CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. KOKOTT
van 8 mei 2008 [1]

I — Inleiding

1. Dit geval stelt het Hof voor de opgave, de verhouding tussen gegevensbescherming en persvrijheid of mediavrijheid te belichten. Bij de vaststelling 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 [2] (hierna: „richtlijn gegevensbescherming") was men zich van het mogelijke conflict tussen deze twee grondrechten bewust en droeg men daarom in artikel 9 de lidstaten op, die grondrechten met elkaar in evenwicht te brengen. In het bijzonder ten behoeve van de media dienden de lidstaten te voorzien in de nodige uitzonderingen op de gegevensbescherming. Thans rijst de vraag of deze uitzonderingsregeling kan worden toegepast op de brochuregewijze publicatie van de belastinggegevens van Finse burgers, met inbegrip van de inlichtingen omtrent hun inkomen en vermogen, alsmede de beschikbaarstelling van deze gegevens per short message service (sms) voor mobiele telecommunicatie.

II — Juridisch kader

A — *Gemeenschapsrecht*

2. Artikel 2, sub a, b en c, van de richtlijn gegevensbescherming definieert de centrale begrippen persoonsgegevens, verwerking en bestand:

„In de zin van deze richtlijn wordt verstaan onder:

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — PB L 281, blz. 31, laatstelijk gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1882/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 29 september 2003 tot aanpassing aan besluit 1999/468/EG van de Raad van de bepalingen betreffende de comités die de Commissie bijstaan in de uitoefening van haar uitvoeringsbevoegdheden die zijn vastgelegd in besluiten waarop de procedure van artikel 251 van het Verdrag van toepassing is (PB L 284, blz. 1).

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;"

3. Artikel 3, lid 1, bepaalt op basis daarvan de werkingssfeer van de richtlijn:

„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."

4. De verhouding van gegevensbescherming tot de vrijheid van meningsuiting en persvrijheid is geregeld in artikel 9:

„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."

5. Deze bepaling wordt toegelicht in de punten 17 en 37 van de considerans:

„(17) Overwegende dat wat betreft verwerkingen van geluid- en beeldgegevens voor journalistieke, literaire of artistieke doeleinden, met name in de audiovisuele sector, de beginselen van de richtlijn, met een aantal beperkingen overeenkomstig artikel 9 van toepassing zijn;

[…]

(37) Overwegende 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;”

6. Artikel 17, lid 1, regelt de eisen die aan de beveiliging van de gegevensverwerking moeten worden gesteld:

„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.”

7. De andere leden van artikel 17 regelen de toepassing van deze verplichtingen op de gegevensverwerking door derden.

B — *Nationaal recht*

8. De Finse grondwet (Perustuslaki) beschermt volgens § 10, lid 1, de persoonlijke levenssfeer, maar ook, in § 12, de vrijheid van meningsuiting en de toegang van het publiek tot de bij overheidsinstanties aanwezige informatie:

„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. Bij wet kunnen ten aanzien van audiovisuele programma's de beperkingen worden vastgesteld die ter bescherming van kinderen noodzakelijk zijn.

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."

9. Ingevolge § 5, lid 1, van de wet op de openbaarheid en geheimhouding van belastinggegevens (Laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta) zijn bij de jaarlijks op te leggen aanslag inkomstenbelasting de naam van de belastingplichtige, zijn geboortejaar en zijn woonplaats openbare belastinggegevens. Eveneens openbaar zijn onder andere de volgende gegevens over:

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.

10. De overheidsdienst deelt deze informatie op aanvraag in principe mondeling worden mee, maar het document kan ook ter inzage worden gelegd, voor vervaardiging van een kopie of ter beluistering worden uitgereikt, of er wordt een kopie of een afdruk van overhandigd. Voor het doorgeven van gegevens uit een bestand van persoonsgegevens van een overheidsdienst geldt het volgende (§ 16, lid 3, van de wet betreffende de openbaarheid van ambtelijke activiteiten, Julkisuuslaki):

„Persoonsgegevens uit een bestand van persoonsgegevens van een overheidsinstantie mogen, wanneer in deze wet niet anders is bepaald, in de vorm van een kopie of een afdruk of in elektronische vorm worden doorgegeven, wanneer de ontvanger overeenkomstig de bepalingen betreffende de bescherming van persoonsgegevens bevoegd is tot het opslaan en de verwerking van dergelijke gegevens. Voor direct-marketing en voor opiniepeilingen zowel als voor marktonderzoeken mogen persoonsgegevens echter enkel worden doorgegeven wanneer dit speciaal is bepaald of wanneer betrokkene uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven."

11. Finland heeft de richtlijn gegevensbescherming in Fins recht omgezet bij de Henkilötietolaki (wet op de persoonsgegevens). In § 2, leden 4 en 5, staan de voor het onderhavige geval relevante toepassingsbeperkingen:

„Deze wet geldt niet voor de verwerking van persoonsgegevens die een natuurlijke persoon voor uitsluitend persoonlijke doeleinden of daarmee vergelijkbare normale particuliere doeleinden verricht.

Voor de verwerking van persoonsgegevens voor redactionele, kunstzinnige of literaire doeleinden gelden, voor zover zij toepasselijk zijn, enkel de §§ 1 tot en met 4, § 32, § 39, lid 3, § 40, leden 1 en 3, § 42, § 44, lid 2, §§ 45 tot en met 47, § 48, lid 2, en §§ 50 en 51, voor zover uit § 17 niet anders blijkt."

12. Naar het zich laat aanzien is van deze bepalingen alleen § 32, lid 1, voor de in casu te beantwoorden vragen van belang:

„Degene die voor de verwerking verantwoordelijk is, dient de vereiste technische en organisatorische maatregelen te nemen om de persoonsgegevens te beschermen tegen onbevoegde toegang, onopzettelijk verlies of onrechtmatige vernietiging, wijziging, verdere verspreiding, overhandiging of een andere onwettige verwerking. Bij de uitvoering van deze maatregelen dient rekening te worden gehouden met de ter beschikking staande technische mogelijkheden, de door de maatregelen veroorzaakte kosten, de soort, de omvang en de ouderdom van de te verwerken gegevens, evenals het belang van de verwerking, bezien vanuit de bescherming van de persoonlijke levenssfeer."

III — Feiten, procedure voor de nationale rechter en verzoek om een prejudiciële beslissing

13. Volgens de uiteenzetting van de verwijzende rechter verkreeg Satakunnan Markkinapörssi Oy de bij de belastingdienst toegankelijke belastinggegevens van individuele personen voor verdere commerciële toepassing. Met gebruikmaking van deze gegevens publiceerde deze onderneming jaarlijks een lijst, in de vorm van een krant, die belastinggegevens van ongeveer 1,2 miljoen natuurlijke personen bevatte.

14. De gegevens omvatten de voor- en achternaam van de betrokkene alsmede de belastinggegevens over inkomen uit arbeid en kapitaal en over het vermogen tot 100 EUR nauwkeurig. Deze informatie werd bekendgemaakt in regionale publicaties (in 2001 waren dat er 16). De overeenkomstige gegevens waren alfabetisch per gemeente en inkomenscategorie gerangschikt.

15. De ondergrens voor de te publiceren data was per gemeente vastgelegd. Voor Helsinki was bijvoorbeeld als grens van het arbeidsinkomen 36 000 EUR genomen. In kleinere gemeenten lag de ondergrens lager.

16. Het belangrijkste doel van de publicatie is de openbaarmaking van belastinggegevens. Daarnaast bevat zij advertenties, samenvattingen en andere artikelen. In vergelijking met de belastinggegevens neemt de rest duidelijk minder plaats in.

17. Satakunnan Markkinapörssi Oy vraagt voor de verwijdering van informatie over een persoon uit het tijdschrift een vergoeding. Volgens deze onderneming was de betaling van de vergoeding echter geen voorwaarde voor verwijdering.

18. Satakunnan Markkinapörssi Oy verstrekte de openbaargemaakte persoonsgegevens op cd-rom aan Satamedia Oy. Dit is een andere vennootschap die tot hetzelfde concern behoort.

19. Satakunnan Markkinapörssi Oy en Satamedia Oy kwamen met een derde onderneming, een mobieletelefoonprovider, de technische totstandbrenging van een short message service (sms-dienst) overeen. Satamedia Oy verstrekte daartoe de desbetreffende gegevens aan deze derde, die voor rekening van Satamedia Oy sms-diensten leverde.

20. In het kader van deze dienst verzendt de mobieletelefoongebruiker de mededeling: BELASTING VOORNAAM ACHTERNAAM WOONPLAATS (bijvoorbeeld BELASTING MATTI MEIKÄLÄINEN HELSINKI) naar een bepaald nummer. Als antwoord worden naar de mobiele telefoon de gegevens verzonden over het inkomen uit arbeid en kapitaal en over het vermogen tot op 100 EUR nauwkeurig. In 2004 kwamen in het kader van de sms-dienst ook de gegevens van personen met dezelfde achternaam beschikbaar alsook de gegevens waarmee de vergelijking tussen de verschillende gemeenten kon worden gemaakt. Voor een succesvol verzonden sms'je wordt een vergoeding gevraagd. De onderneming verwijdert op verzoek ook gegevens uit de dienst.

21. De Finse autoriteit voor de bescherming van persoonsgegevens, de Tietosuojavaltuutettu, deed onderzoek naar de activiteiten van Satakunnan Markkinapörssi Oy en Satamedia Oy en verzocht de commissie bescherming persoonsgegevens,

a) Satakunnan Markkinapörssi Oy te verbieden,

— gegevens over het inkomen van natuurlijke personen uit arbeid of kapitaal alsook over hun vermogen, in de omvang waarin en op de wijze waarop dit in 2001 met betrekking tot de belastinggegevens heeft plaatsgevonden, te verzamelen, op te slaan of op een andere manier te verwerken, en

— deze door haar verzamelde en in — naar eigen zeggen voor redactionele doeleinden aangelegde — bestanden opgeslagen persoonsgegevens te leveren voor een sms-dienst of andere doeleinden;

b) Satamedia Oy te verbieden, de uit de bestanden van Satakunnan Markkinapörssi Oy verkregen persoonsgegevens te verzamelen en op te slaan, of te verstrekken ten behoeve van een sms-dienst of andere doeleinden.

22. De commissie bescherming persoonsgegevens wees dit verzoek af. Het daartegen ingediende bezwaar bleef in eerste instantie zonder resultaat. Thans heeft de gegevensbeschermingsautoriteit beroep ingesteld bij de hoogste Finse bestuursrechter, de Korkein hallinto-oikeus.

23. De Korkein hallinto-oikeus verzoekt het Hof daarom krachtens artikel 234 EG om een

prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Is er sprake van verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 3, lid 1, van richtlijn 95/46, 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 richtlijn 95/46 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 richtlijn 95/46 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 richtlijn 95/46 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?"

24. Satakunnan Markkinapörssi Oy en Satamedia Oy tezamen, Estland, Portugal, Finland, Zweden en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Aan de mondelinge behandeling op 12 februari 2008 heeft ook de Finse gegevensbeschermingsautoriteit deelgenomen, terwijl Portugal niet aanwezig was.

25. Een verzoek van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming om aan de procedure deel te nemen is door de president van het Hof afgewezen op grond dat interventie in een prejudiciële procedure niet mogelijk is en de Toezichthouder niet in artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie wordt genoemd. [3]

IV — Juridische beoordeling

26. In het hoofdgeding is het de vraag of gegevensbescherming in de weg staat aan de verspreiding van belastinggegevens door Satakunnan Markkinapörssi Oy en Satamedia Oy. Daarom stelt de verwijzende rechter de *eerste vraag*: of en zo ja in hoeverre de in geding zijnde gang van zaken rond de belastinggegevens binnen de werkingssfeer van de richtlijn gegevensbescherming valt.

27. Ingevolge § 2, lid 5, van de Finse wet inzake de bescherming van persoonsgegevens gelden voor de verwerking van persoonsgegevens voor redactionele doeleinden slechts enkele bepalingen van gegevensbescherming. De enige beperking van de verwerking lijkt § 32, lid 1, te zijn, dat de eisen inzake de veiligheid van de verwerking ingevolge artikel 17 van de richtlijn gegevensbescherming omzet in Fins recht. Op de uitlegging van deze bepaling is de *derde prejudiciële vraag* gericht.

28. Daarnaast is de verwijzende rechter met de *tweede vraag* uit op een tweede aanknopingspunt voor de toepassing van gegevensbeschermingsbepalingen, namelijk de uitlegging van artikel 9 van de richtlijn gegevensbescherming, dat de lidstaten opdraagt de vrijheid van meningsuiting en de persoonlijke levenssfeer met elkaar in evenwicht te brengen. Dit evenwicht moet tot stand worden gebracht door middel van uitzonde-

3 — Beschikking van 12 september 2007, Satakunnan Markkinapörssi Oy en Satamedia Oy (C-73/07, Jurispr. blz. I-7075, punten 8 e.v.).

ringen op de gegevensbescherming, wanneer persoonsgegevens worden verwerkt uitsluitend voor journalistieke, artistieke of literaire doeleinden. Gevraagd wordt dan ook of, en zo ja in hoeverre, in casu kan worden gesproken van journalistieke doeleinden.

29. De *vierde vraag* beoogt duidelijk te krijgen of een andere Finse uitzondering op de gegevensbescherming, de ingevolge § 2, lid 4, van de wet inzake de bescherming van persoonsgegevens gemaakte uitzondering voor de verwerking van openbaar gemaakte gegevens, met het gemeenschapsrecht verenigbaar is.

A — *De eerste vraag — Verwerking van persoonsgegevens*

30. De verwijzende rechter vraagt allereerst of verschillende activiteiten van Satakunnan Markkinapörssi Oy en Satamedia Oy binnen de werkingssfeer van de richtlijn gegevensbescherming vallen.

31. De verwijzende rechter en partijen zijn het er terecht over eens dat de openbaarmaking van de belastinggegevens en de beschikbaarstelling daarvan per sms moeten worden gezien als verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 2, sub a en b, van de richtlijn gegevensbescherming.

32. Het betreft persoonsgegevens, daar de informatie over inkomen, vermogen en belastingen aan bepaalde personen worden gekoppeld. Zowel voor de openbaarmaking als voor de beschikbaarstelling via sms zijn verscheidene bewerkingen in de zin van artikel 2, sub b, van de richtlijn gegevensbescherming noodzakelijk, bijvoorbeeld het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren en verstrekken door middel van doorzending, verspreiden of op enigerlei andere wijze ter beschikking stellen.

33. Voor de toepassing van de richtlijn gegevensbescherming is overeenkomstig artikel 3, lid 1, bovendien een geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking noodzakelijk, of minstens de niet-geautomatiseerde verwerking van gegevens die in een bestand zijn opgeslagen of moeten worden opgeslagen. Een bestand is een gestructureerd geheel van persoonsgegevens die volgens bepaalde criteria toegankelijk zijn.

34. Het is waarschijnlijk dat de door de verwijzende rechter genoemde bewerkingen ten minste voor een deel geautomatiseerd zijn, afgezien van de verstrekking van de cd-rom. Of de verstrekking geautomatiseerd is, behoeft echter niet verder te worden onderzocht, daar de openbaarmaking van de belastinggegevens op papier een bestand vormt en

voor de verstrekking per sms noodzakelijkerwijs gegevens uit een bestand worden opgevraagd. Derhalve zijn alle genoemde activiteiten — ook de verstrekking van de gegevens op cd-rom — verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgeslagen of moeten worden opgeslagen.

35. Op de eerste vraag moet derhalve worden geantwoord dat sprake is van verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 3, lid 1, van de richtlijn gegevensbescherming, wanneer gegevens over het inkomen uit arbeid en kapitaal en over het vermogen van natuurlijke personen als uiteengezet in de verwijzingsbeslissing

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.

B — *De tweede vraag — De uitzondering voor journalistieke activiteiten*

36. Met de tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de in geding zijnde activiteiten als verwerking van persoonsgegevens uitsluitend voor journalistieke doeleinden in de zin van artikel 9 van de richtlijn gegevensbescherming kunnen worden aangemerkt. Artikel 9 vormt de rechtsgrondslag voor de uitwerking die door de lidstaten wordt gegeven aan het zogeheten pers- of mediaprivilege. [4] Volgens deze bepaling voorzien de lidstaten voor de verwerking van persoonsgegevens voor uitsluitend journalistieke, artistieke of literaire doeleinden, in uitzonderingen op en afwijkingen van de hoofdstukken II, IV en VI van de richtlijn gegevensbescherming, uitsluitend voor zover deze nodig blijken om het recht op persoon-

4 — Verg. inzake deze begrippen Stefan Walz, § 41, punt 1, in: Spiros Simitis, *Bundesdatenschutzgesetz*, 6e dr., Baden Baden 2006, en Friederike Neunhoeffer, *Das Presseprivileg im Datenschutzrecht*, Tübingen 2005.

lijke levenssfeer te verzoenen met de regels betreffende de vrijheid van meningsuiting. Bijgevolg betreft de tweede vraag de werkingssfeer van deze uitzondering.

De relevante grondrechten

37. De uitlegging van artikel 9 van de richtlijn gegevensbescherming moet uitgaan van de grondrechten die door de toepassing van deze bepaling met elkaar in evenwicht moeten worden gebracht. Daarbij moet de gemeenschapsrechter met name rekening houden met de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens (hierna: „EHRM"). [5]

38. Het gemeenschapsrecht garandeert het in artikel 10 van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM") neergelegde grondrecht van vrije meningsuiting. [6] Dit wordt erkend in artikel 11 van het op 7 december 2000 te Nice geproclameerde Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest"). [7] Met name worden in navolging van de rechtspraak van het Hof [8] en het protocol inzake het publieke-omroepstelsel in de lidstaten [9], krachtens artikel 11, lid 2, van het Handvest de vrijheid en de pluraliteit van de media erkend.

39. De vrijheid van meningsuiting is niet beperkt tot het uiten van meningen, maar omvat ingevolge artikel 10, lid 1, tweede volzin, EVRM en artikel 11, lid 1, eerste volzin, van het Handvest in de zin van vrijheid om te communiceren uitdrukkelijk ook de vrijheid om boodschappen of ideeën te ontvangen en mee te delen. Het EHRM benadrukt in vaste rechtspraak dat de vrijheid van meningsuiting niet alleen geldt voor informatie of ideeën die met instemming worden ontvangen of als onschadelijk of onbelangrijk worden beschouwd, maar ook voor alle informatie en ideeën die de staat of een bevolkingsgroep beledigen, uit zijn evenwicht brengen of storen. [10] Ook in geval van commerciële doeleinden beschermt de vrij-

5 — 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 AG (C-301/04 P, Jurispr. blz. I-5915, punt 43).

6 — Arresten van 18 juni 1991, ERT (C-260/89, Jurispr. blz. I-2925, punt 44); 25 juli 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, Jurispr. blz. I-4007, punt 23); 25 juli 1991, Commissie/Nederland (C-353/89, Jurispr. blz. I-4069, punt 30), en 13 december 2007, United Pan-Europe Communications Belgium e.a. (C-250/06, Jurispr. blz. I-11135, punt 41).

7 — PB C 364, blz. 1. Met aanpassingen overgenomen door de proclamatie van 12 december 2007, PB C 303, blz. 1.

8 — Verg. arresten Collectieve Antennevoorziening Gouda en United Pan-Europe Communications Belgium e.a. (beide aangehaald in voetnoot 6).

9 — Protocol bij het EG-Verdrag, PB 1997, C 340, blz. 109.

10 — Zie bijvoorbeeld EHRM, uitspraken van 7 december 1976, Handyside (serie A, nr. 24, § 49), 24 mei 1988, Müller e. a. (serie A, nr. 133, § 33), 26 september 1995, Vogt (serie A, nr. 323, § 52), en 12 februari 2008, Guja (nog niet gepubliceerd in de jurisprudentie, § 69), alsook arrest Hof van 6 maart 2001, Connolly/Commissie (C-274/99 P, Jurispr. blz. I-1611, punt 39).

heid van meningsuiting het verstrekken van informatie en het uiten van meningen. [11]

40. Het grondrecht van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is met name neergelegd in artikel 8 EVRM en wordt in artikel 7 van het Handvest erkend. Daarenboven wordt in artikel 8 van het Handvest uitdrukkelijk de bescherming van persoonsgegevens geproclameerd. [12] De verstrekking van persoonsgegevens aan een derde is, onafhankelijk van het latere gebruik van de verstrekte informatie, een inbreuk op het recht van de betrokkenen op eerbiediging van hun privéleven, en daarmee een inmenging in hun privéleven in de zin van artikel 8 EVRM. [13]

41. De persoonlijke levenssfeer is niet louter een recht om gevrijwaard te blijven van overheidsingrijpen, maar vormt ook de grondslag voor positieve overheidsverplichtingen. [14] De Gemeenschap heeft dan ook met de richtlijn gegevensbescherming de bescherming uitgebreid tot gegevensverwerking door particulieren. In die zin heeft ook het EVRM in een geval dat betrekking had op het gebruik van foto's uit de persoonlijke levenssfeer van een bekende persoonlijkheid in tijdschriften, reeds benadrukt dat gezien de voortgang van de techniek bij het opslaan en gebruik van persoonsgegevens verhoogde waakzaamheid geboden is. [15]

42. De beperking van deze beide grondrechten is in principe toegestaan onder vergelijkbare voorwaarden: zij moet bij wet zijn voorzien, beantwoorden aan een of meer volgens artikel 8, respectievelijk artikel 10 EVRM legitieme doelstellingen, en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn. Dat wil zeggen, een dringende maatschappelijke behoefte kan ingrepen rechtvaardigen, wanneer deze evenredig zijn aan het nagestreefde legitieme doel. [16]

43. Een strikte toepassing van de gegevensbescherming zou de vrijheid van meningsuiting danig kunnen beperken. Zo zou onderzoeksjournalistiek goeddeels uitgesloten zijn, wanneer de media informatie over personen alleen met toestemming van of na informatie aan de betrokkene zouden mogen verwerken en publiceren. Anderzijds ligt het voor de hand dat de media inbreuk kunnen maken op de privacy van particulieren. [17] Er moet derhalve een evenwicht worden gevonden.

11 — EHRM, uitspraken van 22 mei 1990, Autronic AG (12726/87, serie A, nr. 178, § 47), en van 24 februari 1994, Casado Coca (15450/89, serie A, nr. 285-A, §§ 35 e.v.). De Commissie verwijst in dit verband terecht ook naar de conclusie van advocaat-generaal Fennelly van 15 juni 2000, Duitsland/Parlement en Raad (arrest van 5 oktober 2000, C-376/98, Jurispr. blz. I-8419, punten 153 e.v.).

12 — Zo ook arrest van 29 januari 2008, Promusicae (C-275/06, Jurispr. blz. I-271, punt 64).

13 — Arrest van 20 mei 2003, Österreichischer Rundfunk e.a. (C-465/00, C-138/01 en C-139/01, Jurispr. blz. I-4989, punt 74).

14 — EHRM, uitspraak van 24 juni 2004, von Hannover (59320/00, Recueil des arrêts et décisions 2004-VI, § 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

15 — EHRM, uitspraak von Hannover (aangehaald in voetnoot 14, § 70).

16 — Verg. inzake de vrijheid van meningsuiting arresten Hof van 26 juni 1997, Familiapress (C-368/95, Jurispr. blz. I-3689, punt 26), en 12 juni 2003, Schmidberger (C-112/00, Jurispr. blz. I-5659, punt 79), alsook EHRM, uitspraak Handyside (aangehaald in voetnoot 10, § 48) en uitspraak van 26 november 1991, Observer en Guardian (13585/88, serie A, nr. 216, § 59), en inzake de persoonlijke levenssfeer arrest Hof van 11 juli 2002, Carpenter (C-60/00, Jurispr. blz. I-6279, punt 42), en arrest Österreichischer Rundfunk e.a. (aangehaald in voetnoot 13, punt 71), alsmede EHRM, uitspraken van 26 maart 1987, Leander (9248/81, serie A, nr. 116, § 58), en 27 mei 2004, Connors (66746/01, niet gepubliceerd in de jurisprudentie, § 81).

17 — Illustratief is het EHRM, uitspraak von Hannover (aangehaald in voetnoot 14, §§ 61 e.v.).

44. Dit conflict tussen verschillende grondrechten, maar ook tussen gegevensbescherming en andere algemene belangen, is kenmerkend voor de uitlegging van de richtlijn gegevensbescherming. [18] De relevante richtlijnbepalingen zijn dan ook betrekkelijk algemeen gehouden. Zij laten de lidstaten de nodige beoordelingsruimte bij het nemen van omzettingsmaatregelen, die aan de diverse denkbare situaties kunnen worden aangepast. [19] In dit kader moeten de lidstaten de betrokken grondrechtsposities respecteren en met elkaar in evenwicht brengen.

45. Daarenboven moeten de autoriteiten en de rechterlijke instanties van de lidstaten niet alleen hun nationaal recht conform de richtlijn gegevensbescherming uitleggen, maar er ook op toezien dat zij zich niet baseren op een uitlegging daarvan die in conflict zou komen met de door de communautaire rechtsorde beschermde grondrechten of met de andere algemene beginselen van gemeenschapsrecht. [20]

Nationaal beoordelingsprerogatief

46. Anders dan hetgeen voor de nationale rechterlijke instanties en autoriteiten moet gelden, stelt het Hof zich bij de vaststelling van de reikwijdte van de gegevensbescherming en bij de afweging van conflicterende grondrechten zeer terughoudend op. In het arrest Promusicae beperkte het zich ertoe, de beide grondrechten te benoemen en liet het de eigenlijke afweging over aan de verwijzende rechter. [21] In het arrest Österreichischer Rundfunk e.a. ging het evenzo te werk [22], al gaf het de verwijzende rechter daarnaast nog aanwijzingen. [23]

47. Dergelijke terughoudendheid legt het Hof ook bij andere gevallen van conflicterende rechtsposities aan de dag. In het arrest Familiapress ging het om het conflict tussen het vrij verkeer van goederen en een nationaal verbod op kansspelen in tijdschriften. Daar deed het Hof weliswaar een concrete uitspraak over de noodzaak van bepaalde facetten van de regeling [24], maar het liet het in het algemeen aan de nationale rechters over om te beoordelen of dit verbod evenredig is aan de instandhouding van de pluriformiteit van de pers en of dit doel niet kan worden bereikt door minder beperkende maatregelen. [25]

18 — Verg. arrest van 6 november 2003, Lindqvist (C-101/01, Jurispr. blz. I-12971, punten 82 e.v.), en arrest Promusicae (aangehaald in voetnoot 12, punten 65 e.v.).

19 — Verg. arresten Lindqvist (aangehaald in voetnoot 18, punten 83 e.v.) en Promusicae (aangehaald in voetnoot 12, punt 67).

20 — Verg. arresten Lindqvist (aangehaald in voetnoot 18, punt 87) en Promusicae (aangehaald in voetnoot 12, punt 68).

21 — Aangehaald in voetnoot 12, punten 61 e.v., in het bijzonder punt 68.

22 — Aangehaald in voetnoot 13, punten 91 e.v.

23 — Aangehaald in voetnoot 13, punten 86 e.v.

24 — Aangehaald in voetnoot 16, punt 33.

25 — Aangehaald in voetnoot 16, punt 34.

48. Nog verder ging het Hof toen het, in een geval van conflict tussen de vrijheid van dienstverlening en de menselijke waardigheid, respectievelijk de vrijheid van goederenverkeer en de ideeën over kinder- en jeugdbescherming, erkende dat in de lidstaten uiteenlopende maar even legitieme opvattingen kunnen bestaan over de vraag welke beperkingen van de grondrechten ter bescherming van openbare belangen en in het bijzonder van grondrechten evenredig zijn. [26]

49. Anderzijds heeft het Hof er ook reeds aan herinnerd dat het zijn taak is, de verwijzende rechter zinvolle antwoorden te verschaffen. Het is in het bijzonder bevoegd om op basis van het dossier van het hoofdgeding en van de ontvangen schriftelijke en mondelinge opmerkingen aanwijzingen te geven die de verwijzende rechter in staat stellen uitspraak te doen in het concrete, bij hem aanhangige geschil. [27] Dergelijke aanwijzingen betreffen met name dikwijls problemen waarmee in het kader van de evenredigheidstoetsing rekening moet worden gehouden.

50. In het onderhavige geval zal het Hof vooral de terughoudende lijn moeten volgen. De concretisering van conflicterende grondrechten is vooral de taak van de communautaire rechter wanneer *grensoverschrijdende* activiteiten de hoofdrol spelen. Wanneer er aanleiding bestaat om aan te nemen dat grensoverschrijdend actieve burgers van de Unie worden benadeeld, dan is een bijzonder intensieve toetsing geboden. Dit blijkt uit de arresten inzake vakbondsactiviteiten met betrekking tot grensoverschrijdende diensten [28] of bedrijfsverplaatsingen [29], en inzake aanvallen van protesterende boeren op fruittransporten. [30]

51. Ook de zaak Schmidberger [31] is geen voorbeeld van het tegendeel. Daarin ging het om belemmeringen van het goederenverkeer tussen Duitsland en Italië door een demonstratie waarvoor toestemming was verleend op de Oostenrijkse Brenner-autoweg. Het Hof heeft in dat geval weliswaar de ruime discretionaire bevoegdheid van de nationale autoriteiten bij de afweging tussen de vrijheid van goederenverkeer en de vrijheid van meningsuiting en van demonstratie erkend [32], maar het resultaat van deze afweging vrij gedetailleerd getoetst [33] voordat het concludeerde dat niet in strijd met het gemeenschapsrecht was gehandeld.

52. Bij de toepassing van de richtlijn gegevensbescherming is de bescherming van grensoverschrijdende activiteiten daarentegen uitzondering. Deze richtlijn heeft artikel 95 EG als grondslag en dient dus de totstandkoming van de interne markt. Zij

26 — Arresten van 14 oktober 2004, Omega (C-36/02, Jurispr. blz. I-9609, punten 37 e.v.), en 14 februari 2008, Dynamic Medien (C-244/06, Jurispr. blz. I-505, punt 44); verg. ook arrest van 6 november 2003, Gambelli e.a. (C-243/01, Jurispr. blz. I-13031, punt 63).

27 — Arrest van 11 december 2007, The International Transport Workers' Federation en The Finnish Seamen's Union (C-438/05, Jurispr. blz. I-10779, punt 85).

28 — Arrest van 18 december 2007, Laval un Partneri (C-341/05, Jurispr. blz. I-11767).

29 — Arrest The International Transport Workers' Federation en The Finnish Seamen's Union (aangehaald in voetnoot 27).

30 — Arrest van 9 december 1997, Commissie/Frankrijk (C-265/95, Jurispr. blz. I-6959).

31 — Arrest van 12 juni 2003 (C-112/00, Jurispr. blz. I-5659).

32 — Aangehaald in voetnoot 31, punten 82 en 93.

33 — Aangehaald in voetnoot 31, punten 83 e.v.

omvat echter niet alleen grensoverschrijdende gegevensverwerking maar ook zuiver nationale bewerkingen. Anders dan advocaat-generaal Tizzano [34] heeft het Hof desondanks de vérstrekkende gelding van de richtlijn gegevensbescherming niet ter discussie gesteld, daar bij een beperking tot situaties met grensoverschrijdende trekken de grenzen van de werkingssfeer van de richtlijn onzeker zouden zijn en van toevalligheden zou afhangen. [35]

53. Uit het ruime, zelfs haast boven de totstandkoming van de interne markt uitstijgende toepassingsgebied van de richtlijn kan echter worden geconcludeerd dat het Hof bij de afweging van conflicterende grondrechten in het kader van de richtlijn de lidstaten en hun rechterlijke instanties in principe een grote wetgevingsruimte dient te laten, waarbinnen hun eigen tradities en maatschappelijke normen en waarden tot hun recht kunnen komen.

54. Dit is de achtergrond waartegen artikel 9 van de richtlijn gegevensbescherming moet worden uitgelegd.

34 — Conclusies van 19 september 2002, Lindqvist (C-101/01, Jurispr. blz. I-12971, punten 35 e.v.), en 14 november 2002, Österreichischer Rundfunk e.a. (C-465/00, C-138/01 en C-139/01, Jurispr. blz. I-4989, punten 43 e.v.).

35 — Arrest Österreichischer Rundfunk e.a. (aangehaald in voetnoot 13, punt 42).

Toepassingsgebied van artikel 9 van de richtlijn gegevensbescherming

55. Volgens artikel 9 van de richtlijn gegevensbescherming voorzien de lidstaten voor de verwerking van persoonsgegevens voor uitsluitend journalistieke, artistieke of literaire doeleinden in uitzonderingen op de gegevensbescherming uitsluitend voor zover deze nodig blijken om het recht op persoonlijke levenssfeer in overeenstemming te brengen met de regels betreffende de vrijheid van meningsuiting.

56. Satakunnan Markkinapörssi Oy en Satamedia Oy, alsmede Finland, willen het toepassingsgebied van de richtlijn gegevensbescherming uitbreiden tot het gehele beschermingsgebied van de vrijheid van meningsuiting. In deze uitlegging zou artikel 9 van de richtlijn gegevensbescherming overeenkomstig de doelstelling van deze richtlijn alle denkbare conflicten tussen vrijheid van meningsuiting en gegevensbescherming omvatten. Tegelijkertijd zou de lidstaten de grootst mogelijke vrijheid worden gegeven om gegevensbescherming en vrijheid van meningsuiting met elkaar in evenwicht te brengen.

57. Deze uitlegging vindt echter geen grondslag in de tekst van artikel 9 van de richtlijn gegevensbescherming. De bepaling eist niet alleen dat de vrijheid van meningsuiting en de gegevensbescherming met elkaar in evenwicht worden gebracht, maar beschrijft ook bepaalde doeleinden ten behoeve waarvan de lidstaten van bijna alle eisen van de richtlijn gegevensbescherming kunnen afwijken. De

daarvoor gehanteerde begrippen „journalistieke, artistieke of literaire doeleinden" zouden naast het begrip „vrijheid van meningsuiting" geen eigen functie hebben, wanneer zij tezamen zouden worden gelijkgesteld met de vrijheid van meningsuiting.

58. Uitgangspunt voor de uitlegging van artikel 9 van de richtlijn gegevensbescherming dient veeleer te zijn dat uitzonderingen op een algemeen rechtsbeginsel restrictief moeten worden uitgelegd [36], om het betrokken beginsel niet onnodig uit te hollen. In het onderhavige geval zou bij extensieve uitlegging het risico bestaan dat het grondrecht van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zou worden aangetast.

59. Artikel 9 van de richtlijn gegevensbescherming laat reeds zien dat het restrictief moet worden uitgelegd, doordat deze bepaling enkel de verwerking van persoonsgegevens betreft die *uitsluitend* voor de aldaar genoemde doeleinden plaatsvindt. Ook mag in de uitzonderingen en afwijkingen *alleen* worden voorzien *voor zover* deze nodig zijn voor het evenwicht tussen de betrokken grondrechtsposities.

60. Zoals met name de Commissie naar voren brengt, spreekt ook de grote reikwijdte van de ingevolge artikel 9 van de richtlijn gegevensbescherming mogelijke uitzondering ervoor, de voorwaarden voor toepassing ervan restrictief uit te leggen. Terwijl andere uitzonderingen van de richtlijn gegevensbescherming enkel voorzien in uitzonderingen op bepaalde regelingen, maakt artikel 9 het mogelijk, bijna alle eisen van de richtlijn buiten werking te stellen.

61. Aan een bij de betekenis van de term aanknopende uitlegging van het begrip „journalistieke doeleinden" kan niet worden tegengeworpen dat deze zou leiden tot een aantasting van de vrijheid van meningsuiting door te vérgaande eisen van gegevensbescherming. De lidstaten behoeven het evenwicht tussen de vrijheid van meningsuiting en de persoonlijke levenssfeer namelijk niet uitsluitend tot stand te brengen in het kader van artikel 9 van de richtlijn gegevensbescherming. Zij kunnen daarvoor ook van andere bepalingen gebruik maken, daar de richtlijn als geheel de lidstaten de noodzakelijke wetgevingsmarge laat om omzettingsmaatregelen vast te stellen die kunnen worden aangepast aan de verschillende denkbare situaties. [37]

36 — Arresten van 8 juni 2006, WWF Italia e.a. (C-60/05, Jurispr. blz. I-5083, punt 34), en 14 juni 2007, Commissie/Finland (C-342/05, Jurispr. blz. I-4713, punt 25), beide inzake uitzonderingen op soortenbescherming; 7 maart 2002, Commissie/Finland (C-169/00, Jurispr. blz. I-2433, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak), inzake btw; 27 september 1988, Kalfelis (189/87, Jurispr. blz. 5565, punt 19), en 11 oktober 2007, Freeport (C-98/06, Jurispr. blz. I-8319, punt 35), beide inzake de rechterlijke bevoegdheid in burgerlijke zaken, alsmede 27 november 2007, C (C-435/06, Jurispr. blz. I-10141, punt 60), inzake de rechterlijke bevoegdheid in geschillen over het gezagsrecht.

37 — Arrest Lindqvist (aangehaald in voetnoot 18, punten 83 e.v.); zie ook arrest Promusicae (aangehaald in voetnoot 12, punt 67) over 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 (PB L 201, blz. 37).

62. Op het gebied van de particuliere meningsuiting zijn de lidstaten bijzonder vrij, daar de richtlijn gegevensbescherming volgens artikel 3, lid 2, tweede streepje, niet kan worden toegepast op de verwerking die door een natuurlijk persoon in activiteiten met uitsluitend persoonlijke of huishoudelijke doeleinden wordt verricht. [38]

63. Verder kan de verwerking ingevolge artikel 7, sub f, van de richtlijn gegevensbescherming toegestaan zijn voor de behartiging van prevalerende gerechtvaardigde belangen van de verwerker, of de betrokken lidstaat kan overeenkomstig artikel 13, lid 1, sub g, uitzonderingen maken op bepaalde regelingen ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. [39] Met name de vereisten voor toelaatbaarheid van gegevensverwerking ingevolge artikel 7 en die voor verwerking van gevoelige gegevens volgens artikel 8 zijn in deze gevallen stellig toepasselijk, en de toezichthoudende instanties kunnen op de gegevensverwerking toezien.

64. Concluderend moet het toepassingsgebied van artikel 9 van de richtlijn gegevensbescherming dus worden bepaald aan de hand van de begrippen „journalistieke, artistieke of literaire doeleinden", die een eigen, aan het beschermingsgebied van de vrijheid van meningsuiting niet identieke betekenis hebben.

Begrip „journalistieke doeleinden"

65. Het begrip „journalistieke doeleinden" heeft betrekking op de activiteiten van de massamedia, in het bijzonder op de pers en de audiovisuele media. Uit de ontstaansgeschiedenis van de richtlijn gegevensbescherming blijkt dat journalistieke doeleinden niet beperkt zijn tot de activiteiten van de gevestigde media. Nadat de Commissie aanvankelijk een uitzondering voor persorganen en audiovisuele media had voorgesteld [40], was het begrip „journalistieke doeleinden" de uitkomst van meerdere opeenvolgende ontwerpen, waarin het toepassingsbereik van de uitzondering werd losgemaakt van mediaondernemingen en werd uitgebreid tot alle in de journalistiek werkzame personen. [41]

38 — Verg. met betrekking tot de uitlegging van deze bepaling arrest Lindqvist (aangehaald in voetnoot 18, punten 46 e.v.).

39 — Zo voorziet ook het verdrag van de Raad van Europa tot bescherming van personen in verband met automatische verwerking van persoonsgegevens van 28 januari 1981, Straatsburg, SEV-nr. 108, niet in een afzonderlijk mediaprivilege, maar in de vaststelling van uitzonderingsbepalingen ter bescherming van de rechten van anderen. Zie de verklaring bij artikel 9, sub b, van dat verdrag, Rapport explicatif, nr. 58, http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/Html/108.htm.

40 — Artikel 19 van het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de bescherming van personen in verband met de behandeling van persoonsgegevens, COM(90) 314 def., PB 1990, C 277, blz. 3 (9).

41 — Zie in het bijzonder het standpunt van het Europees Parlement van 11 maart 1992 (PB C 94, blz. 173 [178]), het gewijzigde voorstel van de Commissie van 15 oktober 1992 (PB C 311, blz. 30 [45]) en ten slotte het gemeenschappelijk standpunt van de Raad van 20 februari 1995 (PB C 93, blz. 1 [9]).

66. Voor de verdere invulling van het begrip „journalistieke doeleinden" ligt het voor de hand, uit te gaan van de taak van de media in een democratische samenleving, zoals deze door het EHRM in zijn rechtspraak inzake de beperking van de vrijheid van meningsuiting is ontwikkeld. Een voorwaarde voor elke beperking van de vrijheid van meningsuiting is dat deze beperking in een democratische samenleving noodzakelijk is. Indien de media in het spel zijn, moet er rekening mee worden gehouden dat een vrije pers een essentiële rol speelt in het functioneren van de democratische samenleving, in het bijzonder de rol van „publieke waakhond". Zij heeft de plicht, informatie en ideeën over alle vraagstukken van openbaar belang over te brengen. [42]

67. Daar het om de overdracht van informatie en ideeën gaat, is — in tegenstelling tot de opvatting van sommigen — niet doorslaggevend of de verspreide gegevens redactioneel bewerkt of van commentaar voorzien worden. Reeds de enkele beschikbaarstelling van onbewerkte gegevens kan een bijdrage leveren aan de publieke discussie en dus van openbaar belang zijn. Bovendien geeft de keuze van de verspreide gegevens al uitdrukking aan een subjectieve afweging door degene die de gegevens verspreidt. Deze keuze houdt namelijk ten minste het oordeel in dat de gegevens voor de ontvangers van belang zijn.

42 — EHRM, uitspraken van 25 maart 1985, Barthold (8734/79, serie A, nr. 90, § 58); 8 juli 1986, Lingens (9815/82, serie A, nr. 103, § 44); 23 september 1994, Jersild (15890/89, serie A, nr. 298, § 31); Observer en Guardian (aangehaald in voetnoot 16, § 59) en von Hannover (aangehaald in voetnoot 14, § 63), alsmede 17 december 2004, Pedersen en Baadsgaard [GC](49017/99, Recueil des arrêts et décisions 2004-XI § 71).

68. Zoals met name de Zweedse regering naar voren brengt, geschiedt de verwerking van persoonsgegevens dus voor journalistieke doeleinden wanneer zij erop is gericht, informatie en ideeën van openbaar belang over te brengen.

Informatie en ideeën van openbaar belang

69. Dan moet nu worden vastgesteld wat onder overdracht van informatie en ideeën over vraagstukken van openbaar belang moet worden verstaan. Deze formulering beschrijft handelingen in de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting, die alleen mag worden beperkt wanneer daarvoor een bijzonder zwaarwegende rechtvaardiging bestaat.

70. De Zweedse regering wijst in dit verband op een verklaring die zij bij de aanneming van de richtlijn gegevensbescherming heeft afgelegd. Volgens deze verklaring moet de vraag of sprake is van journalistieke doeleinden niet worden beslist aan de hand van de overgebrachte informatie, dus van de inhoud, maar aan de hand van de overbrengingswijze. Inderdaad is het niet aan de overheid om te bepalen, wat vraagstukken van openbaar belang zijn waarover de media zich mogen uitlaten. Het toetsen van de inhoud ligt daarom gevoelig.

71. De wijze waarop en de context waarin zijn relevant om gevallen uit te sluiten waarin wel informatie en ideeën van openbaar belang worden overgedragen, maar deze overdracht zich niet tot de openbaarheid richt, bijvoorbeeld particuliere politieke discussies.

72. Een afgrenzing uitsluitend aan de hand van de vorm van de informatieoverdracht is heden ten dage echter niet meer toereikend om journalistieke doeleinden te identificeren. Vroeger beperkte journalistiek zich tot (relatief) eenduidig als zodanig herkenbare media, namelijk pers, radio en televisie. Moderne communicatiemiddelen zoals internet of mobiele telecommunicatie worden tegenwoordig echter evenzeer gebruikt voor het overbrengen van informatie over vraagstukken van openbaar belang als voor zuiver particuliere doeleinden. De wijze van informatieoverdracht is dan ook weliswaar een belangrijke aanwijzing of sprake is van journalistieke doeleinden, maar ook de inhoud mag niet worden verwaarloosd.

73. Openbaar belang is in elk geval aanwezig wanneer de overgebrachte informatie betrekking heeft op een werkelijk gevoerd publiek debat. [43] Ook zijn er thema's die naar hun aard van openbaar belang zijn, bijvoorbeeld de ingevolge artikel 6, lid 1, EVRM openbare behandeling van gerechtelijke procedures [44], het openbaar belang bij transparantie van het politieke leven [45] of informatie over de ideeën en mentaliteit alsook het gedrag van leidende politieke persoonlijkheden. [46]

74. Daarentegen moet worden betwijfeld of sprake is van de overdracht van informatie over vraagstukken van openbaar belang, wanneer details uit het privéleven worden verspreid die geen verband houden met een openbare functie van de betrokkene, in het bijzonder wanneer zij alleen dienen ter bevrediging van de nieuwsgierigheid van een bepaald publiek naar iemands privéleven en ondanks de eventuele bekendheid van de betrokkene niet als bijdrage aan enige discussie van algemeen belang voor de samenleving kunnen worden aangezien. [47] Van bijzondere betekenis voor deze afgrenzing van het openbaar belang is of de betrokkene een gerechtvaardigde verwachting heeft dat zijn of haar persoonlijke levenssfeer op dit punt wordt geëerbiedigd. [48]

75. Illustratief voor de relevante overwegingen is het geval Fressoz en Roire. [49] Dit betrof de vervolging van twee journalisten die

43 — EHRM, uitspraken van 11 januari 2000, News Verlags GmbH & Co.KG (31457/96, Recueil des arrêts et décisions 2000-I, § 54); 6 februari 2001, Tammer (41205/98, Recueil des arrêts et décisions 2001-I, § 68); 18 mei 2004, Editions Plon (58148/00, Recueil des arrêts et décisions 2004-IV, § 44); 10 december 2007, Stoll (69698/01, §§ 118 e.v.), en 22 februari 2007, Nikowitz en Verlagsgruppe News GmbH (5266/03, § 25).

44 — EHRM, uitspraak News Verlags GmbH & Co.KG (aangehaald in voetnoot 43, § 56).

45 — EHRM, uitspraak Editions Plon (aangehaald in voetnoot 43, § 44).

46 — EHRM, uitspraken Stoll (aangehaald in voetnoot 43, § 122) en Lingens (aangehaald in voetnoot 42, § 42). Inzake leidende persoonlijkheden in het economisch leven zie EHRM, uitspraak van 1 maart 2007, Tønsbergs Blad AS en Haukom (510/04, nog niet gepubliceerd in de jurisprudentie, § 87).

47 — EHRM, uitspraak von Hannover (aangehaald in voetnoot 14, § 65); zie ook EHRM, uitspraak News Verlags GmbH & Co. KG (aangehaald in voetnoot 43, § 54).

48 — EHRM, uitspraak von Hannover (aangehaald in voetnoot 14, § 51). Zie meer in het algemeen inzake gerechtvaardigde verwachtingen met betrekking tot gegevensverwerking ook EHRM, uitspraken van 25 juni 1997, Halford (20605/92, Recueil des arrêts et décisions 1997-III, § 45); 25 september 2001, P. G. en J. H. (44787/98, Recueil des arrêts et décisions 2001-IX, § 57), en 3 april 2007, Copland (62617/00, nog niet gepubliceerd in de jurisprudentie, § 42).

49 — EHRM, uitspraak van 21 januari 1999 (29183/95, Recueil des arrêts et décisions 1999-I).

vertrouwelijke documenten uit een belastingdossier hadden gepubliceerd om daarmee hun beweringen over het inkomen van een ondernemingsdirecteur te staven. Deze publicatie was in principe naar nationaal recht strafbaar.

76. Het EHRM benadrukte dienaangaande dat de informatie betrekking had op een openbaar debat over de hoogte van de lonen, dat was ontstaan naar aanleiding van een loonconflict in de betrokken onderneming. [50] Ook waren de informatie over het belastingtarief en de betaalde belasting naar nationaal recht niet strikt vertrouwelijk. [51] Integendeel, gegevens over het inkomen van bij het publiek bekende ondernemers werden frequent gepubliceerd [52] en behoorden volgens de nationale rechtspraak niet tot de privésfeer. [53]

77. Informatie en ideeën hebben dus betrekking op een vraagstuk van openbaar belang, wanneer zij aanknopen bij een werkelijk gevoerd openbaar debat of kwesties betreffen die naar nationaal recht en de maatschappelijke normen naar hun aard van openbare aard zijn, maar niet wanneer details uit het privéleven worden verspreid die geen verband houden met een openbare functie van de betrokkene, in het bijzonder wanneer er op dit punt een gerechtvaardigde verwachting bestaat dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd.

78. Hieraan zij echter toegevoegd dat overheidsinstanties, met inbegrip van de gerechten, de aanwezigheid van journalistieke doeleinden niet streng kunnen toetsen. Welke informatie betrekking heeft op vraagstukken van openbaar belang is vooraf nauwelijks vast te stellen, en het is uiteindelijk althans gedeeltelijk aan de media om door verstrekking van informatie om te beginnen überhaupt publieke interesse te wekken. Lukt dit niet, dan kan men hun — achteraf — moeilijk iets verwijten. Echter ook ex ante is het in beginsel niet de taak van de overheid om te voorspellen dat er in de toekomst geen openbaar belang zal zijn. Een dergelijke voorspelling zou een eerste stap zijn op weg naar censuur. Dat de verspreiding van informatie en ideeën geen vraagstukken van openbaar belang betreft, kan derhalve alleen worden vastgesteld wanneer het zonneklaar is.

Bepaling van het uitsluitende doel

79. Zelfs wanneer een verwerking journalistieke doeleinden dient, is artikel 9 van de richtlijn gegevensbescherming niet zonder meer toepasselijk. De betrokken verwerking van persoonsgegevens moet *uitsluitend* journalistieke doeleinden dienen.

50 — EHRM, uitspraak Fressoz en Roire (aangehaald in voetnoot 49, § 50).

51 — EHRM, uitspraak Fressoz en Roire (aangehaald in voetnoot 49, § 53).

52 — EHRM, uitspraak Fressoz en Roire (aangehaald in voetnoot 49, § 53).

53 — EHRM, uitspraak Fressoz en Roire (aangehaald in voetnoot 49, § 50).

80. Door het gebruik van het woord „uitsluitend" herinnert artikel 9 van de richtlijn gegevensbescherming eraan dat de gegevensverwerking geschiedt voor een bepaald doel, hetgeen in algemene zin is neergelegd in artikel 6, sub b, van de richtlijn gegevensbescherming. Volgens deze bepaling mogen persoonsgegevens in beginsel niet worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met het doel waarvoor zij zijn verzameld. Bijgevolg kan ook de uitzondering van artikel 9 alleen toepassing vinden op verwerkingen die uitsluitend journalistieke doeleinden dienen. Wanneer tegelijkertijd andere doeleinden worden gediend, die niet als journalistiek zijn aan te merken, dan is het mediaprivilege niet toepasselijk.

81. Bij de bepaling van het doel kan echter niet de doorslag geven of de verwerking rechtstreeks de overbrenging van zulke informatie betreft, bijvoorbeeld in geval van publicatie van dergelijke gegevens. Zoals onder meer Satakunnan Markkinapörssi Oy en Satamedia Oy betogen, geschiedt ook de voorbereiding van een publicatie voor journalistieke doeleinden. [54]

82. Verwerking voor uitsluitend journalistieke doeleinden wordt ook niet uitgesloten doordat naast de overbrenging van informatie en ideeën over vraagstukken van openbaar belang ook commerciële doeleinden worden nagestreefd. [55] Journalistieke doeleinden gaan in de regel gepaard met het doel, ten minste de kosten van de journalistieke bezigheid te dekken, zo mogelijk echter ook winst te behalen. Commercieel succes is namelijk voorwaarde voor professionele journalistiek, althans voor zover deze onafhankelijk van de steun en invloed van anderen, bijvoorbeeld de staat, wordt bedreven. Het is dan ook een toelaatbaar bestanddeel van journalistieke doeleinden, geld te verdienen doordat men informatie en ideeën over vraagstukken van openbaar belang overbrengt.

83. Daarvan te onderscheiden zijn commerciële activiteiten die niet de verstrekking van informatie en ideeën over vraagstukken van openbaar belang betreffen, zelfs wanneer de gemaakte winst bedoeld is om de journalistieke arbeid te financieren. Deze onderscheiden zich namelijk niet van vergelijkbare activiteiten waarvan de winst niet voor journalistieke doeleinden bestemd is. In deze situatie het mediaprivilege toe te passen zou in strijd kunnen komen met het beginsel van gelijke behandeling en in het bijzonder de concurrentie verstoren. [56]

54 — Zo heeft het EHRM in zijn uitspraken van 27 maart 1996, Goodwin (28957/95, Recueil des arrêts et décisions 1996-II, § 39), en 27 november 2007, Tillack (20477/05, § 53), de bescherming van de persvrijheid uitdrukkelijk op de journalistieke bronnenbescherming van toepassing verklaard.

55 — Zo wijst het EHRM in zijn uitspraak Autronic AG (aangehaald in voetnoot 11, § 47) erop dat verscheidene uitspraken inzake de persvrijheid betrekking hadden op ondernemingen die met hun persactiviteit winst wilden behalen.

56 — Verg. beschikking van 23 september 2004, Springer (C-435/02 en C-103/03, Jurispr. blz. I-8663, punt 47).

84. De verspreiding van mededelingen in de media zal derhalve alleen bij uitzondering uitsluitend plaatsvinden ter overbrenging van informatie en ideeën over vraagstukken van openbaar belang [57], dus uitsluitend journalistieke doeleinden dienen, ook al zijn de beoogde inkomsten voorwaarde voor het werk van de media.

85. In het individuele geval is de vraag of aan activiteiten journalistieke doeleinden kunnen worden toegerekend, moeilijk te beantwoorden. Daarvoor is een weging van de concrete doelstellingen noodzakelijk. Het doel dat degenen die voor een bepaalde gegevensverwerking verantwoordelijk zijn daarvoor aangeven, kan daarbij niet beslissend zijn, daar deze subjectieve doelstellingen niet kunnen worden getoetst. Het doel van de gegevensverwerking moet blijken uit objectieve omstandigheden. [58]

Toepassing op het onderhavige geval

86. In het individuele geval hangen zowel het openbaar karakter van bepaalde informatie als de gerechtvaardigde verwachting van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zeer sterk af van de concrete — vooral nationale — rechtssituatie, de waarden en normen in de samenleving en van in concreto levende openbare debatten. Het is in beginsel niet de taak van het Hof om deze factoren te toetsen, maar die van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten. Worden het Hof door de nationale gerechten dergelijke vragen voorgelegd, dan dient het alleen aanwijzingen te geven inzake de omstandigheden waarmee rekening moet worden gehouden.

87. Van belang zijn in het onderhavige geval in het bijzonder de aard van de verwerkte gegevens, de verschillende vormen van informatieverspreiding en de mogelijkheid om de eigen gegevens te laten wissen.

88. Alle verwerkingen betreffen persoonlijke belastinggegevens. Weliswaar zijn er geen gemeenschapsrechtelijke bepalingen inzake de vertrouwelijke behandeling van deze gegevens, maar enkele lidstaten beschouwen deze als vertrouwelijk. Bijgevolg verwachten de betrokkenen in deze staten in principe terecht dat deze vertrouwelijkheid wordt

57 — Een dergelijk geval lag ten grondslag aan de EHRM uitspraak van 28 juni 2001, Verein gegen Tierfabriken (24699/94, Recueil des arrêts et décisions 2001-VI), inzake een reclamespot tegen de vleesproductie, maar niet aan de EHRM-uitspraak van 24 februari 1994, Casado Coca (serie A, nr. 285-A), inzake het verbod op reclame voor advocaten. Verg. ook arrest Hof van 12 december 2006, Duitsland/Parlement en Raad (C-380/03, Jurispr. blz. I-11573, punt 156).

58 — Verg. inzake de keuze van de rechtsgrondslag van een gemeenschapsmaatregel arresten van 26 maart 1987, Commissie/Raad (45/86, Jurispr. blz. 1493, punt 11); 11 juni 1991, Commissie/Raad (titaandioxide, C-300/89, Jurispr. blz. I-2867, punt 10), en 23 oktober 2007, Commissie/Raad (C-440/05, Jurispr. blz. I-9097, punt 61); inzake de vaststelling van onrechtmatige doelstellingen arresten van 21 februari 2006, Halifax e.a. (C-255/02, Jurispr. blz. I-1609, punt 75), en 8 november 2007, Ing. Auer (C-251/06, Jurispr. blz. I-9689, punt 46), en inzake de vaststelling van een intracommunautaire transactie in het btw-recht arrest van 27 september 2007, Teleos e.a. (C-409/04, Jurispr. blz. I-7797, punten 39 e.v.).

geëerbiedigd. Ook volgens het Hof moet informatie over het inkomen in beginsel alleen worden verstrekt wanneer dit voor de verwezenlijking van een hoger doel noodzakelijk is. [59]

89. Het EHRM leidt de vertrouwelijke behandeling van belastinggegevens echter kennelijk niet zonder meer uit artikel 8 EVRM af. [60] Bijgevolg zou sprake kunnen zijn van een toelaatbaar — dat wil zeggen gerechtvaardigd — ingrijpen in het communautaire grondrecht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, wanneer deze gegevens in Finland volgens de wet bij de belastingdienst publiekelijk toegankelijk zijn. Op grond van deze rechtssituatie moet er vermoedelijk ook van worden uitgegaan dat bij Finse burgers geen gerechtvaardigde verwachting bestaat ten aanzien van vertrouwelijke behandeling van hun belastinggegevens.

90. De overbrenging van de informatie geschiedt op twee manieren: in de vorm van een krant met een complete lijst, en de gegevens van de individuele belastingbetaler worden op aanvraag aangeboden in de vorm van een sms.

91. De publicatie van de lijst is wat haar vorm betreft erop gericht, informatie van openbaar belang over te brengen. Aan het gehele publiek wordt een complete verzameling gegevens aangeboden. Met individuele belangen houdt deze vorm van publicatie op het eerste gezicht geen rekening.

92. Of deze vorm van overbrenging ook inhoudelijk beantwoordt aan een openbaar belang, is moeilijk te beoordelen. Enerzijds zal het publiek erin geïnteresseerd zijn, een compleet overzicht te verkrijgen van de belastingheffing en de inkomens- en vermogenssituatie van de medeburgers. Ook zou er met betrekking tot bepaalde personen uit het openbare leven een concrete publieke belangstelling kunnen bestaan voor het verkrijgen van deze informatie.

93. Anderzijds is er ook reden om aan te nemen dat de interesse in deze gegevens van verregaand particuliere aard is. Te denken valt aan persoonlijke nieuwsgierigheid naar buren en bekenden. Zelfs commerciële belangstelling valt niet uit te sluiten. Kennis van de inkomens- en vermogenssituatie van individuen valt namelijk economisch te gebruiken, bijvoorbeeld voor gerichte reclame of om de financiële draagkracht en kredietwaardigheid van klanten in te schatten.

94. Laatstgenoemde optieken zijn bij de smsdienst nog veel geprononceerder, daar van deze vorm alleen gebruik wordt gemaakt

59 — Arrest Österreichischer Rundfunk e.a. (aangehaald in voetnoot 13, punten 89 e.v.).

60 — Zie EHRM, uitspraak Fressoz en Roire (aangehaald in voetnoot 49, in het bijzonder § 53), waar alleen de nationale rechtspositie aan de orde komt. Zie ook de uitspraak van de Europese mensenrechtencommissie van 27 november 1996, Gedin (klacht nr. 29189/95), inzake het met naam en toenaam opnemen in een lijst van personen met een belastingschuld.

wanneer er concrete belangstelling bestaat voor de gegevens van een bepaalde persoon. Het lijkt niet waarschijnlijk dat deze belangstelling als regel van publieke aard is. Het opvragen zal veelal slechts bij uitzondering samenhangen met vraagstukken van openbaar belang.

95. Het is echter niet mogelijk, bij informatieoverbrenging via telecommunicatie in het algemeen het openbaar belang uit te sluiten. De informatieoverbrenging door telecommunicatiediensten is namelijk in toenemende mate een aanvulling op de traditionele overbrengingsvormen door de pers en de massamedia. Of in deze vorm informatie en ideeën over vraagstukken van openbaar belang worden verstrekt, moet daarom bijzonder zorgvuldig worden nagegaan.

96. Ten slotte heeft de Portugese regering gesteld dat, wanneer Satakunnan voor het wissen van belastingbetalers uit het informatiesysteem een vergoeding verlangt, er geen sprake is van journalistieke doeleinden. Ik zou het daarmee eens zijn, wanneer Satakunnan met deze vergoeding het doel nastreeft, winst te behalen, daar deze winst stellig niet zou resulteren uit de overbrenging van informatie en ideeën van openbaar belang. Wanneer deze vergoeding echter alleen bestemd is ter dekking van de kosten dan sluit zij — los van de vraag of dergelijke vergoedingen geoorloofd zijn — journalistieke doeleinden nog niet uit.

97. Niettemin roept de mogelijkheid om de informatie over zichzelf te laten wissen de vraag op of er werkelijk een openbaar belang bestaat bij een complete lijst van belastinggegevens. Een ongefundeerde verwijdering van individuele gegevens zou dan namelijk in principe in tegenspraak zijn met een mogelijk openbaar belang. Wanneer de lezer een complete lijst verwacht, zou verwijdering zelfs welhaast misleidend zijn, daar dan de indruk zou ontstaan dat de betrokkene geen of weinig belasting betaalt.

98. Hoe deze objectieve omstandigheden in het kader van de maatschappelijke verhoudingen in Finland uiteindelijk moeten worden beoordeeld, moeten de nationale rechterlijke instanties beslissen, zo nodig na verdere verduidelijking van de feiten.

Afweging tussen vrijheid van meningsuiting en persoonlijke levenssfeer

99. Wanneer het geval binnen het toepassingsgebied van artikel 9 van de richtlijn gegevensbescherming ligt, volgt daaruit nog niet dat de gegevensbescherming niet zal gelden voor de onderhavige verwerking van persoonsgegevens. Het betekent slechts dat

uitzonderingen alleen toegestaan zijn voor zover deze noodzakelijk blijken om het recht op de persoonlijke levenssfeer in overeenstemming te brengen met de voor de vrijheid van meningsuiting geldende voorschriften.

100. Men zou dan ook met Estland en de Commissie kunnen betwijfelen of de omzetting van artikel 9 van de richtlijn gegevensbescherming in Fins recht voldoet aan de eisen van het gemeenschapsrecht. Ondanks de flexibiliteit van de bepaling van de richtlijn gegevensbescherming [61] lijkt het bij oppervlakkige beschouwing ietwat eenzijdig om de gegevensbescherming vrijwel geheel uit te sluiten wanneer het journalistieke gegevensbewerking betreft. Wellicht is het derhalve naar gemeenschapsrecht geboden, voor redactionele activiteiten een verder gaande gegevensbescherming voor te schrijven dan is gebeurd in § 2, lid 5, van de Finse wet inzake de bescherming van persoonsgegevens.

101. Voor de beantwoording van de tweede prejudiciële vraag hebben deze overwegingen echter geen betekenis. In het hoofdgeding wordt gevorderd, Satakunnan Markkinapörssi Oy en Satamedia Oy te verplichten om bepaalde vormen van gegevensverwerking te staken. Deze verplichting kan niet rechtstreeks op de richtlijn gegevensbescherming worden gebaseerd. Een richtlijn kan niet uit zichzelf aan particulieren verplichtingen opleggen, zodat een beroep op de richtlijn als zodanig tegenover een particulier niet mogelijk is. [62]

102. De Commissie stelt daarentegen voor — met betrekking tot § 2, lid 4, van de Finse wet inzake de bescherming van persoonsgegevens — om nationale beperkingen van de gegevensbescherming buiten toepassing te laten wegens schending van het recht op de persoonlijke levenssfeer. Zij beroept zicht daarbij op het arrest Mangold, waarin het Hof het in richtlijn 2000/78 [63] neergelegde verbod van discriminatie op grond van leeftijd beschouwde als een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht en daaruit concludeerde dat de nationale rechter elke eventueel strijdige bepaling van nationaal recht buiten toepassing moet laten. [64]

103. Een dergelijke benadering heb ik in een ander geval al eens afgewezen. [65] Wanneer men, in plaats van een niet rechtstreeks tegenover particulieren toe te passen richtlijn, zou terugvallen op een algemeen rechtsbeginsel dat inhoudelijk veel minder duidelijk en bepaald is, dan zou de door de richtlijn beoogde harmonisering worden ondermijnd, de door de richtlijn beoogde rechtszekerheid in gevaar worden gebracht, en het verbod om niet-omgezette bepalingen van een richtlijn rechtstreeks tegen particulieren toe te passen, worden ondermijnd. Ook de advocaten-gene-

61 — Arresten Lindqvist (aangehaald in voetnoot 18, punt 83) en Promusicae (aangehaald in voetnoot 12, punt 67).

62 — Arresten van 26 februari 1986, Marshall (152/84, Jurispr. blz. 723, punt 48); 5 oktober 2004, Pfeiffer e.a. (C-397/01–C-403/01, Jurispr. blz. I-8835, punt 108), en 7 juni 2007, Carp (C-80/06, Jurispr. blz. I-4473, punt 20).

63 — Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (PB L 303, blz. 16).

64 — Arrest van 22 november 2005, Mangold (C-144/04, Jurispr. blz. I-9981, punten 75 e.v.).

65 — Conclusie van 8 februari 2007, Kofoed (arrest van 5 juli 2007, C-321/05, Jurispr. blz. I-5795, punt 67).

raal Mazák en Ruiz-Jarabo Colomer vrezen dat de rechtstreekse toepassing van algemene rechtsbeginselen *naast* richtlijnen de werking van die richtlijnen zou ondermijnen en daardoor de scheiding der machten zou aantasten en zou leiden tot rechtsonzekerheid. [66]

104. Precies die gevolgen zouden in het onderhavige geval optreden: de verplichtingen van particulieren met betrekking tot gegevensbescherming volgen uit nationale voorschriften waarbij de richtlijn gegevensbescherming wordt omgezet. De benadering van de Commissie daarentegen leidt ertoe dat er verplichtingen worden gecreëerd die met het nationale recht strijdig zijn. Dit is niet verenigbaar met de rechtszekerheid. Ook zou het uitgangspunt van de richtlijn gegevensbescherming, het met elkaar in evenwicht brengen van gegevensbescherming en vrijheid van meningsuiting aan de lidstaten over te dragen, worden ondermijnd.

105. Bijgevolg is het in de onderhavige procedure niet relevant of Finland artikel 9 van de richtlijn gegevensbescherming op de juiste wijze heeft omgezet. Het gaat erom dat de verwijzende rechter nagaat of de vorderingen tegen Satakunnan Markkinapörssi Oy en Satamedia Oy een basis vinden in het nationale recht. Daarbij moet de nationale rechter het nationale recht zoveel mogelijk uitleggen in het licht van de bewoordingen en het doel van de richtlijn gegevensbescherming [67], alsook in overeenstemming met de communautaire grondrechten [68], om tot het daarin voorgeschreven resultaat te komen. De verplichting tot conforme uitlegging wordt tegelijkertijd begrensd door het beginsel van de rechtszekerheid. Dit staat aan een uitlegging van het nationale recht contra legem in de weg. [69]

Beantwoording van de tweede vraag

106. Derhalve moet op de tweede vraag worden geantwoord dat de verwerking van persoonsgegevens journalistieke doeleinden in de zin van artikel 9 van de richtlijn gegevensbescherming dient, wanneer zij de overbrenging van informatie en ideeën over vraagstukken van openbaar belang tot doel heeft. Of, en zo ja in hoeverre, de in geding

66 — Conclusie van advocaat-generaal Mazák van 15 februari 2007, Palacios de la Villa (arrest van 16 oktober 2007, C-411/05, Jurispr. blz. I-8531, punten 133 e.v.), en conclusie van advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer van 24 januari 2008, Michaeler en Subito GmbH (C-55/07 en C-56/07, Jurispr. blz. I-3135, punten 21 e.v.).

67 — Arrest van 10 april 1984, von Colson en Kamann (14/83, Jurispr. blz. 1891, punt 26); arrest Pfeiffer e.a. (aangehaald in voetnoot 62, punt 113), en arrest van 19 april 2007, Farrell (C-356/05, Jurispr. blz. I-3067, punt 42.).

68 — Arrest Lindqvist (aangehaald in voetnoot 18, punt 87), arrest van 27 juni 2006, Parlement/Raad (C-540/03, Jurispr. blz. I-5769, punt 105), en arrest Promusicae (aangehaald in voetnoot 12, punt 68).

69 — Arresten van 16 juni 2005, Pupino (C-105/03, Jurispr. blz. I-5285, punten 44 en 47), en 4 juli 2006, Adeneler e.a. (C-212/04, Jurispr. blz. I-6057, punt 110).

zijnde verwerking van belastinggegevens journalistieke doeleinden dient, moet de verwijzende rechter nagaan aan de hand van alle beschikbare objectieve feiten en omstandigheden.

C — De derde vraag — Artikel 17 van de richtlijn gegevensbescherming

107. Met de derde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 17 van de richtlijn gegevensbescherming in samenhang met de beginselen en doelstellingen van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen openbaarmaking van gegevens die voor journalistieke doeleinden zijn verzameld, en tegen verspreiding daarvan ten behoeve van verwerking voor commerciële doeleinden.

108. Artikel 17, lid 1, van de richtlijn gegevensbescherming regelt de veiligheid van de gegevensverwerking. De lidstaten dienen te 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.

109. Artikel 17 van de richtlijn gegevensbescherming is omgezet bij § 32, lid 1, van de Finse wet inzake de bescherming van persoonsgegevens. Dit is een van de weinige bepalingen inzake gegevensbescherming die ook geldt voor de verwerking van persoonsgegevens voor journalistieke doeleinden. Voor het onderhavige geval is speciaal van belang dat de bepaling beoogt, niet-toegelaten dan wel onrechtmatige gegevensverwerking te beletten. Zouden deze begrippen aldus moeten worden uitgelegd dat de verwerker alle eisen van de richtlijn gegevensbescherming in acht moet nemen, dan zouden deze eisen ondanks het mediaprivilege van artikel 9 van de richtlijn gegevensbescherming ook gelden bij de verwerking van persoonsgegevens voor journalistieke doeleinden.

110. Deze uitlegging van artikel 17, lid 1, van de richtlijn gegevensbescherming zou echter in tegenspraak zijn met de systematiek van de richtlijn. In normale gevallen zou zij leiden tot een onnodige dubbele gelding van de eisen, en in het onderhavige geval de kennelijke bedoeling van de Finse wetgever omzeilen om bij de omzetting van artikel 9 van de richtlijn gegevensbescherming de verwerking voor journalistieke doeleinden van deze eisen vrij te stellen.

111. Artikel 17, lid 1, van de richtlijn gegevensbescherming moet integendeel aldus worden opgevat, in overeenstemming met de titel van deze bepaling „Beveiliging van de

verwerking" en overeenkomstig de motivering van het voorstel van de Commissie [70], dat het gaat om bescherming tegen inwerkingen van buitenaf, in het bijzonder tegen onrechtmatige ingrepen door derden. Daarvóór spreekt in het bijzonder de verwijzing naar de stand van de techniek in artikel 17, lid 1, tweede zin. Deze verwijzing heeft alleen zin bij technische beveiligingsmaatregelen. Welke verwerkingsmaatregelen rechtmatig zijn, heeft met de stand van de techniek niets van doen.

112. De rechtmatigheid van de gegevensverwerking wordt derhalve niet door artikel 17, lid 1, van de richtlijn gegevensbescherming geregeld. Zij volgt uit de overige toepasselijke bepalingen van de richtlijn gegevensbescherming.

113. Mogelijk is de belangstelling van de verwijzende rechter ook ingegeven door het feit dat artikel 17, leden 2 tot en met 4, van de richtlijn gegevensbescherming de veiligheid van de gegevens bij de verwerking in opdracht regelt. Bij de verwerking in opdracht worden gegevens door de verantwoordelijke verstrekt aan een derde. In casu worden gegevens door Satakunnan Markkinapörssi verstrekt aan Satamedia. Aan deze verstrekking worden door artikel 17 echter geen relevante eisen gesteld. De bepalingen over de verwerking in opdracht dienen namelijk enkel om te garanderen dat de eisen van artikel 17, lid 1, inzake de veiligheid van de verwerking ook in acht worden genomen bij verwerking in opdracht.

114. Overeenkomstig het voorstel van de meeste partijen moet derhalve op de derde vraag worden geantwoord dat in artikel 17 van de richtlijn gegevensbescherming niet wordt geregeld of gegevens die voor journalistieke doeleinden zijn verzameld, mogen worden gepubliceerd en verstrekt om voor commerciële doeleinden te worden verwerkt.

D — *De vierde vraag — Verwerking van gepubliceerde informatie*

115. Met de vierde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de richtlijn gegevensbescherming aldus kan 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.

116. De achtergrond van deze vraag is § 2, lid 4, van de Finse wet inzake de bescherming van persoonsgegevens. Volgens deze bepaling geldt de wet niet voor bestanden met

70 — Zie het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de bescherming van personen in verband met de behandeling van persoonsgegevens, COM(1990) 314 def., blz. 40, en het gewijzigde voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de behandeling van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, COM(1992) 422, blz. 28 e.v.

persoonsgegevens die enkel informatie bevatten die reeds als zodanig in de media openbaar is gemaakt.

117. Zoals Estland, Portugal en de Commissie terecht benadrukken, bevat de richtlijn gegevensbescherming een vergelijkbare uitzondering niet. In de overwegingen 12 en 26 van de considerans wordt juist uitdrukkelijk beklemtoond dat de beschermingsbeginselen voor *alle* informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare persoon moeten gelden.

118. Een algemene uitzondering voor openbaargemaakte informatie zou in het bijzonder het beginsel dat de voor een bepaald doel verwerkte gegevens ook voor dat doel worden gebruikt, zinloos maken. Men zou namelijk de gegevens na publicatie voor elk gewenst doel kunnen gebruiken, ongeacht de bestemming waarvoor zij oorspronkelijk werden verzameld.

119. Finland is evenwel de opvatting toegedaan dat de verwerking van gepubliceerde persoonsgegevens wordt gerechtvaardigd door de vrijheid van meningsuiting. In tegenstelling tot hetgeen Finland stelt, kan voor deze opvatting echter niet worden aangevoerd dat in het onderhavige geval de verstrekking in sms-vorm eveneens onder de vrijheid van meningsuiting valt. Deze opmerking is van belang voor de beoordeling van de met name door Zweden verdedigde stelling dat de smsdienst voldoet aan de voorwaarden van artikel 9 van de richtlijn gegevensbescherming, respectievelijk de overeenkomstige Finse omzettingsbepalingen, en dus onder het mediaprivilege valt.

120. De verwerking van openbaargemaakte persoonsgegevens is volgens het Finse recht echter in het geheel niet aan de voorwaarden van artikel 9 van de richtlijn gegevensbescherming gebonden. De vraag rijst derhalve of de vrijheid van meningsuiting ook zo ver gaat dat dergelijke gegevens onbeperkt kunnen worden verwerkt.

121. De vrijheid van meningsuiting houdt volgens artikel 10, lid 1, EVRM ook de vrijheid in om inlichtingen te ontvangen of te verstrekken zonder inmenging van enig openbaar gezag. Voor zover daarvoor de verwerking van gepubliceerde persoonsgegevens noodzakelijk is, valt deze dus binnen de werkingssfeer van de vrijheid van meningsuiting. Desalniettemin kan en moet deze vrijheid worden beperkt voor zover de persoonlijke levenssfeer aan verwerking van de gegevens in de weg staat. Een categorale privilegiëring van dergelijke verwerkingsvormen is dus niet toegestaan. Welk van beide grondrechten de overhand krijgt, moet van geval tot geval worden nagegaan.

122. Bij gepubliceerde informatie, die per definitie algemeen bekend is, zal er weliswaar in de regel van mogen worden uitgegaan dat het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer minder zwaar weegt, maar het valt niet uit te sluiten dat de privacy in de weg staat aan het voortbestaan en de verergering van inbreuken door verdere verwerking van de informatie, bijvoorbeeld in geval van onjuiste informatie, belediging of informatie die de intimiteit betreft.

123. Uitzonderingen op de eisen van de richtlijn gegevensbescherming kunnen voorts op artikel 13 worden gebaseerd. Op dit punt komt vooral de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen ingevolge artikel 13, lid 1, sub g, in het vizier. Denkbaar is dat de vrijheid van meningsuiting in Finland het recht inhoudt om gepubliceerde informatie te verstrekken zonder verdere beperkingen door de gegevensbescherming. Ook moet worden bedacht dat de verwerking van gepubliceerde informatie het recht op privacy minder intensief raakt dan de verwerking van vertrouwelijke informatie. Op dit punt hebben de lidstaten stellig een ruime wetgevingsmarge.

124. Deze wetgevingsmarge kan er echter niet toe leiden dat de uitzonderingen op de gegevensbescherming een kennelijk onevenredige aantasting van het recht op privéleven legitimeren. Zo kan de verdere verwerking van persoonsgegevens waarvan is bewezen dat zij onjuist zijn, niet worden gerechtvaardigd met het feit dat zij gepubliceerd zijn.

125. Bovendien staat artikel 13 van de richtlijn gegevensbescherming niet toe, uitzonderingen te maken op alle bepalingen van de richtlijn. Uitzonderingen zijn alleen mogelijk op de principiële vereisten voor de gegevensverwerking van artikel 6, lid 1, op het recht op informatie volgens de artikelen 10, 11, lid 1, en 12, alsook op de openbaarheid van de gegevensverwerking volgens artikel 21.

126. Op de vierde vraag moet derhalve worden geantwoord dat bestanden van persoonsgegevens die enkel informatie bevatten die als zodanig in de media openbaar is gemaakt, binnen de werkingssfeer van de richtlijn gegevensbescherming vallen.

127. Ook met betrekking tot de vierde vraag moet er echter aan worden herinnerd dat de richtlijn gegevensbescherming op zich, geen verplichtingen voor Satakunnan Markkinapörssi Oy en Satamedia Oy kan scheppen. Daarvoor is een grondslag in het nationale recht noodzakelijk, dat eventueel moet worden uitgelegd in overeenstemming met de richtlijn gegevensbescherming, echter niet contra legem. [71]

71 — Zie hiervóór, punten 99 e.v.

V — Conclusie

128. Ik geef het Hof dan ook in overweging, het verzoek om een prejudiciële beslissing als volgt te beantwoorden:

„1) Een activiteit is te beschouwen als verwerking van persoonsgegevens in de zin van 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, wanneer gegevens over het inkomen uit arbeid en kapitaal en over het vermogen van natuurlijke personen als uiteengezet in de verwijzingsbeslissing

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) De verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 9 van richtlijn 95/46 dient journalistieke doeleinden in de zin van dezelfde bepaling, wanneer zij de overbrenging van informatie en ideeën over vraagstukken van openbaar belang tot doel heeft. Of, en zo ja in hoeverre, de in geding zijnde verwerking van belastinggegevens journalistieke doeleinden dient, moet de verwijzende rechter nagaan aan de hand van alle beschikbare objectieve feiten en omstandigheden.

3) In artikel 17 van richtlijn 95/46 wordt niet geregeld of gegevens die voor journalistieke doeleinden zijn verzameld, mogen worden gepubliceerd en verstrekt om voor commerciële doeleinden te worden verwerkt.

4) Bestanden van persoonsgegevens die enkel informatie bevatten die als zodanig in de media openbaar is gemaakt, vallen binnen de werkingssfeer van richtlijn 95/46/EG."