

## Nr. 4 X, Z/Autoriteit Persoonsgegevens

Hof van Justitie van de EU 24 maart 2022  
ECLI:EU:C:2022:216

In zaak C-245/20,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de rechtbank Midden-Nederland bij beslissing van 29 mei 2020, ingekomen bij het Hof op dezelfde dag, in de procedure

X,  
Z  
tegen  
Autoriteit Persoonsgegevens,

Wijst

Het Hof,

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president van het Hof, waarnemend voor de president van de Eerste kamer, L. Bay Larsen, vice-president van het Hof, N. Jääskinen, J.-C. Bonichot (rapporteur) en M. Safjan, rechters, gezien de stukken en na de terechtzitting op 14 juli 2021, gelet op de opmerkingen van:

- X en Z, vertegenwoordigd door S. A. J. T. Hoogendoorn, advocaat,
  - de Autoriteit Persoonsgegevens, vertegenwoordigd door G. Dictus en N. N. Bontje, advocaten,
  - de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman en C. S. Schillemans als gemachtigden,
  - de Spaanse regering, vertegenwoordigd door L. Aguilera Ruiz als gemachtigde,
  - de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,
  - de Portugese regering, vertegenwoordigd door L. Inez Fernandes, P. Barros da Costa, L. Medeiros en I. Oliveira als gemachtigden,
  - de Finse regering, vertegenwoordigd door H. Leppo als gemachtigde,
  - de Europese Commissie, vertegenwoordigd door F. Erlbacher, H. Kranenborg en D. Nardi als gemachtigden,
- gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 6 oktober 2021,

het navolgende

### Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 55, lid 3, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB 2016, L 119, blz. 1, met rectificatie in PB 2021, L 74, blz. 35).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen X en Z enerzijds en de Autoriteit Persoonsgegevens (Nederland; hierna: „AP”) anderzijds over de inzage die journalisten is verleend in processtukken opgenomen persoonsgegevens van X en Z, ter gelegenheid van een rechtszitting van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Nederland) in een procedure waarbij Z partij was en hij door X werd vertegenwoordigd.

### Toepasselijke bepalingen

#### Unierecht

3 Overweging 20 van verordening 2016/679 luidt:

„Hoewel de onderhavige verordening onder meer van toepassing is op de activiteiten van gerechten en andere rechterlijke autoriteiten, zouden in het Unierecht of het lidstatelijke recht de verwerkingen en verwerkingsprocedures met betrekking tot het verwerken van persoonsgegevens door gerechten en andere rechterlijke autoriteiten nader kunnen worden gespecificeerd. De competentie van de toezichthoudende autoriteiten mag zich niet uitstrekken tot de ver-

werking van persoonsgegevens door gerechten in het kader van hun gerechtelijke taken, zulks teneinde de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht bij de uitoefening van haar rechterlijke taken, waaronder besluitvorming, te waarborgen. Het toezicht op die gegevensverwerkingen moet kunnen worden toevertrouwd aan specifieke instanties binnen de rechterlijke organisatie van de lidstaat, die met name de naleving van de regels van deze verordening moeten garanderen, leden van de rechterlijke macht van hun verplichtingen krachtens deze verordening sterker bewust moeten maken, en klachten met betrekking tot die gegevensverwerkingen moeten behandelen.”

4 Artikel 2 van deze verordening luidt als volgt:

- „1. Deze verordening is van toepassing op de geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, alsmede op de verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn om daarin te worden opgenomen.
2. Deze verordening is niet van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens:
- a) in het kader van activiteiten die buiten de werkingssfeer van het Unierecht vallen;
  - b) door de lidstaten bij de uitvoering van activiteiten die binnen de werkingssfeer van titel V, hoofdstuk 2, VEU vallen;
  - c) door een natuurlijke persoon bij de uitoefening van een zuiver persoonlijke of huishoudelijke activiteit;
  - d) door de bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid.
3. Op de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de Unie is verordening (EG) nr. 45/2001 [van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 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 (PB 2001, L 8, blz. 1)] van toepassing. Verordening [nr. 45/2001] en andere rechtshandelingen van de Unie die van toepassing zijn op een dergelijke verwerking van persoonsgegevens worden overeenkomstig artikel 98 aan de beginselen en regels van de onderhavige verordening aangepast. [...]

5 In artikel 4, punt 2, van die verordening is het begrip „verwerking” gedefinieerd als:

„een bewerking of een geheel van bewerkingen met betrekking tot persoonsgegevens of een geheel van persoonsgegevens, al dan niet uitgevoerd via geautomatiseerde procedés, zoals het verzamelen, vastleggen, ordenen, structureren, opslaan, bijwerken of wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiden of op andere wijze ter beschikking stellen, aligneren of combineren, afschermen, wissen of vernietigen van gegevens”.

6 Artikel 51, lid 1, van verordening 2016/679 luidt als volgt:

„Elke lidstaat bepaalt dat een of meer onafhankelijke overheidsinstanties verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de toepassing van deze verordening, teneinde de grondrechten en fundamentele vrijheden van natuurlijke personen in verband met de verwerking van hun persoonsgegevens te beschermen en het vrije verkeer van persoonsgegevens binnen de Unie te vergemakkelijken (,toezichthoudende autoriteit’).”

7 Tot slot bepaalt artikel 55 van verordening 2016/679:

- „1. Elke toezichthoudende autoriteit heeft de competentie op het grondgebied van haar lidstaat de taken uit te voeren die haar overeenkomstig deze verordening zijn opgedragen en de bevoegdheden uit te oefenen die haar overeenkomstig deze verordening zijn toegekend.
2. In het geval van verwerking door overheidsinstanties of door particuliere organen die handelen op grond van artikel 6, lid 1, onder c) of e), is de toezichthoudende autoriteit van de lidstaat in kwestie competent. In dergelijke gevallen is artikel 56 niet van toepassing.
3. Toezichthoudende autoriteiten zijn niet competent toe te zien op verwerkingen door gerechten bij de uitoefening van hun rechterlijke taken.”

## Nederlands recht

8 Ter uitvoering van verordening 2016/679 heeft het Koninkrijk der Nederlanden de Wet van 16 mei 2018, houdende regels ter uitvoering van Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PbEU 2016, L 119) (Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming) (Stb. 2018, 144) vastgesteld. Artikel 6 van deze wet belast de AP met het toezicht op de naleving van verordening 2016/679 in Nederland. De uitzondering van artikel 55, lid 3, van verordening 2016/679 is in geen van de bepalingen van die wet overgenomen.

9 Op 31 mei 2018 hebben de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de gerechtsbesturen van de Centrale Raad van Beroep (Nederland) en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederland) de Regeling verwerking persoonsgegevens bestuursrechtelijke colleges vastgesteld. Bij die regeling is de AVG-commissie bestuursrechtelijke colleges (Nederland) ingesteld. Die commissie heeft tot taak de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de gerechtsbesturen van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven te adviseren over de afdoening van klachten met betrekking tot de eerbiediging van de door verordening 2016/679 gewaarborgde rechten.

### Hoofdgeding en prejudiciële vraag

10 Na afloop van de rechtszitting die op 30 oktober 2018 bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft plaatsgevonden in het kader van een gerechtelijke procedure waarbij Z partij was en hij werd vertegenwoordigd door X, zijn dezen aangesproken door een journalist. X constateerde tijdens het gesprek dat deze journalist beschikte over stukken uit het procesdossier van de betrokken zaak, waaronder stukken van zijn hand, waarin met name zijn naam en adres en het burgerservicenummer van Z waren opgenomen. Die journalist liet hem weten dat deze stukken hem ter beschikking waren gesteld in het kader van het recht op inzage in het procesdossier dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aan journalisten toekent.

11 Bij brief van 21 november 2018 heeft de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aan X bevestigd dat deze afdeling de media bepaalde informatie over de lopende zaken verstrekt. Hij heeft X meegedeeld dat de afdeling Communicatie van de Raad van State op de zittingsdag stukken ter inzage legt voor de aanwezige journalisten. Deze stukken, te weten een kopie van het beroepschrift, het verweerschrift en, in voorkomend geval, de bestreden rechterlijke beslissing, helpen die journalisten bij het volgen van de zittingen en worden na afloop van de zittingsdag vernietigd.

12 X en Z hebben daarop de AP verzocht om jegens de Raad van State „maatregelen tot handhaving” van de regels inzake de bescherming van persoonsgegevens te nemen. Met hun handhavingsverzoeken, die neerkwamen op klachten, betoogden zij dat de Raad van State verordening 2016/679 had geschonden door journalisten inzage te geven in hen betreffende persoonsgegevens die afkomstig waren uit stukken uit een procesdossier.

13 In haar antwoord op die verzoeken heeft de AP aangegeven dat zij krachtens artikel 55, lid 3, van verordening 2016/679 niet competent was om toe te zien op de verwerkingen van de betrokken persoonsgegevens door de Raad van State. De AP heeft de verzoeken van X en Z vervolgens doorgezonden aan de AVG-commissie bestuursrechtelijke colleges, die ze op haar beurt heeft doorgezonden aan de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

14 De voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft de verzoeken van X en Z onderzocht als klachten over zijn brief van 21 november 2018 en heeft, na het advies van de AVG-commissie bestuursrechtelijke colleges te hebben ingewonnen, nieuw beleid betreffende de inzage in processtukken vastgesteld, dat op de website van de Raad van State is gepubliceerd.

15 X en Z zijn bij de verwijzende rechter, de rechtbank Midden-Nederland, opgekomen tegen het besluit waarbij de AP zich niet competent achtte om van hun verzoeken kennis te nemen.

16 Volgens deze rechter vormt het bieden van inzage in processtukken waarin persoonsgegevens zijn opgenomen en het tijdelijk ter hand stellen van die processtukken aan een journalist een „verwerking” van persoonsgegevens in de zin van artikel 4, punt 2, van verordening 2016/679, waarvoor X en Z in casu geen toestemming hebben gegeven. Om te bepalen of de AP daadwerkelijk niet competent was om te beslissen op de verzoeken van X en Z, vraagt de verwijzende rechter zich evenwel af welke uitlegging moet worden gegeven aan artikel 55, lid 3, van deze verordening, waarin is bepaald dat toezichthoudende autoriteiten niet competent zijn om toe te zien op verwerkingen door gerechten „bij de uitoefening van hun rechterlijke taken”.

17 In deze omstandigheden heeft de rechtbank Midden-Nederland de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moet artikel 55, derde lid, van [verordening 2016/679] zo worden uitgelegd dat onder ‚verwerkingen door gerechten bij de uitoefening van hun rechterlijke taken’ kan worden begrepen het bieden van inzage door een rechterlijke instantie in processtukken waarin persoonsgegevens zijn opgenomen, waarbij die inzage wordt verleend door kopieën van die processtukken aan een journalist ter beschikking te stellen, zoals in deze verwijzingsuitspraak beschreven?

- Is het voor de beantwoording van deze vraag van belang of door het uitoefenen van toezicht door de nationale toezichthoudende autoriteit op deze vorm van gegevensverwerking de onafhankelijke rechterlijke oordeelsvorming in concrete zaken wordt geraakt?
- Is het voor de beantwoording van deze vraag van belang dat de aard en het doel van de gegevensverwerking volgens de rechterlijke instantie is het informeren van een journalist om deze daardoor in de gelegenheid te stellen om beter verslag te doen van de openbare zitting in een gerechtelijke procedure en waarmee wordt beoogd het belang van openbaarheid en transparantie van rechtspraak te dienen?
- Is het voor de beantwoording van deze vraag van belang of de gegevensverwerking op een expliciete nationaalrechtelijke grondslag berust?”

### Beantwoording van de prejudiciële vraag

18 Met zijn prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 55, lid 3, van verordening 2016/679 aldus moet worden uitgelegd dat het tot de uitoefening door een gerecht van zijn „rechterlijke taken” in de zin van deze bepaling behoort om uit een gerechtelijke procedure afkomstige stukken waarin persoonsgegevens zijn opgenomen tijdelijk ter beschikking te stellen aan journalisten. In dit verband vraagt de verwijzende rechter zich af of bij de beantwoording van deze vraag in aanmerking moet worden genomen dat het uitoefenen door de toezichthoudende autoriteit van haar bevoegdheden afbreuk zou kunnen doen aan de onafhankelijkheid van rechters in hun oordeelsvorming in concrete zaken. Voorts vraagt hij zich af of rekening moet worden gehouden met de aard en het doel van dat ter beschikking stellen van processtukken, namelijk journalisten in staat te stellen beter verslag te doen van het verloop van een gerechtelijke procedure, of met de vraag of die terbeschikkingstelling berust op een expliciete nationaalrechtelijke grondslag.

19 Om te beginnen stelt Z dat de prejudiciële vraag hypothetisch van aard en derhalve niet-ontvankelijk is. Volgens hem wordt de verwerking van de betrokken gegevens, anders dan in het verzoek om een prejudiciële beslissing is aangegeven, namelijk niet uitgevoerd door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, maar door de afdeling Communicatie van de Raad van State, die geen rechterlijke instantie is. Het verzoek om een prejudiciële beslissing bevat tevens verschillende andere fouten of onjuistheden, met name met betrekking tot de hoedanigheid van de persoon die X en Z na afloop van de zitting zou hebben aangesproken en de exacte inhoud van de verzoeken die de AP aan de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft doorgezonden.

20 In dit verband zij eraan herinnerd dat er volgens vaste rechtspraak een vermoeden van relevantie geldt voor vragen over het Unierecht. Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een prejudiciële vraag van een nationale rechter wanneer de gevraagde uitlegging van het Unierecht kennelijk geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het Hof niet beschikt over de juridische of feitelijke gegevens die nood-

zakelijk zijn om een nuttig antwoord te geven op de gestelde vragen, of wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is [zie arrest van 24 november 2020, Openbaar Ministerie (Valsheid in geschrifte), C-510/19, EU:C:2020:953, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

21 Verder is in het kader van de procedure van artikel 267 VWEU, die op een duidelijke afbakening van de taken van de nationale rechterlijke instanties en van het Hof berust, de nationale rechter bij uitsluiting bevoegd om de feiten van het hoofdgeding vast te stellen en te beoordelen (zie arrest van 26 april 2017, Farkas, C-564/15, EU:C:2017:302, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

22 Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt dat de verwijzende rechter een standpunt moet innemen over de toepassing van artikel 55, lid 3, van verordening 2016/679 op het ter beschikking stellen van processtukken waarin persoonsgegevens zijn opgenomen, dat in het hoofdgeding aan de orde is, om te bepalen of de AP al dan niet competent was om de rechtmatigheid daarvan te toetsen. Bovendien volgt uit de in het vorige punt van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak dat Z het vermoeden van relevantie van de vraag van de verwijzende rechter niet kan weerleggen door louter de feitelijke elementen te betwisten die deze rechter in zijn verzoek heeft vermeld, ten aanzien waarvan het niet aan het Hof is om een standpunt in te nemen. Hieruit volgt dat de door Z opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid moet worden afgewezen.

23 Voorts betoogt Z dat artikel 55, lid 3, van verordening 2016/679 door het Hof ongeldig moet worden verklaard, omdat de onbevoegdheid van de betrokken toezichthoudende autoriteit voor verwerkingen door gerechten „bij de uitoefening van hun rechterlijke taken”, waarin deze bepaling voorziet, niet gepaard gaat met de verplichting voor de lidstaten om met betrekking tot die verwerkingen specifieke toezichtregels vast te stellen, hetgeen in strijd is met de uit het recht op een doeltreffende voorziening in rechte voortvloeiende vereisten.

24 Een dergelijk betoog kan echter niet slagen, aangezien uit overweging 20 van verordening 2016/679 blijkt dat de Uniewetgever met de vaststelling van artikel 55, lid 3, van deze verordening niet de bedoeling had om de verwerkingen door gerechten „bij de uitoefening van hun rechterlijke taken” aan elk toezicht te onttrekken, maar enkel heeft uitgesloten dat het toezicht op deze verwerkingen aan een externe autoriteit wordt toevertrouwd.

25 Voor de beantwoording van de in punt 18 van dit arrest samengevatte vraag van de verwijzende rechter moet om te beginnen worden opgemerkt dat artikel 2, lid 1, van verordening 2016/679 bepaalt dat deze verordening van toepassing is op de „geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking, alsmede op de verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn om daarin te worden opgenomen”, zonder onderscheid te maken op basis van de identiteit van de auteur van de betrokken verwerking. Hieruit volgt dat verordening 2016/679, behoudens in de in artikel 2, leden 2 en 3, ervan genoemde gevallen, van toepassing is op zowel verwerkingen door particulieren als verwerkingen door overheidsinstanties, met inbegrip van – zoals vermeld in overweging 20 van deze verordening – rechterlijke autoriteiten, zoals gerechten.

26 Deze lezing vindt steun in het feit dat meerdere bepalingen van verordening 2016/679 een bijzondere regeling bevatten om rekening te houden met de specifieke kenmerken van verwerkingen die door de rechterlijke instanties worden verricht. Dat is met name het geval voor artikel 55, lid 3, van deze verordening, dat de competentie van toezichthoudende autoriteiten volledig uitsluit voor verwerkingen door gerechten „bij de uitoefening van hun rechterlijke taken”.

27 Verordening 2016/679 verschilt op dit punt van richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieuinformatie en tot intrekking van richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PB 2003, L 41, blz. 26), die niet van toepassing is op rechterlijke instanties (arrest van 15 april 2021, Friends of the Irish Environment, C-470/19, EU:C:2021:271, punten 34-40).

28 Om de draagwijdte van het begrip „verwerkingen door gerechten bij de uitoefening van hun rechterlijke taken” in de zin van artikel 55, lid 3, van verordening 2016/679 vast te stellen, moet in herinnering worden gebracht dat bij de uitlegging van een bepaling van het Unierecht niet alleen rekening moet worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context ervan en de doelstel-

lingen van de wetgeving waarvan zij deel uitmaakt (zie in die zin met name arrest van 6 oktober 2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

29 In dit verband komt uit artikel 55 van verordening 2016/679 naar voren dat dit artikel beoogt de competentie inzake het toezicht op verwerkingen van persoonsgegevens te omschrijven en met name de competentie van de nationale toezichthoudende autoriteit af te bakenen.

30 Zo bepaalt artikel 55, lid 3, van verordening 2016/679 dat verwerkingen door gerechten „bij de uitoefening van hun rechterlijke taken” buiten de competentie van die autoriteit vallen.

31 In overweging 20 van verordening 2016/679, in het licht waarvan dit artikel 55, lid 3, moet worden gelezen, wordt gepreciseerd dat het toezicht op verwerkingen door gerechten „in het kader van hun gerechtelijke taken” eerder moet kunnen worden toevertrouwd aan specifieke instanties binnen de rechterlijke organisatie van de betrokken lidstaat dan aan de toezichthoudende autoriteit in die lidstaat, teneinde „de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht bij de uitoefening van haar rechterlijke taken, waaronder besluitvorming, te waarborgen”.

32 Zoals de advocaat-generaal in de punten 80 en 81 van zijn conclusie heeft opgemerkt, blijkt uit de bewoordingen van overweging 20 van verordening 2016/679 zelf, en met name uit het gebruik van het woord „waaronder”, dat de draagwijdte van de door artikel 55, lid 3, van deze verordening nagestreefde doelstelling om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht bij de uitvoering van haar rechterlijke taken te waarborgen, niet beperkt kan blijven tot het waarborgen van de rechterlijke onafhankelijkheid bij de vaststelling van een specifieke rechterlijke beslissing.

33 Het behoud van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht veronderstelt in het algemeen immers dat de rechterlijke instanties hun rechterlijke taken volledig autonoom uitoefenen, zonder enig hiërarchisch verband en zonder ondergeschikt te zijn of van waar dan ook bevelen of instructies te ontvangen, en aldus beschermd zijn tegen inmenging of druk van buitenaf die de onafhankelijkheid van de oordeelsvorming van hun leden in aan hen voorgelegde geschillen in gevaar zou kunnen brengen. De eerbiediging van de krachten het Unierecht vereiste waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid veronderstelt dat er regels bestaan die geschikt zijn om bij de justitiabelen elke legitieme twijfel erover weg te nemen dat de betrokken instantie zich niet laat beïnvloeden door externe factoren en onpartijdig is ten opzichte van de betrokken belangen [zie in die zin met name arresten van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punt 44; 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punt 63; 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy), C-619/18, EU:C:2019:531, punt 72, en 21 december 2021, Euro Box Promotion e.a., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 en C-840/19, EU:C:2021:1034, punt 225].

34 De verwijzing in artikel 55, lid 3, van verordening 2016/679 naar verwerkingen door gerechten „bij de uitoefening van hun rechterlijke taken” moet in de context van deze verordening derhalve aldus worden opgevat dat zij niet enkel ziet op verwerkingen van persoonsgegevens door gerechten in het kader van concrete zaken, maar in ruimere zin betrekking heeft op alle verwerkingen door gerechten in het kader van de uitoefening van hun rechterlijke werkzaamheden, zodat verwerkingen waarbij het toezicht door de toezichthoudende autoriteit direct of indirect van invloed kan zijn op de onafhankelijkheid van hun leden of op hun beslissingen, buiten de competentie van deze autoriteit vallen.

35 In dat verband houden de aard en het doel van de verwerking door een gerecht weliswaar voornamelijk verband met de toetsing van de rechtmatigheid van deze verwerking, maar zij kunnen aanwijzingen vormen waaruit kan blijken dat die verwerking deel uitmaakt van de uitoefening door dat gerecht van zijn „rechterlijke taken”.

36 De vragen of de verwerking berust op een expliciete nationale wettelijke grondslag en of de verwerkte persoonsgegevens rechtmatig aan derden kunnen worden verstrekt, houden daarentegen uitsluitend verband met de toetsing van de rechtmatigheid van de verwerking, aangezien deze elementen niet relevant zijn om te bepalen of de toezichthoudende autoriteit op grond van artikel 55 van verordening 2016/679 competent is om toe te zien op die verwerking.

37 Met betrekking tot een verwerking als die aan de orde in het hoofdgeding moet worden vastgesteld dat, onverminderd de nakoming van de materiële verplichtingen uit hoofde van verordening 2016/679, onder meer verwerkingen van persoonsgegevens door gerechten in het kader van hun communicatiebeleid in zaken waarin zij uitspraak moeten doen, zoals die welke bestaan in het tijdelijk ter beschikking stellen aan journalisten van stukken uit een gerechtelijke procedure om hen in staat te stellen daarvan verslag te doen, op grond van artikel 55, lid 3, van deze verordening buiten de competentie van de toezichthoudende autoriteit vallen.

38 Het bepalen, gelet op het voorwerp en de context van een bepaalde zaak, welke informatie uit een dossier van een gerechtelijke procedure aan journalisten mag worden verstrekt met het doel hen in staat te stellen verslag uit te brengen over het verloop van de gerechtelijke procedure of bepaalde aspecten van een gewezen beslissing toe te lichten, houdt namelijk duidelijk verband met de uitoefening door die gerechten van hun „rechterlijke taken”. Het toezicht daarop door een externe autoriteit zou de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in het algemeen in gevaar kunnen brengen.

39 Gelet op een en ander dient op de prejudiciële vraag te worden geantwoord dat artikel 55, lid 3, van verordening 2016/679 aldus moet worden uitgelegd dat het tot de uitoefening door een gerecht van zijn „rechterlijke taken” in de zin van deze bepaling behoort om uit een gerechtelijke procedure afkomstige stukken waarin persoonsgegevens zijn opgenomen tijdelijk ter beschikking te stellen aan journalisten om hen in staat te stellen beter verslag te doen van het verloop van die procedure.

### Kosten

40 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 (Eerste kamer) verklaart voor recht:

**Artikel 55, lid 3, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) moet aldus worden uitgelegd dat het tot de uitoefening door een gerecht van zijn „rechterlijke taken” in de zin van deze bepaling behoort om uit een gerechtelijke procedure afkomstige stukken waarin persoonsgegevens zijn opgenomen tijdelijk ter beschikking te stellen aan journalisten om hen in staat te stellen beter verslag te doen van het verloop van die procedure.**

### Noot

Quinten Kroes

Mr. Q.R. Kroes is advocaat te Amsterdam (Brinkhof) en redacteur van dit blad.

Dit arrest van het Hof van Justitie beantwoordt prejudiciële vragen van de rechtbank Midden-Nederland over de toepassing van de AVG op de rechterlijke macht. In de zaak gaat het om informatieverstrekking aan de pers door de afdeling Communicatie van de Raad van State. Het balletje was gaan rollen toen de twee appellanten, als de procespartij en zijn gemachtigde, verweekeld waren in een hoger beroep over een bestuursrechtelijke kwestie bij Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Op de dag van de zitting werden zij benaderd door een journalist die over een kopie van hun hoger beroepschrift bleek te beschikken met daarin persoonsgegevens,

waaronder het BSN van de appellant. Die kopie bleek verstrekt te zijn door de afdeling Communicatie van de Raad van State. Conform het persvoorlichtingsbeleid van de Raad biedt deze afdeling journalisten uitsluitend op de dag van de rechtszitting de mogelijkheid om inhoudelijke zittingsinformatie in te zien. Deze zittingsinformatie bestaat uit een kopie van het (hoger)beroepschrift, van het verweerschrift en als het een rechtszaak in hoger beroep is, een kopie van de uitspraak van de rechtbank. De informatie kan alleen worden ingezien door journalisten die op de dag van de zitting zelf aanwezig zijn in het gebouw van de Raad van State. De stukken mogen het gebouw van de Raad van State niet verlaten. Journalisten mogen deze ook niet voor eigen gebruik of welke manier dan ook kopiëren. Na afloop van de zittingsdag wordt de zittingsinformatie door de afdeling Communicatie vernietigd.<sup>1</sup>

Betrokkenen waren onaangenaam verrast door dit beleid, meenden dat dit in strijd was met de AVG (ze vonden dat hun toestemming had moeten worden gevraagd en dat sprake was van een datalek), en hebben daarover vervolgens een handhavingverzoek ingediend bij de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). De AP achtte zichzelf niet bevoegd onder verwijzing naar artikel 55, derde lid, AVG. Dat bepaalt dat door lidstaten aangestelde toezichthouders niet competent zijn toe te zien op verwerkingen door gerechten ‘bij de uitoefening van hun rechterlijke taken’. Van deze beslissing zijn klagers in beroep gekomen bij de rechtbank, die op haar beurt aan het Hof in Luxemburg de vraag voorlegt of, kort gezegd, de handelwijze van de afdeling Communicatie kan worden aangemerkt als een verwerking door de Afdeling bij de uitoefening van zijn rechterlijke taken. Ook wil de rechtbank weten of relevant is wat aard en doel van de verwerkingen zijn, en of daarvoor wel of niet een uitdrukkelijke wettelijke grondslag bestaat.

Het Hof heeft niet veel woorden nodig om de hoofdvraag bevestigend te beantwoorden, maar is daarbij ongetwijfeld veel geholpen door de zeer uitvoerige en lezenswaardige opinie van AG Bobek,<sup>2</sup> één van zijn laatste voor hij deze functie neerlegde. Vooral die opinie maakt duidelijk dat er in deze zaak principiële vragen spelen, niet alleen over de onafhankelijkheid van de rechtspraak, maar ook over de reikwijdte van de AVG en het toezicht daarop als het gaat om verwerking van persoonsgegevens door de rechterlijke macht.

Er lijkt weinig twijfel mogelijk over de prealabele vraag in deze zaak of de verstrekking van de processtukken door de afdeling Communicatie van de Afdeling aangemerkt moet worden als een ‘verwerking’ van ‘persoonsgegevens’ in de zin van de AVG. Toch heeft de AG die vraag aangegrepen om een kritische kanttekening te maken bij de neiging van het Hof deze wetgeving steeds ruimer uit te leggen in een passage die veel aandacht heeft getrokken onder privacyjuristen. Bobek noemt het voorbeeld dat hij in de kroeg met vrienden staat te roddelen over zijn buurman: ook een verwerking van persoonsgegevens die aan de AVG moet voldoen? Hij spreekt zijn verbazing uit over het schier onbegrensde bereik van de AVG en het ontbreken van een ‘de minimis’ uitzondering, maar geeft ook aan niet blind te zijn voor het feit dat de Grote Kamer van het Hof zich heeft uitgesproken tegen zo’n uitzondering en juist een – in zijn woorden – nogal expansionistische koers heeft gevaren bij de uitlegging van de werkingsfeer van de AVG.<sup>3</sup> Bobek maakt opnieuw<sup>4</sup> geen geheim van zijn mening dat zo’n uitleg het gevaar in zich draagt dat de wet op grote schaal genegeerd wordt en aan geloofwaardigheid en effectiviteit inboet, in een passage die leest als een *parting shot* en het citeren waard is:

*“Naar mijn mening zal ofwel het Hof ofwel de Uniewetgever de werkingsfeer van de AVG echter ooit opnieuw onder de loep moeten nemen. Bij de huidige benadering verwordt de AVG geleidelijk aan tot een van de feitelijk meest veronachtzaamde wetgevingskaders binnen het Unierecht. Dat is niet noodzakelijkerwijs een doelbewuste ontwikkeling. Het is eerder het natuurlijke neveneffect van de overmatig ruime toepassing van de AVG, die er op haar beurt toe leidt dat een aantal personen eenvoudigweg in zalige onwetendheid verkeert over het feit dat de AVG ook voor hun activiteiten geldt. Hoewel het zeker mogelijk is dat een dergelijke bescherming van persoonsgegevens nog steeds „ten dienste van de mensheid” staat(40), ben ik er vast van overtuigd dat het niet erg bevorderlijk is voor of bijdraagt aan*

1 Zie <https://www.raadvanstate.nl/pers/informatie-pers/>.

2 ECLI:EU:C:2021:822.

3 Par. 63 van de conclusie A.G.

4 Vgl. zijn conclusie van 19 december 2018 in zaak C-40/17 (Fashion ID), ECLI:EU:C:2018:1039, waarin het ging om de rechtspraak van het Hof inzake

gezamenlijke verantwoordelijkheid onder de AVG en hij wees op het risico op het te zeer uitbreiden van de kring van partijen die onder de AVG aangesproken kunnen worden: “Als iedereen verantwoordelijk is, is feitelijk niemand verantwoordelijk” (par. 92).

het gezag of de legitimiteit van wetgeving, inclusief de AVG, wanneer die wordt genegeerd wegens het buitensporige karakter ervan.<sup>5</sup>

Het Hof laat deze beschouwingen voor wat ze zijn, en gaat in het arrest direct over tot de kern van de zaak, namelijk of de verwerkingen in kwestie geacht mogen worden te zijn uitgevoerd door de Afdeling bij de uitoefening van zijn rechterlijke taken.

Als eerste pareert het Hof daarbij het meest vergaande argument van eisers, namelijk dat artikel 55, lid 3, AVG in strijd is met het Handvest, omdat het de verwerkingen door rechters aan toezicht door onafhankelijke privacywaakhonden onttrekt, zonder ander toezicht voor te schrijven. Dit verwijt berust volgens het Hof op een onjuiste lezing van overweging 20 van de AVG, dat juist een alternatieve wijze van toezicht suggereert in de vorm van toezicht door specifieke instanties binnen de rechterlijke instanties, “teneinde de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht bij de uitoefening van haar rechterlijke taken, waaronder besluitvorming, te waarborgen”. Zoals te lezen is in het arrest, is dat ook hoe het in Nederland is geregeld.<sup>6</sup>

De vervolgvraag is dan hoe ver deze uitzondering voor verwerkingen bij de uitoefening van rechterlijke taken reikt. Moet deze, zoals de meeste andere uitzonderingen in de AVG, beperkt worden uitgelegd, of, gelet op het belang bij een onafhankelijke rechterlijke macht, ruim? Het Hof kiest in navolging van de AG voor het laatste, onder meer door erop te wijzen dat overweging 20 besluitvorming noemt als slechts een voorbeeld van het soort taak waarop privacywaakhonden geen toezicht mogen uitoefenen. Die ruime uitleg past in de lijn van andere recente zaken (over met name de rechtsstaat in Polen<sup>7</sup>) over rechterlijke onafhankelijkheid, waaruit blijkt dat rechters hun ambt volledig autonoom moeten kunnen vervullen en beschermd tegen inmenging of druk van buitenaf, om daarmee bij justitiabelen elke legitieme twijfel weg te nemen dat de rechter zich niet heeft laten beïnvloeden door factoren van buitenaf. Dat klinkt misschien voor Nederlandse oren als een nogal hypothetisch risico, maar deze zaak toont eigenlijk aan dat dit niet helemaal denkbeeldig is: de Afdeling is per slot van rekening – toevallig – ook de bestuursrechter die zich in Nederland als hoogste rechterlijke instantie uitlaat over hogere beroepen die zien op besluiten van de AP. Handhaving door de AP tegen de Afdeling zou deze taak nodeloos belasten, of in elk geval een schijn van beïnvloeding kunnen wekken.

Waar in andere verwijzingszaken het Hof van Justitie de beoordeling van de concrete feiten aan de nationale rechter pleegt te laten, zet het hier zelf de extra stap door maar meteen te oordelen dat de verstrekking van stukken uit een dossier in het kader van persvoorlichting inderdaad tot de uitoefening van rechterlijke taken behoort. Daarmee laat de uitkomst van het beroep bij de rechtbank zich wel voorspellen: de AP heeft zich in deze zaak terecht niet bevoegd verklaard.

Het arrest maakt echter impliciet ook duidelijk dat hiermee de kous niet per se af is. Het is immers niet zo dat de AVG niet van toepassing op de rechterlijke macht is. Dat blijkt ook uit het antwoord van het Hof op de vervolgvragen van de rechtbank, namelijk of relevant is welke verwerkingen door de rechterlijke organisatie worden uit-

gevoerd en of die uitdrukkelijk wettelijk zijn voorgeschreven. Het Hof antwoordt hierop dat dit niet bepalend is voor de vraag of sprake is van uitoefening van rechterlijke taken, maar mogelijk wel voor de beoordeling van de rechtmatigheid van die verwerkingen onder de AVG. Met andere woorden: het feit dat de AP hierop geen toezicht mag uitoefenen, wil nog niet zeggen dat alle verwerkingen door de rechterlijke macht geoorloofd zijn onder de AVG.

Zoals ook AG Bobek signaleert, roept de toepassing van de AVG op de rechtspraak allerlei vragen op. Volgens Bobek wordt de AVG-soep voor de rechterlijke macht niet zo heet gegeten, omdat de AVG de nodige bijzondere regels en uitzonderingen kent waarop zij een beroep kan doen. Maar dat geldt niet voor alle AVG-regels. Wat moet een rechter bijvoorbeeld met een beginsel als dataminimalisatie, dat een inherente spanning oplevert met de motiveringseis voor rechterlijke uitspraken?<sup>8</sup> In de woorden van Bobek: “rechtspreken is en blijft het nemen van beslissingen op *individueel niveau* waarvoor persoonlijke bijzonderheden en persoonsgegevens in zekere mate nodig zijn, en dat *binnen het publieke forum* moet kunnen plaatsvinden, zeker wat betreft de uitkomst ervan”.<sup>9</sup>

De resterende vraag is wel wat betrokkenen kunnen doen als de rechter hun rechten schendt. Hierop gaat AG Bobek wel, maar het Hof niet in. Bij de in overweging 20 AVG geopperde, ook in Nederland gekozen oplossing van toezicht door specifieke instanties binnen de rechterlijke instanties kan de vraag worden gesteld of die wel voldoet aan de eis van artikel 8 lid 3 van het Handvest, dat toezicht op bescherming van persoonsgegevens eist door een “onafhankelijke autoriteit”. De rechterlijke macht kan weliswaar als onafhankelijk gekwalificeerd worden, maar die kwalificatie is minder vanzelfsprekend als het gaat om de beoordeling van haar eigen functioneren.

Naast de mogelijkheid van een klacht bij het rechterlijke college dat de AVG heeft geschonden, is er natuurlijk ook de mogelijkheid van een aansprakelijkstelling via de burgerlijke rechter, met als inzet een verklaring voor recht dat de AVG geschonden is en/of een veroordeling tot schadevergoeding op grond van artikel 82 AVG. Deze bepaling geeft eenieder die materiële of immateriële schade heeft geleden als gevolg van een AVG-schending, het recht daarvoor een schadevergoeding te ontvangen. In het geval van het hier gestelde datalek zou aanleiding kunnen bestaan voor immateriële schadevergoeding wegens verlies van controle over persoonsgegevens.<sup>10</sup>

Deze situatie lijkt op die waarbij de burgerlijke rechter van een lidstaat moet oordelen over de verkeerde uitleg van Unierecht door een andere nationale rechter. Uit de rechtspraak over dat onderwerp<sup>11</sup> volgt geen eis voor lidstaten om een soort superrechtbank in te stellen die de rechtmatigheid van handelingen van andere rechters kan beoordelen. Bobek onderkent de spanning met het onafhankelijkheidsvereiste uit het Handvest, maar komt tot de conclusie dat een interne beoordeling (dus door andere rechters) van de rechtmatigheid van verwerkingen van persoonsgegevens de enige bruikbare uitweg biedt voor dit dilemma. Wellicht dat deze Nederlandse zaak nog een vervolg krijgt waarin ook dit aspect aan het Hof zal worden voorgelegd.

5 Par. 65.

6 Zie bijv. de Regeling verwerking persoonsgegevens bestuursrechtelijke colleges, zoals genoemd in r.o. 9 van het arrest.

7 Zie de rechtspraak die in r.o. 33 wordt aangehaald.

8 Zie voor een voorbeeld waar uit oogpunt van dataminimalisatie vraagtekens bij kunnen worden geplaatst de motivering van een vonnis Rb. Midden-Neder-

land (vzr.) 23 april 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:1676, waarin zeer uitvoerig uit privé-correspondentie wordt geciteerd.

9 Par. 135 AG conclusie.

10 Zie voor een voorbeeld uit de jurisprudentie van de Afdeling zelf: ECLI:NL:RVS:2020:898.

11 HvJ EU 30 september 2003, C-224/01, ECLI:EU:C:2003:513 (Köbler).