



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
P. MENGOZZI
van 1 februari 2018¹

Zaak C-25/17

**Tietosuojavaltuutettu
tegen
Jehovan todistajat – uskonnollinen yhdyskunta**

[verzoek van de Korkein hallinto-oikeus (hoogste bestuursrechter, Finland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens – Richtlijn 95/46/EG – Werkings sfeer – Begrip ‚activiteiten die met uitsluitend persoonlijke of huishoudelijke doeleinden worden verricht‘ – Gegevens die worden verzameld en verwerkt door leden van een religieuze gemeenschap in het kader van hun verkondigingswerk waarbij zij van deur tot deur gaan – Godsdienstvrijheid – Artikel 10 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Begrip ‚bestand‘ – Begrip ‚voor de verwerking van persoonsgegevens verantwoordelijke‘”

1. Dient de gemeenschap van Jehova's getuigen de voorschriften van het Unierecht inzake de bescherming van persoonsgegevens na te leven op grond dat haar leden bij het verrichten van hun verkondigingswerk, waarbij zij van deur tot deur gaan, genoodzaakt kunnen zijn aantekeningen te maken van de inhoud van hun gesprek, en in het bijzonder van de religieuze oriëntatie van de door hen bezochte personen? Dat is in wezen de inzet van de onderhavige prejudiciële verwijzing.

I. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

2. Uit overweging 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 gegevens² blijkt dat „de beginselen inzake bescherming moeten gelden voor alle verwerkingen van persoonsgegevens zodra de werkzaamheden van de voor de verwerking verantwoordelijke binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht vallen; dat dit niet geldt voor de verwerking van gegevens door een natuurlijke persoon in activiteiten met uitsluitend persoonlijke of huishoudelijke doeleinden, bijvoorbeeld correspondentie en het bijhouden van adressenbestanden”.

¹ Oorspronkelijke taal: Frans.

² PB 1995, L 281, blz. 31.

3. Volgens de bewoordingen van overweging 27 van richtlijn 95/46 „[is] de bescherming van personen zowel op automatische als op niet-automatische verwerking van toepassing [...]; [mag] de reikwijdte van deze bescherming in feite niet afhankelijk [...] zijn van de gebruikte technieken, omdat zulks ernstig gevaar voor ontduiking zou opleveren; [vallen] niettemin wat de niet-automatische verwerking betreft alleen bestanden en geen ongestructureerde dossiers onder de richtlijn [...]; [moet] met name de inhoud van een bestand [...] zijn gestructureerd volgens specifieke criteria met betrekking tot personen, welke criteria de persoonsgegevens gemakkelijk toegankelijk maken; [kunnen] overeenkomstig de definitie in artikel 2, onder c), de verschillende criteria waarmee de elementen van een gestructureerd geheel van persoonsgegevens en de verschillende criteria die de toegang tot dit geheel van gegevens regelen door de lidstaten zelf [...] worden bepaald; [vallen] dossiers of een verzameling dossiers, evenals de omslagen ervan, die niet volgens specifieke criteria gestructureerd zijn in geen geval onder de toepassingsfeer van de onderhavige richtlijn [...]”.

4. Artikel 2 van richtlijn 95/46 luidt:

„In de zin van deze richtlijn wordt verstaan onder:

- a) ‚persoonsgegevens’, iedere informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon, hierna ‚betrokkene’ te noemen; als identificeerbaar wordt beschouwd een persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identificatienummer of van een of meer specifieke elementen die kenmerkend zijn voor zijn of haar fysieke, fysiologische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit;
- b) ‚verwerking van persoonsgegevens’, hierna ‚verwerking’ te noemen, elke bewerking of elk geheel van bewerkingen met betrekking tot persoonsgegevens, al dan niet uitgevoerd met behulp van geautomatiseerde procedés, zoals het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiden of op enigerlei andere wijze ter beschikking stellen, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van gegevens;
- c) ‚bestand van persoonsgegevens’, hierna ‚bestand’ te noemen, elk gestructureerd geheel van persoonsgegevens die volgens bepaalde criteria toegankelijk zijn, ongeacht of dit geheel gecentraliseerd dan wel gedecentraliseerd is of verspreid op een functioneel of geografisch bepaalde wijze;
- d) ‚voor de verwerking verantwoordelijke’, de natuurlijke of rechtspersoon, de overheidsinstantie, de dienst of enig ander lichaam die, respectievelijk dat, alleen of tezamen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt; wanneer het doel van en de middelen voor de verwerking worden vastgesteld bij nationale of communautaire wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen, kan in het nationale of communautaire recht worden bepaald wie de voor de verwerking verantwoordelijke is of volgens welke criteria deze wordt aangewezen;
- e) ‚verwerker’, de natuurlijke of rechtspersoon, de overheidsinstantie, de dienst of enig ander lichaam die, respectievelijk dat ten behoeve van de voor de verwerking verantwoordelijke persoonsgegevens verwerkt;

[...]”

5. Artikel 3 van richtlijn 95/46 bepaalt:

„1. De bepalingen van deze richtlijn zijn van toepassing op de geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, alsmede op de niet-geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn om daarin te worden opgenomen.

2. De bepalingen van deze richtlijn zijn niet van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens:

- die met het oog op de uitoefening van niet binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht vallende activiteiten geschiedt zoals die bedoeld in de titels V en VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie en in ieder geval verwerkingen die betrekking hebben op de openbare veiligheid, defensie, de veiligheid van de staat (waaronder de economie van de staat, wanneer deze verwerkingen in verband staan met vraagstukken van staatsveiligheid), en de activiteiten van de staat op strafrechtelijk gebied;
- die door een natuurlijk persoon in activiteiten met uitsluitend persoonlijke of huishoudelijke doeleinden wordt verricht.”

6. Artikel 8, lid 1, van richtlijn 95/46 bepaalt dat „[d]e lidstaten [...] de verwerking [verbieden] van persoonlijke gegevens waaruit de raciale of etnische afkomst, de politieke opvattingen, de godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging, of het lidmaatschap van een vakvereniging blijkt, alsook de verwerking van gegevens die de gezondheid of het seksuele leven betreffen”. Lid 2, onder d), van dit artikel bepaalt verder dat „[l]id 1 [...] niet van toepassing [is] wanneer: [...] de verwerking wordt verricht door een stichting, een vereniging, of enige andere instantie zonder winstoogmerk die op politiek, levensbeschouwelijk, godsdienstig of vakbondsgebied werkzaam is, in het kader van hun gerechtvaardigde activiteiten en met de nodige garanties, mits de verwerking uitsluitend betrekking heeft op de leden van de stichting, de vereniging of de instantie of op de personen die in verband met haar streefdoelen regelmatige contacten met haar onderhouden, en de gegevens niet zonder de toestemming van de betrokkenen aan derden worden doorgegeven [...]”.

B. Nationaal recht

7. Richtlijn 95/46 is bij henkilötietolaki 523/1999 (wet 523/1999 op de persoonsgegevens) omgezet in Fins recht.

8. § 3, punt 3, van de wet op de persoonsgegevens omschrijft het bestand van persoonsgegevens als „een geheel van persoonsgegevens die op grond van hun doel gegroepeerde informatie vormen, geheel of gedeeltelijk door middel van een geautomatiseerd proces worden verwerkt, of die worden geordend door middel van cartotheken, registers of elke ander soortgelijk ordeningsstelsel waaruit de gegevens over de personen gemakkelijk en zonder onevenredige kosten kunnen worden gehaald”.

9. § 11 van de wet op de persoonsgegevens verbiedt de verwerking van gevoelige gegevens, waaronder de religieuze overtuiging. § 12 van de wet op de persoonsgegevens bepaalt echter dat de verwerking van dergelijke gegevens mogelijk is indien deze gegevens, wanneer zij betrekking hebben op godsdienstige overtuigingen, worden verzameld in het kader van de activiteiten van verenigingen of andere entiteiten die dergelijke overtuigingen verdedigen en indien de gegevens betrekking hebben op de leden van die verenigingen of entiteiten of personen die regelmatige banden met hen hebben in het kader van de doelstellingen van die verenigingen of entiteiten, mits die gegevens niet zonder toestemming van de betrokkene aan derden worden doorgegeven.

10. § 44 van de wet op de persoonsgegevens bepaalt dat de commissie bescherming persoonsgegevens op verzoek van de toezichthouder voor gegevensbescherming de verwerking van persoonsgegevens die in strijd is met deze wet of de op grond daarvan uitgevaardigde regels en voorschriften, kan verbieden en de betrokkenen een termijn kan geven om een einde te maken aan de onrechtmatigheid of de nalatigheid.

II. Hoofdgeding, prejudiciële vragen en procedure bij het Hof

11. Op 17 september 2013 heeft de Finse commissie gegevensbescherming (hierna: „commissie”) op verzoek van de Tietosuojavaltuutettu (toezichthouder voor gegevensbescherming, Finland, appellant in het hoofdgeding) een besluit vastgesteld waarbij het de religieuze gemeenschap van Jehova’s getuigen (geïntimeerde in het hoofdgeding; hierna ook: „gemeenschap”) verboden werd in het kader van hun verkondigingswerk, waarbij zij van deur tot deur gaan, persoonsgegevens te verzamelen of te verwerken zonder de wettelijke voorwaarden voor de verwerking van persoonsgegevens van de wet op de persoonsgegevens na te leven. De commissie was van mening dat de gemeenschap en haar leden in de zin van de wet op de persoonsgegevens verantwoordelijk waren voor de verwerking van gevoelige persoonsgegevens. Het besluit bepaalde dat de gemeenschap over een termijn van zes maanden beschikte om de wettelijke voorwaarden na te leven.

12. De gemeenschap heeft dat besluit aangevochten bij de rechter in eerste aanleg op grond dat het gegevensverwerking voor strikt persoonlijke doeleinden in de zin van de wet op de persoonsgegevens betrof. Bij vonnis van 18 december 2014 heeft die rechter het besluit van de commissie vernietigd op grond dat de gemeenschap niet verantwoordelijk was voor een onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens.

13. De toezichthouder voor gegevensbescherming heeft bij de verwijzende rechter hoger beroep ingesteld tot vernietiging van het vonnis van 18 december 2014.

14. De verwijzende rechter beschrijft de werkzaamheden van de leden van de gemeenschap als volgt. Bij hun verkondigingswerk gaan haar leden langs de deuren en maken zij aantekeningen over hun ontmoetingen met personen die zij, in beginsel, niet kennen. De gegevens worden verzameld als geheugensteun om nuttige informatie voor een later bezoek terug te vinden. De aldus bezochte personen, van wie de gegevens in de aantekeningen van de leden van de gemeenschap worden vermeld, worden niet ingelicht over het feit dat hun persoonsgegevens worden verzameld en verwerkt. De drager van deze gegevensverzameling is een register of cartotheek. De betrokken gegevens zijn de naam, het adres en een samenvatting van de inhoud van het gesprek, die met name betrekking heeft op de religieuze overtuiging en de gezinssituatie. Volgens de verwijzende rechter organiseert de gemeenschap het verkondigingswerk aldus dat zij de zones in kaart brengt en de gebieden opdeelt waarbinnen de leden hun evangelisatiewerk moeten verrichten. De kerkgemeenten houden registers bij over de verkondigers, waarin het aantal door hen verspreide publicaties wordt vermeld, alsook de tijd die elk lid aan verkondigingswerk besteedt.

15. De gemeenschap heeft reeds een door haar uitgegeven publicatie gebruikt om instructies voor het maken van aantekeningen te verspreiden.³ De gegevens werden oorspronkelijk aan de hand van formulieren verzameld. De aansporing van de gemeenschap om daarvan gebruik te maken is achterwege gebleven na een aanbeveling in die zin van de toezichthouder voor gegevensbescherming. Verder houden de gemeenten van de gemeenschap een zogenaamde „verbodslijst” bij, waarop de personen worden vermeld die hebben meegedeeld dat zij geen bezoek meer willen ontvangen van de leden van die gemeenschap. Volgens de toezichthouder voor gegevensbescherming is die lijst in overeenstemming met de wet op de persoonsgegevens.

16. De toezichthouder voor gegevensbescherming voert voor de verwijzende rechter aan dat de door de leden van de gemeenschap tijdens hun verkondigingswerk verzamelde gegevens een bestand vormen, aangezien zij hetzelfde doel hebben en zij worden genoteerd als geheugensteun voor een later bezoek. De gegevensverwerking op basis van de persoonlijke aantekeningen wordt strikt gestuurd en

³ De verwijzende rechter vermeldt in dat verband twee artikelen die in november 2011 en juni 2012 zijn verschenen in het tijdschrift *Onze Koninkrijksdienst*.

georganiseerd door de gemeenschap zelf, die daadwerkelijk controle over de gegevensverzameling en -verwerking uitoefent. De gemeenschap en haar leden moeten bij het maken van persoonlijke aantekeningen tijdens hun verkondigingswerk samen als „voor de gegevensverwerking verantwoordelijke” worden beschouwd, aldus de toezichthouder voor gegevensbescherming.

17. De gemeenschap stelt dat het verkondigingswerk, waarbij het lid eventueel aantekeningen maakt, onder de persoonlijke geloofsbeoefening valt. Betoogd wordt dat de gemaakte aantekeningen volledig persoonlijk zijn. Het maken van aantekeningen en de eventuele daaropvolgende verwerking van de verzamelde gegevens vinden onafhankelijk van het bestaan van de gemeenschap plaats, die weliswaar erkent dat zij aanbevelingen geeft, alsook spirituele instructies over de plicht van elk lid om deel te nemen aan het evangelisatiewerk, maar stelt dat zij geen controle uitoefent. De aantekeningen van de leden worden niet als zodanig doorgegeven aan de gemeenschap, die er geen toegang toe heeft. Er bestaat geen systeem dat de gegevens samenvoegt en op basis waarvan opzoeken kunnen gebeuren. De gemeenschap weet niet wie van haar leden na afloop van zijn bezoeken aantekeningen maakt. Het verzamelen van gegevens heeft slechts betrekking op via publieke bronnen toegankelijke gegevens, zoals het telefoonboek, en de gegevens worden vernietigd wanneer zij geen nut meer hebben. De op louter individueel en persoonlijk initiatief van de leden verzamelde gegevens vormen geen bestand, en de gemeenschap kan niet als voor de verwerking van persoonsgegevens verantwoordelijke worden beschouwd. Aangevoerd wordt dat dit trouwens het oordeel is van de Deense, de Nederlandse en de Noorse autoriteiten, volgens welke autoriteiten de activiteiten die in het hoofdgeding aan de orde zijn, niet binnen de werkingssfeer van de nationale wetgeving betreffende de verzameling en verwerking van persoonsgegevens vallen, dan wel niet in strijd zijn met die wetgeving.

18. Volgens de verwijzende rechter moet dus in de eerste plaats de werkingssfeer van de wet op de persoonsgegevens worden bepaald, die overeenkomt met de werkingssfeer van richtlijn 95/46.⁴ In het licht van de rechtspraak van het Hof valt het verzamelen en verwerken van persoonsgegevens in het kader van een geloofsbeoefening zoals verkondigingswerk niet onder de uitsluiting van artikel 3, lid 2, eerste streepje, van richtlijn 95/46, maar blijft er onzekerheid bestaan met betrekking tot de vraag of verkondigingswerk kan worden aangemerkt als een activiteit die met uitsluitend persoonlijke of huishoudelijke doeleinden wordt verricht in de zin van artikel 3, lid 2, tweede streepje, van richtlijn 95/46. De verwijzende rechter vraagt zich in het kader van die beoordeling af wat de gevolgen zijn van het bepaalde in overweging 12 van richtlijn 95/46, gelet op het feit dat de verzamelde gegevens verder lijken te gaan dan die welke gewoonlijk worden verzameld voor het bijhouden van een adresboek, met name aangezien zij gevoelig kunnen zijn en worden verzameld met betrekking tot voor de leden onbekende personen, vervolgens gelet op de precisering in overweging 18 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/EG⁵, en ten slotte gelet op de rol van de gemeenschap. De verwijzende rechter veronderstelt dat voor de bepaling van de werkingssfeer van artikel 3, lid 2, tweede streepje, van richtlijn 95/46 een afweging moet worden gemaakt tussen het fundamentele recht op de eerbiediging van het privéleven en de niet minder fundamentele vrijheid van godsdienst, waarvan het verkondigingswerk een uitdrukking is.

19. In de tweede plaats verzoekt de verwijzende rechter om uitlegging van het begrip „bestand” in de zin van artikel 2, onder c), van richtlijn 95/46. Vallen de in het hoofdgeding aan de orde zijnde activiteiten niet onder de uitsluiting van artikel 3, lid 2, tweede streepje, van die richtlijn, dan is de richtlijn, als er geen sprake is van geautomatiseerde verwerking van de betrokken gegevens, immers

⁴ De verwijzende rechter haalt in dit verband de arresten van 20 mei 2003, Österreichischer Rundfunk e.a. (C-465/00, C-138/01 en C-139/01, EU:C:2003:294), en 6 november 2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596), aan.

⁵ PB 2016, L 119, blz. 1. Volgens de bewoordingen van die overweging is de verordening niet van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens door een natuurlijke persoon „in het kader van een louter persoonlijke of huishoudelijke activiteit die als zodanig geen enkel verband houdt met een beroeps- of handelsactiviteit”. Ik wijs er meteen op dat verordening 2016/679, zoals in artikel 99 ervan is bepaald, slechts vanaf 25 mei 2018 van toepassing is. Bijgevolg zal mijn analyse gericht zijn op richtlijn 95/46, waarop de aan het Hof voorgelegde prejudiciële vragen expliciet betrekking hebben.

slechts van toepassing wanneer die gegevens in een „bestand” zijn opgenomen. De verwijzende rechter wijst in die context op het met de aantekeningen van de leden nagestreefde gemeenschappelijke doel, namelijk het dienen als geheugensteun en het vergemakkelijken van het opzoeken van de gegevens van personen bij een later bezoek.

20. Ten slotte wil de verwijzende rechter in de derde plaats vernemen of de gemeenschap, alleen of samen met haar leden, als „voor de verwerking verantwoordelijke” in de zin van artikel 2, onder d), van richtlijn 95/46 kan worden aangemerkt wanneer zij weliswaar vooralsnog geen opdrachten of schriftelijke instructies heeft gegeven, maar daadwerkelijk controle lijkt uit te oefenen over de gegevensverzameling. Dit begrip „voor de verwerking verantwoordelijke” lijkt in de rechtspraak van het Hof een ruime definitie te krijgen.⁶ De verwijzende rechter erkent dat de gemeenschap mogelijkweliswaar geen toegang heeft tot de verzamelde gegevens, maar benadrukt in het bijzonder de rol die de gemeenschap vervult door het verkondigingswerk, waarbij van deur tot deur wordt gegaan, aan te moedigen, alsook het feit dat zij haar leden in het verleden reeds instructies heeft gegeven over het verzamelen van gegevens en hen daartoe formulieren heeft verstrekt.

21. Tegen deze achtergrond heeft de Korkein hallinto-oikeus (hoogste bestuursrechter, Finland) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof bij verwijzingsbeslissing, ingekomen ter griffie op 19 januari 2017, de volgende prejudiciële vragen gesteld:

- „1) Dienen de in artikel 3, lid 2, eerste en tweede streepje, van [...] richtlijn [95/46] vermelde situaties waarin de richtlijn niet van toepassing is, aldus te worden opgevat dat het verzamelen en verwerken van persoonsgegevens door leden van een geloofsgemeenschap in het kader van hun verkondigingswerk, waarbij zij van deur tot deur gaan, niet binnen de werkingssfeer van de richtlijn valt? Welke betekenis komt bij de beoordeling van de toepasselijkheid van de richtlijn toe aan het feit dat de geloofsgemeenschap en haar gemeenten het verkondigingswerk in het kader waarvan de gegevens worden verzameld organiseren, alsook aan het feit dat het tegelijk gaat om de persoonlijke geloofsbeoefening door de leden van de geloofsgemeenschap?
- 2) Dient de definitie van het begrip ‚bestand’ in artikel 2, onder c), van [...] richtlijn [95/46], mede gelet op de overwegingen 26 en 27 van deze richtlijn, aldus te worden uitgelegd dat de totaliteit van de persoonsgegevens die in het kader van het hierboven beschreven verkondigingswerk, waarbij van deur tot deur wordt gegaan, op niet-geautomatiseerde wijze worden verzameld (namen, adressen en eventueel ook andere gegevens en kenmerken van de betrokken persoon),
 - a) geen dergelijk bestand vormt, omdat het hierbij niet gaat om specifieke cartotheken, registers of soortgelijke ordeningssystemen die het opzoeken vergemakkelijken in de zin van de definitie van de Finse wet op de persoonsgegevens, of
 - b) wel een dergelijk bestand vormt, omdat uit de gegevens – gelet op hun doel – gemakkelijk en zonder onevenredige kosten daadwerkelijk de voor later gebruik benodigde informatie kan worden gehaald, zoals in de Finse wet op de persoonsgegevens is bepaald?
- 3) Dient de in artikel 2, onder d), van [...] richtlijn [95/46] vermelde zinsnede ‚die, respectievelijk dat, alleen of tezamen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt’ aldus te worden uitgelegd dat een geloofsgemeenschap die een activiteit waarbij persoonsgegevens worden verzameld organiseert (onder andere door de gebieden op te delen waarbinnen de verkondigers hun werk moeten verrichten, door het verkondigingswerk te monitoren en door registers bij te houden van personen die niet willen dat verkondigers hen bezoeken), in verband met deze activiteit van haar leden kan worden aangemerkt als

⁶ De verwijzende rechter vermeldt hier het arrest van 13 mei 2014, Google Spain en Google (C-131/12, EU:C:2014:317).

verantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens, ondanks het feit dat de geloofsgemeenschap aanvoert dat enkel de individuele verkondigers toegang hebben tot de genoteerde informatie?

- 4) Moet het voornoemde artikel 2, onder d), aldus worden uitgelegd dat de geloofsgemeenschap slechts als voor de verwerking verantwoordelijke kan worden aangemerkt indien zij andere specifieke maatregelen – zoals het geven van opdrachten of schriftelijke instructies – neemt waarmee zij de verzameling van gegevens stuurt, of volstaat het dat de geloofsgemeenschap daadwerkelijk een rol speelt bij de sturing van de activiteiten van haar leden?”

22. In de onderhavige zaak hebben geïntimeerde in het hoofdgeding, de Finse, de Tsjechische en de Italiaanse regering, alsook de Europese Commissie schriftelijke opmerkingen ingediend.

23. De toezichthouder voor gegevensbescherming, geïntimeerde in het hoofdgeding, de Finse regering en de Commissie hebben ter terechtzitting van het Hof van 28 november 2017 mondelinge opmerkingen gemaakt.

III. Analyse

A. *Bevoegdheid van het Hof*

24. In de onderhavige prejudiciële verwijzing betwist geïntimeerde in het hoofdgeding ten eerste de feiten zoals de toezichthouder voor gegevensbescherming deze heeft vastgesteld en zoals de verwijzende rechter deze voorstelt. De gemeenschap stelt dat het Hof het arrest Meilicke⁷ moet toepassen en niet mag antwoorden op de door de Korkein hallinto-oikeus gestelde vragen.

25. In dat arrest heeft Hof de „spelregels” van de prejudiciële dialoog in herinnering gebracht. Hoewel het Hof in beginsel verplicht is de vragen te beantwoorden van de nationale rechter, die als enige rechtstreeks kennis heeft van de feiten van de zaak en dus het best in staat is om te beoordelen of een prejudiciële beslissing nodig is om uitspraak te kunnen doen, kan het niettemin zijn eigen bevoegdheid toetsen om zich ervan te vergewissen dat zijn prejudiciële beslissing daadwerkelijk zal bijdragen, niet aan de formulering van adviezen over algemene of hypothetische vraagstukken, maar aan de rechtsbedeling in de lidstaten. Het staat dus aan de nationale rechter de feiten van de zaak aldus vast te stellen dat het Hof kennis kan nemen van alle gegevens, zowel feitelijk als rechtens, die voor de verlangde uitlegging van het Unierecht van belang kunnen zijn.⁸ In het arrest Meilicke⁹ was het Hof juist van oordeel dat het werd verzocht zich uit te spreken over een vraagstuk van hypothetische aard, zonder dat het beschikte over de gegevens feitelijk en rechtens die voor het Hof noodzakelijk waren om een nuttig antwoord te geven op de gestelde vragen, en heeft het de zaak zonder beslissing afgedaan.

26. Met het invoeren van deze rechtspraak miskent geïntimeerde in het hoofdgeding niet dat er in beginsel een sterk vermoeden bestaat dat de prejudiciële vragen van de verwijzende rechter relevant zijn, en dat het Hof slechts in uitzonderlijke gevallen weigert deze vragen te beantwoorden.¹⁰ In het aan het Hof voorgelegde dossier in de onderhavige zaak, en met name in de verwijzingsbeslissing, is er echter geen sprake van zodanige leemten dat het Hof de grenzen van zijn taak te buiten gaat als

⁷ Arrest van 16 juli 1992 (C-83/91, EU:C:1992:332).

⁸ Zie arrest van 16 juli 1992, Meilicke (C-83/91, EU:C:1992:332, punt 26).

⁹ Arrest van 16 juli 1992 (C-83/91, EU:C:1992:332).

¹⁰ Zie arresten van 18 juni 1998, Corsica Ferries France (C-266/96, EU:C:1998:306, punt 27); 28 september 2006, Gasparini e.a. (C-467/04, EU:C:2006:610, punt 44), en 20 oktober 2011, Interedil (C-396/09, EU:C:2011:671, punt 23).

het zou beslissen de prejudiciële vragen van de verwijzende rechter te beantwoorden.¹¹ Het staat in ieder geval aan de verwijzende rechter om, als dit tot zijn functie behoort¹², de feiten definitief vast te stellen. De in de verwijzingsbeslissing vermelde feiten zijn in elk geval voldoende om het Hof in staat te stellen met volledige kennis van zaken uitspraak te doen.¹³

B. Prejudiciële vragen

1. Eerste vraag

27. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de bepalingen van richtlijn 95/46 niet van toepassing zijn op de activiteiten van de leden van de gemeenschap van Jehova's getuigen ingevolge artikel 3, lid 2, eerste streepje, van die richtlijn. Geïntimeerde in het hoofdgeding stelt in dit verband dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde activiteiten, die betrekking hebben op de vrijheid van godsdienst en de vrijheid om zijn godsdienst op private en vreedzame wijze te belijden, onder de in die bepaling opgenomen uitsluiting vallen. De verwijzende rechter wenst tevens te vernemen of ten aanzien van die activiteiten het bepaalde in richtlijn 95/46 niet geldt op grond van artikel 3, lid 2, tweede streepje, van de richtlijn, dat de verwerking van persoonsgegevens die „door een natuurlijk persoon in activiteiten met *uitsluitend persoonlijke of huishoudelijke doeleinden*”¹⁴ wordt verricht, uitsluit van de werkingssfeer van de richtlijn.

a) Verklondigingswerk is niet uitgesloten van de werkingssfeer van richtlijn 95/46 op grond van artikel 3, lid 2, eerste streepje, ervan

28. Artikel 3, lid 2, eerste streepje, van richtlijn 95/46 bepaalt dat de richtlijn niet van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens „die met het oog op de uitoefening van niet binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht vallende activiteiten geschiedt zoals die bedoeld in de titels V en VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie en in ieder geval verwerkingen die betrekking hebben op de openbare veiligheid, defensie, de veiligheid van de staat (waaronder de economie van de staat, wanneer deze verwerkingen in verband staan met vraagstukken van staatsveiligheid), en de activiteiten van de staat op strafrechtelijk gebied”. De stelling van geïntimeerde in het hoofdgeding is in wezen dat er bij verklondigingswerk, in het kader waarvan de gegevens van de door de leden van de gemeenschap bezochte personen worden verzameld en verwerkt, sprake is van niet onder het Unierecht vallende activiteiten als bedoeld in die bepaling.¹⁵ De Italiaanse regering beroept zich op artikel 17 VWEU, dat de lidstaten de exclusieve bevoegdheid geeft om voorschriften vast te stellen voor religieuze organisaties, en komt aldus tot dezelfde conclusie als geïntimeerde in het hoofdgeding.

¹¹ Zie a contrario arrest van 16 juli 1992, Meilicke (C-83/91, EU:C:1992:332, punt 33).

¹² De verwijzende rechter is immers een hogere rechterlijke instantie, waarvan het toezicht op de door de rechter in eerste aanleg vastgestelde feiten beperkt kan zijn.

¹³ In dit verband kan de onderhavige zaak, anders dan geïntimeerde in het hoofdgeding aanvoert, niet worden vergeleken met die welke aanleiding heeft gegeven tot het arrest Benedetti [arrest van 3 februari 1977 (52/76, EU:C:1977:16)], welke zaak werd gekenmerkt door een chronisch gebrek aan nauwkeurigheid en gedetailleerde vaststelling van de feiten [zie arrest van 3 februari 1977, Benedetti (52/76, EU:C:1977:16, punten 10, 14, 16, 19 en 22)] waardoor het Hof zijn taak niet correct en nuttig kon uitoefenen. Bovendien bestaat er geen twijfel over het feit dat geïntimeerde in het hoofdgeding de hoedanigheid van partij in het hoofdgeding heeft en dat zij de gelegenheid heeft gekregen uitleg te verschaffen, aangezien zij zelf aan de oorsprong ligt van de procedure bij de rechter in eerste aanleg, die – zoals reeds is aangegeven – haar vordering gegrond heeft verklaard [zie a contrario arrest van 3 februari 1977, Benedetti (52/76, EU:C:1977:16, punt 12)].

¹⁴ Cursivering van mij.

¹⁵ Ten bewijze dat artikel 3, lid 2, eerste streepje, van richtlijn 95/46 niet alleen de in de titels V en VI VEU bedoelde activiteiten uitsluit, maar in ruimere zin ook alle activiteiten die niet binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, beroept geïntimeerde in het hoofdgeding zich op de bewoordingen van artikel 2, lid 2, van verordening 2016/679. Naar mijn mening is de precisering in artikel 2, lid 2, onder a), van verordening 2016/679 echter vrij overbodig, aangezien bepalingen van Unierecht sowieso niet kunnen gelden buiten de werkingssfeer van het Unierecht.

29. Om te beginnen moet eraan worden herinnerd dat uit vaste rechtspraak van het Hof blijkt dat richtlijn 95/46 haar werkingssfeer „zeer ruim” omschrijft door de toepasselijkheid van de beschermingsregels met name niet afhankelijk te stellen van de vraag of de verwerking daadwerkelijk verband houdt met het vrije verkeer tussen lidstaten.¹⁶ Bovendien heeft het Hof er ook aan herinnerd dat de richtlijn geen verdere beperking van haar werkingssfeer toelaat dan de in artikel 3 ervan vermelde uitsluitingen.¹⁷ Gelet op het doel van richtlijn 95/46 om een hoog niveau van bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van natuurlijke personen, en met name van hun privéleven, bij de verwerking van persoonsgegevens te waarborgen¹⁸, vereist die bescherming dat „de uitzonderingen op de bescherming van persoonsgegevens en de beperkingen ervan binnen de grenzen van het strikt noodzakelijke blijven”¹⁹. Artikel 3, lid 2, eerste streepje, van richtlijn 95/46 moet zoals elke uitzonderingsbepaling eng worden uitgelegd.

30. Het Hof heeft voorts geoordeeld dat „[d]e in artikel 3, lid 2, eerste streepje, van richtlijn 95/46 als voorbeeld genoemde activiteiten [...] telkens specifieke activiteiten van de staten of de overheidsdiensten [zijn] en [...] met de activiteiten van particulieren niets van doen [hebben]”.²⁰ Het heeft vervolgens aangegeven dat die activiteiten „[...] tot afbakening van het toepassingsgebied van de daarin geregelde uitzondering [dienen], zodat die uitzondering enkel geldt voor activiteiten die daarin dus uitdrukkelijk zijn vermeld of die in dezelfde categorie kunnen worden ondergebracht (ejusdem generis)”.²¹

31. Het Hof heeft in een zaak die betrekking had op de activiteiten van een catecheet in een gemeente in Zweden waarbij sprake was van het creëren van een internetpagina met informatie voor gemeentelieden die hun belijdenis wilden doen, met name geoordeeld dat „[v]rijwilligerswerk of religieuze activiteiten, zoals door [verzoekster in het toenmalige hoofdgeding] zijn uitgeoefend, [...] niet gelijk te stellen [zijn] met de in artikel 3, lid 2, eerste streepje, van richtlijn 95/46 genoemde activiteiten en [...] dus niet onder die uitzondering [vallen]”²². Hoewel advocaat-generaal Tizzano in zijn conclusie met betrekking tot die zaak het tegendeel had aangevoerd, was dit niet wegens de religieuze aard van de context waarin de activiteiten van verzoekster in het toenmalige hoofdgeding plaatsvonden, maar wegens het ontbreken van een winstoogmerk, een grensoverschrijdend aspect en een arbeidsverhouding, anders gezegd het ontbreken van een band tussen die activiteiten en de uitoefening van de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden.²³ Met zijn arrest Lindqvist²⁴ heeft het Hof niet alleen geoordeeld dat het gelet op het wezenlijke doel van richtlijn 95/46 niet nodig was om vóór de toepassing van die richtlijn na te gaan of de betrokken activiteiten het vrije verkeer tussen lidstaten rechtstreeks beïnvloedden²⁵, maar ook, tenminste stilzwijgend, erkend dat bij de activiteiten van verzoekster in het toenmalige hoofdgeding, die volledig zagen op de uitoefening van haar vrijheid van godsdienst, veeleer sprake was van „activiteiten van particulieren” dan van „activiteiten van de staten of de overheidsdiensten”²⁶, welke activiteiten als enige onder de in artikel 3, lid 2, eerste streepje, van richtlijn 95/46 neergelegde uitsluiting vallen.

16 Arrest van 20 mei 2003, Österreichischer Rundfunk e.a. (C-465/00, C-138/01 en C-139/01, EU:C:2003:294, punt 43).

17 Arrest van 16 december 2008, Satakunnan Markkinapörssi en Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, punt 46).

18 Zie arresten van 13 mei 2014, Google Spain en Google (C-131/12, EU:C:2014:317, punt 66 en aldaar aangehaalde rechtspraak); 11 december 2014, Ryneš (C-212/13, EU:C:2014:2428, punt 27), en 9 maart 2017, Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, punt 37).

19 Arrest van 11 december 2014, Ryneš (C-212/13, EU:C:2014:2428, punt 28). Zie ook arrest van 6 oktober 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, punt 92).

20 Arrest van 6 november 2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, punt 43).

21 Arrest van 6 november 2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, punt 44).

22 Arrest van 6 november 2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, punt 45).

23 Zie conclusie van advocaat-generaal Tizzano in de zaak Lindqvist (C-101/01, EU:C:2002:513, punten 36 e.v. en 44).

24 Arrest van 6 november 2003 (C-101/01, EU:C:2003:596).

25 Arrest van 6 november 2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, punt 42).

26 Overeenkomstig de door het Hof in punt 43 van het arrest van 6 november 2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596), gebruikte bewoordingen.

32. Vormt de invoeging van artikel 17 VWEU door het Verdrag van Lissabon een nieuwe factor die de uitlegging die het Hof in het arrest Lindqvist²⁷ heeft gegeven, kan wijzigen?

33. Ik denk het niet.

34. In dit verband is het nuttig eraan te herinneren dat de aandacht van het Hof ten tijde van de uitspraak van dat arrest reeds noodzakelijkerwijs uitging naar het feit dat het hoofdgeding betrekking had op een godsdienstige activiteit. Het Hof was bovendien bekend met de aan het Verdrag van Amsterdam gehechte Verklaring nr. 11 betreffende de status van kerken en niet-confessionele organisaties²⁸, op grond waarvan de Unie reeds had toegezegd de status die kerken en religieuze verenigingen of gemeenschappen in de lidstaten op grond van het nationale recht genoten, te eerbiedigen en daaraan geen afbreuk te doen. Het lijkt moeilijk te verdedigen dat de wetgever de activiteiten van particulieren in verband met de vrijheid van godsdienst heeft willen uitsluiten van de werkingssfeer van richtlijn 95/46 op grond van artikel 3, lid 2, eerste streepje, terwijl hij enkele bepalingen verderop een specifieke regeling heeft vastgesteld voor de gegevensverwerking door een religieuze organisatie.²⁹ Daartegen kan echter worden ingebracht dat richtlijn 95/46 vóór de aan het Verdrag van Amsterdam gehechte Verklaring nr. 11 is vastgesteld. Erkend moet evenwel worden dat de Uniewetgever, ook na de invoeging in het Verdrag van artikel 17 VWEU, dat in wezen in herinnering wordt gebracht in overweging 165 van verordening 2016/679, in die richting is voortgegaan en geen tegenstrijdigheid heeft gezien tussen enerzijds de erkenning van de status van de religieuze gemeenschappen zoals deze door de lidstaten is vastgesteld, en anderzijds de bevestiging van de omstandigheid dat voor gegevensverwerking door die gemeenschappen een bijzondere regeling geldt.³⁰ In ieder geval kan ik moeilijk begrijpen hoe de uitsluiting van religieuze activiteiten, althans van activiteiten als in het hoofdgeding, van de werkingssfeer van artikel 3, lid 2, eerste streepje, van richtlijn 95/46 een bedreiging kan vormen voor de door de lidstaten bepaalde „status” van religieuze gemeenschappen.³¹

35. Dientengevolge vallen de in het hoofdgeding aan de orde zijnde activiteiten niet onder de uitsluiting van artikel 3, lid 2, eerste streepje, van richtlijn 95/46.

b) Verkondigingswerk is niet uitgesloten van de werkingssfeer van richtlijn 95/46 op grond van artikel 3, lid 2, tweede streepje, ervan

36. Artikel 3, lid 2, tweede streepje, van richtlijn 95/46 bepaalt letterlijk dat de bepalingen van deze richtlijn niet van toepassing zijn op de verwerking van persoonsgegevens „die door een natuurlijk persoon in activiteiten met *uitsluitend* persoonlijke of huishoudelijke doeleinden wordt verricht”³².

37. Om te beginnen moet de door geïntimeerde in het hoofdgeding ter terechtzitting voorgestane uitlegging worden afgewezen. Volgens die uitlegging moet de vraag of sprake is van activiteiten van persoonlijke of huishoudelijke aard als bedoeld in die bepaling, worden beoordeeld vanuit het oogpunt van de persoon van wie de gegevens worden verzameld. Betoogd wordt dat de leden-verkondigers van

²⁷ Arrest van 6 november 2003 (C-101/01, EU:C:2003:596).

²⁸ PB 1997, C 340, blz. 133.

²⁹ Zie artikel 8, lid 2, onder d), van richtlijn 95/46.

³⁰ Zie artikel 9, lid 2, onder d), van verordening 2016/679 alsook artikel 91 van die verordening, dat uitdrukkelijk bepaalt dat religieuze verenigingen, wat de naleving van de voorschriften inzake gegevensbescherming betreft, zijn onderworpen aan toezicht door een onafhankelijke toezichthoudende autoriteit.

³¹ Ik wil in dit verband opmerken dat religieuze aangelegenheden, in beginsel en als zodanig, niet aan de werking van het Unierecht ontsnappen, maar dat dit recht regels ontwikkelt waarbij, om slechts enkele voorbeelden te noemen, de vrijheid van geloof en religieuze meningsuiting van personen op de werkplek wordt beschermd [zie laatstelijk arresten van 14 maart 2017, Bougnaoui en ADDH (C-188/15, EU:C:2017:204), en 14 maart 2017, G4S Secure Solutions (C-157/15, EU:C:2017:203)] en de activiteiten van kerken aan het mededingingsrecht worden onderworpen wanneer die activiteiten geen strikt religieus doel hebben [zie arrest van 27 juni 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, punt 43)].

³² Cursivering van mij.

de gemeenschap naar de woonplaats van de „bezochte” personen gaan, zodat de betrokken activiteiten noodzakelijkerwijs huishoudelijk zijn. Het Hof heeft nooit een dergelijke aanpak gehanteerd bij de beoordeling of activiteiten „persoonlijk of huishoudelijk” waren in de zin van artikel 3, lid 2, tweede streepje, van richtlijn 95/46. Het heeft de aard van de activiteiten *steeds* beoordeeld vanuit het oogpunt van de persoon die de persoonsgegevens verzamelt of, in ruimere zin, verwerkt.³³

38. Vervolgens dient erop te worden gewezen dat de hiervoor vermelde vaststelling dat de in artikel 3, lid 2, eerste streepje, van richtlijn 95/46 neergelegde uitsluiting van de werkingssfeer van de richtlijn eng moet worden uitgelegd³⁴, ook geldt voor de uitlegging van het tweede streepje ervan.

39. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt bovendien dat het voor de strekking van artikel 3, lid 2, tweede streepje, van richtlijn 95/46 nuttig is om te kijken naar overweging 12 van de richtlijn, waarin de correspondentie en het bijhouden van adressenbestanden als voorbeelden worden vermeld van het verwerken van gegevens door een natuurlijke persoon in activiteiten met uitsluitend persoonlijke of huishoudelijke doeleinden.³⁵ „Die uitzondering moet derhalve aldus worden uitgelegd, dat zij uitsluitend betrekking heeft op activiteiten die tot het persoonlijke of gezinsleven van particulieren behoren”³⁶, dus indien de verwerking „wordt verricht voor uitsluitend de persoonlijke of huishoudelijke doeleinden van degene die de gegevens verwerkt”³⁷. Het Hof oordeelt dat dit kennelijk niet het geval is bij de verwerking van persoonsgegevens „die bestaat in hun openbaarmaking op internet waardoor die gegevens voor een onbepaald aantal personen toegankelijk worden gemaakt”³⁸ of „die tot doel [heeft] de verzamelde gegevens ter kennis te brengen van een onbestemd aantal personen”³⁹. Alles wat „buiten de privésfeer geraakt van degene die [...] gegevens verwerkt”, kan dan ook niet worden beschouwd als een activiteit die met uitsluitend persoonlijke of huishoudelijke doeleinden wordt verricht in de zin van artikel 3, lid 2, tweede streepje, van richtlijn 95/46.⁴⁰

40. Uit de feiten zoals zij door de verwijzende rechter aan het Hof zijn voorgesteld, blijkt dat verkondigingswerk waarbij sprake is van het verzamelen van de persoonsgegevens van de bezochte personen, in ieder geval de huishoudelijke sfeer van degene die de gegevens verwerkt, te buiten gaat aangezien verkondigingswerk zich per definitie kenmerkt door het in contact treden met in beginsel onbekende personen die het geloof van de verkondiger niet delen. In tegenstelling tot bijvoorbeeld het bijhouden van een adressenlijst leidt verkondigingswerk noodzakelijkerwijs tot een „confrontatie” met de wereld buiten de verkondiger en zijn gezin. Ook de aard van de verzamelde gegevens – waaronder de gegevens die een verhoogde bescherming genieten in de zin van richtlijn 95/46⁴¹ – pleit voor een duidelijk onderscheid met het in overweging 12 van richtlijn 95/46 vermelde voorbeeld.

41. Uit die feiten volgt verder dat de blijkens de bewoordingen van de eerste prejudiciële vraag aan de religieuze gemeenschap en haar gemeenten toebedeelde rol van organisator van het verkondigingswerk noodzakelijkerwijs tot de conclusie leidt dat naast de huishoudelijke sfeer, ook de privésfeer van de personen die verkondigingswerk doen, te buiten wordt gegaan.

33 Zie arrest van 11 december 2014, Ryneš (C-212/13, EU:C:2014:2428, punten 31 en 33).

34 Zie punt 29 van deze conclusie.

35 Zie arresten van 6 november 2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, punt 46), en 16 december 2008, Satakunnan Markkinapörssi en Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, punt 43).

36 Arrest van 6 november 2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, punt 47).

37 Arrest van 11 december 2014, Ryneš (C-212/13, EU:C:2014:2428, punt 31).

38 Arrest van 6 november 2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, punt 47).

39 Arrest van 16 december 2008, Satakunnan Markkinapörssi en Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, punt 44).

40 Arrest van 11 december 2014, Ryneš (C-212/13, EU:C:2014:2428, punt 33). Ik wil er hier op wijzen dat ik de verwarring die het gevolg is van overweging 18 van verordening 2016/679, zeer betreuenswaardig vind. In die overweging staat te lezen dat een persoonlijke of huishoudelijke activiteit „als zodanig geen enkel verband houdt met een beroeps- of handelsactiviteit”. Dit kan de indruk wekken dat activiteiten die geen beroeps- of handelsactiviteiten zijn, noodzakelijkerwijs persoonlijk of huishoudelijk zijn en bijgevolg niet binnen de werkingssfeer van de verordening vallen. Een dergelijke uitlegging zou het door het Unierecht geboden beschermingsniveau duidelijk in gevaar brengen, aangezien bijvoorbeeld elke vorm van vrijwilligerswerk van de werkingssfeer van verordening 2016/679 zou zijn uitgesloten.

41 Zie artikel 8, lid 1, van richtlijn 95/46.

42. Gelet op de gemeenschapsdimensie van verkondigingswerk⁴² en het feit dat dit noodzakelijkerwijs betekent dat de persoon die de gegevens in die context verwerkt, buiten zijn privé- en gezinssfeer treedt om personen die geen deel uitmaken van zijn intieme kring, thuis te gaan bezoeken, kan het verzamelen en verwerken van persoonsgegevens door de leden van een religieuze gemeenschap in het kader van verkondigingswerk waarbij van deur tot deur wordt gegaan, niet worden uitgesloten van de werkingssfeer van richtlijn 95/46 op grond van artikel 3, lid 2, tweede streepje, ervan.

43. Een dergelijke uitlegging is volledig in overeenstemming met de eisen dat de uitzonderingen op de werkingssfeer van richtlijn 95/46 strikt worden uitgelegd en worden beperkt tot wat strikt noodzakelijk is, en beantwoordt volledig aan het met die richtlijn beoogde doel om een hoog niveau van bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van natuurlijke personen, en met name van hun privéleven, te waarborgen bij de verwerking van persoonsgegevens.⁴³

44. Nagegaan moet echter nog worden of die uitlegging niet in strijd is met andere grondrechten waarmee de bescherming van de privacy en persoonsgegevens in overeenstemming moet worden gebracht⁴⁴, en of zij tot een evenwichtige afweging leidt tussen die bescherming enerzijds en de vrijheid van godsdienst, waarvan de vrijheid van verkondiging een uitvloeisel is, anderzijds. Hoewel het Hof in zijn rechtspraak dat de bepalingen van richtlijn 95/46 noodzakelijkerwijs moeten worden uitgelegd in het licht van de grondrechten die in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie⁴⁵ (hierna: „Handvest”) zijn opgenomen, tot dusver uitsluitend naar de artikelen 7 en 8 van het Handvest heeft verwezen⁴⁶, dienen de andere bepalingen van het Handvest uiteraard ook te worden nageleefd.

45. Artikel 10, lid 1, van het Handvest bepaalt dat „[e]enieder [...] recht [heeft] op vrijheid van [...] godsdienst. Dit recht omvat tevens de vrijheid om van godsdienst en overtuiging te veranderen en de vrijheid, hetzij alleen, hetzij met anderen, zowel in het openbaar als privé, zijn godsdienst te belijden of zijn overtuiging tot uitdrukking te brengen in erediensten, in onderricht, in de praktische toepassing ervan en in het onderhouden van geboden en voorschriften.” Blijkens de toelichting ad artikel 10 van het Handvest⁴⁷ correspondeert dit recht met het recht dat wordt gewaarborgd in artikel 9 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950 (hierna: „EVRM”), en heeft het overeenkomstig artikel 52, lid 3, van het Handvest, dezelfde inhoud en reikwijdte. Bijgevolg kan de vrijheid van godsdienst slechts worden beperkt onder de in artikel 9, lid 2, van het EVRM genoemde voorwaarden, namelijk dat elke beperking bij wet moet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk moet zijn in het belang van de openbare veiligheid, voor de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

⁴² Ik wijs erop dat ik het volledig eens ben met het standpunt dat geïntimeerde in het hoofdgeding ter terechtzitting voor het Hof heeft uiteengezet en dat erop neerkomt dat de leden van de religieuze gemeenschap het verkondigingswerk vrijwillig verrichten, eventueel om te voldoen aan een goddelijk bevel, waarvoor de gemeenschap en de gemeenten als zodanig niet verantwoordelijk zijn, zodat er sprake kan zijn van verkondigingswerk zonder dat er sprake is van een gemeenschapsstructuur. Dit is hier echter niet aan de orde, aangezien blijkens de feitelijke vaststellingen van de verwijzende rechter een dergelijke structuur thans daadwerkelijk bestaat en tot doel heeft het verkondigingswerk te bevorderen, aan te moedigen en te organiseren.

Bovendien kan bij het kwalificeren van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde activiteiten enige inspiratie worden ontleend aan de conclusie van advocaat-generaal Tizzano in de zaak Lindqvist (C-101/01, EU:C:2002:513). Volgens de advocaat-generaal konden de catechisatiewerkzaamheden van verzoekster in het toenmalige hoofdgeding niet onder de werkingssfeer van artikel 3, lid 2, tweede streepje, van richtlijn 95/46 vallen, met name niet omdat die werkzaamheden een „sterke sociale inslag” binnen de kerkgemeente hadden (zie punt 34 van die conclusie). Ik deel zijn impliciete idee dat een religieuze gemeenschap, ondanks het zeer intieme karakter van een religieuze keuze, geen uitbreiding van de persoonlijke of huishoudelijke sfeer van haar leden is.

⁴³ Zie arresten van 13 mei 2014, Google Spain en Google (C-131/12, EU:C:2014:317, punt 66 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 9 maart 2017, Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, punt 37).

⁴⁴ Zie naar analogie arrest van 16 december 2008, Satakunnan Markkinapörssi en Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, punt 53).

⁴⁵ PB 2007, C 303, blz. 1.

⁴⁶ Zie arresten van 11 december 2014, Ryneš, C-212/13 (EU:C:2014:2428, punt 29), en 9 maart 2017, Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, punt 39). Zie voor de periode vóór het Handvest arrest van 20 mei 2003, Österreichischer Rundfunk e.a. (C-465/00, C-138/01 en C-139/01, EU:C:2003:294, punt 68).

⁴⁷ PB 2007, C 303, blz. 17.

46. Een eerste les die kan worden getrokken uit artikel 9, lid 2, van het EVRM is dat, anders dan het resultaat waartoe geïntimeerde in het hoofdgeding in haar betoog komt, de vrijheid van godsdienst en de daaruit voortvloeiende vrijheid om zijn geloof te verkondigen, hoe fundamenteel ook, als zodanig niet een soort „metagrondrecht” vormen dat een hogere hiërarchische positie inneemt dan alle andere grondrechten en nooit kan worden beperkt. Bijgevolg is het met elkaar in overeenstemming brengen van de vrijheid van verkondiging en de bescherming van de privacy niet alleen mogelijk, maar ook noodzakelijk om „de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen” te waarborgen, zoals die bepaling voorschrijft.

47. Wat de vrijheid van godsdienst betreft, heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: „EHRM”) geoordeeld dat „deze vrijheid weliswaar in de eerste plaats onder de bevoegdheid van de nationale rechter valt, maar tevens de vrijheid omvat om zijn godsdienst individueel en in privékring, of collectief in het openbaar en in de kring van geloofsgenoten te belijden. Bovendien heeft het [EVRM] reeds de gelegenheid gehad om op grond van artikel 9 van het [EVRM] negatieve rechten te erkennen, met name de vrijheid om geen godsdienst aan te hangen en de vrijheid om deze niet te belijden.”⁴⁸

48. Verkondigingswerk, waarbij van deur tot deur wordt gegaan, levert volgens mij strikt genomen geen aantasting op van het negatieve aspect van de vrijheid van godsdienst, zoals omschreven door het EHRM. Ik voeg hieraan toe dat er naar mijn mening geen negatief aspect kan zijn aan de vrijheid van verkondiging, aangezien de vrijheid van verkondiging noodzakelijkerwijze impliceert dat de verkondiger een persoon die het geloof van de verkondiger niet deelt of helemaal niet gelovig is, probeert te overtuigen. Als ik het zo mag uitdrukken, houdt de vrijheid om zijn geloof te verkondigen noodzakelijkerwijs in dat er een „doelpubliek” is dat geen aanspraak kan maken op het negatieve recht om niet door verkondiging te worden overtuigd en om geen voorwerp van pogingen tot bekering te zijn, omdat anders de kans bestaat dat de vrijheid van verkondiging en de mogelijke gevolgen ervan, die ook zowel door artikel 9 van het EVRM als door artikel 10, lid 1, van het Handvest wordt beschermd, namelijk de vrijheid om van godsdienst te veranderen, volledig worden uitgehold.⁴⁹

49. Het door de verwijzende rechter beschreven verkondigingswerk, waarbij van deur tot deur wordt gegaan, gaat volgens mij ook niet de door het EHRM gestelde grenzen te buiten. Volgens het EHRM is alleen bekeringsijver die is aan te merken als ongepast⁵⁰ of onaanvaardbaar⁵¹, verboden.

50. Wil de in punt 42 van deze conclusie voorgestane uitlegging van artikel 3, lid 2, tweede streepje, van richtlijn 95/46 op basis van artikel 9 van het EVRM en daarmee artikel 10, lid 1, van het Handvest worden gewijzigd, dan zou moeten worden vastgesteld dat het stellen van de eis dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde activiteiten aan de bepalingen van die richtlijn voldoen, neerkomt op een onaanvaardbare of onevenredige inmenging in de vrijheid om zijn geloof te verkondigen. Ik vind het echter moeilijk om in het thans voorgelegde geval een dergelijke inmenging vast te stellen, aangezien het maken van aantekeningen en het doorgeven ervan binnen de religieuze gemeenschap

48 EHRM, 21 februari 2008, Alexandridis tegen Griekenland (CE:ECHR:2008:0221JUD001951606, § 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

49 Zie EHRM, 25 mei 1993, Kokkinakis tegen Griekenland (CE:ECHR:1993:0525JUD001430788, § 31).

50 EHRM, 25 mei 1993, Kokkinakis tegen Griekenland (CE:ECHR:1993:0525JUD001430788, § 48). Daarin staat het volgende vermeld: „In de eerste plaats dient een onderscheid te worden gemaakt tussen christelijke getuigenis en ongepaste bekeringsijver: in het eerste geval is sprake van echte evangelisatie, die een rapport dat in 1956 in het kader van de Wereldraad van Kerken is opgesteld, heeft aangemerkt als ‚wezenlijke taak’ en ‚verantwoordelijkheid van elke christen en elke kerk’. Het tweede geval is de ontarding of misvorming ervan. Bij ongepaste bekeringsijver kan het volgens dat rapport gaan om ‚activiteiten waarbij materiële of sociale voordelen worden aangeboden met het oog op aansluiting bij een kerk, om activiteiten waarbij onrechtmatige druk wordt uitgeoefend op noodlijdende personen’, of zelfs om activiteiten die het gebruik van geweld of ‚hersenspoeling’ omvatten; meer in het algemeen is sprake van strijdigheid met de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst van anderen [...]”.

51 EHRM, 24 februari 1998, Larissis e.a. tegen Griekenland (CE:ECHR:1998:0224JUD002337294, § 45). Daarin staat het volgende: „Het [EHRM] wijst er meteen op dat godsdienstvrijheid in eerste instantie weliswaar onder de bevoegdheid van de nationale rechter valt, maar ook met name de vrijheid om ‚zijn godsdienst te belijden’ omvat, waaronder het recht om te proberen zijn naaste te overtuigen, bijvoorbeeld door middel van ‚onderricht’ [...]. Artikel 9 beschermt echter niet elke handeling die ingegeven of geïnspireerd is door een godsdienst of geloof. Het biedt geen bescherming voor onaanvaardbare bekeringsijver, zoals activiteiten waarbij materiële of sociale voordelen worden aangeboden of onrechtmatige druk wordt uitgeoefend met het oog op aansluiting bij een kerk.”

geenszins onlosmakelijk verbonden is met verkondigingswerk. Wordt een dergelijke inmenging toch vastgesteld, dan moet nog worden nagegaan of zij bij wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is om het legitieme doel van bescherming van de rechten en vrijheden van anderen te bereiken. De inmenging die dan zou voortvloeien uit de noodzaak te voldoen aan de voorschriften van richtlijn 95/46, is duidelijk bij wet voorzien, want juist in richtlijn 95/46 opgenomen, en is om de hiervoor vermelde redenen in een democratische samenleving noodzakelijk om de rechten van anderen te beschermen, en in het bijzonder het recht op privacy en het recht op bescherming van persoonsgegevens van de bezochte personen. Aan deze rechten moet gelijke aandacht worden besteed.

51. Bijgevolg kan de bescherming van artikel 10, lid 1, van het Handvest niet afdoen aan de vaststelling dat het verkondigingswerk van de leden van de gemeenschap, waarbij zij van deur tot deur gaan, geen uitsluitend persoonlijk of huishoudelijk karakter in de zin van artikel 3, lid 2, tweede streepje, van richtlijn 95/46 heeft.

52. Gelet op een en ander geef ik in overweging de eerste prejudiciële vraag van de verwijzende rechter aldus te beantwoorden dat bij verkondigingswerk waarbij van deur tot deur wordt gegaan, zoals het in het hoofdgeding aan de orde zijnde verkondigingswerk, geen sprake is van activiteiten met uitsluitend persoonlijke of huishoudelijke doeleinden in de zin van artikel 3, lid 2, tweede streepje, van richtlijn 95/46.

2. Tweede vraag

53. Met zijn tweede prejudiciële vraag verzoekt de verwijzende rechter het Hof zich ook te buigen over de werkingssfeer van richtlijn 95/46, ditmaal vanuit het oogpunt van artikel 3, lid 1, ervan, dat luidt dat de bepalingen van de richtlijn „[...] van toepassing [zijn] op de geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, alsmede op de niet-geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn om daarin te worden opgenomen”. Aangezien lijkt vast te staan dat de verwerking van de door de leden van de gemeenschap verzamelde persoonsgegevens, tenminste gedeeltelijk, niet-geautomatiseerd is, is richtlijn 95/46 enkel van toepassing wanneer er sprake is van een bestand. Dit begrip wordt in artikel 2, onder c), van richtlijn 95/46 gedefinieerd als „elk gestructureerd geheel van persoonsgegevens die volgens bepaalde criteria toegankelijk zijn, ongeacht of dit geheel gecentraliseerd dan wel gedecentraliseerd is of verspreid op een functioneel of geografisch bepaalde wijze”. De verwijzende rechter wijst erop dat de door de leden van de gemeenschap verwerkte gegevens volgens de wet op de persoonsgegevens niet kunnen worden aangemerkt als „bestand” omdat er geen specifieke cartotheken, registers of soortgelijke ordeningssystemen die het opzoeken vergemakkelijken, zijn. Deze rechter vraagt zich echter af wat de gevolgen voor de kwalificatie zijn van het feit dat de gegevens gemakkelijk en zonder onevenredige kosten – wat de twee in de wet op de persoonsgegevens genoemde criteria zijn – met het oog op later gebruik kunnen worden opgezocht.

54. Geïntimeerde in het hoofdgeding wijst nogmaals op het zeer theoretische karakter van deze tweede vraag, aangezien niet is gebleken dat haar leden daadwerkelijk aantekeningen maken naar aanleiding van hun verkondigingswerk, waarbij zij van deur tot deur gaan, en stelt dat dit naar voren komt in de motivering van het verzoek om een prejudiciële beslissing. Ik verwijs aangaande dit herhaalde verwijt naar de punten 25 en volgende van deze conclusie. In overeenstemming met de beoordeling van de verwijzende rechter gaan de hiernavolgende overwegingen uit van de premisse dat de leden van de gemeenschap tijdens de genoemde activiteiten aantekeningen kunnen maken.

55. Het debat dient nogmaals te worden toegespitst op richtlijn 95/46 en de hierin gegeven definitie van het begrip bestand. Artikel 2, onder c), van richtlijn 95/46, dat nogal raadselachtig is geformuleerd⁵², moet worden gelezen in samenhang met overweging 27 van die richtlijn, waarin staat te lezen dat de reikwijdte van de gegevensbescherming niet afhankelijk mag zijn van de gebruikte technieken, omdat zulks ernstig gevaar voor ontduiking zou opleveren, en voorts dat wat de niet-automatische verwerking betreft alleen bestanden die zijn gestructureerd volgens specifieke criteria met betrekking tot personen, welke criteria de persoonsgegevens gemakkelijk toegankelijk maken, onder de richtlijn vallen. Bovendien kunnen de verschillende criteria waarmee de elementen van een gestructureerd geheel van persoonsgegevens kunnen worden vastgelegd en de verschillende criteria die de toegang tot dit geheel van gegevens regelen, door de lidstaten zelf worden bepaald.

56. Volgens de rechtspraak van het Hof wordt de werkingssfeer van richtlijn 95/46 in artikel 3, lid 1, ervan zeer ruim omschreven.⁵³ Die bepaling mag dus niet aldus worden uitgelegd dat het door richtlijn 95/46 geboden hoge beschermingsniveau wordt aangetast.

57. Naar mijn mening kunnen de aantekeningen die door leden van de gemeenschap in voorkomend geval worden genomen, een „bestand” in de zin van richtlijn 95/46 zijn, ook al lijkt er sprake te zijn van een gedecentraliseerd geheel.⁵⁴ Een van de voornaamste criteria die dit geheel structureren, is het geografische criterium. In zekere mate wordt het lid zelf een criterium aan de hand waarvan het geheel van de gegevens wordt gestructureerd, aangezien de gemeenschap de gebieden geografisch opdeelt. Zij weet dus dat de gegevens over een bepaalde persoon, die in een bepaalde wijk woont, door een bepaald lid kunnen zijn verzameld. Zelfs als wordt aangenomen dat de gemeenschap haar leden niet op de hoogte brengt van de aard van de verzamelde gegevens, blijkt die aard de facto uit het nagestreefde doel, namelijk de voorbereiding van latere bezoeken. De verwijzende rechter heeft het Hof erop gewezen dat het ging om de naam, het adres en een samenvatting van de inhoud van het gesprek, die met name betrekking had op de religieuze overtuiging en de gezinssituatie. Een dergelijke structuur is weliswaar niet bijzonder verfijnd, maar maakt een gemakkelijke toegang tot de verzamelde gegevens mogelijk. Die structuur is ook een kroniek van het verkondigingswerk van de gemeenschap, en het is gemakkelijk denkbaar dat wanneer een lid verhuist, dat lid de verzamelde informatie aan het nieuwe lid dat hem in het betrokken geografische gebied opvolgt, kan doorgeven. Er is dan ook voldaan aan het criterium met betrekking tot de toegankelijkheid van de gegevens.⁵⁵

58. Het Finse recht lijkt dus een hogere mate van verfijning te vereisen dan die welke richtlijn 95/46 vereist, aangezien naar Fins recht alleen cartotheken, registers of soortgelijke ordeningssystemen die het opzoeken vergemakkelijken, als „bestand” zijn aan te merken. Het is dus niet uitgesloten dat de wet op de persoonsgegevens een extra beperking bevat ten opzichte van de bepalingen van richtlijn 95/46. Die kwestie is door de verwijzende rechter echter niet aan het Hof voorgelegd. De verwijzende rechter dient aan het antwoord van het Hof op de tweede vraag alle nodige gevolgen te verbinden, ook wat het nationale recht betreft.

59. Dientengevolge moet worden vastgesteld dat artikel 3, lid 1, van richtlijn 95/46, gelezen in samenhang met artikel 2, onder c), van die richtlijn, aldus moet worden uitgelegd dat een geheel van persoonsgegevens die door leden van een religieuze gemeenschap in het kader van activiteiten als in het hoofdgeding op basis van een bepaalde geografische opdeling worden verzameld op niet-geautomatiseerde wijze en dienen ter voorbereiding van latere bezoeken aan personen met wie een geestelijke dialoog is aangegaan, een bestand kan vormen.

52 Verordening 2016/679 biedt geen verheldering aangezien artikel 2, onder c), en artikel 3, lid 1, van richtlijn 95/46 ongewijzigd zijn overgenomen (zie artikel 2, lid 1, en artikel 4, punt 6, van verordening 2016/679).

53 Arrest van 20 mei 2003, Österreichischer Rundfunk e.a. (C-465/00, C-138/01 en C-139/01, EU:C:2003:294, punt 43).

54 Wat geenszins impliceert dat er geen sprake kan zijn van een bestand in de zin van richtlijn 95/46.

55 Zie ook punt 6 van het verzoek om een prejudiciële beslissing.

3. Gezamenlijke behandeling van de derde en de vierde vraag

60. Met zijn derde en vierde vraag, die gezamenlijk moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter van het Hof in wezen te vernemen of artikel 2, onder d), van richtlijn 95/46 aldus moet worden uitgelegd dat een religieuze gemeenschap die verkondigingswerk organiseert waarbij persoonsgegevens worden verzameld die slechts voor verkondigers toegankelijk zijn, als „voor de verwerking verantwoordelijke” in de zin van die richtlijn kan worden aangemerkt. De verwijzende rechter vraagt zich in dit verband ook af of de gemeenschap specifieke maatregelen, zoals schriftelijke instructies aan haar leden, moet nemen dan wel of voldoende is dat die gemeenschap daadwerkelijk een rol kan spelen bij de sturing van de activiteiten van haar leden.

61. Alvorens ik begin met de analyse, wil ik een opmerking maken. Geïntimeerde in het hoofdgeding heeft zowel in haar schriftelijke opmerkingen als tijdens de mondelinge behandeling voor het Hof gesteld dat zij ten aanzien van de door haar leden verzamelde gegevens niet de „voor de verwerking verantwoordelijke” in de zin van richtlijn 95/46 was, en heeft zich enigszins geërgerd aan de voorstelling van de feiten dat haar leden conform haar instructies handelen en niet op basis van een goddelijk bevel. Ik herhaal echter dat aan de vaststelling dat richtlijn 95/46 van toepassing is op het onderhavige geval, en het mogelijk aanmerken van de gemeenschap als „voor de verwerking verantwoordelijke” in de zin van die richtlijn geen ruimere reikwijdte kan worden toegekend dan die welke zij hebben. Het betreft namelijk juridische kwalificaties. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat de voor de verwerking verantwoordelijke in de zin van richtlijn 95/46 „in het kader van zijn verantwoordelijkheden, zijn bevoegdheden en zijn mogelijkheden [moet] verzekeren dat [de gegevensverwerking] voldoet aan de vereisten van richtlijn 95/46, opdat de daarin vervatte waarborgen hun volle werking kunnen krijgen en een doelmatige en volledige bescherming van de betrokkenen, en met name van de eerbiediging van hun recht op privéleven, daadwerkelijk tot stand kan worden gebracht”.⁵⁶ Het gaat dus slechts om het juridisch kwalificeren, en niet om het ter discussie stellen van de rol van de gemeenschap of van de oorspronkelijke motivering voor het verkondigingswerk.

62. Vervolgens ga ik over tot behandeling van de vragen.

63. Blijkens artikel 2, onder d), van richtlijn 95/46 is de voor de verwerking verantwoordelijke „de natuurlijke of rechtspersoon, de overheidsinstantie, de dienst of enig ander lichaam die, respectievelijk dat, alleen of tezamen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt [...]”. Volgens de rechtspraak van het Hof moet dit begrip in ruime zin worden omschreven om te voldoen aan het met richtlijn 95/46 beoogde doel om een doeltreffende en volledige bescherming te bieden⁵⁷, waarbij in acht genomen moet worden dat de voor de verwerking verantwoordelijke een beslissende rol heeft in het bij richtlijn 95/46 ingestelde systeem⁵⁸.

64. Volgens de Groep gegevensbescherming artikel 29 (hierna: „Artikel 29-Groep”)⁵⁹ is de vaststelling van de voor de verwerking verantwoordelijke in de zin van artikel 2, onder d), van richtlijn 95/46 „eerder op een feitelijke dan op een formele analyse gebaseerd”⁶⁰ en komt het erop neer „respectievelijk het ‚waarom’ en het ‚hoe’ van bepaalde verwerkingsactiviteiten [te bepalen]”⁶¹.

56 Arrest van 13 mei 2014, Google Spain en Google (C-131/12, EU:C:2014:317, punt 38).

57 Zie arrest van 13 mei 2014, Google Spain en Google (C-131/12, EU:C:2014:317, punt 34).

58 Zie conclusie van advocaat-generaal Bot in de zaak Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein (C-210/16, EU:C:2017:796, punt 44).

59 Zoals uit de naam ervan blijkt, betreft het de op grond van artikel 29 van richtlijn 95/46 opgerichte Groep voor de bescherming van personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens, waarvan de adviezen slechts van raadgevende aard zijn (zie artikel 29, lid 1, tweede alinea, van die richtlijn).

60 Advies 1/2010 over de begrippen „voor de verwerking verantwoordelijke” en „verwerker”, op 16 februari 2010 goedgekeurd door de Artikel 29-Groep (00264/10/NL, WP 169, blz. 1).

61 Advies 1/2010 over de begrippen „voor de verwerking verantwoordelijke” en „verwerker”, op 16 februari 2010 goedgekeurd door de Artikel 29-Groep (00264/10/NL, WP 169, blz. 15).

65. Bijgevolg moet worden onderzocht of de gemeenschap het doel en de middelen voor de verwerking van de door haar leden verzamelde gegevens vaststelt. Daartoe moet eraan worden herinnerd dat uit de bewoordingen van de derde prejudiciële vraag blijkt dat de gemeenschap de activiteiten waarbij de persoonsgegevens door haar leden worden verzameld, „organiseert” aangezien zij de gebieden opdeelt waarbinnen de verschillende verkondigers hun activiteiten moeten verrichten, het verkondigingswerk monitort⁶² en registers bijhoudt van personen die niet willen worden bezocht. Al deze aspecten wijzen op een centrale organisatie van het verkondigingswerk door de gemeenschap. In die omstandigheden kan moeilijk worden volgehouden dat die activiteiten en de daar eventueel mee gepaard gaande verzameling van persoonsgegevens uitsluitend persoonlijk zijn en niets van doen hebben met de gemeenschap.⁶³

66. Naar mijn mening bestaan er – gelet op de noodzaak het begrip „voor de verwerking verantwoordelijke” in de zin van richtlijn 95/46 ruim uit te leggen en een hoge mate van bescherming na te streven – voldoende aanwijzingen om aan te nemen dat de gemeenschap het doel van de verwerking van de door de leden verzamelde gegevens vaststelt, namelijk het voortdurend streven naar meer gelovigen via doeltreffender verkondigingswerk door een zo goed mogelijke voorbereiding van de bezoeken.

67. Dat de gemeenschap de middelen vaststelt, kan volgens mij moeilijk worden betwist voor de periode waarin die gemeenschap aan haar leden formulieren ter beschikking stelde en in artikelen in haar tijdschrift zeer specifieke instructies gaf met betrekking tot het maken van aantekeningen. Het gebruik van de formulieren lijkt weliswaar te zijn beëindigd, maar ik wijs erop dat de publicaties nog steeds online beschikbaar zijn en dat ook na de vaststelling van het in het hoofdgeding bestreden besluit richtsnoeren zijn gegeven voor het maken van aantekeningen.⁶⁴

68. In de prejudiciële vraag wordt er in ieder geval van uitgegaan dat er geen schriftelijke instructies zijn. Wat de vaststelling van de „voor de verwerking verantwoordelijke” in de zin van richtlijn 95/46 betreft, ben ik net als de Finse, de Tsjechische en de Italiaanse regering van mening dat overdreven formalisme ertoe kan leiden dat de bepalingen van richtlijn 95/46 gemakkelijk kunnen worden omzeild, en dat bijgevolg eerder moet worden uitgegaan van een feitelijke dan van een formele analyse om te beoordelen of de gemeenschap daadwerkelijk een rol speelt bij de vaststelling van het doel van en de middelen voor de verwerking.

69. Een dergelijke uitlegging vindt ook steun in artikel 2, onder d), van richtlijn 95/46, waarin geen expliciete eis met betrekking tot schriftelijke instructies is opgenomen. Dit lijkt ook de betekenis te zijn die de Artikel 29-Groep aan die bepaling geeft. Volgens de Artikel 29-Groep kan feitelijke invloed voldoende zijn om de voor de verwerking verantwoordelijke te bepalen.⁶⁵

70. Het is duidelijk dat niet door het Hof, maar door de verwijzende rechter moet worden vastgesteld of er sprake is van feitelijke invloed. De verwijzende rechter dient wel in aanmerking te nemen dat het begrip „voor de verwerking verantwoordelijke” in de zin van richtlijn 95/46 ruim moet worden omschreven. Hoewel ik zojuist heb geconcludeerd dat, wil ten aanzien van dat begrip geen sprake zijn

62 Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt dat de gemeenschap registers bijhoudt waarin het aantal door een lid verspreide publicaties van de gemeenschap wordt vermeld, alsook de tijd die hij aan het verkondigingswerk heeft besteed.

63 De Commissie heeft ter terechtzitting voor het Hof betoogd, zonder dat geïntimeerde in het hoofdgeding dit heeft betwist, dat deelneming aan verkondigingswerk een doopvoorwaarde is.

64 Hoewel het aan de verwijzende rechter staat uitspraak te doen over de relevante feiten van de zaak, blijkt uit een snelle opzoeking op de website van de gemeenschap, die beschikbaar is in vele talen, waaronder het Fins, en in het bijzonder in het archief van het tijdschrift, dat de gemeenschap het verkondigingswerk organiseert door adviezen te formuleren en het maken van aantekeningen aanmoedigt: zie bijvoorbeeld op blz. 3 van het nummer van januari 2014 van het tijdschrift *Onze Koninkrijksdienst* („Noteer de datum van elk bezoek, welke lectuur je hebt achtergelaten en welke onderwerpen en Bijbelteksten je hebt besproken”) (beschikbaar in het Nederlands op de pagina <https://www.jw.org/nl/publicaties/koninkrijksdienst/> en in het Fins op <https://www.jw.org/fi/julkaisut/valtakunnan-palveluksemmet/>).

65 Advies 1/2010 over de begrippen „voor de verwerking verantwoordelijke” en „verwerker”, op 16 februari 2010 goedgekeurd door de Artikel 29-Groep (00264/10/NL, WP 169, blz. 11). Zie in die zin conclusie van advocaat-generaal Bot in de zaak *Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein* (C-210/16, EU:C:2017:796, punt 46).

van al te strikt formalisme, niet kan worden geëist dat er schriftelijke richtlijnen bestaan, moet de beoordeling of er sprake is van feitelijke invloed op basis van redelijkerwijs controleerbare maatstaven gebeuren. In dit verband ben ik niet overtuigd van het standpunt van de Commissie dat het aan de verwijzende rechter staat om na te gaan of het bevel van de gemeenschap door haar leden als „moreel voldoende bindend” wordt beschouwd.

71. Wat de vraag betreft of de voor de gegevensverwerking verantwoordelijke noodzakelijkerwijze toegang moet hebben tot die gegevens, wijs ik er nogmaals op dat een dergelijke voorwaarde geen deel uitmaakt van de in richtlijn 95/46 gegeven definitie. Dat is ook de overtuiging van de Artikel 29-Groep, volgens welke het feit dat een partij niet rechtstreeks alle verplichtingen van de voor de verwerking verantwoordelijke kan nakomen, zoals het recht van toegang, niet uitsluit dat deze partij de voor de verwerking verantwoordelijke is.⁶⁶ Juist voor dergelijke situaties bepaalt richtlijn 95/46 uitdrukkelijk dat de verantwoordelijkheid gezamenlijk kan worden uitgeoefend.⁶⁷ Ik deel dan ook volledig het standpunt van advocaat-generaal Bot dat „de uitlegging volgens welke er sprake moet zijn van een volledige controlebevoegdheid met betrekking tot alle aspecten van de verwerking [...] tot ernstige leemten [kan leiden] op het gebied van de bescherming van persoonsgegevens”.⁶⁸

72. Ter afsluiting van mijn analyse wil ik er dus op wijzen dat de eventuele vaststelling van de verantwoordelijkheid van de gemeenschap in het hoofdgeding, de gelijktijdige vaststelling van een gedeelde verantwoordelijkheid van de leden van die gemeenschap niet uitsluit, „aangezien deze gezamenlijke verantwoordelijkheid [...] op dezelfde wijze [dient] te worden beoordeeld als de ‚ndividuele’ verantwoordelijkheid. Daarbij dient een inhoudelijke en functionele benadering te worden gevolgd, en met name te worden bezien of de wezenlijke aspecten van de middelen door meer dan een partij worden vastgesteld. Wanneer van gezamenlijke verantwoordelijkheid sprake is, hebben partijen bij het vaststellen van doelen van, en middelen voor de verwerking niet altijd een even grote rol en inbreng.”⁶⁹ Uit de feiten zoals zij door de verwijzende rechter aan het Hof zijn voorgelegd, blijkt dat de leden van de gemeenschap de mogelijkheid hebben om concreet invloed uit te oefenen op de middelen voor de verwerking (door te bepalen welke personen zullen worden bezocht, door te beslissen over de wenselijkheid van het maken van aantekeningen, door de drager voor het maken van die aantekeningen te kiezen, door de omvang van de verzamelde gegevens te bepalen enzovoorts).

73. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging te antwoorden dat artikel 2, onder d), van richtlijn 95/46 aldus moet worden uitgelegd dat een religieuze gemeenschap die verkondigingswerk organiseert waarbij persoonsgegevens worden verzameld, als voor de verwerking verantwoordelijke kan worden aangemerkt, hoewel zij zelf geen toegang heeft tot de door haar leden verzamelde persoonsgegevens. Schriftelijke instructies zijn niet vereist om te kunnen spreken van „voor de verwerking verantwoordelijke” in de zin van richtlijn 95/46, maar er moet, zo nodig aan de hand van een reeks aanwijzingen, worden vastgesteld of de verantwoordelijke in staat is daadwerkelijk invloed uit te oefenen op het verzamelen en verwerken van de persoonsgegevens. Dit staat ter beoordeling van de verwijzende rechter.

⁶⁶ Advies 1/2010 over de begrippen „voor de verwerking verantwoordelijke” en „verwerker”, op 16 februari 2010 goedgekeurd door de Artikel 29-Groep (00264/10/NL, WP 169, blz. 25).

⁶⁷ Zie advies 1/2010 over de begrippen „voor de verwerking verantwoordelijke” en „verwerker”, op 16 februari 2010 goedgekeurd door de Artikel 29-Groep (00264/10/NL, WP 169, blz. 25).

⁶⁸ Conclusie van advocaat-generaal Bot in de zaak *Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein* (C-210/16, EU:C:2017:796, punt 62).

⁶⁹ Advies 1/2010 over de begrippen „voor de verwerking verantwoordelijke” en „verwerker”, op 16 februari 2010 goedgekeurd door de Artikel 29-Groep (00264/10/NL, WP 169, blz. 37-38).

IV. Conclusie

74. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de door de Korkein hallinto-oikeus gestelde prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

- „1) Verkondigingswerk waarbij van deur tot deur wordt gegaan, zoals aan de orde in het hoofdgeding, valt niet onder de uitzonderingen van artikel 3, lid 2, eerste en tweede streepje, van richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens.
- 2) Artikel 3, lid 1, van richtlijn 95/46, gelezen in samenhang met artikel 2, onder c), van die richtlijn, moet aldus worden uitgelegd dat een geheel van persoonsgegevens die door leden van een religieuze gemeenschap in het kader van activiteiten als in het hoofdgeding op basis van een bepaalde geografische opdeling worden verzameld op niet-geautomatiseerde wijze en dienen ter voorbereiding van latere bezoeken aan personen met wie een geestelijke dialoog is aangegaan, een bestand kan vormen.
- 3) Artikel 2, onder d), van richtlijn 95/46 moet aldus worden uitgelegd dat een religieuze gemeenschap die verkondigingswerk organiseert waarbij persoonsgegevens worden verzameld, als voor de verwerking verantwoordelijke kan worden aangemerkt, hoewel zij zelf geen toegang heeft tot de door haar leden verzamelde persoonsgegevens. Schriftelijke instructies zijn niet vereist om te kunnen spreken van ‚voor de verwerking verantwoordelijke’ in de zin van richtlijn 95/46, maar er moet, zo nodig aan de hand van een reeks aanwijzingen, worden vastgesteld of de verantwoordelijke in staat is daadwerkelijk invloed uit te oefenen op het verzamelen en verwerken van de persoonsgegevens. Dit staat ter beoordeling van de verwijzende rechter.”