



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Achtste kamer)

12 december 2013\*

„Bescherming van natuurlijke personen in verband met verwerking van persoonsgegevens — Richtlijn 95/46/EG — Voorwaarden voor uitoefening van recht van toegang — Heffing van bovenmatige kosten”

In zaak C-486/12,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Gerechtshof te 's-Hertogenbosch (Nederland) bij beslissing van 26 oktober 2012, ingekomen bij het Hof op 31 oktober 2012, in de procedure ingeleid door

**X**

wijst

HET HOF (Achtste kamer),

samengesteld als volgt: C. G. Fernlund (rapporteur), kamerpresident, C. Toader en E. Jarašiūnas, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door B. Koopman en C. Wissels als gemachtigden,
- de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek als gemachtigde,
- de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér, K. Szíjjártó en K. Molnár als gemachtigden,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna en M. Szpunar als gemachtigden,
- de Portugese regering, vertegenwoordigd door L. Inez Fernandes en C. Vieira Guerra als gemachtigden,
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. Beeko als gemachtigde, bijgestaan door J. Holmes, barrister,

\* Procestaal: Nederlands.

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door B. Martenczuk en P. van Nuffel als gemachtigden, gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten, het navolgende

### Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 12 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).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een door X ingeleid geding over de betaling van leges voor de afgifte van een gewaarmerkt afschrift dat persoonsgegevens bevat.

### Toepasselijke bepalingen

#### *Unierecht*

- 3 Artikel 12 van richtlijn 95/46, met het opschrift „Recht van toegang”, bepaalt:  
„De lidstaten waarborgen elke betrokkene het recht van de voor de verwerking verantwoordelijke te verkrijgen:
  - a) vrijelijk en zonder beperking, met redelijke tussenpozen en zonder bovenmatige vertraging of kosten:
    - uitsluitel omtrent het al dan niet bestaan van verwerkingen van hem betreffende gegevens, alsmede ten minste informatie over de doeleinden van deze verwerkingen, de categorieën gegevens waarop deze verwerkingen betrekking hebben en de ontvangers of categorieën ontvangers aan wie de gegevens worden verstrekt;
    - verstrekking, in begrijpelijke vorm, van de gegevens die zijn verwerkt, alsmede de beschikbare informatie over de oorsprong van de gegevens;
    - mededeling van de logica die ten grondslag ligt aan de automatische verwerking van hem betreffende gegevens, in elk geval als het gaat om de geautomatiseerde besluiten als bedoeld in artikel 15, lid 1;
  - b) naargelang van het geval, de rectificatie, de uitwissing of de afscherming van de gegevens waarvan de verwerking niet overeenstemt met de bepalingen van deze richtlijn, met name op grond van het onvolledige of onjuiste karakter van de gegevens;
  - c) kennisgeving aan derden aan wie de gegevens zijn verstrekt, van elke rectificatie, uitwissing of afscherming, uitgevoerd overeenkomstig punt b), tenzij zulks onmogelijk blijkt of onevenredig veel moeite kost.”

### *Nederlands recht*

- 4 Artikel 79 van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (Stb. 1994, 494; hierna: „Wet GBA”), is het volgende bepaald:

„1. Het college van burgemeester en wethouders deelt eenieder op diens verzoek schriftelijk binnen vier weken kosteloos mede of hem betreffende persoonsgegevens in de basisadministratie worden verwerkt. Indien zodanige gegevens worden verwerkt, wordt de verzoeker met betrekking tot de gemeentelijke basisadministratie de in artikel 78, derde lid, bedoelde schriftelijke mededeling gedaan. [...]

2. Het college van burgemeester en wethouders verleent eenieder op diens verzoek binnen vier weken kosteloos inzage in hem betreffende gegevens in de basisadministratie. [...]

3. Het college van burgemeester en wethouders verstrekt eenieder op diens verzoek binnen vier weken een, desverlangd gewaarmerkt, afschrift in begrijpelijke vorm van de hem betreffende persoonsgegevens die in de basisadministratie worden verwerkt, alsmede de beschikbare informatie over de oorsprong van die gegevens voor zover die niet van de verzoeker zelf afkomstig zijn. [...]

- 5 Artikel 229 van de Gemeentewet luidt, voor zover hier van belang, als volgt:

„1. Rechten kunnen worden geheven ter zake van:

[...]

b) het genot van door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten;

[...]”

- 6 Artikel 229b, lid 1, van de Gemeentewet luidt als volgt:

„In verordeningen op grond waarvan rechten als bedoeld in artikel 229, eerste lid, onder a en b, worden geheven, worden de tarieven zodanig vastgesteld dat de geraamde baten van de rechten niet uitgaan boven de geraamde lasten ter zake. [...]

### **Hoofdeding en prejudiciële vragen**

- 7 In het kader van een procedure tegen een beschikking waarbij een geldboete was opgelegd wegens overtreding van de verkeersvoorschriften, heeft X getracht aan te tonen dat de incassoberichten betreffende die geldboete niet bij haar zijn angekommen omdat zij niet naar het juiste adres waren gezonden. Met dat doel heeft X de gemeente van haar woonplaats verzocht om verstrekking van haar persoonsgegevens voor 2008 en 2009, met name haar achtereenvolgende adressen. Hierop heeft de gemeente op voet van artikel 79, lid 3, van de Wet GBA een gewaarmerkt afschrift van de betrokken persoonsgegevens verstrekt en als tegenprestatie betaling van 12,80 EUR aan leges gevraagd.
- 8 X heeft zonder succes beroep ingesteld tegen die vordering tot betaling. In het hoger beroep voor de verwijzende rechter stelt X dat zij geen gewaarmerkt afschrift heeft gevraagd, maar enkel haar persoonsgegevens wenste te verkrijgen op basis van de Wet openbaarheid van bestuur. Gelet op die rechtsgrondslag meent X dat van haar geen leges konden worden geheven.

- 9 De betrokken gemeente meent dat de persoonsgegevens waarom het hier gaat alleen kunnen worden verstrekt middels een gewaarmerkt afschrift op voet van artikel 79, lid 3, van de Wet GBA. Daar de verstrekking van dat afschrift verband houdt met de voldoening van individuele belangen, gaat het om een dienst in de zin van artikel 229, lid 1, sub b, van de Gemeentewet, waarvoor leges worden geheven.
- 10 De verwijzende rechter stelt vast, ten eerste, dat alleen de gewaarmerkte afschriften van de persoonsgegevens officieel erkend zijn en door overheidsinstanties worden gebruikt en, ten tweede, dat de verstrekking van de gegevens uit de gemeentelijke basisadministratie binnen de werkingssfeer van richtlijn 95/46 valt, ongeacht welke grondslag het verzoek om toegang tot die gegevens in het nationale recht heeft.
- 11 Volgens die rechter waarborgt artikel 12, sub a, van richtlijn 95/46 het recht van de betrokkene dat vrijelijk en zonder beperking, met redelijke tussenpozen en zonder bovenmatige vertraging of kosten, een verstrekking mogelijk is, in begrijpelijke vorm, van de persoonsgegevens die zijn verwerkt, alsmede van de beschikbare informatie over de oorsprong van die gegevens. De verwijzende rechter meent dat die bepaling op twee manieren kan worden gelezen:
- verstrekking van persoonsgegevens dient plaats te vinden zonder bovenmatige (vertraging of) kosten, of
  - verstrekking van persoonsgegevens dient plaats te vinden zonder (bovenmatige vertraging of) kosten.
- 12 In het eerste geval is de heffing van leges toegestaan mits het bedrag ervan niet bovenmatig is. In het tweede geval mogen geen leges worden geheven.
- 13 Wat de vraag betreft of de betrokken leges bovenmatig zijn, beklemtoont de verwijzende rechter dat ingevolge artikel 229b, lid 1, van de Gemeentewet de tarieven zodanig worden vastgesteld dat de baten niet uitgaan boven de lasten. Dit waarborgt echter niet dat de baten van de heffing van leges niet uitgaan boven de lasten ter zake van de verstrekking van persoonsgegevens. De verwijzende rechter vraagt zich tevens af wanneer het bedrag van de in rekening gebrachte kosten als bovenmatig in de zin van artikel 12, sub a, van richtlijn 95/46 kan worden aangemerkt.
- 14 Indien artikel 12, sub a, van deze richtlijn in die zin moet worden uitgelegd dat de verstrekking van persoonsgegevens gratis is, vraagt de verwijzende rechter zich af of er een alternatief moet zijn voor de verstrekking van een afschrift tegen betaling op voet van artikel 79, lid 3, van de Wet GBA, met name door inzage in de gegevens te geven op een beeldscherm. Hij merkt echter op dat een dergelijke inzage geen verstrekking in de zin van artikel 12, sub a, van de richtlijn vormt en dat artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie alleen het recht op inzage van gegevens beschermt. Inzage op een beeldscherm heeft het bijkomende nadeel dat deze, anders dan het gewaarmerkte afschrift, door de overheidsinstanties niet kan worden erkend als authentiek en juist (arrest van 7 mei 2009, Rijkeboer, C-553/07, Jurispr. blz. I-3889) en dat geen historisch overzicht van de opgenomen gegevens kan worden gegeven.
- 15 Daarop heeft het Gerechtshof te 's-Hertogenbosch de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Wordt voldaan aan de in artikel 12, [sub a,] tweede gedachtestreepje, van richtlijn [95/46/EG] bedoelde verstrekking van de gegevens, die zijn verwerkt, door het verlenen van inzage (op de voet van artikel 79, lid 2, van de Wet GBA)?
  - 2) Staat artikel 12, [sub a,] van [deze] richtlijn in de weg aan de heffing van leges ter zake van de verstrekking van persoonsgegevens, die zijn verwerkt, door middel van een afschrift uit de GBA?

- 3) Zo vraag [2] ontkennend moet worden beantwoord: Is de heffing van onderhavige leges bovenmatig als bedoeld in artikel 12, [sub a,] van [deze] richtlijn?”

### Beantwoording van de prejudiciële vragen

#### *Tweede vraag*

- 16 Met zijn tweede vraag, die als eerste moet worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 12, sub a, van richtlijn 95/46 in die zin moet worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat voor de verstrekking van persoonsgegevens door een overheidsinstantie kosten in rekening worden gebracht.
- 17 Alle lidstaten die schriftelijke opmerkingen hebben ingediend bij het Hof alsmede de Europese Commissie delen de opvatting dat overheidsinstanties krachtens artikel 12, sub a, van richtlijn 95/46 voor de verstrekking van de in die bepaling bedoelde persoonsgegevens betaling van niet bovenmatige kosten mogen vereisen.
- 18 Opgemerkt moet worden dat de Nederlandse taalversie van artikel 12, sub a, van richtlijn 95/46 de uitdrukking „zonder bovenmatige vertraging of kosten” gebruikt. Deze formulering zou erop kunnen duiden dat het woord „bovenmatige” uitsluitend betrekking heeft op „vertraging”, waardoor dus zou worden gesuggereerd dat het recht op verstrekking van de in die bepaling bedoelde informatie zonder kosten zou moeten geschieden.
- 19 Voor de uitlegging ervan dient artikel 12, sub a, van richtlijn 95/46 echter niet alleen in de Nederlandse taalversie te worden onderzocht. Volgens vaste rechtspraak gebiedt immers het vereiste van een uniforme toepassing en dus uitlegging van een Uniehandeling dat deze niet op zichzelf in een van zijn versies wordt beschouwd, maar wordt uitgelegd zowel naar de werkelijke bedoeling van de auteur ervan als naar het door deze laatste nagestreefde doel, gelet op onder meer de in alle talen geredigeerde versies (zie met name arresten van 12 november 1969, Stauder, 29/69, Jurispr. blz. 419, punt 3; 8 december 2005, Jyske Finans, C-280/04, Jurispr. blz. I-10683, punt 31, en 7 juli 2011, IMC Securities, C-445/09, Jurispr. blz. I-5917, punt 25).
- 20 De andere taalversies van artikel 12, sub a, van richtlijn 95/46 dan de Nederlandse bevatten geen aanwijzingen op basis waarvan kan worden vastgesteld dat de lidstaten verplicht zouden zijn de in die bepaling bedoelde gegevens gratis te verstrekken. Integendeel, uit de versies van deze bepaling met name in het Spaans („sin retrasos ni gastos excesivos”), Deens („uden større ventetid eller større udgifter”), Duits („ohne unzumutbare Verzögerung oder übermäßiger Kosten”), Frans („sans délais ou frais excessifs”), Italiaans („senza ritardi o spese eccessivi”), Portugees („sem demora ou custos excessivos”) en Fins („aiheetonta viivytystä tai aiheettomia kustannuksia”) blijkt duidelijk dat de lidstaten verplicht zijn die gegevens zonder bovenmatige kosten te verstrekken.
- 21 Een aantal taalversies van de betrokken bepaling, zoals de Engelse („without excessive delay or expense”) en de Zweedse („större tidsutdräkt eller kostnader”) bevatten weliswaar, net als de Nederlandse taalversie, een zekere meerduidigheid aangezien het woord „kosten” niet uitdrukkelijk wordt gekwalificeerd door het bijvoeglijk naamwoord „bovenmatig”. In geen enkele taalversie van die bepaling is echter eenduidig bepaald dat die verstrekking gratis zou moeten zijn.
- 22 Blijkens de bewoordingen van artikel 12, sub a, van richtlijn 95/46 vereist noch verbiedt deze bepaling dus dat de lidstaten kosten in rekening brengen ter zake van de uitoefening van het recht op inzage van persoonsgegevens, voor zover deze kosten niet bovenmatig zijn.

- 23 Bijgevolg moet op de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 12, sub a, van richtlijn 95/46 in die zin moet worden uitgelegd dat het zich er niet tegen verzet dat voor de verstrekking van persoonsgegevens door een overheidsinstantie kosten in rekening worden gebracht.

*Derde vraag*

- 24 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen aan de hand van welke criteria kan worden gewaarborgd dat het bedrag van de kosten die in rekening worden gebracht ter zake van de uitoefening van het recht op inzage van persoonsgegevens, niet bovenmatig is in de zin van artikel 12, sub a, van richtlijn 95/46.
- 25 Volgens deze bepaling verlenen de lidstaten elke betrokkene een recht op toegang tot de hem betreffende persoonsgegevens en tot de informatie over de ontvangers en de categorieën ontvangers van die gegevens en op mededeling van de logica die ten grondslag ligt aan de automatische verwerking van die gegevens. Rekening gehouden met hetgeen hierboven is uiteengezet in het kader van de behandeling van de tweede vraag, moet die bepaling in die zin worden uitgelegd dat de lidstaten gehouden zijn te waarborgen dat dit recht van toegang vrijelijk, zonder bovenmatige vertraging en zonder bovenmatige kosten kan worden uitgeoefend.
- 26 Het staat dus aan de lidstaten te bepalen of de verstrekking van de in artikel 12, sub a, van richtlijn 95/46 bedoelde gegevens tot betaling van kosten leidt en in voorkomend geval het bedrag daarvan zodanig vast te stellen dat dit niet bovenmatig is.
- 27 Evenwel preciseert die bepaling niet aan de hand van welke criteria de kosten die door een lidstaat ter zake van de uitoefening van het in die zelfde bepaling vervatte recht van toegang in rekening worden gebracht, als bovenmatig zouden kunnen worden aangemerkt. Daartoe moet artikel 12, sub a, van richtlijn 95/46 worden uitgelegd vanuit het oogpunt van het doel ervan, bezien in het licht van de doelstellingen van deze richtlijn.
- 28 Het staat dus aan de lidstaten die betaling van kosten eisen als tegenprestatie voor de uitoefening van het recht van toegang tot de in artikel 12, sub a, van richtlijn 95/46 bedoelde informatie, om het bedrag van die kosten vast te stellen op een niveau dat een juist evenwicht vormt tussen, enerzijds, het belang van de betrokkene bij de bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer, met name middels zijn recht op verstrekking van gegevens in begrijpelijke vorm, teneinde zo nodig het recht op rectificatie, uitwissing of afscherming van de gegevens uit te oefenen indien de verwerking ervan niet overeenstemt met deze richtlijn, alsmede het recht om verzet aan te tekenen en om zich tot de rechter te wenden, en, anderzijds, de last die de verplichting tot verstrekking van deze gegevens inhoudt voor de voor de verwerking verantwoordelijke (zie, naar analogie, arrest Rijkeboer, reeds aangehaald, punt 64).
- 29 Gelet op het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, benadrukt in de punten 2 en 10 van de considerans van richtlijn 95/46 en in de rechtspraak van het Hof (zie arrest Rijkeboer, reeds aangehaald, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak) en vervat in artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, moet worden vastgesteld dat de kosten die krachtens artikel 12, sub a, van deze richtlijn in rekening kunnen worden gebracht, niet mogen worden vastgesteld op een niveau dat een obstakel kan vormen voor de uitoefening van het door deze bepaling gewaarborgde recht van toegang.
- 30 Wanneer een nationale overheidsinstantie kosten in rekening brengt als tegenprestatie voor de uitoefening, door een natuurlijke persoon, van het recht van toegang tot de hem betreffende persoonsgegevens, mag het bedrag van die kosten, voor de toepassing van artikel 12, sub a, van richtlijn

95/46, niet uitgaan boven de kostprijs van de verstrekking van die gegevens. Een dergelijke bovengrens belet evenwel niet dat de lidstaten het bedrag van de kosten lager vaststellen teneinde iedere natuurlijke persoon te waarborgen dat dit recht van toegang werkzaam blijft.

- 31 Bijgevolg moet op de derde vraag worden geantwoord dat artikel 12, sub a, van richtlijn 95/46 in die zin moet worden uitgelegd dat, teneinde te waarborgen dat de ter zake van de uitoefening van het recht van toegang tot persoonsgegevens in rekening gebrachte kosten niet bovenmatig zijn in de zin van deze bepaling, het bedrag ervan niet mag uitgaan boven de kostprijs van de verstrekking van die gegevens. Het staat aan de nationale rechter een en ander na te gaan gelet op de omstandigheden van het hoofdgeding.

#### *Eerste vraag*

- 32 De eerste vraag moet aldus worden begrepen dat deze alleen is gesteld voor het geval artikel 12, sub a, van richtlijn 95/46 in die zin zou worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat voor de verstrekking van persoonsgegevens door een overheidsinstantie kosten in rekening worden gebracht. Gelet op het antwoord op de tweede vraag, behoeft de eerste vraag niet te worden beantwoord.

#### **Kosten**

- 33 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende 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 (Achtste kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 12, sub a, van richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van du 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 in die zin worden uitgelegd dat het zich er niet tegen verzet dat voor de verstrekking van persoonsgegevens door een overheidsinstantie kosten in rekening worden gebracht.**
- 2) **Artikel 12, sub a, van richtlijn 95/46 moet in die zin worden uitgelegd dat, teneinde te waarborgen dat de ter zake van de uitoefening van het recht van toegang tot persoonsgegevens in rekening gebrachte kosten niet bovenmatig zijn in de zin van deze bepaling, het bedrag ervan niet mag uitgaan boven de kostprijs van de verstrekking van die gegevens. Het staat aan de nationale rechter een en ander na te gaan gelet op de omstandigheden van het hoofdgeding.**

ondertekeningen