel is niet duidelijk waarom deze gegevens niet op een eerder tijdstip konden worden meegedeeld, als zij tenslotte toch (moesten) worden bekendgemaakt.

49. Voorts moet het duidelijk zijn dat degene op wie de gegevens betrekking hebben, door de mededeling daarvan niet het gevaar loopt schade te lijden. Daarvoor bestaan in het dossier geen aanknopingspunten. Ter voorkoming van schade zou ook de — gecodeerde — alfanumerieke mededeling van de verzochte informatie denkbaar zijn geweest.

50. Het staat echter aan de nationale rechter om, rekening houdend met de

beginselen ter bescherming van de rechten en vrijheden van personen in het kader van de verwerking van persoonsgegevens, uit te maken of aan bovengenoemde voorwaarden is voldaan.

51. Gezien de bijzondere omstandigheden van dit geval en de strekking van het geïntegreerde systeem, is het de bevoegde instanties op grond van de artikelen 3 en 9 van verordening nr. 3508/92 toegestaan, na afweging van de relevante belangen in het licht van de gegevensbescherming, een nieuwe aanvrager op diens verzoek de nodige gegevens te verschaffen over de vroeger ingezaaide gewassen, wanneer dit noodzakelijk is om hem in staat te stellen een correcte aanvraag in te dienen voor de verlening van compensatiebetalingen in het kader van de braaklegging van percelen.

2. *De tweede vraag*

52. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of in dit geval de sancties van artikel 9 van verordening nr. 3887/92 al daarom niet mochten worden opgelegd, omdat de bevoegde instantie harerzijds had verzuimd de verzochte informatie mee te delen aan personen die zich overigens behoorlijk hadden gedragen.

53. Volgens de rechtspraak van het Hof mogen de in artikel 9 van verordening nr. 3887/92 genoemde sancties ook dan worden opgelegd, wanneer niet kan worden aangetoond dat de aanvrager die onjuiste gegevens heeft verstrekt, met opzet of grove nalatigheid heeft gehandeld. In het arrest National Farmers' Union e.a.[17] moest het Hof nagaan of de in artikel 9 bepaalde sancties ook bij te goeder trouw begane vergissingen konden worden opgelegd. Het heeft dit bevestigd en daartoe vastgesteld dat de sancties niet in strijd zijn met de beginselen van rechtszekerheid, non-discriminatie of evenredigheid. Deze conclusie baseerde het Hof in wezen op de strekking van verordening nr. 3887/92, waarin ter voorkoming van fraude op iedere onjuiste opgaaf in de steunaanvraag sancties worden gesteld.

54. De feiten van het onderhavige geval verschillen echter in zoverre van de feiten van die zaak dat verzoekers de bevoegde instantie om gegevens hadden verzocht die zij anderszins niet konden verkrijgen, teneinde in staat te zijn de aanvraag voor compensatiebetalingen op correcte wijze in te dienen. Eerst daarna hebben zij onjuiste gegevens verstrekt. Verweerder betoogde dat hij bij gebreke van discretionaire bevoegdheid verplicht was de sancties op te leggen. Ik kan dat niet met dezelfde stelligheid beweren. Zoals blijkt uit artikel 9, lid 2, vierde alinea, van verordening nr. 3887/92 — aangehaald in punt 10 — worden de verlagingen „niet toegepast indien het bedrijfshoofd het bewijs levert dat hij voor de bepaling van de oppervlakte op correcte wijze is uitgegaan van informatie die door de bevoegde instantie wordt erkend". De houding van de bevoegde instantie kan haar dus heel wel worden tegengeworpen wanneer de steunaanvraag onjuist is wegens door haar verschafte

17 — Arrest van 17 juli 1997 (C-354/95, Jurispr. blz. I-4559).

gegevens. De sancties — de in artikel 9, lid 2, genoemde verlagingen — mogen niet worden opgelegd wanneer de aanvraag is gebaseerd op verkeerde informatie van de bevoegde instantie. Een fout van de bevoegde instantie is daarvoor niet vereist. Deze redenering moet, a contrario, ook dan gelden wanneer de informatie in de aanvraag onjuist is omdat de aanvrager van de bevoegde instantie in het geheel geen gegevens heeft ontvangen. Daarbij speelt het — wederom bij analogie — geen rol of de bevoegde instantie die gegevens al dan niet mocht meedelen.

55. Aangezien het in deze zaak ook om de toepassing van het gemeenschapsrecht gaat, voor zover het de bepalingen van de verordeningen nrs. 3508/92 en 3887/92 betreft, moeten de algemene rechtsbeginselen van de rechtszekerheid, de wettigheid van het handelen van de overheid, de eerbiediging van de rechten van de verdediging en de evenredigheid in acht worden genomen. Daaruit volgt dat een overheidsinstantie principieel geen beroep mag doen op een eerdere contraire handelwijze om sancties op te leggen. Het zou niet te begrijpen zijn wanneer de bevoegde instantie sancties zou kunnen opleggen wanneer zij voordien, op grond van het bij haar ingediende verzoek, wist dat de aanvrager niet over gegevens beschikte en deze ten tijde van de indiening van de aanvraag ook anderszins niet meer kon verkrijgen, zodat met grote waarschijnlijkheid kon worden aangenomen dat de gegevens in de steunaanvraag onjuist zouden zijn. In een dergelijk geval van stilzitten moet de bevoegde instantie naar analogie van de bepaling van artikel 9, lid 2, vijfde alinea, van verordening nr. 3887/92 aanvaarden — omdat zij de onjuiste gegevens had kunnen voorkomen en, zoals hierboven uiteengezet, had moeten voorkomen — dat zij wordt behandeld alsof de onjuiste gegevens van haarzelf afkomstig waren.

3. *De derde vraag*

56. Met de derde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de bevoegde instantie bij de oplegging van sancties informatie tegen de betrokkene mocht gebruiken die zij, ondanks een desbetreffend verzoek, heeft geweigerd te verschaffen. De beantwoording van deze vraag is op grond van de beantwoording van de eerste twee vragen overbodig. Overigens zouden de niet-meegedeelde gegevens ook niet kunnen worden gebruikt om een sanctie op te leggen. Wanneer deze ter motivering van de sanctie zouden worden aangevoerd, en daarmee openbaar zouden worden gemaakt, zou dit neerkomen op een mededeling achteraf, die daardoor — zoals hierboven uiteengezet — in strijd zou zijn met de eerdere handelwijze van de bevoegde instantie. Hetzelfde zou gelden wanneer de oorspronkelijk geweigerde informatie in de motivering zou ontbreken. Dan zou deze onvolledig zijn en zou het standpunt van de Commissie moeten worden onderschreven, te weten dat in dit geval de oplegging van een sanctie inzonderheid wegens de schending van de rechten van de verdediging evenmin rechtmatig geweest zou zijn.

VII — Kosten

57. De kosten door de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

VIII — Conclusie

58. Mitsdien geef ik in overweging de prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

„1) De artikelen 3 en 9 van verordening (EEG) nr. 3508/92 van de Raad van 27 november 1992 tot instelling van een geïntegreerd beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen, dienen aldus te worden uitgelegd dat het de bevoegde instanties van een lidstaat in een geval als het onderhavige op grond daarvan is toegestaan aan een nieuwe exploitant van een landbouwbedrijf op diens aanvraag beschermde gegevens betreffende de door de vorige exploitant ingezaaide akkerbouwgewassen mee te delen, wanneer:

— dit voor de correcte aanvraag voor de verlening van compensatiebetalingen in het kader van de braaklegging van percelen noodzakelijk is,

— de gegevens anderszins niet te verkrijgen zijn,

— de belangen van de nieuwe exploitant prevaleren boven die van de vorige exploitant, en

— niet te verwachten valt dat de vorige exploitant door de mededeling van de gegevens schade lijdt.

2) Wanneer de bevoegde instanties deze gegevens niet meedelen aan een aanvrager van compensatiebetalingen in het kader van verordening (EEG) nr. 1765/92 van de Raad van 30 juni 1992 tot instelling van een steunregeling voor producenten van bepaalde akkerbouwgewassen, dan wel op grond van een onderzoek van de voorwaarden tot de conclusie komen dat zij deze gegevens niet mogen meedelen, mogen de aanvrager die wegens het ontbreken van die gegevens onjuiste inlichtingen heeft verstrekt, geen sancties worden opgelegd in de zin van artikel 9, lid 2, van verordening (EEG) nr. 3887/92 van de Commissie van 23 december 1992 houdende uitvoeringsbepalingen inzake het geïntegreerde beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen."