

12. Dezember 2013(\*)

„Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten – Richtlinie 95/46/EG – Voraussetzungen für die Ausübung des Auskunftsrechts – Erhebung übermäßiger Kosten“

In der Rechtssache C-486/12

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Gerichtshof te 's-Hertogenbosch (Niederlande) mit Entscheidung vom 26. Oktober 2012, beim Gerichtshof eingegangen am 31. Oktober 2012, in dem Verfahren auf Antrag von

**X**

erlässt

DER GERICHTSHOF (Achte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten C. G. Fernlund (Berichterstatter), der Richterin C. Toader und des Richters E. Jarašiūnas,

Generalanwalt: Y. Bot,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- der niederländischen Regierung, vertreten durch B. Koopman und C. Wissels als Bevollmächtigte,
- der tschechischen Regierung, vertreten durch M. Smolek als Bevollmächtigten,
- der ungarischen Regierung, vertreten durch M. Z. Fehér, K. Szíjjártó und K. Molnár als Bevollmächtigte,
- der polnischen Regierung, vertreten durch B. Majczyna und M. Szpunar als Bevollmächtigte,
- der portugiesischen Regierung, vertreten durch L. Inez Fernandes und C. Vieira Guerra als Bevollmächtigte,
- der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch J. Beeko als Bevollmächtigte im Beistand von J. Holmes, Barrister,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch B. Martenczuk und P. van Nuffel als Bevollmächtigte,

aufgrund des nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

## **Urteil**

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 12 der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (ABl. L 281, S. 31).

2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen Frau X und dem Heffingsambtenaar van de gemeente Z (Gebührenbeamter der Gemeinde Z) wegen der Zahlung einer Gebühr für die Übermittlung einer beglaubigten Abschrift personenbezogener Daten.

## **Rechtlicher Rahmen**

### *Unionsrecht*

3 Art. 12 („Auskunftsrecht“) der Richtlinie 95/46 sieht vor:

„Die Mitgliedstaaten garantieren jeder betroffenen Person das Recht, vom für die Verarbeitung Verantwortlichen Folgendes zu erhalten:

a) frei und ungehindert in angemessenen Abständen ohne unzumutbare Verzögerung oder übermäßige Kosten

– die Bestätigung, dass es Verarbeitungen sie betreffender Daten gibt oder nicht gibt, sowie zumindest Informationen über die Zweckbestimmungen dieser Verarbeitungen, die Kategorien der Daten, die Gegenstand der Verarbeitung sind, und die Empfänger oder Kategorien der Empfänger, an die die Daten übermittelt werden;

– eine Mitteilung in verständlicher Form über die Daten, die Gegenstand der Verarbeitung sind, sowie die verfügbaren Informationen über die Herkunft der Daten;

– Auskunft über den logischen Aufbau der automatisierten Verarbeitung der sie betreffenden Daten, zumindest im Fall automatisierter Entscheidungen im Sinne von Artikel 15 Absatz 1;

b) je nach Fall die Berichtigung, Löschung oder Sperrung von Daten, deren Verarbeitung nicht den Bestimmungen dieser Richtlinie entspricht, insbesondere wenn diese Daten unvollständig oder unrichtig sind;

c) die Gewähr, dass jede Berichtigung, Löschung oder Sperrung, die entsprechend Buchstabe b) durchgeführt wurde, den Dritten, denen die Daten übermittelt wurden, mitgeteilt wird, sofern sich dies nicht als unmöglich erweist oder kein unverhältnismäßiger Aufwand damit verbunden ist.“

### *Niederländisches Recht*

4 Art. 79 des Gesetzes über das gemeindliche Basisregister für personenbezogene Daten (Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, Stb. 1994, Nr. 494, im Folgenden: Wet GBA), sieht vor:

„(1) Das College van burgemeester en wethouders teilt jeder Person auf deren Antrag hin schriftlich innerhalb von vier Wochen kostenlos mit, ob sie betreffende personenbezogene Daten im Basisregister verarbeitet werden. Sofern solche Daten verarbeitet werden, erhält der Antragsteller in Bezug auf das gemeindliche Basisregister die in Art. 78 Abs. 3 genannte schriftliche Mitteilung. ...

(2) Das College van burgemeester en wethouders erteilt jeder Person auf deren Antrag hin innerhalb von vier Wochen kostenlos Auskunft über die sie betreffenden Daten im Basisregister. ...

(3) Das College van burgemeester en wethouders übermittelt jeder Person auf deren Antrag hin innerhalb von vier Wochen eine – auf Wunsch beglaubigte – Abschrift in verständlicher Form der sie betreffenden personenbezogenen Daten, die im Basisregister verarbeitet werden, sowie die verfügbaren Informationen über die Herkunft dieser Daten, soweit sie nicht vom Antragsteller selbst stammen. ...“

5 In Art. 229 des Gemeindegesetzes (Gemeentewet) heißt es:

„(1) Abgaben können erhoben werden auf

...

b) die Inanspruchnahme von Dienstleistungen, die durch die oder im Namen der Gemeindeverwaltung erbracht werden;

...“

6 In Art. 229b Abs. 1 des Gemeindegesetzes heißt es:

„In Verordnungen, aufgrund deren Abgaben im Sinne von Art. 229 Abs. 1 Buchst. a und b erhoben werden, sind die Tarife so zu bemessen, dass der geschätzte Nutzen der Abgaben deren geschätzte Lasten nicht übersteigt. ...“

### **Ausgangsverfahren und Vorlagefragen**

7 Im Rahmen eines Verfahrens gegen einen Bescheid, mit dem ihr eine Geldbuße wegen eines Verstoßes gegen Verkehrsvorschriften auferlegt worden war, wollte X nachweisen, dass die Bescheide über die Einziehung dieser Geldbuße ihr nicht zugegangen seien, weil sie nicht an die richtige Anschrift übermittelt worden seien. Zu diesem Zweck ersuchte X die Gemeinde ihres Wohnorts, ihr ihre personenbezogenen Daten für die Jahre 2008 und 2009, insbesondere ihre jeweiligen Anschriften, mitzuteilen. Als Antwort hierauf übermittelte die Gemeinde ihr gemäß Art. 79 Abs. 3 der Wet GBA eine beglaubigte Abschrift der betreffenden personenbezogenen Daten und erhob hierfür eine Gebühr von 12,80 Euro.

8 X legte gegen diesen Gebührenbescheid einen Rechtsbehelf ein, der keinen Erfolg hatte. Vor dem vorliegenden Gericht, vor dem sie diese Entscheidung anfecht, trägt X vor, sie habe keinen Antrag auf eine beglaubigte Abschrift gestellt, sondern nur auf der Grundlage des

Gesetzes über die Verwaltungstransparenz (Wet Openbaarheid van Bestuur) um Mitteilung ihrer personenbezogenen Daten ersucht. Unter Berücksichtigung dieser Rechtsgrundlage könnten keine Gebühren von ihr erhoben werden.

9 Die Gemeinde ist der Ansicht, dass die betreffenden personenbezogenen Daten nur durch eine beglaubigte Abschrift gemäß Art. 79 Abs. 3 der Wet GBA übermittelt werden könnten. Da die Übermittlung dieser Abschrift privaten Interessen diene, handele es sich um eine gebührenpflichtige Dienstleistung im Sinne von Art. 229 Abs. 1 Buchst. b des Gemeindegesetzes.

10 Das vorliegende Gericht stellt fest, dass nur beglaubigte Abschriften personenbezogener Daten von staatlichen Stellen amtlich anerkannt und verwendet würden und dass die Mitteilung von Daten aus Gemeinderegistern in den Anwendungsbereich der Richtlinie 95/46 falle, unabhängig davon, auf welche Grundlage der Antrag auf Auskunft über diese Daten nach nationalem Recht gestützt werde.

11 Art. 12 Buchst. a der Richtlinie 95/46 garantiere dem Betroffenen das Recht, frei und ungehindert in angemessenen Abständen ohne übermäßige Verzögerung oder Kosten eine Mitteilung in verständlicher Form über die personenbezogenen Daten, die Gegenstand der Verarbeitung seien, sowie die verfügbaren Informationen über die Herkunft der Daten zu erhalten. Zwei Lesarten dieser Bestimmung seien möglich:

- Die Mitteilung personenbezogener Daten habe ohne übermäßige Verzögerung oder übermäßige Kosten zu erfolgen, oder
- die Mitteilung personenbezogener Daten habe ohne übermäßige Verzögerung und ohne Kosten zu erfolgen.

12 Im ersten Fall wäre die Erhebung einer Gebühr zulässig, sofern sie nicht übermäßig hoch sei. Im zweiten Fall wäre sie unzulässig.

13 Was die Übermäßigkeit der streitigen Gebühr angehe, seien nach Art. 229b des Gemeindegesetzes die Tarife so zu bemessen, dass der Nutzen die Lasten nicht übersteige. Damit lasse sich jedoch nicht sicherstellen, dass der Nutzen der Gebühren nicht höher sei als die Lasten im Zusammenhang mit der Mitteilung personenbezogener Daten. Fraglich sei auch, wann die erhobenen Gebühren als übermäßig im Sinne von Art. 12 Buchst. a der Richtlinie 95/46 anzusehen seien.

14 Falls Art. 12 Buchst. a dieser Richtlinie in dem Sinne auszulegen sein sollte, dass die Mitteilung personenbezogener Daten kostenlos ist, stelle sich die Frage, ob es erforderlich sei, eine Alternative zur Übermittlung einer gebührenpflichtigen Abschrift gemäß Art. 79 Abs. 3 der Wet GBA zu bieten, insbesondere wenn es möglich sei, die Daten auf einem Bildschirm sichtbar zu machen. Eine solche Auskunft stelle jedoch keine Mitteilung im Sinne von Art. 12 Buchst. a der Richtlinie dar, und Art. 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union schütze nur das Recht auf Auskunft. Eine Auskunft auf einem Bildschirm habe den weiteren Nachteil, dass sie im Gegensatz zu der beglaubigten Abschrift von den staatlichen Stellen nicht als authentisch und fehlerfrei anzuerkennen sei (Urteil vom 7. Mai 2009, Rijkeboer, C-553/07, Slg. 2009, I-3889) und keinen Überblick über die bisher eingetragenen Daten geben könne.

15 Der Gerichtshof te 's-Hertogenbosch hat daher das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof die folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Wird der in Art. 12 Buchst. a zweiter Gedankenstrich der Richtlinie 95/46 erwähnten Mitteilung über die Daten, die Gegenstand der Verarbeitung sind, durch die Erteilung einer Auskunft (gemäß Art. 79 Abs. 2 der Wet GBA) Genüge getan?
2. Steht Art. 12 Buchst. a der Richtlinie der Erhebung von Gebühren für die Mitteilung personenbezogener Daten, die Gegenstand der Verarbeitung sind, mittels einer Abschrift aus dem gemeindlichen Basisregister entgegen?
3. Falls Frage 2 verneint wird: Ist die Erhebung der in Rede stehenden Gebühren übermäßig im Sinne von Art. 12 Buchst. a der Richtlinie?

## **Zu den Vorlagefragen**

### *Zur zweiten Frage*

16 Mit seiner zweiten Frage, die als Erstes zu prüfen ist, möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 12 Buchst. a der Richtlinie 95/46 dahin auszulegen ist, dass er der Erhebung von Kosten für die Mitteilung personenbezogener Daten durch eine Behörde entgegensteht.

17 Alle Mitgliedstaaten, die schriftliche Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sowie die Europäische Kommission stimmen darin überein, dass Art. 12 Buchst. a der Richtlinie 95/46 Behörden gestatte, für die Mitteilung der von dieser Bestimmung erfassten personenbezogenen Daten Kosten zu erheben, sofern sie nicht übermäßig hoch seien.

18 Es ist darauf hinzuweisen, dass die niederländische Sprachfassung von Art. 12 Buchst. a der Richtlinie 95/46 den Ausdruck „bovenmatige vertering of kosten“ verwendet. Diese Formulierung könnte dahin zu verstehen sein, dass sich das Wort „bovenmatig“ („übermäßig“) nur auf „Verzögerung“ („vertering“) bezieht, was zum Ausdruck bringen würde, dass das Recht, eine Mitteilung über die von dieser Bestimmung erfassten Informationen zu erhalten, nicht mit Kosten verbunden sein darf.

19 Bei der Auslegung von Art. 12 Buchst. a der Richtlinie 95/46 ist jedoch nicht allein die niederländische Sprachfassung heranzuziehen. Nach ständiger Rechtsprechung schließt es nämlich die Notwendigkeit einer einheitlichen Anwendung und damit Auslegung eines Unionsrechtsakts aus, ihn in einer seiner Fassungen isoliert zu betrachten, sondern gebietet, ihn nach dem wirklichen Willen seines Urhebers und dem von diesem verfolgten Zweck namentlich im Licht seiner Fassung in allen Sprachen auszulegen (vgl. u. a. Urteile vom 12. November 1969, Stauder, 29/69, Slg. 1969, 419, Randnr. 3, vom 8. Dezember 2005, Jyske Finans, C-280/04, Slg. 2005, I-10683, Randnr. 31, und vom 7. Juli 2011, IMC Securities, C-445/09, Slg. 2011, I-5917, Randnr. 25).

20 Andere Sprachfassungen von Art. 12 Buchst. a der Richtlinie 95/46 als die niederländische enthalten aber keine Anhaltspunkte dafür, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet wären, die von dieser Bestimmung erfassten Angaben kostenlos zu übermitteln. Vielmehr ergibt sich namentlich aus der spanischen („sin retrasos ni gastos excesivos“), der dänischen („uden større ventetid eller større udgifter“), der deutschen („ohne unzumutbare Verzögerung oder übermäßige Kosten“), der französischen („sans délais ou frais excessifs“), der italienischen („senza ritardi o spese eccessivi“), der portugiesischen („sem demora ou

custos excessivos“) und der finnischen („aiheetonta viivyvtystä tai aiheettomia kustannuksia“) Sprachfassung, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, diese Angaben ohne übermäßige Kosten zu übermitteln.

21 Zwar weisen einige Sprachfassungen der fraglichen Bestimmung wie die englische („without excessive delay or expense“) und die schwedische („större tidsutdräkt eller kostnader“) ebenso wie die niederländische Fassung eine gewisse Mehrdeutigkeit insofern auf, als das Wort „Kosten“ nicht ausdrücklich durch das Adjektiv „übermäßig“ qualifiziert wird. Keine Sprachfassung dieser Bestimmung sieht jedoch eindeutig vor, dass die Mitteilung kostenlos erfolgen muss.

22 Somit geht aus dem Wortlaut von Art. 12 Buchst. a der Richtlinie 95/46 hervor, dass diese Bestimmung weder von den Mitgliedstaaten verlangt noch es ihnen verwehrt, im Rahmen der Ausübung des Rechts auf Auskunft über personenbezogene Daten Kosten zu erheben, sofern diese Kosten nicht übermäßig hoch sind.

23 Folglich ist auf die zweite Frage zu antworten, dass Art. 12 Buchst. a der Richtlinie 95/46 dahin auszulegen ist, dass er einer Erhebung von Kosten für die Mitteilung von personenbezogenen Daten durch eine Behörde nicht entgegensteht.

#### *Zur dritten Frage*

24 Mit seiner dritten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, mittels welcher Kriterien sich gewährleisten lässt, dass die für die Ausübung des Rechts auf Auskunft über personenbezogene Daten erhobenen Kosten nicht übermäßig hoch im Sinne von Art. 12 Buchst. a der Richtlinie 95/46 sind.

25 Nach dieser Bestimmung gewähren die Mitgliedstaaten der betroffenen Person ein Recht auf Auskunft über ihre personenbezogenen Daten, über die Empfänger und die Kategorien der Empfänger dieser Daten sowie den logischen Aufbau der automatisierten Verarbeitung der Daten. Unter Berücksichtigung der Ausführungen im Rahmen der Prüfung der zweiten Frage ist diese Bestimmung dahin auszulegen, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die Ausübung dieses Auskunftsrechts frei und ungehindert ohne unzumutbare Verzögerung und ohne übermäßige Kosten zu garantieren.

26 Es ist daher Sache der Mitgliedstaaten, zu bestimmen, ob die Mitteilung von Angaben im Sinne von Art. 12 Buchst. a der Richtlinie 95/46 kostenpflichtig ist, und gegebenenfalls diese Kosten so festzulegen, dass sie nicht übermäßig hoch sind.

27 Diese Bestimmung präzisiert indes nicht die Kriterien, auf deren Grundlage die Kosten, die von einem Mitgliedstaat für die Ausübung des von ihr vorgesehenen Auskunftsrechts erhoben werden, als übermäßig eingestuft werden könnten. Hierfür ist Art. 12 Buchst. a der Richtlinie 95/46 anhand seines Zwecks, der im Licht der Ziele dieser Richtlinie zu prüfen ist, auszulegen.

28 Es ist daher Sache der Mitgliedstaaten, die für die Ausübung des Rechts auf Auskunft über die von Art. 12 Buchst. a der Richtlinie 95/46 erfassten Informationen Kosten erheben, die Höhe dieser Kosten so festzusetzen, dass ein gerechter Ausgleich geschaffen wird zwischen dem Interesse der betroffenen Person am Schutz ihrer Privatsphäre, insbesondere mittels ihres Anspruchs, dass ihr die Daten in verständlicher Form übermittelt werden, damit sie gegebenenfalls Ansprüche auf Berichtigung, Löschung oder Sperrung der Daten – falls

deren Verarbeitung nicht der Richtlinie entspricht – sowie die Rechte auf Widerspruch und gerichtlichen Rechtsschutz geltend machen kann, auf der einen Seite und der Belastung, die die Pflicht zur Mitteilung dieser Informationen für den für die Verarbeitung Verantwortlichen darstellt, auf der anderen Seite (vgl. entsprechend Urteil Rijkeboer, Randnr. 64).

29 Angesichts der in den Erwägungsgründen 2 und 10 der Richtlinie 95/46 zum Ausdruck gebrachten Bedeutung des Schutzes der Privatsphäre, die in der Rechtsprechung des Gerichtshofs hervorgehoben wird (vgl. Urteil Rijkeboer, Randnr. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung) und in Art. 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union aufgenommen worden ist, ist davon auszugehen, dass die Kosten, die nach Art. 12 Buchst. a dieser Richtlinie verlangt werden können, nicht in einer Höhe festgesetzt werden dürfen, die ein Hindernis für die Ausübung des durch diese Bestimmung verbürgten Auskunftsrechts darstellen könnte.

30 Es ist davon auszugehen, dass im Rahmen der Anwendung von Art. 12 Buchst. a der Richtlinie 95/46, wenn eine nationale Behörde Kosten dafür erhebt, dass eine natürliche Person ihr Recht auf Auskunft über die sie betreffenden personenbezogenen Daten ausübt, die Höhe dieser Kosten nicht die Kosten der Mitteilung dieser Daten übersteigen darf. Eine solche Obergrenze lässt jedoch die Befugnis der Mitgliedstaaten unberührt, diese Kosten niedriger anzusetzen, um für jede natürliche Person zu gewährleisten, dass das Auskunftsrecht seine Wirksamkeit behält.

31 Daher ist auf die dritte Frage zu antworten, dass Art. 12 Buchst. a der Richtlinie 95/46 dahin auszulegen ist, dass die für die Ausübung des Rechts auf Auskunft über personenbezogene Daten erhobenen Kosten die Kosten der Mitteilung dieser Daten nicht übersteigen dürfen, um zu gewährleisten, dass sie nicht übermäßig im Sinne dieser Bestimmung sind. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, im Hinblick auf die Umstände des Ausgangsverfahrens die erforderlichen Nachprüfungen vorzunehmen.

#### *Zur ersten Frage*

32 Die erste Frage ist so zu verstehen, dass sie nur für den Fall einer Auslegung von Art. 12 Buchst. a der Richtlinie 95/46 gestellt wird, wonach er der Erhebung von Kosten für die Mitteilung personenbezogener Daten durch eine Behörde entgegensteht. In Anbetracht der Antwort auf die zweite Frage ist daher die erste Frage nicht zu beantworten.

#### **Kosten**

33 Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren Teil des bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Verfahrens; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Achte Kammer) für Recht erkannt:

**1. Art. 12 Buchst. a der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr ist dahin auszulegen, dass er einer Erhebung von Kosten für die Mitteilung von personenbezogenen Daten durch eine Behörde nicht entgegensteht.**

**2. Art. 12 Buchst. a der Richtlinie 95/46 ist dahin auszulegen, dass die für die Ausübung des Rechts auf Auskunft über personenbezogene Daten erhobenen Kosten die Kosten der Mitteilung dieser Daten nicht übersteigen dürfen, um zu gewährleisten, dass sie nicht übermäßig im Sinne dieser Bestimmung sind. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, im Hinblick auf die Umstände des Ausgangsverfahrens die erforderlichen Nachprüfungen vorzunehmen.**

Unterschriften

---

\* Verfahrenssprache: Niederländisch.