ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

16 december 2008 *

In zaak C-73/07,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door de Korkein hallinto-oikeus (Finland) bij beslissing van 8 februari 2007, ingekomen bij het Hof op 12 februari 2007, in de procedure

Tietosuojavaltuutettu

tegen

Satakunnan Markkinapörssi Oy,

Satamedia Oy,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts en A. Ó Caoimh, kamerpresidenten, P. Kūris, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet, J. Klučka, U. Lõhmus en E. Levits (rapporteur), rechters,

* Procestaal: Fins.

advocaat-generaal: J. Kokott,
griffier: C. Strömholm, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 12 februari 2008,

gelet op de opmerkingen van:

— Satakunnan Markkinapörssi Oy en Satamedia Oy, vertegenwoordigd door P. Vainio, asianajaja,

— de Finse regering, vertegenwoordigd door J. Heliskoski, lakimies,

— de Estse regering, vertegenwoordigd door L. Uibo als gemachtigde,

— de Portugese regering, vertegenwoordigd door L. I. Fernandes en C. Vieira Guerra als gemachtigden,

— de Zweedse regering, vertegenwoordigd door A. Falk en K. Petkovska als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door C. Docksey en P. Aalto als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 8 mei 2008,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB L 281, blz. 31; hierna: „richtlijn").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geschil tussen de tietosuojavaltuutettu (Finse autoriteit voor de bescherming van persoonsgegevens) en de tietosuojalautakunta (commissie gegevensbescherming) inzake de verwerking van persoonsgegevens door de vennootschappen Satakunnan Markkinapörssi Oy (hierna: „Markkinapörssi") en Satamedia Oy (hierna: „Satamedia").

Toepasselijke bepalingen

Gemeenschapsregeling

3 Blijkens artikel 1, lid 1, beoogt de richtlijn de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van natuurlijke personen, met name van hun persoonlijke levenssfeer, in verband met de verwerking van persoonsgegevens.

4 Artikel 1, lid 2, van de richtlijn bepaalt:

„De lidstaten mogen het vrije verkeer van persoonsgegevens tussen lidstaten beperken noch verbieden om redenen die met de uit hoofde van lid 1 gewaarborgde bescherming verband houden."

5 Artikel 2 van de richtlijn, „Definities", bepaalt:

„In de zin van deze richtlijn wordt verstaan onder :

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 procedés, 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;

c) ‚bestand van persoonsgegevens', hierna ‚bestand' te noemen, elk gestructureerd geheel van persoonsgegevens die volgens bepaalde criteria toegankelijk zijn, ongeacht of dit geheel gecentraliseerd dan wel gedecentraliseerd is of verspreid op een functioneel of geografisch bepaalde wijze;

[…]"

6 Artikel 3 omschrijft de werkingssfeer van de richtlijn als volgt:

„1. De bepalingen van deze richtlijn zijn van toepassing op de geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, alsmede op de niet-geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn om daarin te worden opgenomen.

2. De bepalingen van deze richtlijn zijn niet van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens:

— die met het oog op de uitoefening van niet binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht vallende activiteiten geschiedt zoals die bedoeld in de titels V en VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie en in ieder geval verwerkingen die betrekking hebben op de openbare veiligheid, defensie, de veiligheid van de staat (waaronder de economie van de staat, wanneer deze verwerkingen in verband staan met vraagstukken van staatsveiligheid), en de activiteiten van de staat op strafrechtelijk gebied,

— die door een natuurlijk persoon in activiteiten met uitsluitend persoonlijke of huishoudelijke doeleinden wordt verricht."

7 De verhouding tussen de bescherming van persoonsgegevens en de vrijheid van meningsuiting is geregeld in artikel 9 van de richtlijn, „Verwerking van persoonsgegevens en vrijheid van meningsuiting", en wel als volgt:

„De lidstaten voorzien voor de verwerking van persoonsgegevens voor uitsluitend journalistieke of voor artistieke of literaire doeleinden in uitzonderingen op en afwijkingen van de bepalingen van dit hoofdstuk en van de hoofdstukken IV en VI uitsluitend voor zover deze nodig blijken om het recht op persoonlijke levenssfeer te verzoenen met de regels betreffende de vrijheid van meningsuiting."

8 In dit verband is in punt 37 van de considerans van de richtlijn overwogen:

„(37) […] dat voor de verwerking van persoonsgegevens voor journalistieke, artistieke of literaire, en met name audiovisuele, doeleinden moet worden voorzien in uitzonderingen op of beperkingen van bepalingen van deze richtlijn, voor zover deze noodzakelijk zijn om de fundamentele rechten van de persoon te verzoenen met de vrijheid van meningsuiting, inzonderheid de vrijheid om inlichtingen te ontvangen of te verstrekken, zoals die met name bij artikel 10 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden wordt gewaarborgd; dat het derhalve de taak van de lidstaten is om in het kader van de afweging tussen fundamentele rechten de noodzakelijke uitzonderingen en beperkingen vast te stellen ten aanzien van de algemene maatregelen inzake de rechtmatigheid van de gegevensverwerking, de overdracht van gegevens naar derde landen alsmede de bevoegdheden van de controlerende instanties; dat zulks evenwel de lidstaten er niet toe mag bewegen te voorzien in uitzonderingen op de maatregelen om de beveiliging van de verwerking te garanderen; dat ten minste aan de op dit gebied bevoegde toezichthoudende instantie tevens bepaalde bevoegdheden a posteriori moeten worden verleend, zoals het op gezette tijden indienen van een verslag of het in rechte optreden".

9 Artikel 13 van de richtlijn, „Uitzonderingen en beperkingen”, bepaalt:

„1. De lidstaten kunnen wettelijke maatregelen treffen ter beperking van de reikwijdte van de in artikel 6, lid 1, artikel 10, artikel 11, lid 1, artikel 12 en artikel 21 bedoelde rechten en plichten indien dit noodzakelijk is ter vrijwaring van:

a) de veiligheid van de staat;

[…]”

10 Artikel 17, „Beveiliging van de verwerking”, luidt:

„1. De lidstaten bepalen dat de voor de verwerking verantwoordelijke passende technische en organisatorische maatregelen ten uitvoer dient te leggen om persoonsgegevens te beveiligen tegen vernietiging, hetzij per ongeluk, hetzij onrechtmatig, tegen verlies, vervalsing, niet-toegelaten verspreiding of toegang, met name wanneer de verwerking doorzending van gegevens in een netwerk omvat, dan wel tegen enige andere vorm van onwettige verwerking.

Deze maatregelen moeten, rekening houdend met de stand van de techniek en de kosten van de tenuitvoerlegging, een passend beveiligingsniveau garanderen gelet op de risico's die de verwerking en de aard van te beschermen gegevens met zich brengen.

2. De lidstaten bepalen dat de voor de verwerking verantwoordelijke, in geval van verwerking te zijnen behoeve, een verwerker moet kiezen die voldoende waarborgen biedt ten aanzien van de technische en organisatorische beveiligingsmaatregelen met betrekking tot de te verrichten verwerking en moet toezien op de naleving van die maatregelen.

[…]”

Nationale regeling

11 § 10, lid 1, van de Finse grondwet [perustuslaki (731/1999)] van 11 juni 1999 bepaalt:

„De persoonlijke levenssfeer, de eer en de onschendbaarheid van de woning van eenieder zijn gegarandeerd. De bescherming van persoonsgegevens wordt bij wet nader geregeld.”

12 § 12 van de Finse grondwet luidt:

„Eenieder heeft vrijheid van meningsuiting. De vrijheid van meningsuiting omvat het recht, zonder voorafgaande beperking informatie, meningen en andere boodschappen weer te geven, openbaar te maken en te ontvangen. Nadere bepalingen betreffende de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting worden bij wet vastgesteld. […]

Documenten en andere gegevensbestanden in het bezit van overheidsinstanties, zijn openbaar voor zover de openbaarheid ervan niet om dwingende redenen bij wet speciaal beperkt is. Eenieder heeft het recht uit openbare documenten en registraties informatie over te nemen."

13 De wet inzake persoonsgegevens [henkilötietolaki (523/1999)] van 22 april 1999, waarbij de richtlijn is omgezet in Fins recht, is van toepassing op de verwerking van deze gegevens (§ 2, lid 1), behalve op bestanden die enkel informatie bevatten die als zodanig in de media is gepubliceerd (§ 2, lid 4). De wet is slechts gedeeltelijk van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens voor redactionele, artistieke of literaire doeleinden (§ 2, lid 5).

14 § 32 van de wet inzake persoonsgegevens bepaalt dat degene die voor de bestanden verantwoordelijk is, de vereiste technische en organisatorische maatregelen moet nemen om de persoonsgegevens te beschermen tegen onbevoegde toegang tot die gegevens, vernietiging, wijziging, verstrekking of overdracht, hetzij per ongeluk, hetzij onrechtmatig, of andere onrechtmatige verwerking van deze gegevens.

15 De wet inzake de openbaarheid van overheidshandelingen [laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)] van 21 mei 1999 stelt eveneens regels voor de toegang tot informatie.

16 Volgens § 1, lid 1, van de wet inzake de openbaarheid van overheidshandelingen is de algemene regel dat de documenten waarop deze wet betrekking heeft, openbaar zijn.

17 § 9 van deze wet bepaalt dat eenieder het recht heeft, kennis te nemen van een openbaar document van de overheid.

18 § 16, lid 1, van deze wet definieert de voorwaarden voor toegang tot een dergelijk document. Deze bepaling schrijft voor dat overheidsinstanties de inhoud van het document mondeling meedelen of het ter inzage leggen in hun kantoren, waar het kan worden ingezien en gekopieerd, beluisterd of overhandigd in de vorm van een gedrukt exemplaar.

19 In lid 3 zijn de voorwaarden vastgelegd waaronder de gegevens uit een bestand van persoonsgegevens van een overheidsinstantie mogen worden doorgegeven:

„Een kopie of een gedrukt afschrift met persoonsgegevens op naam afkomstig van een overheidsinstantie kan worden verstrekt, behoudens indien bij wet anders is bepaald, wanneer de ontvanger overeenkomstig de bepalingen betreffende de bescherming van persoonsgegevens bevoegd is tot het opslaan en de verwerking van deze gegevens. Voor direct-marketing en voor opiniepeilingen alsook voor marktonderzoeken mogen persoonsgegevens echter enkel worden doorgegeven wanneer dit specifiek is bepaald of wanneer de betrokkene uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven."

20 De verwijzende rechter merkt op dat de wet op de openbaarheid en geheimhouding van belastinggegevens [laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta (1346/1999)] van 30 december 1999 voorrang heeft op de wet inzake persoonsgegevens en de wet inzake de openbaarheid van overheidshandelingen.

21 Volgens § 2 van deze wet zijn de bepalingen van de wet inzake de openbaarheid van overheidshandelingen en de wet inzake persoonsgegevens van toepassing op belastingdocumenten en -gegevens, tenzij bij wet anders is bepaald.

22 § 3 van deze wet luidt:

„Belastinggegevens zijn openbaar volgens de in deze wet vastgelegde regels.

Eenieder heeft het recht, kennis te nemen van openbare belastingdocumenten die in het bezit zijn van de belastingdienst, volgens de in de wet inzake de openbaarheid van overheidshandelingen vastgestelde regels, behoudens de in die wet neergelegde uitzonderingen."

23 Volgens § 5, lid 1, van deze wet zijn bij de jaarlijks op te leggen aanslag inkomstenbelasting de naam van de belastingplichtige, zijn geboortejaar en zijn woonplaats openbare gegevens. Eveneens openbaar is de volgende informatie:

„1. het voor de nationale belasting belastbare inkomen uit arbeid;

2. het voor de nationale belasting belastbare inkomen uit kapitaal en vermogen;

3. het voor de gemeentelijke belasting belastbare inkomen;

4. de inkomsten- en vermogensbelasting, evenals het totale bedrag van de vastgestelde belastingen en heffingen.

[…]”

24 Ten slotte wordt in hoofdstuk 24, artikel 8, van het wetboek van strafrecht (rikoslaki, in de versie van wet 531/2000) de openbaarmaking van informatie die inbreuk maakt op het privéleven, strafbaar gesteld. Strafbaar is onder meer het onder een groot publiek via de media of met andere middelen verspreiden van informatie, insinuaties of afbeeldingen betreffende het privéleven van een ander, in omstandigheden die de benadeelde schade of leed kunnen toebrengen of hem in diskrediet kunnen brengen.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

25 Markkinapörssi vergaart al jaren bij de Finse belastingautoriteiten openbare gegevens, met als doel elk jaar uittreksels uit die gegevens te publiceren in de regionale edities van de krant *Veropörssi*.

26 De informatie in die publicaties omvat de voor- en achternaam van ongeveer 1,2 miljoen natuurlijke personen met een inkomen boven een bepaald bedrag, alsmede op 100 EUR nauwkeurig de hoogte van hun inkomen uit kapitaal en arbeid en gegevens over hun vermogensbelasting. Deze informatie wordt meegedeeld in de vorm van een alfabetische lijst per gemeente en per inkomenscategorie.

27 Volgens de verwijzingsbeslissing verklaart Markkinapörssi dat de gepubliceerde persoonsgegevens desverzocht kosteloos uit de krant *Veropörssi* kunnen worden verwijderd.

28 De krant bevat weliswaar ook artikelen, samenvattingen en advertenties, maar het belangrijkste doel ervan is het publiceren van persoonlijke belastinggegevens.

29 Markkinapörssi heeft de in *Veropörssi* gepubliceerde persoonsgegevens op cd-rom verstrekt aan Satamedia, dat tot hetzelfde concern behoort, voor verspreiding per sms. Daartoe hebben de twee vennootschappen een overeenkomst gesloten met een mobieletelefoonbedrijf, dat voor rekening van Satamedia een sms-dienst heeft opgezet waarmee de gebruikers van een mobiele telefoon tegen betaling van ongeveer 2 EUR op hun toestel een sms kunnen ontvangen met de in *Veropörssi* gepubliceerde informatie. Desverzocht worden de persoonsgegevens uit deze dienst verwijderd.

30 De tietosuojavaltuutettu en de tietosuojalautakunta, de Finse instanties belast met de gegevensbescherming, zien toe op de verwerking van persoonsgegevens en zijn beslissingsbevoegd onder de in de wet inzake persoonsgegevens gestelde voorwaarden.

31 Na klachten van particulieren over schending van hun privéleven verzocht de tietosuojavaltuutettu die belast was met het onderzoek naar de activiteiten van Markkinapörssi en Satamedia op 10 maart 2004 aan de tietosuojalautakunta, deze bedrijven te verbieden voort te gaan met deze verwerking van persoonsgegevens.

32 Toen de tietosuojalautakunta dit weigerde, stelde de tietosuojavaltuutettu beroep in bij de Helsingin hallinto-oikeus (administratieve rechtbank te Helsinki), dat het beroep eveneens verwierp. Daarop stelde de tietosuojavaltuutettu hoger beroep in bij de Korkein hallinto-oikeus.

33 De verwijzende rechter vestigt er de aandacht op dat het hoger beroep van de tietosuojavaltuutettu niet de verstrekking van informatie door de Finse autoriteiten betreft. Ook wijst hij erop dat niet in geschil is dat de in geding zijnde belastinggegevens openbaar zijn. De verwijzende rechter heeft echter zijn twijfel over de verdere verwerking van de gegevens.

34 Hij heeft daarop de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Is er sprake van verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 3, lid 1, van [de] richtlijn […], wanneer gegevens over het inkomen uit arbeid en kapitaal en over het vermogen van natuurlijke personen:

a) op basis van openbare documenten van overheidsinstanties worden verzameld en met het oog op openbaarmaking bewerkt,

b) in alfabetische volgorde en naar inkomenscategorie, in de vorm van uitvoerige, per gemeente gerangschikte lijsten als drukwerk openbaar worden gemaakt,

c) op een cd-rom ter verwerking voor commerciële doeleinden worden verstrekt,

d) in het kader van een sms-dienst worden gebruikt, waarbij gebruikers van een mobiele telefoon na verzending van een sms met de naam en de woonplaats van een bepaalde persoon naar een bepaald nummer, als antwoord gegevens over het inkomen uit arbeid en kapitaal van deze persoon alsook over zijn vermogen kunnen verkrijgen?

2) Moet [de] richtlijn […] aldus worden uitgelegd dat de verschillende hierboven sub a tot en met d genoemde activiteiten als verwerking van persoonsgegevens uitsluitend voor journalistieke doeleinden in de zin van artikel 9 van de richtlijn kunnen worden beschouwd, wanneer in aanmerking wordt genomen dat gegevens van meer dan een miljoen belastingplichtigen worden verzameld op basis van gegevens die openbaar zijn krachtens de nationale wettelijke bepalingen betreffende de openbaarheid? Is het voor de beoordeling van het geschil van belang dat het hoofddoel van deze activiteit de openbaarmaking van genoemde gegevens is?

3) Moet artikel 17 van [de] richtlijn […] in samenhang met de beginselen en de doeleinden van de richtlijn aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen de openbaarmaking van gegevens die voor journalistieke doeleinden zijn verzameld, en tegen de verspreiding daarvan ten behoeve van verwerking voor commerciële doeleinden?

4) Kan [de] richtlijn […] aldus worden uitgelegd dat bestanden van persoonsgegevens die enkel informatie bevatten die reeds als zodanig in de media openbaar is gemaakt, hoe dan ook niet binnen de werkingssfeer van deze richtlijn vallen?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

De eerste vraag

35 Om te beginnen moet worden vastgesteld dat de in deze vraag bedoelde gegevens, die bestaan uit de voor- en achternaam van bepaalde natuurlijke personen met een inkomen boven een bepaald bedrag, alsmede onder meer op 100 EUR nauwkeurig de hoogte van hun inkomen uit arbeid en kapitaal, persoonsgegevens zijn in de zin van artikel 2, sub a, van de richtlijn, aangezien het gaat om „informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon" (zie ook arrest van 20 mei 2003, Österreichischer Rundfunk e.a., C-465/00, C-138/01 en C-139/01, Jurispr. blz. I-4989, punt 64).

36 Vervolgens kan worden volstaan met de constatering dat reeds uit lezing van de definitie in artikel 2, sub b, van de richtlijn duidelijk wordt dat de in deze vraag bedoelde activiteit valt binnen de definitie van „verwerking van persoonsgegevens" in de zin van deze bepaling van de richtlijn.

37 Bijgevolg moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 3, lid 1, van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat, wanneer gegevens over het inkomen uit arbeid en kapitaal en over het vermogen van natuurlijke personen:

— op basis van openbare documenten van overheidsinstanties worden verzameld en met het oog op openbaarmaking bewerkt,

— in alfabetische volgorde en naar inkomenscategorie, in de vorm van uitvoerige, per gemeente gerangschikte lijsten als drukwerk openbaar worden gemaakt,

— op een cd-rom ter verwerking voor commerciële doeleinden worden verstrekt,

— in het kader van een sms-dienst worden gebruikt, waarbij gebruikers van een mobiele telefoon na verzending van een sms met de naam en de woonplaats van een bepaalde persoon naar een bepaald nummer, als antwoord gegevens over het inkomen uit arbeid en kapitaal van deze persoon alsook over zijn vermogen kunnen verkrijgen,

dit moet worden beschouwd als „verwerking van persoonsgegevens" in de zin van deze bepaling.

De vierde vraag

38 Met zijn vierde vraag, die als tweede moet worden besproken, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de verwerking van persoonsgegevens als bedoeld in vraag 1, sub c en d, betreffende naambestanden die enkel informatie bevatten welke reeds als zodanig is gepubliceerd in de media, binnen de werkingssfeer van de richtlijn valt.

39 Ingevolge artikel 3, lid 2, van de richtlijn is de richtlijn in twee gevallen niet op de verwerking van persoonsgegevens van toepassing.

40 Het eerste geval betreft de verwerking van persoonsgegevens die met het oog op de uitoefening van niet binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht vallende activiteiten geschiedt, zoals die bedoeld in de titels V en VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie, en in ieder geval verwerkingen die betrekking hebben op de openbare veiligheid, defensie, de veiligheid van de staat (waaronder de economie van de staat, wanneer deze verwerkingen in verband staan met vraagstukken van staatsveiligheid), en de activiteiten van de staat op strafrechtelijk gebied.

41 Deze in artikel 3, lid 2, eerste streepje, van de richtlijn als voorbeeld genoemde activiteiten zijn in alle gevallen specifieke activiteiten van de staten of van overheidsdiensten en hebben niets van doen met de gebieden waarop particulieren activiteiten ontplooien. Zij dienen tot afbakening van de reikwijdte van de daarin geregelde uitzondering, zodat die uitzondering enkel geldt voor activiteiten die daarin aldus uitdrukkelijk zijn vermeld of die in dezelfde categorie kunnen worden ondergebracht (eiusdem generis) (zie arrest van 6 november 2003, Lindqvist, C-101/01, Jurispr. blz. I-12971, punten 43 en 44).

42 De in vraag 1, sub c en d, genoemde verwerking van persoonsgegevens is echter een activiteit van particuliere ondernemingen. Dit is geen activiteit in een door de overheid ingesteld kader dat betrekking heeft op de openbare veiligheid. Dergelijke activiteiten kunnen dan ook niet op één lijn worden gesteld met die van artikel 3, lid 2, van de richtlijn (zie in die zin arrest van 30 mei 2006, Parlement/Raad, C-317/04 en C-318/04, Jurispr. blz. I-4721, punt 58).

43 Wat het tweede geval betreft, genoemd in het tweede streepje van deze bepaling, zijn in punt 12 van de considerans van de richtlijn, dat betrekking heeft op deze uitzondering, correspondentie en het bijhouden van adressenbestanden genoemd als voorbeeld van gegevensverwerking door een natuurlijk persoon in activiteiten met een uitsluitend persoonlijk of huishoudelijk doel.

44 Deze tweede uitzondering moet dus in die zin worden uitgelegd dat zij uitsluitend betrekking heeft op activiteiten die tot het persoonlijk of gezinsleven van particulieren behoren (zie arrest Lindqvist, punt 47). Dit is duidelijk niet het geval met betrekking tot de activiteiten van Markkinapörssi en Satamedia, die tot doel hebben, de verzamelde gegevens ter kennis te brengen van een onbestemd aantal personen.

45 Derhalve moet worden geconcludeerd dat de in vraag 1, sub c en d, bedoelde verwerking van persoonsgegevens niet behoort tot de in artikel 3, lid 2, van de richtlijn genoemde gevallen.

46 Overigens moet erop worden gewezen dat de richtlijn geen verdere beperking van haar werkingssfeer toelaat.

47 In dit verband merkt de advocaat-generaal in punt 125 van haar conclusie op dat artikel 13 van de richtlijn slechts uitzonderingen toestaat op enkele richtlijnbepalingen, waaronder niet artikel 3.

48 Ten slotte moet worden opgemerkt dat door een algemene afwijking van de toepassing van de richtlijn voor gepubliceerde informatie, deze richtlijn grotendeels zinloos zou worden. De lidstaten zouden dan immers gegevens slechts behoeven te publiceren om ze aan de bescherming van de richtlijn te onttrekken.

49 Derhalve moet op de vierde vraag worden geantwoord dat de verwerking van persoonsgegevens als bedoeld in vraag 1, sub c en d, betreffende bestanden van de overheid met persoonsgegevens die enkel informatie bevatten welke reeds als zodanig is gepubliceerd in de media, binnen de werkingssfeer van de richtlijn valt.

De tweede vraag

50 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 9 van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat de in vraag 1, sub a tot en met d, genoemde activiteiten betreffende gegevens uit documenten die volgens de nationale wetgeving openbaar zijn, moeten worden beschouwd als verwerking van persoonsge-

gevens uitsluitend voor journalistieke doeleinden. De verwijzende rechter geeft verder aan, te willen vernemen of het voor de beoordeling van belang is dat het hoofddoel van deze verwerking de openbaarmaking van die gegevens is.

51 Vooraf moet worden opgemerkt dat volgens vaste rechtspraak de bepalingen van een richtlijn moeten worden uitgelegd tegen de achtergrond van het doel ervan en van de daarbij ingevoerde regeling (zie in die zin arrest van 11 september 2008, Caffaro, C-265/07, Jurispr. blz. I-7085, punt 14).

52 Zoals uit artikel 1 van de richtlijn blijkt, staat vast dat deze richtlijn tot doel heeft dat de lidstaten, waar zij het vrij verkeer van persoonsgegevens mogelijk maken, tegelijkertijd de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van natuurlijke personen, met name van hun privéleven, waarborgen in verband met de verwerking van persoonsgegevens.

53 Dit doel kan echter niet worden nagestreefd zonder rekening te houden met het feit dat deze fundamentele rechten tot op zekere hoogte moeten worden verzoend met het fundamentele recht van de vrijheid van meningsuiting.

54 Een dergelijke verzoening wordt beoogd met artikel 9 van de richtlijn. Zoals met name uit punt 37 van de considerans van de richtlijn blijkt, heeft artikel 9 tot doel, twee fundamentele rechten met elkaar te verzoenen: de bescherming van het privéleven en de vrijheid van meningsuiting. Dit is de taak van de lidstaten.

55 Voor de verzoening van deze twee „fundamentele rechten” in de zin van de richtlijn dienen de lidstaten te voorzien in uitzonderingen op of beperkingen van de gegevensbescherming, en dus van het fundamentele recht op privéleven als neergelegd in de hoofdstukken II, IV en VI van deze richtlijn. Deze uitzonderingen mogen uitsluitend worden gemaakt voor journalistieke, artistieke of literaire doeleinden, die onder het fundamentele recht van de vrijheid van meningsuiting vallen, en enkel voor zover die uitzonderingen nodig blijken te zijn voor de verzoening van het recht op privéleven met de regels betreffende de vrijheid van meningsuiting.

56 Om rekening te houden met het belang dat de vrijheid van meningsuiting in elke democratische samenleving toekomt, is het in de eerste plaats noodzakelijk, de daarmee samenhangende begrippen, waaronder het begrip journalistiek, ruim te interpreteren. In de tweede plaats, om tot een evenwichtige afweging tussen de beide fundamentele rechten te komen, eist het fundamentele recht op bescherming van het privéleven dat de uitzonderingen op en beperkingen van de gegevensbescherming in vorengenoemde hoofdstukken van de richtlijn, binnen de grenzen van het strikt noodzakelijke blijven.

57 In dit verband dienen de volgende factoren in aanmerking te worden genomen.

58 In de eerste plaats, zoals de advocaat-generaal in punt 65 van haar conclusie heeft opgemerkt en zoals blijkt uit de voorgeschiedenis van de richtlijn, gelden de in artikel 9 van de richtlijn neergelegde ontheffingen en uitzonderingen niet alleen voor mediaondernemingen maar voor alle in de journalistiek werkzame personen.

59 In de tweede plaats sluit het feit dat een publicatie van openbare gegevens is verbonden met een winstgevend doel niet a priori uit, dat deze is te beschouwen als een activiteit

„uitsluitend voor journalistieke doeleinden". Zoals Markkinapörssi en Satamedia in hun opmerkingen en de advocaat-generaal in punt 82 van haar conclusie opmerken, is elke onderneming met haar activiteiten uit op winst. Een zeker commercieel succes kan zelfs de conditio sine qua non zijn voor het voortbestaan van professionele journalistiek.

60 In de derde plaats moet rekening worden gehouden met de ontwikkeling en de verveelvoudiging van middelen voor communicatie en informatieverspreiding. Zoals is opgemerkt, met name door de Zweedse regering, is de drager waarmee de verwerkte gegevens worden overgedragen, of dit nu klassieke dragers zijn zoals papier of elektromagnetische golven, dan wel elektronische zoals internet, niet bepalend voor de beoordeling of het gaat om een activiteit „uitsluitend voor journalistieke doeleinden".

61 Uit de voorgaande overwegingen volgt dat activiteiten als die in het hoofdgeding, die betrekking hebben op gegevens afkomstig uit documenten die volgens de nationale wetgeving openbaar zijn, kunnen worden aangemerkt als „journalistieke activiteiten", indien zij de bekendmaking aan het publiek van informatie, meningen of ideeën tot doel hebben, ongeacht het overdrachtsmedium. Deze activiteiten zijn niet voorbehouden aan mediaondernemingen en kunnen een winstoogmerk hebben.

62 Op de tweede vraag moet dus worden geantwoord dat artikel 9 van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat de in vraag 1, sub a tot en met d, bedoelde activiteiten, die betrekking hebben op gegevens afkomstig uit documenten die volgens de nationale wetgeving openbaar zijn, moeten worden beschouwd als verwerking van persoonsgegevens „uitsluitend voor journalistieke doeleinden" in de zin van die bepaling, indien die verwerking als enig doel heeft de bekendmaking aan het publiek van informatie, meningen of ideeën. Het staat aan de nationale rechter om te beoordelen of dit het geval is.

De derde vraag

63 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 17 van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan de publicatie van gegevens die zijn verzameld voor journalistieke doeleinden, en aan de verspreiding daarvan voor commerciële doeleinden.

64 Gezien het antwoord op de tweede vraag behoeft deze vraag geen beantwoording.

Kosten

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

Het Hof van Justitie (Grote kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 3, lid 1, van richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, moet aldus worden uitgelegd dat, wanneer gegevens over het inkomen uit arbeid en kapitaal en over het vermogen van natuurlijke personen:**

— **op basis van openbare documenten van overheidsinstanties worden verzameld en met het oog op openbaarmaking bewerkt,**

— **in alfabetische volgorde en naar inkomenscategorie, in de vorm van uitvoerige, per gemeente gerangschikte lijsten als drukwerk openbaar worden gemaakt,**

— **op een cd-rom ter verwerking voor commerciële doeleinden worden verstrekt,**

— **in het kader van een sms-dienst worden gebruikt, waarbij gebruikers van een mobiele telefoon na verzending van een sms met de naam en de woonplaats van een bepaalde persoon naar een bepaald nummer, als antwoord gegevens over het inkomen uit arbeid en kapitaal van deze persoon alsook over zijn vermogen kunnen verkrijgen,**

dit moet worden beschouwd als „verwerking van persoonsgegevens” in de zin van deze bepaling.

2) **Artikel 9 van richtlijn 95/46 moet aldus worden uitgelegd dat de in vraag 1, sub a tot en met d, bedoelde activiteiten, die betrekking hebben op gegevens afkomstig uit documenten die volgens de nationale wetgeving openbaar zijn, moeten worden beschouwd als verwerking van persoonsgegevens „uitsluitend voor journalistieke doeleinden” in de zin van die bepaling, indien die verwerking als enig doel heeft de bekendmaking aan het publiek van informatie, meningen of ideeën. Het staat aan de nationale rechter om te beoordelen of dit het geval is.**

3) **De verwerking van persoonsgegevens als bedoeld in vraag 1, sub c en d, betreffende bestanden van de overheid met persoonsgegevens die enkel informatie bevatten welke reeds als zodanig is gepubliceerd in de media, valt binnen de werkingssfeer van richtlijn 95/46.**

ondertekeningen