



Jurisprudentie

Zaak T-115/13

**Gert-Jan Dennekamp
tegen
Europees Parlement**

„Toegang tot documenten — Verordening (EG) nr. 1049/2001 — Documenten betreffende de aansluiting van bepaalde leden van het Parlement bij de aanvullende pensioenregeling — Weigering van de toegang — Uitzondering betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu — Artikel 8, onder b), van verordening (EG) nr. 45/2001 — Doorgifte van persoonsgegevens — Voorwaarden die betrekking hebben op de noodzaak van de doorgifte van gegevens en op het risico van aantasting van de rechtmatige belangen van de betrokkene”

Samenvatting – Arrest van het Gerecht (Vijfde kamer) van 15 juli 2015

1. *Gerechtelijke procedure — Voorwerp van het beroep — Openbaarmaking van de namen van bepaalde leden van het Parlement naar aanleiding van de indiening van een beroep door die leden — Ontbreken van het voorwerp van een door een derde tegen het Parlement ingesteld beroep, strekkende tot openbaarmaking van gegevens betreffende leden van het Parlement — Afdoening zonder beslissing*

(Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, art. 76)

2. *Instellingen van de Europese Unie — Recht van toegang van het publiek tot documenten — Verordening nr. 1049/2001 — Uitzonderingen op het recht van toegang tot documenten — Strikte uitlegging en toepassing — Verplichting van een concreet en individueel onderzoek voor de documenten die onder een uitzondering vallen — Omvang*

(Verordening nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad, art. 4)

3. *Instellingen van de Europese Unie — Recht van toegang van het publiek tot documenten — Verordening nr. 1049/2001 — Uitzonderingen op het recht van toegang tot documenten — Bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu — Omvang — Verplichting tot beoordeling in overeenstemming met de wetgeving van de Unie inzake de bescherming van persoonsgegevens — Volledige toepassing van de bepalingen van verordening nr. 45/2001 op elk verzoek om toegang tot documenten die persoonsgegevens bevatten*

[Verordeningen van het Europees Parlement en de Raad nr. 45/2001, art. 8, en nr. 1049/2001, art. 4, lid 1, b)]

4. *Instellingen van de Europese Unie — Recht van toegang van het publiek tot documenten — Verordeningen nr. 1049/2001 en nr. 45/2001 — Samenhang tussen de uitzonderingen op het recht van toegang tot documenten en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu — In artikel 8, onder b), van verordening nr. 45/2001 neergelegd criterium van de noodzaak van de doorgifte van persoonsgegevens*

[Verordeningen van het Europees Parlement en de Raad nr. 45/2001, overweging 12 en art. 2, a), 5, b), en 8, b), en nr. 1049/2001, art. 4, lid 1, b), en 6, lid 1]

5. *Gerechtelijke procedure — Aanvoering van nieuwe middelen in de loop van het geding — Voorwaarden — Middel gebaseerd op gegevens waarvan eerst in de loop van het geding is gebleken — Geen — Niet-ontvankelijkheid*

(Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, art. 84, lid 1)

6. *Harmonisatie van de wetgevingen — Bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens — Verwerking van die gegevens door de instellingen en organen van de Unie — Verordening nr. 45/2001 — Verzoek, uit hoofde van verordening nr. 1049/2001, waarin de namen worden genoemd van de leden van het Parlement die aangesloten zijn bij de aanvullende pensioenregeling — Persoonsgegevens — Verplichting voor de verzoeker om de noodzaak van de doorgifte van die gegevens aan te tonen — Verplichting van de betrokken instelling om de bij de openbaarmaking van die gegevens betrokken belangen tegen elkaar af te wegen*

[Verordeningen van het Europees Parlement en de Raad nr. 45/2001, art. 8, b), en nr. 1049/2001, art. 4, lid 1, b)]

7. *Instellingen van de Europese Unie — Recht van toegang van het publiek tot documenten — Verordening nr. 1049/2001 — Bij een aanvullende pensioenregeling aangesloten leden van een instelling — Risico van een belangenconflict bij stemming over die regeling — Verplichting van de betrokken instelling om aan een verzoeker om toegang tot documenten de namen door te geven van aangesloten leden die aan dergelijke stemmingen hebben deelgenomen*

(Verordening nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad)

8. *Instellingen van de Europese Unie — Recht van toegang van het publiek tot documenten — Verordening nr. 1049/2001 — Verzoek om toegang tot documenten die een belangenconflict kunnen onthullen — Begrip „belangenconflict”*

[Verordening nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad, art. 2 en 4, lid 1, b)]

9. *Harmonisatie van de wetgevingen — Bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens — Verwerking van die gegevens door de instellingen en organen van de Unie — Verordening nr. 45/2001 — Verzoek, uit hoofde van verordening nr. 1049/2001, waarin de namen worden genoemd van de leden van het Parlement die aangesloten zijn bij de aanvullende pensioenregeling — Persoonsgegevens — Mindere mate van bescherming voor gegevens van publieke persoonlijkheden*

[Verordeningen van het Europees Parlement en de Raad nr. 45/2001, art. 8, b), en nr. 1049/2001]

10. *Instellingen van de Europese Unie — Recht van toegang van het publiek tot documenten — Verordeningen nr. 1049/2001 en nr. 45/2001 — Verzoek, uit hoofde van verordening nr. 1049/2001, waarin de namen worden genoemd van de leden van het Parlement die aangesloten zijn bij de aanvullende pensioenregeling — Persoonsgegevens — Mindere mate van*

bescherming voor gegevens van publieke persoonlijkheden — Voorrang van de belangen die beogen de goede werking van de Unie te verzekeren door het vertrouwen van de burgers in de instellingen te ontwikkelen

[Verordeningen van het Europees Parlement en de Raad nr. 45/2001, art. 8, b), en nr. 1049/2001]

11. *Instellingen van de Europese Unie — Recht van toegang van het publiek tot documenten — Verordening nr. 1049/2001 — Uitzonderingen op het recht van toegang tot documenten — Bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu — Weigering van de toegang — Motiveringsplicht — Omvang*

(Verordening nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad, art. 4)

1. Zie de tekst van de beslissing.

(cf. punten 25-29)

2. Verordening nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie heeft tot doel, zoals uit overweging 4 en artikel 1 ervan blijkt, het publiek een zo ruim mogelijk recht op toegang tot documenten van de instellingen te geven. Hoewel krachtens artikel 4 van die verordening aan dat recht bepaalde beperkingen op grond van publieke of privébelangen worden gesteld, waaronder die van een weigering wanneer openbaarmaking van een document een van de in dat artikel beschermde belangen zou schaden, moeten die uitzonderingen evenwel restrictief worden uitgelegd en toegepast, aangezien zij afwijken van het beginsel van de ruimst mogelijke toegang van het publiek tot documenten. Derhalve dient de betrokken instelling, indien zij besluit de toegang te weigeren tot een document waarvan haar om mededeling is verzocht, in beginsel uit te leggen op welke wijze de toegang tot dat document concreet en daadwerkelijk schade zou toebrengen aan het belang dat wordt beschermd door een van de in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzonderingen waarop die instelling zich beroept. Bovendien moet het gevaar van afbreuk aan een beschermd belang redelijkerwijs voorzienbaar zijn en mag het niet louter hypothetisch zijn.

(cf. punten 36-39, 133)

3. Zie de tekst van de beslissing.

(cf. punten 40-43, 49-51, 134)

4. Het evenwicht tussen het uit verordening nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie voortvloeiende recht op toegang tot documenten van de instellingen, en de verplichtingen die uit verordening nr. 45/2001 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens voortvloeien met betrekking tot de doorgifte van persoonsgegevens door diezelfde instellingen, impliceert de samenhang tussen de in deze twee verordeningen vastgestelde regels.

In dit verband dient, in de eerste plaats, wanneer een verzoek om toegang tot documenten – indien dit wordt ingewilligd – tot gevolg kan hebben dat persoonsgegevens openbaar worden gemaakt, de instelling bij wie het verzoek is ingediend alle bepalingen van verordening nr. 45/2001 toe te passen en mag de volledige werking van de bescherming van deze gegevens niet worden beperkt door de verschillende regels en beginselen die zijn neergelegd in verordening nr. 1049/2001. Hoewel het, binnen een dergelijk algemeen kader inderdaad zo is, dat het recht op toegang tot documenten, overeenkomstig artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1049/2001, afhankelijk is van de voorwaarde dat een verzoeker zijn belang bij de openbaarmaking van deze documenten rechtvaardigt, verlangt

artikel 4, lid 1, onder b), van verordening nr. 1049/2001 indirect van de verzoeker dat deze door het aanvoeren van een of meer uitdrukkelijke en legitieme rechtvaardigingsgronden, de noodzaak aantoonde van de doorgifte van persoonsgegevens in de documenten waartoe hij toegang vraagt.

In de tweede plaats dienen met name in aanmerking te worden genomen de wezenlijke kenmerken van de regeling van de door verordening nr. 45/2001 aan natuurlijke personen geboden bescherming met betrekking tot de verwerking van hun persoonsgegevens. Verordening nr. 45/2001 beoogt, overeenkomstig overweging 5 ervan, aan de door haar als betrokkenen aangeduide personen wettelijk afdwingbare rechten toe te kennen, en de verplichtingen vast te stellen van degenen die verantwoordelijk zijn voor de verwerking van gegevens binnen de instellingen en organen van de Unie. Om een dergelijke doelstelling te bereiken, moeten de voorwaarden die zijn vastgesteld met betrekking tot de mogelijkheid voor een instelling of orgaan van de Unie om persoonsgegevens door te geven, strikt worden uitgelegd, teneinde de door verordening nr. 45/2001 aan deze personen – volgens overweging 12 ervan – als fundamentele rechten toegekende rechten niet in gevaar te brengen. Derhalve impliceert de vervulling van de noodzakelijkheidsvoorwaarde dat wordt aangetoond dat van alle denkbare maatregelen de doorgifte van persoonsgegevens de meest geschikte is om het door de verzoeker nagestreefde doel te bereiken, en dat deze doorgifte evenredig is met dit doel, hetgeen betekent dat de verzoeker daartoe uitdrukkelijke en legitieme rechtvaardigingsgronden dient aan te voeren.

Een dergelijke uitlegging leidt niet tot een „categorale” uitzondering op het beginsel van toegang tot documenten ten gunste van persoonsgegevens, maar tot het met elkaar in overeenstemming brengen van twee fundamentele rechten die tegenover elkaar staan wanneer een verzoek om toegang tot documenten betrekking heeft op persoonsgegevens die worden beschermd door verordening nr. 45/2001.

Toch betekent de strikte uitlegging van de in artikel 8, onder b), van verordening nr. 45/2001 neergelegde noodzakelijkheidsvoorwaarde niet dat een algemene rechtvaardiging voor de doorgifte van persoonsgegevens, zoals het recht van het publiek om te worden geïnformeerd, niet in aanmerking zou kunnen worden genomen.

In de derde plaats kunnen, wanneer degene die verzoekt om toegang tot documenten met persoonsgegevens, de noodzaak van doorgifte daarvan heeft aangetoond en de instelling waarbij het verzoek is ingediend zich op het standpunt stelt dat er geen reden bestaat om aan te nemen dat door deze doorgifte de rechtmatige belangen van de betrokkenen worden geschaad, de gegevens worden doorgegeven en wordt/worden – op voorwaarde dat er geen andere, in verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzondering van toepassing is dan die welke betrekking heeft op de ondermijning van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu – het (de) document(en) met de gegevens openbaar en, bijgevolg, toegankelijk gemaakt voor het publiek.

Hieruit volgt dat het in artikel 8, onder b), van verordening nr. 45/2001 neergelegde noodzakelijkheids criterium strikt moet worden uitgelegd, dat de voorwaarde inzake de noodzaak van de doorgifte van persoonsgegevens impliceert dat de instelling of het orgaan waarbij het verzoek is ingediend onderzoek verricht naar de noodzaak, gelet op het door de verzoeker om toegang tot documenten nagestreefde doel, hetgeen de reikwijdte van de regel inzake het ontbreken van een rechtvaardigingsgrond voor een verzoek om toegang beperkt, dat de door de verzoeker aangevoerde rechtvaardiging voor de noodzaak van doorgifte van persoonsgegevens een algemeen karakter kan hebben, en dat aan verordening nr. 1049/2001 niet haar nuttig effect mag worden ontnomen door een uitlegging van de relevante bepalingen die zou betekenen dat een legitieme openbaarmaking nooit gericht kan zijn op een volledige openbaarmaking aan het publiek.

(cf. punten 48, 51-54, 56, 59-61, 67, 68)

5. Zie de tekst van de beslissing.

(cf. punt 80)

6. Een eenvoudig beroep, door een verzoeker om toegang tot documenten van een instelling, op het recht op informatie en mededeling aan het publiek van informatie met betrekking tot de controle op de publieke bestedingen, kan niet aantonen in welk opzicht de doorgifte van de namen van de aan een aanvullende pensioenregeling deelnemende leden van die instelling de meest geschikte maatregel vormt om het door verzoeker nagestreefde doel te bereiken, noch in welk opzicht deze maatregel evenredig is met dat doel. Dit geldt ook voor het beroep op het feit dat er reeds een debat gaande is over een dergelijke regeling, hetgeen niet kan aantonen dat de doorgifte van de betrokken gegevens voor de verzoeker noodzakelijk is.

Desalniettemin moet, in het geval waarin de noodzaak van de doorgifte van persoonsgegevens wordt aangetoond, de instelling of het orgaan van de Unie waarbij een verzoek is ingediend om toegang tot documenten die dergelijke gegevens bevatten, de verschillende belangen van de betrokken partijen tegen elkaar afwegen, en nagaan of er een reden bestaat om aan te nemen dat door die doorgifte de rechtmatige belangen van de betrokkenen zouden worden geschaad, zoals is voorgeschreven door artikel 8, onder b), van verordening nr. 45/2001 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens.

(cf. punten 83, 84, 116, 127)

7. In het kader van de toepassing van verordening nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, dient de betrokken instelling, teneinde een verzoeker om toegang tot documenten van een instelling betreffende de aansluiting van bepaalde van haar leden bij een aanvullende pensioenregeling in staat te stellen zijn doel – het aan het licht brengen van potentiële belangenconflicten van deze leden – te bereiken, over te gaan tot doorgifte van de namen van de leden die deelnemen aan de aanvullende pensioenregeling en die tevens deel uitmaakten van de plenaire vergadering op het moment waarop over die regeling werd gestemd, alsook daadwerkelijk hebben deelgenomen aan die stemmingen, en niet enkel de namen van diegenen die hebben deelgenomen aan de volgens de procedure van hoofdelijke stemming georganiseerde stemmingen. Ongeacht welke stemprocedure in de stemmingen over de regeling werd gebruikt, kunnen immers alle leden die daadwerkelijk hebben gestemd en die deelnemen aan de regeling, worden beïnvloed door hun persoonlijk belang. Dienaangaande is de verzoeker rechtens enkel verplicht om aan te tonen dat deze leden zich vanwege hun dubbelrol als leden van de instelling én deelnemers aan de regeling, in een dergelijke situatie bevonden. In deze omstandigheden begaat de betrokken instelling een kennelijke beoordelingsfout, wanneer zij stelt dat de noodzaak van de doorgifte van de namen van de aan de regeling deelnemende leden die een stem hebben uitgebracht tijdens de stemmingen over die regeling, niet is aangetoond.

(cf. punten 103, 110, 113)

8. In het kader van de toepassing van verordening nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie verwijst het begrip „belangenconflict”, waarop een verzoek om toegang betrekking heeft, niet enkel naar een situatie waarin de overheidsfunctionaris een privébelang heeft dat daadwerkelijk de onpartijdige en objectieve uitoefening van zijn officiële taken kan hebben beïnvloed, maar ook naar een situatie waarin het vastgestelde belang, in de ogen van het publiek, de onpartijdige en objectieve uitoefening van die taken lijkt te kunnen beïnvloeden. Bovendien is de openbaarmaking van potentiële belangenconflicten niet alleen gericht op het onthullen van die gevallen waarin de overheidsfunctionaris zijn taken heeft vervuld met de bedoeling om voor zijn privébelangen op te komen, maar ook op het informeren van het publiek over de risico's van belangenconflicten waaraan overheidsfunctionarissen bloot staan, opdat deze onpartijdig handelen in de uitoefening van hun officiële taken, nadat zij – gelet op de

omstandigheden waarin zij zich bevinden – melding hebben gemaakt van het potentiële belangenconflict en maatregelen hebben genomen of voorgesteld om dit conflict op te heffen of te vermijden.

(cf. punten 106, 109)

9. Het onderscheid dat voor publieke persoonlijkheden wordt gemaakt tussen de publieke sfeer en de privésfeer is relevant om te bepalen in welke mate zij krachtens de regeling van verordening nr. 45/2001 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, recht hebben op bescherming van persoonsgegevens, ook al is hierover in laatstgenoemde verordening niets bepaald. Het zou immers volstrekt inopportuun zijn om een verzoek om doorgifte van persoonsgegevens steeds op dezelfde manier te beoordelen, ongeacht de identiteit van de betrokkene. Aangezien een publieke persoonlijkheid ervoor heeft gekozen in de belangstelling te staan van derden, vooral van de media, en via die media van een publiek, waarvan de omvang afhangt van zijn werkterrein, moet met deze omgevingsfactoren rekening worden gehouden bij de beoordeling van het risico van aantasting van de rechtmatige belangen van publieke persoonlijkheden in het kader van de toepassing van artikel 8, onder b), van verordening nr. 45/2001, en bij de afweging van deze belangen tegen de noodzaak van de gevraagde doorgifte van persoonsgegevens.

Binnen een dergelijke context moet, in het geval waarin een krachtens verordening nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie ingediend verzoek betrekking heeft op de toegang tot documenten betreffende leden van een instelling die zijn aangesloten bij een aanvullende pensioenregeling waarover zij binnen die instelling hebben gestemd, om het risico te kunnen beoordelen van aantasting van de rechtmatige belangen van deze leden, rekening worden gehouden met het verband tussen de betrokken persoonsgegevens (bestaande in de namen van de leden die deelnemen aan de aanvullende pensioenregeling en over die regeling hebben gestemd) en hun mandaat. Aangezien de mogelijkheid om deel te nemen aan de regeling enkel openstaat voor leden, maken de betrokken persoonsgegevens deel uit van hun publieke sfeer. Dienaangaande is de omstandigheid dat deelneming aan de regeling facultatief is en volgt op een vrijwillige aansluiting, of de omstandigheid dat het aanvullende pensioen wordt ontvangen na het verstrijken van het mandaat, niet beslissend om de betrokken persoonsgegevens te doen vallen binnen de privésfeer van de leden. Hieruit volgt dat bij de afweging van de onderhavige belangen, de rechtmatige belangen van de aan de regeling deelnemende leden, die verband houden met de publieke sfeer van deze leden, een mindere mate van bescherming hoeven te genieten dan de belangen die, overeenkomstig de opzet van verordening nr. 45/2001, verband houden met hun privésfeer.

(cf. punten 119-121, 124)

10. Binnen de context van een verzoek om toegang tot documenten van het Europees Parlement betreffende de deelneming van bepaalde leden van het Parlement aan een aanvullende pensioenregeling, dat is ingediend op basis van verordening nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, worden persoonsgegevens slechts doorgegeven indien er geen enkele reden bestaat om te denken dat door die doorgifte de rechtmatige belangen van de betrokkenen zouden worden geschaad. Aangezien de rechtmatige belangen van de aan de regeling deelnemende leden, die verband houden met de publieke sfeer van deze leden, een mindere mate van bescherming genieten dan de belangen die, overeenkomstig de opzet van verordening nr. 45/2001 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, verband houden met hun privésfeer, heeft de mindere mate van bescherming van de namen van deze leden tot gevolg dat een groter gewicht wordt toegekend aan de belangen die zijn gemoeid met het door de doorgifte beoogde doel.

Aldus kan het aan het licht brengen van potentiële belangenconflicten van de leden – hetgeen het doel is van de gevraagde doorgifte van gegevens – een betere controle verzekeren op het optreden van de leden en op de werking van een instelling van de Unie die de volkeren van de lidstaten vertegenwoordigt, alsmede de transparantie van haar optreden verbeteren. Derhalve moet, gelet op het gewicht van de aan de orde zijnde belangen, die de goede werking van de Unie beogen te verzekeren door het gerechtvaardigd vertrouwen van burgers in de instellingen te ontwikkelen, worden vastgesteld dat de rechtmatige belangen van de aan de regeling deelnemende leden niet kunnen worden aangetast door de doorgifte van de betrokken persoonsgegevens. De onderhavige belangenafweging had derhalve moeten leiden tot het toelaten van de doorgifte van de namen van de bij de regeling aangesloten leden die deel hebben genomen aan de stemmingen over de regeling, aangezien het Parlement zich niet rechtmatig op het standpunt kon stellen dat er een rechtens bindend vermoeden bestaat ten gunste van de rechtmatige belangen van de personen waarop de door te geven persoonsgegevens betrekking hebben. Niets in de tekst van artikel 8, onder b), van verordening nr. 45/2001 pleit vóór de erkenning van een dergelijk vermoeden, aangezien de beoordeling van een verzoek om doorgifte van persoonsgegevens een afweging van de betrokken belangen vereist, nadat de verzoeker heeft aangetoond dat er een noodzaak bestaat voor de doorgifte van deze gegevens.

In deze omstandigheden maakt het Parlement een kennelijke beoordelingsfout door te oordelen dat de doorgifte van de namen van de aan de regeling deelnemende leden die aan de stemming over de regeling hebben deelgenomen, de rechtmatige belangen van laatstgenoemden kan schaden.

(cf. punten 124-127, 130)

11. Zie de tekst van de beslissing.

(cf. punten 136-141)