



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

M. BOBEK

van 6 oktober 2021¹

Zaak C-245/20

X,

Z

tegen

Autoriteit Persoonsgegevens

[verzoek van de rechtbank Midden-Nederland om een prejudiciële beslissing]

„Verzoek om een prejudiciële beslissing – Bescherming van natuurlijke personen bij de verwerking van persoonsgegevens – Verordening (EU) 2016/679 – Competentie van de toezichthoudende autoriteit – Verwerkingen door gerechten bij de uitoefening van hun rechterlijke taken – Openbaarmaking van processtukken aan een journalist”

I. Inleiding

1. „Openbaarheid is de ziel van gerechtigheid. Zij is de scherpste prikkel tot inspanning en de zekerste waarborg tegen ongepastheid [...]. Alleen door openbaarheid wordt gerechtigheid de moeder van veiligheid. Door openbaarheid wordt de tempel van gerechtigheid een school van de eerste orde, waar de belangrijkste aspecten van moraal worden gehandhaafd [...]”.²

2. Hoewel de woorden van Jeremy Bentham aan de vooravond van de 19e eeuw³ zijn geschreven, hebben zij niet aan kracht ingeboet. De context was destijds natuurlijk wel heel anders. Transparantie en openbaarheid van rechtspraak moesten niet alleen tegenover bepaalde verlichte vorsten worden verdedigd (en nog vaker tegenover niet al te verlichte, absolutistische vorsten), maar ook, of juist met name, tegenover een aantal eigenaardige, nog steeds moeilijk uitroeibare, middeleeuwse opvattingen over de aard van het recht en de gerechtelijke procedure.⁴

¹ Oorspronkelijke taal: Engels.

² Burton, J.H. (red.), *Benthamiana: or select extracts from the works of Jeremy Bentham*, Lea & Blanchard, Philadelphia, 1844, blz. 139.

³ De geciteerde tekst is oorspronkelijk gepubliceerd in Bentham, J., *Draught of a New Plan for the organisation of the Judicial Establishment in France: proposed as a Succedaneum to the Draught presented, for the same purpose, by the Committee of Constitution, to the National Assembly, December 21st, 1789*, Londen, 1790.

⁴ Ter illustratie: in de praktijk van het *Parlement de Paris* in de 14e eeuw moesten de feiten en gronden voor een beslissing geheim worden gehouden. Zij werden gezien als onderdeel van het gerechtelijke besluitvormingsproces, dat vertrouwelijk moest blijven. Zie Dawson, J.P., *The Oracles of the Law*, The University of Michigan Law School, 1968, blz. 286-289. Zie in detail ook Sauvel, T., „Histoire du jugement motivé”, 61(5), *Revue du droit public*, 1955.

3. In het hoofdgeding wordt niet expliciet gewag gemaakt van tempels van gerechtigheid die scholen worden. Het lijkt er niettemin op dat het beginsel van transparante rechtspraak er in Nederland toe heeft geleid dat de pers op de zittingsdag inzage kan krijgen in bepaalde processtukken van de zaken die voor die dag op de rol staan. Die inzage wordt verleend om journalisten in de gelegenheid te stellen om beter verslag te doen van een zaak die voor de rechter komt.⁵

4. Eisers in de onderhavige zaak zijn natuurlijke personen die bezwaar hebben tegen dit beleid. Zij betogen dat zij er niet in hebben toegestemd dat bepaalde processtukken van hun door de Raad van State (Nederland) behandelde zaak aan een journalist worden doorgegeven. Eisers hebben bij de nationale toezichthoudende autoriteit aangevoerd dat diverse rechten en verplichtingen ingevolge verordening (EU) 2016/679 (hierna: „AVG”)⁶ waren geschonden. Verweerster, de toezichthoudende autoriteit, achtte zichzelf echter niet competent om die klacht te beoordelen. Naar haar mening vond de verwerking in kwestie plaats binnen het kader van de „rechterlijke taken” van de nationale gerechten op grond van artikel 55, lid 3, AVG.

5. Binnen dit kader wenst de rechtbank Midden-Nederland met name te vernemen of er sprake is van een activiteit van „gerechten bij de uitoefening van hun rechterlijke taken” in de zin van artikel 55, lid 3, AVG wanneer aan de pers bepaalde processtukken worden verstrekt met het oog op betere verslaggeving over een zaak die in een openbare zitting wordt behandeld.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

6. Overweging 20 AVG 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 verwerking 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.”

⁵ Zie voor achtergrondinformatie de Persrichtlijn 2013 van de Rechtspraak, te vinden op <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Landelijke-Persrichtlijn.pdf>, punt 2.3, en de toelichting op de blz. 6 en 7 daarvan.

⁶ Verordening 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).

7. Artikel 2, lid 1, van deze verordening luidt:

„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.”

8. Het begrip „verwerking” wordt in artikel 4, punt 2, AVG 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”.

9. De relevante passages van artikel 6 van deze verordening, met als opschrift „Rechtmatigheid van de verwerking”, luiden als volgt:

„1. De verwerking is alleen rechtmatig indien en voor zover aan ten minste een van de onderstaande voorwaarden is voldaan:

[...]

- e) de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen;
- f) de verwerking is noodzakelijk voor de behartiging van de gerechtvaardigde belangen van de verwerkingsverantwoordelijke of van een derde, behalve wanneer de belangen of de grondrechten en de fundamentele vrijheden van de betrokkene die tot bescherming van persoonsgegevens nopen, zwaarder wegen dan die belangen, met name wanneer de betrokkene een kind is.

De eerste alinea, punt f), geldt niet voor de verwerking door overheidsinstanties in het kader van de uitoefening van hun taken.

2. De lidstaten kunnen specifiekere bepalingen handhaven of invoeren ter aanpassing van de manier waarop de regels van deze verordening met betrekking tot de verwerking met het oog op de naleving van lid 1, punten c) en e), worden toegepast; hiertoe kunnen zij een nadere omschrijving geven van specifieke voorschriften voor de verwerking en andere maatregelen om een rechtmatige en behoorlijke verwerking te waarborgen, ook voor andere specifieke verwerkingssituaties als bedoeld in hoofdstuk IX.

3. De rechtsgrond voor de in lid 1, punten c) en e), bedoelde verwerking moet worden vastgesteld bij:

- a) Unierecht; of
- b) lidstatelijk recht dat op de verwerkingsverantwoordelijke van toepassing is.

[...]”

10. Artikel 51, lid 1, AVG luidt als volgt:

„Elke lidstaat bepaalt dat één 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).”

11. Artikel 55, lid 3, daarvan bepaalt echter dat „[t]oezichthoudende autoriteiten [...] niet competent [zijn] toe te zien op verwerkingen door gerechten bij de uitoefening van hun rechterlijke taken”.

B. Nationaal recht

12. De AVG is in Nederlands recht omgezet bij de Uitvoeringswet AVG van 16 mei 2018 (hierna: „UAVG”). Artikel 6 daarvan legt verweerster de verplichting op om toezicht te houden op de naleving van de AVG in Nederland. De uitzondering van artikel 55, lid 3, AVG is niet overgenomen in de UAVG.

13. Op 31 mei 2018 hebben de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de gerechtsbesturen van de Centrale Raad van Beroep (Nederland) en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederland) een regeling vastgesteld voor de verwerking van persoonsgegevens door bestuursrechtelijke colleges. Bij die regeling is de AVG-commissie bestuursrechtelijke colleges (hierna: „AVG-commissie”) ingesteld. Die commissie heeft tot taak de Raad van State en 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 de AVG gewaarborgde rechten.

III. Feiten, nationale procedure en prejudiciële vragen

14. Op 30 oktober 2018 heeft bij de Raad van State de behandeling ter zitting plaatsgevonden van een bestuursrechtelijk geschil tussen Z (hierna: „burger Z”) en de burgemeester van Utrecht (Nederland) (hierna: „burgemeester M”). X (hierna: „advocaat X”) trad in die zaak op als gemachtigde van burger Z (hierna gezamenlijk: „eisers”).⁷

15. Na die zitting is burger Z, in het bijzijn van advocaat X, aangesproken door een persoon die stelde journalist te zijn (hierna: „journalist J”). Die journalist beschikte over een aantal stukken uit het procesdossier. Desgevraagd liet journalist J weten dat hij de beschikking had gekregen over deze stukken vanwege het recht op inzage in het procesdossier dat de Raad van State aan journalisten geeft.

⁷ De namen van de hoofdpartijen zijn enigszins aangepast om de lezer beter in staat te stellen zijn weg te vinden in het doolhof van de door het Hof in 2018 vastgestelde anonimiseringsrichtsnoeren (zie het persbericht van het Hof van 29 juni 2018, „Vanaf 1 juli 2018 worden prejudiciële zaken waarbij natuurlijke personen betrokken zijn, geanonimiseerd”, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-06/cp180096nl.pdf>). Als het toekomstige juridische proza van het Hof op een roman van Kafka moet gaan lijken, waarom zouden we dan niet ook enkele van Kafka's positieve literaire elementen omarmen?

16. Advocaat X heeft diezelfde dag de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: „voorzitter P”) aangeschreven met de vraag of het juist was dat inzage was verleend in het procesdossier, zo ja door wie, en of met medeweten dan wel goedvinden van medewerkers van de Raad van State kopieën waren gemaakt.

17. Bij brief van 21 november 2018 heeft voorzitter P geantwoord dat de Raad van State journalisten soms informatie over zittingen verstrekt. Dat doet hij onder andere door informatie ter inzage te leggen voor journalisten die op die dag in het gebouw zijn om verslag te doen van een bepaalde zitting. Die informatie bestaat uit een kopie van het (hoger)beroepschrift, het verweerschrift en, als het een zaak in hoger beroep is, de uitspraak van de rechtbank. Die kopieën liggen alleen ter inzage op de dag van de zitting zelf, hetgeen betekent dat de informatie niet vooraf wordt opgestuurd naar of gedeeld met de media. De betreffende stukken mogen het pand van de rechtbank in kwestie niet verlaten en mogen niet mee naar huis worden genomen. Na afloop van de zittingsdag worden de kopieën vernietigd door medewerkers van de afdeling Communicatie van de Raad van State.

18. Burger Z en advocaat X hebben handhavingsverzoeken gericht tot de Autoriteit Persoonsgegevens (Nederland), die zich echter niet bevoegd achtte en die verzoeken heeft doorgezonden aan de AVG-commissie.

19. De verwijzende rechter heeft toegelicht dat het door de Raad van State vastgestelde inzagebeleid voor journalisten tot gevolg heeft dat derden, niet-procespartijen, inzage krijgen in bepaalde persoonsgegevens van de procespartijen en hun eventuele gemachtigde(n). Die processtukken kunnen identificerende persoonsgegevens bevatten die bijvoorbeeld afkomstig zijn van het briefpapier van een gemachtigde. Zij kunnen ook een of meer (bijzondere) persoonsgegevens van de eisende partij en/of anderen bevatten, zoals informatie over criminele antecedenten, bedrijfsinformatie of medische informatie.

20. In de onderhavige zaak heeft het verstrekken van de betreffende processtukken ertoe geleid dat journalist J inzage kreeg in het hogerberoepschrift, het verweerschrift en de uitspraak van de rechtbank. Daardoor had hij inzage in enkele persoonsgegevens van eisers in het hoofdgeding, met name de naam en het adres van advocaat X en het burgerservicenummer van burger Z.

21. Dit bieden van inzage in processtukken en het (tijdelijk) ter hand stellen van kopieën van die stukken merkt de verwijzende rechter aan als „verwerking” van persoonsgegevens in de zin van artikel 4, punt 2, AVG. Hij tekent daarbij aan dat deze verwerking plaatsvond zonder toestemming van eisers. Om te bepalen of de Autoriteit Persoonsgegevens daadwerkelijk kon concluderen dat zij niet competent was tot toetsing van het besluit van de Raad van State om inzage te geven in de betreffende processtukken, dient de verwijzende rechter echter het begrip „gerechten bij de uitoefening van hun rechterlijke taken” in de zin van artikel 55, lid 3, AVG uit te leggen.

22. Aangezien de rechtbank Midden-Nederland twijfels heeft over de vraag of de Raad van State zijn „rechterlijke taken” uitoefende in de zin van artikel 55, lid 3, AVG toen hij journalist J inzage gaf in stukken uit het procesdossier betreffende het geding tussen burger Z en burgemeester M

teneinde die journalist in staat te stellen om de zitting in die zaak beter te verslaan, heeft zij de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Moet artikel 55, derde lid, van de AVG 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?
- 1) a) 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?
- 1) b) 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?
- 1) c) Is het voor de beantwoording van deze vraag van belang of de gegevensverwerking op een expliciete nationaalrechtelijke grondslag berust?”

23. Burger Z, de Autoriteit Persoonsgegevens, de Spaanse, de Nederlandse, de Poolse en de Finse regering alsook de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. De Autoriteit Persoonsgegevens, de Spaanse en de Nederlandse regering en de Commissie hebben tevens pleidooi gehouden ter terechtzitting van 14 juli 2021.

IV. Analyse

24. Deze conclusie is als volgt opgebouwd. Om te beginnen zal ik enkele korte opmerkingen maken over de ontvankelijkheid (A). Vervolgens zal ik mij richten op artikel 55, lid 3, AVG en de materiële en institutionele elementen van die bepaling bespreken (B). Daarna zal ik mijn overwegingen toepassen op de onderhavige zaak (C). Tot slot zal ik afronden met enkele opmerkingen over de centrale vraag die hier tegelijkertijd wel en niet speelt: de toepassing van de AVG op nationale gerechten (D).

A. Ontvankelijkheid

25. Burger Z stelt dat de prejudiciële vragen hypothetisch van aard en dus niet-ontvankelijk zijn. Hij heeft om een handhavingsmaatregel verzocht, niet alleen vanwege het inzagebeleid waarvan hij stelt dat het in strijd is met de AVG, maar ook vanwege het niet tijdig melden van een datalek (namelijk de verstrekking van persoonsgegevens aan een journalist zonder toestemming). Bovendien staan er feitelijke onjuistheden in de verwijzingsbeslissing van de verwijzende rechter, aangezien de betreffende processtukken niet door de Raad van State ter inzage zijn gelegd, maar door medewerkers van zijn afdeling Communicatie. Omdat die stukken niet zijn vrijgegeven door een gerecht in de zin van artikel 55, lid 3, AVG, zou de Autoriteit Persoonsgegevens wél competent zijn geweest om toe te zien op de verwerking door die afdeling.

26. Mijns inziens moet dit betoog worden afgewezen.

27. Vragen van een nationale rechterlijke instantie over de uitlegging van het Unierecht worden doorgaans vermoed relevant te zijn.⁸ Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een prejudiciële vraag van een nationale rechterlijke instantie wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, het vraagstuk van hypothetische aard is, of het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord te geven op de gestelde vragen.⁹ Wanneer de gestelde vragen betrekking hebben op de uitlegging van het Unierecht, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden.¹⁰

28. Dit laatste is in het hoofdgeding duidelijk het geval. De verwijzende rechter dient de AVG, en met name artikel 55, lid 3, ervan, toe te passen om te bepalen in hoeverre de Autoriteit Persoonsgegevens inderdaad competent was om toe te zien op de (eventuele) verwerking van persoonsgegevens door de Raad van State. Voor zover hij behoefte heeft aan advies over de uitlegging van die bepaling, mag hij het Hof een prejudiciële vraag stellen.

29. Bovendien is uitsluitend de verwijzende rechter verantwoordelijk voor de omschrijving van het feitelijke kader op grond waarvan hij het Hof om uitlegging verzoekt.¹¹ Zelfs indien een verzoek om een prejudiciële beslissing bepaalde feitelijke tekortkomingen zou vertonen, is het dus niet aan het Hof om de volledigheid van de verwijzingsbeslissing van de verwijzende rechter in twijfel te trekken of om een standpunt in te nemen over een bepaalde uitlegging van de nationale wetgeving of praktijk.

30. Hoe dan ook is de vraag wie wat heeft verstrekt en in opdracht van wie in feite een inhoudelijk punt dat van belang kan zijn wanneer de AVG en de door het Hof aangereikte richtsnoeren door de verwijzende rechter moeten worden toegepast. Die vraag betreft echter niet de ontvankelijkheid van de zaak.

31. Het lijkt dan ook geen twijfel dat deze zaak ontvankelijk is.

B. Artikel 55, lid 3, AVG

32. Het is duidelijk dat de AVG geldt voor de gerechten van de lidstaten. Deze verordening geldt namelijk voor *een* bewerking of *een* geheel van bewerkingen met betrekking tot persoonsgegevens. Er is geen institutionele uitzondering gemaakt voor de gerechten of voor andere specifieke instellingen van de staat.¹² Qua opzet houdt de AVG geen rekening met het type betrokken instelling.¹³ Alle activiteiten in verband met de verwerking van persoonsgegevens vallen eronder, ongeacht de aard ervan. Tot slot wordt die wetgevingsopzet bevestigd in overweging 20 AVG, waarin uitdrukkelijk is vermeld dat de AVG „onder meer van toepassing is op de activiteiten van gerechten en andere rechterlijke autoriteiten”.

⁸ Arrest van 10 december 2018, Wightman e.a. (C-621/18, EU:C:2018:999, punt 27).

⁹ Arrest van 18 mei 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” e.a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 en C-397/19, EU:C:2021:393, punt 116 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

¹⁰ Arrest van 16 juli 2020, Facebook Ireland en Schrems (C-311/18, EU:C:2020:559, punt 73 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

¹¹ Zie bijvoorbeeld arresten van 18 juli 2007, Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434, punt 43); 26 mei 2011, Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, punt 47), en 26 april 2017, Farkas (C-564/15, EU:C:2017:302, punt 37).

¹² Zie artikel 2, lid 1, en artikel 4, punt 2, AVG.

¹³ Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld artikel 2, lid 2, van richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PB 2003, L 41, blz. 26).

33. Het *toezicht* op de naleving van de bepalingen van de AVG staat los van de *materiële toepasselijkheid* van die bepalingen, maar is er toch op zekere wijze onlosmakelijk mee verbonden. Weliswaar kan de vraag „wie toezicht moet houden” tot op zekere hoogte los worden gezien van de vraag „waarop toezicht moet worden gehouden”, maar toch is er een noodzakelijk verband. In de eerste plaats zou het weinig zin hebben om het over toezicht te hebben indien bepaalde regels niet eens materieel van toepassing zijn of indien daarop ruime uitzonderingen bestaan. Er zou dan niets zijn om toezicht op te houden.

34. De competentie voor het toezicht komt aan bod in artikel 55 AVG. Dat artikel vormt het begin van afdeling 2 („Competentie, taken en bevoegdheden”) van hoofdstuk VI („Onafhankelijke toezichthoudende autoriteiten”) van de verordening. Binnen dat kader onderscheidt artikel 55 drie soorten competentie.

35. Ten eerste zijn de lidstaten krachtens artikel 55, lid 1, AVG verplicht om toezichthoudende autoriteiten aan te wijzen om ervoor te zorgen dat de AVG wordt nageleefd en de verplichtingen door de diverse actoren worden nagekomen.¹⁴ Elke toezichthoudende autoriteit heeft op het grondgebied van haar lidstaat de bevoegdheden die haar door de AVG zijn toegekend.

36. Ten tweede bepaalt lid 2 van artikel 55 dat de toezichthoudende autoriteit van de lidstaat in kwestie competent is in het geval van verwerking door overheidsinstanties of door particuliere organen die handelen op grond van artikel 6, lid 1, onder c) of e). Als zodanig voorziet die bepaling in een uitzondering op artikel 56, lid 1, dat competentie toekent aan een leidende toezichthoudende autoriteit wanneer er sprake is van grensoverschrijdende verwerking.

37. Ten derde is in dat kader in lid 3 van artikel 55 nog een specifieke soort verwerking omschreven, die wordt verricht door gerechten bij de uitoefening van hun rechterlijke taken. Ten aanzien van die activiteiten zijn de „gewone” toezichthoudende autoriteiten van artikel 55, lid 1, AVG niet competent. Overeenkomstig overweging 20 AVG geldt dat „het toezicht op die gegevensverwerkingen moet kunnen worden toevertrouwd aan specifieke instanties binnen de rechterlijke organisatie van de lidstaat”.

38. Uit deze opzet van de wetgeving trek ik twee conclusies.

39. Ten eerste hebben de artikelen 55 en 56 AVG voornamelijk betrekking op de toekenning van competentie. Binnen dat kader kan wellicht worden betoogd dat artikel 55, lid 1, AVG moet worden gezien als de „regel”, terwijl alle overige bepalingen, met inbegrip van artikel 55, lid 3, AVG, als „uitzonderingen” kunnen worden beschouwd. Het Hof heeft echter onlangs geweigerd die logica te volgen.¹⁵ Naar mijn mening is dat terecht: de artikelen 55 en 56 AVG hebben betrekking op de toekenning van competentie op basis van de criteria grondgebied, type van verwerking en actoren. Het zou bepaald geen recht doen aan die opzet wanneer de aan de context van artikel 2, lid 2, AVG ontleende – en enigszins botte – logica van „alle uitzonderingen moeten strikt worden uitgelegd”, zou worden toegepast op het tamelijk delicate web dat de toekenning van competentie vormt.

¹⁴ Zie in dat verband arrest van 15 juni 2021, Facebook Ireland e.a. (C-645/19, EU:C:2021:483, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

¹⁵ Zie voor het verband tussen artikel 55, lid 1, en artikel 56, lid 1, arrest van 15 juni 2021, Facebook Ireland e.a. (C-645/19, EU:C:2021:483, punten 47-50).

40. Ten tweede gelden twee voorwaarden voor de toepasselijkheid van artikel 55, lid 3, AVG. Er moet sprake zijn van een „verwerking” in de zin van de AVG (1). Daarnaast dienen verwerkingen te worden uitgevoerd door „gerechten bij de uitoefening van hun rechterlijke taken” (2). Alleen dan kan worden vastgesteld welke instelling erop moet toezien of de AVG bij de uitoefening van die activiteit wordt nageleefd. Op deze twee voorwaarden zal ik nu ingaan.

1. Materieel element: „een verwerking”?

a) Huidige wetgeving

41. De werkingssfeer van de AVG is ruim gedefinieerd. Volgens artikel 2, lid 1, ervan is deze verordening van toepassing 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”.

42. Artikel 4, punt 2, voegt hieraan toe dat onder „verwerking” wordt verstaan „een bewerking of een geheel van bewerkingen met betrekking tot persoonsgegevens of een geheel van persoonsgegevens, al dan niet uitgevoerd via geautomatiseerde procedés”, en noemt als voorbeeld „verstrekken door middel van doorzending, verspreiden of op andere wijze ter beschikking stellen”. Dat begrip is in die zin uitgelegd dat het betrekking heeft op de hele keten van handelingen met betrekking tot persoonsgegevens.¹⁶

43. In artikel 4, punt 6, AVG wordt een „bestand” gedefinieerd als „elk gestructureerd geheel van persoonsgegevens die volgens bepaalde criteria toegankelijk zijn, ongeacht of dit geheel gecentraliseerd of gedecentraliseerd is dan wel op functionele of geografische gronden is verspreid”. Vanwege deze ruime formulering heeft het Hof geoordeeld dat er geen eisen gelden wat betreft de middelen of de structuur van een „bestand”, mits persoonsgegevens zodanig gestructureerd zijn dat zij gemakkelijk terug te vinden zijn.¹⁷

44. Al deze elementen samen houden in dat er verwerking van persoonsgegevens in de zin van de AVG plaatsvindt wanneer er i) persoonsgegevens zijn die ii) worden verwerkt iii) via geautomatiseerde procedés of indien zij in een bestand zijn opgenomen. Van welke verwerking was er dan, in dit licht bezien, in casu sprake?

45. Uit het procesdossier blijkt dat burger Z er aanstoot aan neemt dat drie processtukken fysiek zijn getoond aan journalist J om deze in staat te stellen beter verslag te doen van de zitting in de zaak tussen burger Z en burgemeester M. Zo zijn zonder toestemming van de betrokkene persoonsgegevens in (ten minste enkele van) die documenten verstrekt door de Raad van State als verwerkingsverantwoordelijke, zodat er sprake is van een (vermoedelijk onrechtmatige) verwerking in de zin van artikel 4, punt 2, AVG.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld arrest van 22 juni 2021, Latvijas Republikas Saeima (Strafpunten) (C-439/19, EU:C:2021:504, punten 71, 72, 76 en 77), waarin zowel de verstrekking van bepaalde persoonsgegevens aan het publiek als de toegang van het publiek tot een databank met daarin die persoonsgegevens wordt aangemerkt als een „verwerking” in verband met artikel 2, lid 1, AVG; en arrest van 17 juni 2021, M.I.C.M. (C-597/19, EU:C:2021:492, punten 97-123), waarin twee verschillende soorten verwerking van persoonsgegevens door twee verschillende vennootschappen, namelijk „in een eerder stadium” en „in een later stadium”, worden beoordeeld. Zie in die zin ook arrest van 16 januari 2019, Deutsche Post (C-496/17, EU:C:2019:26, punten 60-69), betreffende meerdere verwerkingen door verschillende autoriteiten met betrekking tot de fiscale gegevens van natuurlijke personen.

¹⁷ Arrest van 10 juli 2018, Jehovan todistajat (C-25/17, EU:C:2018:551, punt 62).

46. Er lijkt geen meningsverschil te bestaan over het feit dat de betreffende processtukken enkele *persoonsgegevens* in de zin van artikel 4, punt 1, AVG bevatten. Informatie, zoals de naam en het adres van advocaat X en het burgerservicenummer van burger Z, heeft duidelijk betrekking op „een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon”.¹⁸

47. Partijen lijken evenmin te betwisten dat er sprake is van een „*verwerking*” in de zin van artikel 4, punt 2, AVG. Toch is dit een aspect dat tot twijfel zou kunnen leiden. Waarin bestond precies de specifieke verwerking¹⁹ die aanleiding gaf tot toepassing van de AVG?

48. De meest voor de hand liggende keuze in dit verband is het aan een derde door medewerkers van de Raad van State „verstrekken door middel van doorzending”²⁰ van de documenten in kwestie. Deze zienswijze vindt steun in de rechtspraak aangezien het Hof heeft geoordeeld dat het verstrekken^{21 22} van persoonsgegevens een „verwerking” in de zin van artikel 4, punt 2, AVG vormt.

49. Op grond van artikel 2, lid 1, AVG moet die activiteit echter, in elk geval gedeeltelijk, *geautomatiseerd* hebben plaatsgevonden. Het procesdossier rept niet over het eventuele gebruik van geautomatiseerde procedés bij die activiteit. In de huidige maatschappij zal er uiteraard op enig moment sprake zijn van gebruik van geautomatiseerde procedés. Aangezien rekening moet worden gehouden met de gehele keten van verwerkingen²³, geldt bovendien dat zodra iemand de processtukken in kwestie, op enig moment vóór de openbaarmaking ervan, heeft gescand, gekopieerd, afgedrukt, ge-e-mailed of anderszins uit een databank heeft verkregen, die verwerking ten minste *gedeeltelijk* geautomatiseerd heeft plaatsgevonden in de zin van artikel 2, lid 1, AVG.

50. Daarnaast zijn de persoonsgegevens kennelijk in elk geval verkregen uit het procesdossier zelf met het oog op de verstrekking ervan aan journalist J. Dit betekent logischerwijs dat de Raad van State een dergelijk dossier heeft samengesteld met behulp van een vorm van identificerende informatie (zaaknummer, datum van het geding of de namen van de betrokken partijen). Een dergelijk procesdossier is – per definitie zou men zelfs kunnen zeggen – een „*bestand*” in de zin van artikel 4, punt 6, AVG omdat het een gestructureerd geheel van (persoons)gegevens vormt die volgens bepaalde criteria toegankelijk zijn.²⁴

51. Zelfs als het element „geautomatiseerde” in de definitie van artikel 2, lid 1, AVG buiten beschouwing wordt gelaten, is het derhalve toch vrij duidelijk dat drie documenten die afkomstig en gekopieerd zijn uit een procesdossier van een nationale rechter, deel uitmaken van een bestand, met andere woorden het procesdossier zelf.

¹⁸ Zie artikel 4, punt 1, AVG. Zie over de ruime uitlegging van het begrip persoonsgegevens bijvoorbeeld arrest van 20 december 2017, Nowak (C-434/16, EU:C:2017:994, punt 62).

¹⁹ Dat zou toch het uitgangspunt moeten zijn voor de beoordeling van de eventuele rechten en verplichtingen van de partijen op grond van de AVG. Zie arrest van 29 juli 2019, Fashion ID (C-40/17, EU:C:2019:629, punten 72 en 74), en mijn conclusie in de zaak Valsts ierņēmumu dienests (Verwerking van persoonsgegevens voor fiscale doeleinden) (C-175/20, EU:C:2021:690, punt 42).

²⁰ Zoals bepaald in artikel 4, punt 2, AVG.

²¹ Zie bijvoorbeeld arresten van 29 juni 2010, Commissie/Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2010:378, punt 69), en 19 april 2012, Bonnier Audio e.a. (C-461/10, EU:C:2012:219, punt 52).

²² Zie bijvoorbeeld arresten van 29 januari 2008, Promusicae (C-275/06, EU:C:2008:54, punt 45), en 6 oktober 2020, Privacy International (C-623/17, EU:C:2020:790, punt 41), in het kader van richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (PB 2002, L 201, blz. 37). Zie ook arrest van 6 oktober 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, punt 45), in het kader van het doorgeven van gegevens naar een derde land.

²³ Zie punt 42 van deze conclusie. Zie echter ook punt 47 en de noodzaak van duidelijkheid over de specifieke verwerking voor de vaststelling van de daaruit voortvloeiende rechten of verplichtingen.

²⁴ Zie arrest van 10 juli 2018, Jehovan todistajat (C-25/17, EU:C:2018:551, punt 57). Zie echter conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak Commissie/Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2009:624, punten 142-150).

52. Ten slotte is in deze zaak geen van de uitzonderingen van artikel 2, lid 2, AVG, die strikt moeten worden uitgelegd²⁵, van toepassing. De openbaarmaking van de documenten in kwestie valt niet „buiten de werkingssfeer van het Unierecht”, althans niet zoals deze formulering in deze specifieke context door het Hof is uitgelegd. Er zou kunnen worden overwogen dat de openbaarmaking van processtukken in procedures bij nationale gerechten niet binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt, zeker niet in de klassieke zin van regulering door een Unierechtelijke handeling. In het recente arrest van het Hof in de zaak *Latvijas Republikas Saeima (Strafpunten)* is de uitzondering van artikel 2, lid 2, onder a), AVG echter zo uitgelegd dat deze uitsluitend van toepassing is op de essentiële staatsfuncties van de lidstaten voor zover die functies kunnen worden ondergebracht in dezelfde categorie als de nationale veiligheid.²⁶ Als het waarborgen van de verkeersveiligheid al niet wordt geacht te voldoen aan de criteria van overweging 16 AVG²⁷, dan is het niet waarschijnlijk dat openbaarheid van rechtspraak daar wel aan voldoet.

53. Bovendien is er geen aanwijzing dat de verstrekking van documenten in de onderhavige zaak verband hield met een onderzoek naar strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen (ook al zou dit, om welke vage reden ook, in die omstandigheden noodzakelijk zijn geweest).²⁸ De toepasselijkheid van artikel 2, lid 2, onder d), AVG is daarom eveneens uitgesloten.

54. Resumerend blijkt, gezien de ruime formulering en uitlegging van artikel 2, lid 1, en artikel 4, punten 2 en 6, AVG, en de uiterst beperkte werkingssfeer van de uitzonderingen van artikel 2, lid 2, AVG, dat de openbaarmaking van processtukken in de onderhavige zaak binnen de materiële werkingssfeer van de AVG valt, hetzij als de geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, hetzij als de verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen.

b) Is de huidige wetgeving correct?

55. De verstrekking van drie processtukken aan een journalist zodat hij de mondelinge behandeling waarover hij verslag moet doen beter kan volgen, geldt als verwerking van persoonsgegevens krachtens de AVG. Die conclusie is niet alleen een antwoord, maar evenzeer de formulering van een probleem. Mensen zijn sociale wezens. Bij het merendeel van onze interacties wordt, veelal met anderen, een vorm van informatie gedeeld. Moet dan elke of nagenoeg elke uitwisseling van dergelijke informatie onder de AVG vallen?

56. Als ik op een avond naar een café ga en tegenover vier vrienden aan tafel in die openbare gelegenheid [waarbij ik dus waarschijnlijk niet voldoe aan de uitzondering van de persoonlijke of huishoudelijke activiteit van artikel 2, lid 2, onder c), AVG²⁹] een weinig vleierende opmerking over mijn buurman maak, waarbij ik ook zijn persoonsgegevens vermeld die ik zojuist per e-mail heb ontvangen (dus geautomatiseerd en/of opgenomen in mijn bestand), word ik dan de verwerkingsverantwoordelijke voor die gegevens en gelden voor mij dan ineens alle (nogal zware)

²⁵ Zie bijvoorbeeld arrest van 9 juli 2020, *Land Hessen* (C-272/19, EU:C:2020:535, punt 68).

²⁶ Arrest van 22 juni 2021, *Latvijas Republikas Saeima (Strafpunten)* (C-439/19, EU:C:2021:504, punt 66 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

²⁷ Waarbij die overweging, die zelf al een veel beperktere draagwijdte heeft dan artikel 2, lid 2, onder a), AVG, bovendien opvallend restrictief wordt uitgelegd – zie arrest van 22 juni 2021, *Latvijas Republikas Saeima (Strafpunten)* (C-439/19, EU:C:2021:504, punten 66-68).

²⁸ Zie overwegingen 16 en 19 AVG.

²⁹ Die uitzondering moet bovendien, opnieuw, strikt worden uitgelegd en moet derhalve worden beperkt tot *zuiver* (in de betekenis van *uitsluitend*) persoonlijke of huishoudelijke activiteiten – zie bijvoorbeeld arrest van 11 december 2014, *Ryneš* (C-212/13, EU:C:2014:2428, punt 30).

verplichtingen van de AVG? Omdat mijn buurman nooit toestemming heeft gegeven voor die verwerking (verstrekken door middel van doorzending), en omdat roddel waarschijnlijk nooit een van de in artikel 6 AVG opgesomde legitieme gronden zal zijn³⁰, zal ik met die verstrekking onvermijdelijk een aantal bepalingen van de AVG schenden, waaronder de meeste rechten van de betrokkene zoals vermeld in hoofdstuk III.

57. Ter terechtzitting heeft de Commissie, toen zij werd geconfronteerd met deze wel erg bizarre vragen van de advocaat-generaal, benadrukt dat er grenzen zijn aan de werkingssfeer van de AVG. Zij kon echter niet uitleggen waar die grenzen precies liggen. Zij accepteerde in feite dat zelfs een incidentele „verwerking” van persoonsgegevens aanleiding lijkt te geven tot toepassing van die verordening en daarmee de daaruit voortvloeiende rechten en verplichtingen.³¹

58. Dat is exact de vraag die in deze zaak opnieuw aan de orde wordt gesteld: moet de werkingssfeer van de AVG niet materieel worden beperkt? Moet elke vorm van menselijke interactie waarbij informatie over andere mensen wordt verstrekt, ongeacht de wijze waarop dat gebeurt, worden geacht onderworpen te zijn aan de eerder strenge regels van de AVG?

59. In dit nieuwe tijdperk van steeds verdergaande automatisering lijkt bijna elk aspect van elke activiteit vroeg of laat te worden aangesloten op een apparaat dat in toenemende mate zelf in staat is gegevens te verwerken. Meestal zal het om een bijkomstig of „de minimis”-gebruik van die gegevens gaan, zodat veelal geen „echte” verwerking plaatsvindt. Het lijkt er echter nog steeds op dat noch de *aard van de handeling* (alleen doorgifte tegenover het feitelijk bewerken van en werken met de gegevens), noch de *methode* van de mogelijke verstrekking (schriftelijk, handmatig of elektronisch tegenover mondeling), noch de *hoeveelheid* persoonsgegevens (geen de-minimisregel, geen verschil in de verstrekking van geïndividualiseerde gegevens met betrekking tot een specifieke persoon tegenover het werken met of aan gegevensreeksen) verschil maakt voor de toepasselijkheid van de AVG.

60. Ik ben bepaald niet de eerste die verbaasd is over de ruime definitie van wat kennelijk onder „verwerking” wordt verstaan voor de toepassing van de AVG of voorheen richtlijn 95/46/EG³². Advocaat-generaal Sharpston heeft in haar conclusie in de zaak Commissie/Bavarian Lager het voorstel proberen te opperen om een soort minimumdrempel in te voeren ter bepaling of er sprake is van verwerking.³³

61. Een voorzichtigere benadering van de begrippen „persoonsgegevens” en „verwerking” is ook al eerder voorgesteld door de Groep gegevensbescherming artikel 29³⁴. Deze merkte op dat „het loutere feit dat een situatie ‚verwerking van persoonsgegevens’ in de zin van [richtlijn 95/46] kan worden geacht in te houden, op zich nog niet [betekent] dat die situatie onderworpen moet zijn

³⁰ Ik zou uiteraard altijd kunnen proberen mij te baseren op artikel 6, lid 1, onder c), AVG (roddelen in een café is een wettelijke verplichting die op grond van een sociale conventie op mij rust) of op artikel 6, lid 1, onder d), ervan (het vitale belang van mijn vrienden, d.w.z. van een andere natuurlijke persoon, om in een café ergens over te kunnen praten gebiedt doorzending van informatie). Ik vermoed echter dat een nationale gegevensbeschermingsautoriteit niet onder de indruk zou zijn van mijn innovatieve redenering.

³¹ Dit kan een van de redenen zijn geweest waarom de Court of Appeal (England & Wales) (Verenigd Koninkrijk) uit het oogpunt van „zowel gezond verstand als gerechtigheid” heeft geoordeeld dat het anonimiseren van persoonsgegevens op zichzelf niet kan worden aangemerkt als „verwerking” in de zin van de UK Data Protection Act 1998 (Britse gegevensbeschermingswet van 1998). Zie arrest van 21 december 1999 in de zaak Regina/Department of Health, Ex Parte Source Informatics Ltd [1999] EWCA Civ 3011, punt [45].

³² Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB 1995, L 281, blz. 31).

³³ Conclusie van advocaat-generaal Sharpston van 15 oktober 2009 in de zaak Commissie/Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2009:624, punten 135-146).

³⁴ Een advieslichaam dat op grond van artikel 29 van richtlijn 95/46 is opgericht, thans vervangen door het Europees Comité voor gegevensbescherming, dat krachtens artikel 68 AVG in het leven is geroepen (hierna: „Groep gegevensbescherming artikel 29”).

aan de regels van [richtlijn 95/46], met name gezien het bepaalde in artikel 3”.³⁵ Deze groep benadrukte tevens dat „[d]e reikwijdte van de regels voor gegevensbescherming [...] niet te ver [moet] worden opgerekt”. Zij voorspelde heel oordeelkundig zelfs dat „een mechanische toepassing van elke bepaling van de richtlijn [...] al te belastende of wellicht zelfs absurde consequenties zou hebben”.³⁶

62. Wat dan wellicht minimaal nodig zou zijn, is een verandering, wijziging, manipulatie of andere bewerking in de zin van „toegevoegde waarde” aan of „behoorlijk gebruik” van de betreffende persoonsgegevens. Subsidiar, of in samenhang daarmee, zou het begrip „geautomatiseerd” nader moeten worden gepreciseerd, waarbij alle andere vormen van zuiver niet-geautomatiseerde verstrekking, ongeacht of deze mondeling dan wel slechts door inzage van een document geschiedt, worden uitgesloten. De invoering van een dergelijke of een andere vergelijkbare minimumdrempel als toetsingscriterium zou aldus kunnen bijdragen tot de heroriëntatie van de regels voor gegevensbescherming op de activiteiten waarvoor zij oorspronkelijk waren bedoeld³⁷, waarbij ieder toevallig, incidenteel of minimaal gebruik van persoonsgegevens waarvoor de rechten en verplichtingen van de AVG anders in volle omvang en kracht zouden gelden, buiten beschouwing wordt gelaten.

63. Hoe het ook zij, ik ben niet blind voor het feit dat de Grote kamer van het Hof de invoering van een dergelijke toetsing nog niet zo lang geleden heeft verworpen in de zaak Commissie/Bavarian Lager.³⁸ In dezelfde zin heeft het Hof sindsdien een nogal expansionistische koers gevaren bij de uitlegging van de werkingssfeer van richtlijn 95/46 en die van de AVG.³⁹

64. Om die reden moet ik dan ook concluderen dat ook in de onderhavige zaak verwerking van persoonsgegevens in zin van artikel 2, lid 1, AVG, en dus in de zin van artikel 55, lid 3, van die verordening, heeft plaatsgevonden.

65. Naar mijn mening zal ofwel het Hof ofwel de Uniewetgever de werkingssfeer 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” staat⁴⁰, ben ik er vast van overtuigd dat het niet erg bevorderlijk is voor of bijdraagt aan het gezag of de legitimiteit van wetgeving, inclusief de AVG, wanneer die wordt genegeerd wegens het buitensporige karakter ervan.

³⁵ Zie Advies 4/2007 van de Groep gegevensbescherming artikel 29 over het begrip persoonsgegevens (01248/07/NL WP 136, 20 juni 2007, blz. 4 en 5).

³⁶ Ibidem, blz. 5.

³⁷ In het verleden had niemand problemen met de verwerking van persoonsgegevens tenzij eerst een bestand en databanken met grote gegevensreeksen werden gecreëerd, waardoor nieuwe kennis en nieuwe gegevens konden worden gecreëerd door middel van geautomatiseerde gegevensaggregatie en/of gemakkelijke toegang tot die gegevens. Zouden die historische ervaring en behoefte niet ook leidend moeten zijn voor de huidige uitlegging van de voor dat specifieke doel ontworpen wetgeving?

³⁸ Arrest van 29 juni 2010, Commissie/Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2010:378, punten 70 en 71).

³⁹ Zie in detail ook mijn conclusie in de zaak Valsts ierēmumu dienests (Verwerking van persoonsgegevens voor fiscale doeleinden) (C-175/20, EU:C:2021:690, punten 35-41).

⁴⁰ Overweging 4 AVG.

2. *Institutioneel element: „gerechten bij de uitoefening van hun rechterlijke taken”?*

66. Nu is aanvaard dat er sprake is van „verwerking” in de zin van artikel 55, lid 3, AVG, moet het tweede, meer institutionele element in die bepaling worden onderzocht. Hoe moet het begrip „gerechten bij de uitoefening van hun rechterlijke taken” worden uitgelegd?

67. Die bepaling beoogt een onderscheid te maken tussen de activiteiten die moeten worden geacht als „rechterlijke taken” te zijn verricht en de activiteiten die niet onder die categorie vallen zoals, naar ik aanneem, administratieve taken. Een soortgelijk onderscheid is te vinden in diverse andere wettelijke kaders, met name in verband met de toegang tot documenten en het transparantiebeginsel van artikel 15, lid 3, vierde alinea, VWEU.⁴¹ Bij nadere beschouwing blijkt echter dat artikel 55, lid 3, AVG een specifieke bepaling met een eigen aard is.

68. De Commissie betoogt dat het begrip „uitoefening van hun rechterlijke taken” zuiver functioneel moet worden benaderd en restrictief moet worden uitgelegd. Zij stelt dat in het bijzonder moet worden gekeken naar overweging 20 AVG en de doelstelling om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te waarborgen. Vanuit die optiek zouden alleen de activiteiten die rechtstreeks verband houden of kunnen houden met rechterlijke „besluitvorming” onder het begrip „rechterlijke taken” mogen vallen, en zouden dus enkel die activiteiten niet tot de competentie van de bevoegde toezichthoudende autoriteiten behoren.

69. Alle overige partijen bij deze procedure nemen het tegenovergestelde standpunt in. In wezen stellen zij dat het gebruik van het woord „waaronder” in overweging 20 AVG aangeeft dat de Uniewetgever geen restrictieve uitlegging van het begrip „rechterlijke taken” voorstond en dat de doelstelling van het waarborgen van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht ruim moet worden uitgelegd.

70. Ik ben het met dat laatste standpunt grotendeels eens.

71. Artikel 55, lid 3, AVG definieert de competentie ten aanzien van het toezicht door de bevoegde toezichthoudende autoriteit. Zoals de Commissie ter terechtzitting terecht heeft opgemerkt, vormt deze bepaling geen uitzondering op het algemene vereiste van toezicht. Wanneer een verwerking binnen de materiële werkingssfeer van de AVG valt, geldt hiervoor namelijk tevens het vereiste dat er toezicht op moet worden gehouden door een onafhankelijke autoriteit overeenkomstig artikel 8, lid 3, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), en meer in het algemeen artikel 16, lid 2, VWEU. Dat toezicht moet worden verricht door een *andere* instantie dan de op grond van artikel 51, lid 1, AVG benoemde toezichthoudende autoriteit.

72. Wil de competentie voor het toezicht worden toegekend aan een *andere* instantie dan de algemene toezichthoudende autoriteit krachtens artikel 55, lid 1, AVG, dan vereist artikel 55, lid 3, AVG dat er, behalve dat er sprake is van een verwerking, twee voorwaarden zijn vervuld: *ten eerste* moet er een bepaald type instelling („gerechten”) bij betrokken zijn, en *ten tweede* moeten die gerechten een specifieke activiteit („rechterlijke taken”) uitvoeren. Dit maakt een toets noodzakelijk die rekening houdt met beide kenmerken.

⁴¹ Zie voor een overzicht van diverse andere rechtsgebieden waarop een dergelijk onderscheid voorkomt, mijn conclusies in de zaak *Friends of the Irish Environment* (C-470/19, EU:C:2020:986, punten 71-75, 81 en 82) en in de zaak *Commissie/Breyer* (C-213/15 P, EU:C:2016:994, punten 52-64).

73. Met betrekking tot het eerste kenmerk is het duidelijk dat het begrip „gerecht”, buiten de noodzakelijkerwijs autonome strekking van artikel 267 VWEU, duidt op een instantie die deel uitmaakt van de rechterlijke organisatie van de lidstaten en als zodanig is erkend.⁴² Zoals ik eerder uiteen heb gezet en zoals de Nederlandse regering ter terechtzitting heeft opgemerkt, is voor dat type van instanties de „rechterlijke” aard van hun activiteiten de regel, terwijl eventuele „administratieve” activiteiten als de uitzondering moeten worden beschouwd, aangezien dat neven- of tussenactiviteiten zijn ten opzichte van hun hoofdactiviteit, die rechterlijk van aard is.⁴³ Met andere woorden, indien de betreffende instantie binnen de rechterlijke organisatie van de lidstaten wordt aangeduid als een „gerecht”, wordt automatisch verondersteld dat zij „rechterlijke taken” uitoefent, tenzij in een individueel geval anders blijkt.⁴⁴

74. Met betrekking tot het tweede kenmerk vindt de functionele correctie van die institutionele bepaling vervolgens plaats door een beoordeling van het type of de aard van de betreffende activiteit.⁴⁵ De Autoriteit Persoonsgegevens en de Spaanse en de Nederlandse regering wijzen terecht op overweging 20 AVG om te benadrukken dat die correctie in het specifieke geval van artikel 55, lid 3, AVG ruim moet worden uitgelegd.

75. Om te beginnen zou ik niettemin willen benadrukken dat de omschrijving van artikel 55, lid 3, AVG terecht twee elementen bevat: het institutionele element en de functionele correctie (of aanpassing). Dat is het geval omdat zij logischerwijs bepaalde functies (rechterlijke taken) binnen bepaalde instellingen (gerechten) wil vatten. Die omschrijving is niet en kan niet zuiver functioneel zijn. Als dat wel het geval was en als „de uitoefening van hun rechterlijke taken” zou prevaleren boven het begrip „gerechten”, dan kunnen andere instanties en autoriteiten in de lidstaten die in individuele gevallen een rechterlijke taak uitoefenen, trachten om te worden gezien als instanties buiten het bereik van de toezichthoudende autoriteiten van artikel 55, lid 1. Artikel 55, lid 3, AVG is echter beperkt tot *gerechten* bij de uitoefening van hun rechterlijke taken. Deze bepaling geldt niet voor *instanties* bij de uitoefening van hun rechterlijke taken.

76. Waarom zou, in een tweede fase, het begrip „uitoefening van hun rechterlijke taken” ruim moeten worden uitgelegd zodat grensgevallen daar eerder wel dan niet onder vallen?

77. Ten eerste ben ik, anders dan de Commissie, geen voorstander van het idee dat de relatie tussen artikel 55, lid 1, en artikel 55, lid 3, AVG moet worden gereduceerd tot de simplistische logica van „regel-uitzondering”. Zoals ik hierboven reeds heb toegelicht⁴⁶, wordt met de artikelen 55 en 56 AVG een genuanceerd stelsel van toekenning van toezicht ingevoerd ten aanzien van bepaalde grondgebieden, bepaalde typen verwerking en bepaalde actoren.

78. Ten tweede zij eraan herinnerd dat volgens de tweede volzin van overweging 20 AVG „[d]e competentie van de toezichthoudende autoriteiten [...] zich niet [mag] uitstrekken tot de verwerking 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”.⁴⁷

⁴² Zie mijn conclusie in de zaak Pula Parking (C-551/15, EU:C:2016:825, punten 85 en 86).

⁴³ Zie mijn conclusie in de zaak Friends of the Irish Environment (C-470/19, EU:C:2020:986, punt 87).

⁴⁴ Zie, als voorbeeld van een dergelijke situatie, arrest van 16 december 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

⁴⁵ Zie mijn conclusie in de zaak Friends of the Irish Environment (C-470/19, EU:C:2020:986, punt 71).

⁴⁶ Zie punt 39 van deze conclusie.

⁴⁷ Cursivering van mij.

79. In dat kader duiden de verwijzingen naar „teneinde” en „waaronder” op de ruime uitlegging die aan het begrip „uitoefening van hun rechterlijke taken” moet worden gegeven.

80. Enerzijds vormt „teneinde” in deze volzin een toelichting op het doel en geen beperking. In een abstracte uiteenzetting wordt verklaard dat de competentie-overdracht in artikel 55, lid 3, AVG tot doel heeft de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te beschermen. Anders dan de Commissie ter terechtzitting heeft betoogd, impliceert de verwijzing naar „teneinde” niet dat elke verwerking moet bijdragen aan het waarborgen van de rechterlijke onafhankelijkheid. Kort gezegd staat in overweging 20 niet dat elke verwerking door het gerecht, *teneinde te worden uitgesloten* van het toezicht van de toezichthoudende autoriteit van artikel 55, lid 1, de rechterlijke onafhankelijkheid *individueel en concreet* moet waarborgen. Hierin staat slechts dat het specifieke systeem van toezicht, op *systeemniveau*, is ingevoerd *teneinde* de rechterlijke onafhankelijkheid *te waarborgen*. Mijs inziens zijn dat heel andere soorten „teneinde”.

81. Anderzijds wordt de noodzaak van een ruime uitlegging van de term „rechterlijke taken” ook bevestigd doordat het woord „waaronder” is geplaatst vóór „besluitvorming” in de tweede volzin van overweging 20 AVG. De koppeling die daardoor wordt gelegd, wijst er immers ook op dat het begrip „rechterlijke taken” ruimer moet worden uitgelegd dan enkel maar individuele beslissingen in verband met een specifieke zaak. Het is derhalve wederom niet noodzakelijk dat elke individuele verwerking merkbaar en duidelijk de rechterlijke onafhankelijkheid waarborgt. Een gerecht kan wel degelijk worden geacht „rechterlijke taken” uit te oefenen zelfs wanneer het activiteiten verricht die verband houden met het algemene functioneren van de rechterlijke macht of met de algemene gang van zaken en de administratie van de gerechtelijke procedure, of het nu bijvoorbeeld gaat over het samenvoegen en opslaan van dossiers, het toewijzen van zaken aan rechters, het voegen van zaken, het verlengen van termijnen, het houden en organiseren van zittingen, het publiceren en verspreiden van zijn uitspraken ten behoeve van het grote publiek (zeker in het geval van hogere rechters), of zelfs het opleiden van nieuwe rechters.

82. Ten derde kan diezelfde conclusie ook worden verbonden aan de tot uitdrukking gebrachte doelstelling om de „onafhankelijkheid van de rechterlijke macht bij de uitoefening van haar rechterlijke taken” te waarborgen. Het Hof heeft in zijn rechtspraak en met name in zijn recentere zaken het begrip „rechterlijke onafhankelijkheid” ruim uitgelegd, zodat daaronder ook de mogelijkheid voor rechters valt om hun ambt te vervullen zonder enige vorm van (directe of indirecte, reële of mogelijke) druk.⁴⁸

83. Ik zie niet in waarom diezelfde uitlegging niet ook als uitgangspunt zou worden genomen voor een goed begrip van het concept „onafhankelijkheid van de rechterlijke macht” in de zin van de AVG. Tenzij men de bevoegde toezichthoudende autoriteit tot taak wil geven om op individuele basis te beoordelen of haar toezicht in een specifiek geval die onafhankelijkheid zou kunnen aantasten, is een restrictieve uitlegging van overweging 20 en van artikel 55, lid 3, AVG in dat kader echter zeker niet gerechtvaardigd.

84. In dat verband vind ik het problematisch om mee te gaan met de argumenten van de Commissie en haar opvatting van het begrip „rechterlijke onafhankelijkheid”. Ter terechtzitting bleef zij benadrukken dat er sprake moet zijn van een *rechtstreeks verband* tussen de verwerking van de betreffende persoonsgegevens en een feitelijke lopende gerechtelijke procedure wil

⁴⁸ Zie 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 38); 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18, EU:C:2019:531, punt 72); 2 maart 2021, A.B. e.a. (Benoeming van de rechters bij de Sąd Najwyższy – Beroep) (C-824/18, EU:C:2021:153, met name punten 117-119), en 18 mei 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” e.a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 en C-397/19, EU:C:2021:393, punt 188).

artikel 55, lid 3, AVG kunnen worden ingeroepen. Als dat het geval zou zijn, is het voor mij een raadsel wat het begrip rechterlijke onafhankelijkheid, dat door de Uniewetgever duidelijk is gebruikt, voor de bepaling van de omvang van rechterlijke activiteiten precies zou kunnen inhouden.

85. Zou het begrip „rechterlijke onafhankelijkheid” in deze context enige betekenis moeten hebben, dan is die betekenis vooral gelegen in het beschermen van de rechterlijke functie tegen *indirecte* aanwijzingen, druk of invloeden. Als de recentere rechtspraak van het Hof iets aantoonst, dan is het wel dat indirecte bedreigingen voor de rechterlijke onafhankelijkheid in de praktijk vaker voorkomen dan directe bedreigingen. Een opvallend recent voorbeeld uit deze categorie is wellicht het stelsel van tuchtprocedures tegen rechters.⁴⁹ Strikt genomen houden dergelijke procedures (of de mogelijkheid om die in te leiden) geen rechtstreeks verband met individuele besluitvorming door gerechten. Het is echter moeilijk om het belang ervan te betwisten voor de omgeving waarin die besluitvorming plaatsvindt en zij vallen duidelijk onder het begrip „rechterlijke onafhankelijkheid”.

86. Om al deze redenen kan ik mij niet vinden in de benadering van de Commissie ten aanzien van de uitlegging van rechterlijke taken krachtens artikel 55, lid 3, AVG. Die zou er in wezen op neerkomen dat het bestuurlijke toezicht van artikel 55, lid 1, AVG in alle gevallen is toegestaan, tenzij er een rechtstreeks verband is met, of wellicht zelfs merkbare gevolgen zijn voor de rechterlijke besluitvorming. Mijns inziens gaat die benadering voorbij aan de eigenlijke doelstelling van het waarborgen van de rechterlijke onafhankelijkheid. Bij rechterlijke onafhankelijkheid gaat het er niet (alleen) om, *ex post* te constateren dat iets *reeds is gebeurd*. Het gaat er vooral om dat *ex ante* voldoende waarborgen worden geboden, zodat bepaalde dingen *niet kunnen gebeuren*.

87. Hetzelfde geldt voor het argument dat uiteraard niet kan worden aangenomen dat de toezichthoudende autoriteiten van artikel 55, lid 1, zelfs indien zij rechterlijke activiteiten zouden mogen toetsen, waarschijnlijk *ex ante* de gerechtelijke procedure willen beïnvloeden. Hiermee kan ik het alleen maar eens zijn. Dat is echter wederom irrelevant als het waarborgen van de rechterlijke onafhankelijkheid de doelstelling is die moet worden verwezenlijkt. De uitlegging en institutionele consolidatie in dergelijke gevallen mogen niet uitgaan van een feitelijke logica (is het reeds gebeurd?), maar moeten een preventieve logica volgen (zorg ervoor dat die dingen niet kunnen gebeuren, ongeacht de concrete gedragingen van de betreffende actoren).⁵⁰

88. Ten vierde en tot slot geeft dat door de wetgever omschreven doel van artikel 55, lid 3, AVG naar mijn mening ook een antwoord op de vraag hoe moet worden omgegaan met de grensgevallen of het grijze gebied tussen activiteiten die duidelijk rechterlijk van aard zijn en activiteiten die duidelijk een ander, vermoedelijk administratief, karakter hebben.

89. In de praktijk bestaan er uiteraard een aantal door gerechten verrichte activiteiten die zich in een grensgebied bevinden en die wellicht niet rechtstreeks verband houden met een rechterlijke beslissing in een bepaalde zaak, maar die de gerechtelijke procedure direct of indirect wel kunnen beïnvloeden. Als voorbeeld kan de toewijzing van zaken door een president van een gerecht worden genomen, mits uiteraard de president in dat opzicht op grond van het rechtsstelsel

⁴⁹ Zie zeer recent arrest van 15 juli 2021, Commissie/Polen (Tuchtregeling voor rechters) (C-791/19, EU:C:2021:596), en beschikking van 14 juli 2021, Commissie/Polen (C-204/21 R, EU:C:2021:593).

⁵⁰ Uiteraard vooropgesteld dat de uitspraak in *Federalist nr. 51* („Zouden mensen engelen zijn, dan zou geen regering nodig zijn. Zouden engelen over mensen regeren, dan zou noch extern noch intern toezicht op de regering nodig zijn.”) ook binnen de AVG van toepassing blijft.

beslissingsbevoegdheid bezit. Als een enge uitlegging zou worden gevolgd van wat „rechterlijke taken” geacht worden te zijn, dan is het niet aannemelijk dat die activiteit onder artikel 55, lid 3, AVG zou vallen. Een toezichthoudende autoriteit zou dan competent zijn om toe te zien op verwerkingen van persoonsgegevens die binnen die activiteit plaatsvinden. Toch is een dergelijke beslissing evenmin administratief van aard. Vrijwel iedereen zal het er immers mee eens zijn dat de toekenning van een zaak aan een rapporterende rechter een inherent juridische taak is en dat inmenging daarin aanzienlijke invloed op de rechterlijke onafhankelijkheid kan hebben.

90. Andere activiteiten die in dezelfde categorie vallen, zijn bijvoorbeeld de inrichting, de indeling of het beheer van rechtszalen wanneer er een zitting is, beveiligingsmaatregelen voor bezoekers, partijen en hun gemachtigden, video-opnamen of eventueel zelfs videostreaming van zittingen, toegang tot zittingen voor de pers, of zelfs de informatie op de website van een gerecht over zittingen en uitspraken. Geen van die (gewoon ter illustratie genoemde) activiteiten is ofwel zuiver rechterlijk van aard, in de zin dat er een rechtstreeks verband bestaat met de uitkomst van een individuele zaak, ofwel slechts administratief van aard. In sommige gevallen en onder bepaalde omstandigheden kunnen die activiteiten van invloed zijn op de rechterlijke onafhankelijkheid van een gerecht. Zou het dan juist zijn als zij op eventuele naleving van de verplichtingen krachtens de AVG worden gecontroleerd door dezelfde autoriteit die ook als verwerende partij voor die gerechten kan staan in zaken die zijn aangespannen tegen beslissingen die door die autoriteit zijn genomen?

91. Aan het andere eind van het spectrum bevinden zich de op het eerste gezicht zuiver administratieve werkzaamheden, zoals het onderhoud van de gerechtsgebouwen, het aangaan van overeenkomsten voor cateringdiensten, het gewone beheer van voorraden en het onderhoud van een instelling en een werkplek. Ook in die categorie kunnen zich echter grensgevallen voordoen. Een voorbeeld hiervan is de betaling van salarissen van rechters.⁵¹ Indien het bij die werkzaamheden slechts gaat om de mechanische verwerking van salarisstroompjes, dan zijn zij in wezen administratief van aard. Het toezicht op die activiteiten zou dan ook kunnen vallen onder de competentie van de toezichthoudende autoriteit die op grond van artikel 51, lid 1, AVG is benoemd. Zodra aan die activiteit een discretionair element wordt toegevoegd, zoals de bevoegdheid om te beslissen over een soort vakantietoeslag, een eindejaarsbonus of de inrichtingsvergoeding die een bepaalde rechter kan ontvangen, kan die activiteit echter al snel haar onschuldige, louter administratieve status verliezen.⁵²

92. Het zou onverenigbaar zijn met de logica van overweging 20 AVG indien die activiteiten, louter vanwege hun algemene indeling, zouden worden getoetst door de toezichthoudende autoriteit van artikel 51, lid 1, en niet door de „interne” autoriteit die specifiek is aangewezen voor activiteiten die van invloed kunnen zijn op de rechterlijke onafhankelijkheid. Deze kwestie gaat nu over consistentie: de specifieke beleidsbeslissing die in een rechterlijke hoedanigheid wordt genomen, kan niet worden losgekoppeld van de uitvoering ervan indien een toetsing van het daaruit voortvloeiende uitvoeringsbesluit door algemene, administratieve medewerkers zou leiden tot hetzelfde probleem, namelijk dat de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht wordt

⁵¹ In het centraal register van verwerkingsactiviteiten (te vinden op https://curia.europa.eu/jcms/jcms/p1_3301336/nl/), dat is ingesteld op grond van artikel 31, lid 5, van verordening (EU) 2018/1725 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de Unie en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, en tot intrekking van verordening (EG) nr. 45/2001 en besluit nr. 1247/2002/EG (PB 2018, L 295, blz. 39), heeft het Hof zelf de verwerkingen van salarisbetalingen als „administratieve activiteit” aangeduid. Zie <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-01/paie.pdf>

⁵² Aldus kan dat nog een element van indirecte druk vormen – niet voor niets zijn salarissen van rechters in een aantal rechtsstelsels wettelijk vastgelegd, zodat bewust eventuele beïnvloeding op die manier wordt uitgesloten.

ondermijnd. Als zodanig moet ook de uitvoering van een in een rechterlijke hoedanigheid genomen beleidsbeslissing buiten het toezicht van de competente (administratieve) toezichthoudende autoriteit vallen.

93. Resumerend kan, in het licht van de in overweging 20 AVG kenbaar gemaakte bedoeling van de wetgever, de indeling van de bij de uitoefening van „rechterlijke taken” verrichte activiteiten derhalve niet afzonderlijk en zaakgericht worden benaderd, waarbij wordt gekeken naar wat in een concrete zaak eventueel een aantasting vormt van hetgeen „rechterlijk” is. Een dergelijke benadering zou per definitie gericht zijn op feiten en omstandigheden en soms ruimer en dan weer enger zijn. Voor de uitlegging van dat begrip moet dan ook een *structurele* benadering (dat wil zeggen: op basis van het type activiteit) en, naar de aard ervan, een *preventieve* benadering worden gevolgd. Gelet op het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid zou daarom het toezicht op door gerechten verrichte activiteiten die grensgevallen vormen – indien er twijfels bestaan over de aard van een bepaalde activiteit of indien alleen al de mogelijkheid bestaat dat het toezicht op een dergelijke activiteit van invloed zou kunnen zijn op de rechterlijke onafhankelijkheid – (structureel) buiten de competentie van de toezichthoudende autoriteit van artikel 55, lid 1, moeten vallen.

94. Nu ik de vraag met betrekking tot de definitie van „gerechten bij de uitoefening van hun rechterlijke taken” heb beantwoord, wil ik tot slot voor de volledigheid ingaan op nog drie argumenten die de verschillende belanghebbenden tijdens deze procedure naar voren hebben gebracht.

95. Ten eerste vind ik dat het van beperkt praktisch nut is om de nadruk te leggen op de ontstaansgeschiedenis van overweging 20 AVG. De verwijzende rechter verklaart dat uit de voorbereidende documenten van de AVG blijkt dat de eerste versie van die overweging op vergelijkbare wijze was geformuleerd als overweging 80 van richtlijn (EU) 2016/680⁵³. In laatstgenoemde overweging is het begrip „in het kader van hun taken” beperkt tot „gerechtelijke activiteiten in het kader van rechtszaken en [geldt dit] niet [...] voor andere activiteiten die rechters overeenkomstig het lidstatelijke recht verrichten”. In de definitieve versie van overweging 20 AVG is uiteindelijk echter niet vastgehouden aan die beperking van de competentie. Als hieruit al een les te trekken valt, gaat die eerder over contrast dan over analogie. De Uniewetgever is immers duidelijk afgeweken van die vroegere bewoordingen, vermoedelijk omdat hij een restrictieve lezing waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende typen „gerechtelijke activiteiten” heeft losgelaten.

96. Ten tweede kan de logica achter het onderscheid dat in het kader van wetgeving en rechtspraak inzake toegang tot documenten is gemaakt, niet simpelweg in de onderhavige zaak worden overgenomen. Het *doel* achter de scheidslijn in artikel 15, lid 3, vierde alinea, VWEU (bescherming van de integriteit van de gerechtelijke procedure en lopende gerechtelijke procedures) is anders dan de veronderstelde identieke scheidslijn in artikel 55, lid 3, AVG (bescherming van de rechterlijke onafhankelijkheid van gerechten).

⁵³ Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad (PB 2016, L 119, blz. 89).

97. Wat meer bepaald de arresten Zweden e.a./API en Commissie⁵⁴ en Commissie/Breyer⁵⁵ betreft, waarop de Commissie heeft getracht zich in casu te beroepen, die arresten houden verband met de bescherming van „gerechtelijke procedures”, een van de uitzonderingen van artikel 4 van verordening (EG) nr. 1049/2001⁵⁶. Zoals ik in mijn conclusie in de zaak Friends of the Irish Environment heb toegelicht, legt die uitzondering de nadruk op de begrensde duur van een concreet geding en niet op de permanente werkzaamheden van de rechterlijke macht.⁵⁷ Derhalve worden de activiteiten op grond van artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 hoofdzakelijk door een „temporele” bril bekeken. Die *temporele uitzondering* op de logica van openbaarmaking is artikel 55, lid 3, AVG, dat gaat over de *permanente toekenning* van competentie wat toezicht betreft, geheel vreemd. Ook in dit verband derhalve kennen die echt rechterlijke activiteiten, zoals advocaat-generaal Sharpston in de zaak Flachglas Torgau treffend heeft opgemerkt, „geen begin of einde in de tijd”.⁵⁸

98. Ten derde wil ik tot slot ingaan op de vraag waarom de door de Spaanse regering voorgestelde afweging tussen het recht op bescherming van gegevens en bepaalde andere grondrechten (noodzakelijk op grond van artikel 85 AVG), geen deel uitmaakt van de beoordeling krachtens artikel 55, lid 3, AVG. De reden hiervoor is dat voor de toekenning van competentie ten aanzien van het toezicht de objectieve beoordeling van de vraag of een activiteit wordt verricht bij de uitoefening van „rechterlijke taken”, niet afhankelijk is van de afweging van grondrechten. In plaats daarvan moet op grond van artikel 55, lid 3, AVG een „typebeoordeling” worden uitgevoerd die, zoals ik in de voorgaande passages heb toegelicht, gekoppeld is aan het algemene functioneren van de rechterlijke macht en beleidsbeslissingen in verband daarmee.

99. In geen geval impliceer ik dat een afweging niet nodig is voor de beoordeling of de openbaarmaking van documenten strookt met het recht op bescherming van persoonsgegevens. Die afweging is wel degelijk nodig, maar pas later, wanneer wordt beoordeeld of de openbaarmaking in kwestie (bij de uitoefening van „rechterlijke taken”) evenredig was met het nagestreefde doel, en dus in overeenstemming met de materiële bepalingen van de AVG.⁵⁹

100. Samenvattend stel ik voor om het begrip „uitoefening van hun rechterlijke taken” in de zin van artikel 55, lid 3, AVG te benaderen vanuit een institutioneel perspectief („is het een gerecht?”), dat vervolgens eventueel wordt gecorrigeerd door een functionele beoordeling van het type activiteit dat aan de orde is („welk specifiek type activiteit wordt door het gerecht uitgevoerd?”). In het licht van de in overweging 20 AVG genoemde doelstelling moet bij die laatste activiteitsbeoordeling een ruime uitlegging van het begrip „rechterlijke taken” worden gehanteerd die verder gaat dan louter rechterlijke besluitvorming in een concrete zaak. Ook alle activiteiten die indirect van invloed kunnen zijn op de rechterlijke onafhankelijkheid van de gerechten moeten hieronder worden begrepen. Als zodanig moeten gerechten in de regel worden geacht „rechterlijke taken” uit te oefenen, tenzij met betrekking tot een specifiek type activiteit wordt vastgesteld dat die activiteit zuiver administratief van aard is.

⁵⁴ Arrest van 21 september 2010 (C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541).

⁵⁵ Arrest van 18 juli 2017 (C-213/15 P, EU:C:2017:563).

⁵⁶ Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB 2001, L 145, blz. 43).

⁵⁷ Zie mijn conclusie in de zaak Friends of the Irish Environment (C-470/19, EU:C:2020:986, punten 90-92).

⁵⁸ Conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, punt 73).

⁵⁹ Zie in dat verband de toepassing van die beoordeling in het arrest van 22 juni 2021, Latvijas Republikas Saeima (Strafpunten) (C-439/19, EU:C:2021:504, punten 104-116).

C. Onderhavige zaak

101. Na mijn voorstel voor een algemene toets die mijns inziens voortvloeit uit artikel 55, lid 3, AVG, zal ik nu de vragen van de verwijzende rechter bespreken.

102. Er zij aan herinnerd dat de eerste vraag in wezen erover gaat of nationale gerechten „rechterlijke taken” in de zin van artikel 55, lid 3, AVG uitoefenen wanneer zij bepaalde processtukken aan een journalist ter beschikking stellen, zodat hij beter verslag kan doen van een bepaalde zaak. De overige vragen bouwen voort op het antwoord dat het Hof op die eerste vraag moet geven, in die zin dat wordt gevraagd of de beantwoording van de eerste vraag wordt beïnvloed door *ten eerste* de eventuele inmenging in de rechterlijke onafhankelijkheid in een concrete zaak door de nationale toezichthoudende autoriteit [eerste vraag, onder a)], *ten tweede* de aard en het doel van de gegevensverwerking, te weten het informeren van een journalist om deze in staat te stellen om beter verslag te doen van de openbare zitting in een gerechtelijke procedure [eerste vraag, onder b)], en *ten derde* het feit dat er al dan niet voor die openbaarmaking van stukken een rechtsgrond is [eerste vraag, onder c)].

103. Ik zal beginnen met de eerste vraag. Zoals ik in het vorige onderdeel van deze conclusie heb toegelicht, moet aan het begrip „gerechten bij de uitoefening van hun rechterlijke taken” in de zin van artikel 55, lid 3, AVG, een institutionele uitlegging worden gegeven die vervolgens, waar nodig, wordt aangepast door een ruime „correctie op basis van type activiteit”.

104. De institutionele aanduiding in deze zaak is helder. De Raad van State fungeert in bestuurszaken in Nederland als hogere rechter. Over de vraag of de betreffende activiteit valt binnen de categorie van verwerkingen bij de uitoefening van „rechterlijke taken” bestaat er onder de betrokkenen consensus dat de openbaarmaking van processtukken aan een journalist, zodat hij beter verslag van een zitting kan doen, valt onder het type rechterlijke activiteit waarop artikel 55, lid 3, AVG betrekking heeft.

105. Daarmee ben ik het eens. Een beleid, zoals in casu aan de orde, waarbij voor de pers een selectie van processtukken openbaar wordt gemaakt om het werk van de gerechten transparanter en begrijpelijker te maken, raakt aan de kern van het recht op een eerlijk proces⁶⁰ en houdt duidelijk verband met de uitoefening van „rechterlijke taken”. Die openbaarmaking maakt deel uit van de ruimere opgave van de moderne rechterlijke macht om het publiek te informeren hoe namens hen recht wordt gesproken.⁶¹

106. Anders dan burger Z betoogt, maakt het voor die redenering niet uit dat de betreffende documenten ter beschikking zijn gesteld door de afdeling Communicatie van de Raad van State, die naar ik begrijp niet bestaat uit rechters maar uit andere gerechtsmedewerkers. Los van het feit dat die instelling, vanwege de institutionele onafhankelijkheid van de gerechten, zelf beslist over de interne taakverdeling, heeft de verwijzende rechter verklaard – en de Nederlandse regering heeft dit ter terechtzitting bevestigd – dat de openbaarmaking in kwestie plaatsvond onder toezicht van voorzitter P.

⁶⁰ Zie in die zin, in verband met artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), arresten EHRM, 8 december 1983, Axen tegen Duitsland (CE:ECHR:1983:1208JUD000827378, § 32); 22 februari 1984, Sutter tegen Zwitserland (CE:ECHR:1984:0222JUD000820978, § 26); 14 november 2000, Riepan tegen Oostenrijk (CE:ECHR:2000:1114JUD003511597, § 27); 12 juli 2001, Malhous tegen Tsjechië (CE:ECHR:2001:0712JUD003307196, § 62), en 28 oktober 2010, Krestovskiy tegen Rusland (CE:ECHR:2010:1028JUD001404003, § 24).

⁶¹ Zie in dat verband arrest EHRM, 26 april 1979, Case of the Sunday Times tegen het Verenigd Koninkrijk (CE:ECHR:1979:0426JUD000653874, § 67).

107. Zelfs indien die beslissing tot openbaarmaking niet door een afdeling van het nationale gerecht was genomen, maar door een externe instantie die algemeen onder toezicht van het nationale gerecht staat, dan nog zou het resultaat hetzelfde zijn. Ten eerste omdat het, wanneer het type activiteit is gedekt, niet relevant is wie is aangewezen om die activiteit op grond van het nationale recht te verrichten. Ten tweede kan een diversiteit in structuren op nationaal niveau niet leiden tot een andere uitkomst in een situatie waarin een bepaalde activiteit slechts als correctie fungeert voor een eenvoudige institutionele aanwijzing.⁶² Anders zou een toezichhoudende autoriteit zoals de Autoriteit Persoonsgegevens, zeggenschap krijgen over het persbeleid van de Raad van State, waardoor zij indirect een inhoudelijke beslissing van dat gerecht over de openbaarheid van de rechtspraak in een concrete zaak zou kunnen toetsen.

108. Dit brengt mij bij de eerste vraag, onder a), waarmee de verwijzende rechter wenst te vernemen of hij in elke concrete zaak moet bepalen of het toezicht van invloed is op de rechterlijke onafhankelijkheid.

109. Het antwoord luidt ontkennend. Zoals ik hierboven heb aangegeven⁶³, moet de verwijzing naar „gerechtelijke taken” in overweging 20 AVG niet zo worden opgevat dat in elke concrete zaak moet worden onderzocht of er sprake is van een bedreiging voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Die verwijzing vormt veeleer een algemene omschrijving van het doel achter artikel 55, lid 3, AVG, dat institutioneel van aard is. Die omschrijving van het doel leidt tot een in zekere mate preventieve inclusie van alle soorten rechterlijke activiteiten en het toezicht met betrekking tot de vraag of zij in overeenstemming zijn met de AVG, kan ook indirecte invloed hebben op de rechterlijke onafhankelijkheid op grond van artikel 55, lid 3, AVG.

110. Vanuit een praktisch oogpunt kan hieraan worden toegevoegd, los van argumenten van structurele, constitutionele aard, dat een dergelijke oplossing ook de enige redelijke en praktische oplossing is. Zou iemand immers serieus willen betogen dat een nationale toezichhoudende autoriteit overeenkomstig artikel 55, lid 1, AVG een omvattende individuele beoordeling van elk type verwerking moet verrichten *in verband met haar beslissing of zij überhaupt competent is* om de kwestie te behandelen? Moeten die autoriteiten werkelijk de weinig benijdenswaardige taak op zich nemen om op individuele basis te bepalen bij welke verwerkingen de uitoefening van toezicht van invloed kan zijn op de onafhankelijkheid van het nationale gerecht in kwestie en bij welke niet, en onmiddellijk filteren wat zij dus mogen zien?

111. Dit houdt verband met het antwoord dat op de eerste vraag, onder b), moet worden gegeven. De exacte aard en het exacte doel van een bepaalde verwerking zijn niet bepalend voor de beantwoording van de structurele vraag wanneer het gerecht „rechterlijke taken” uitoefent. Voor de taken van de moderne rechterlijke macht in een democratische samenleving zijn openbaarheid en transparantie van rechtspraak zeker bijzonder belangrijk. Die overwegingen spelen echter geen rol bij de beoordeling op grond van artikel 55, lid 3, AVG, zolang de betreffende verwerking inherent is aan het ruimere begrip „rechterlijke taken”. Elke andere conclusie zou er immers toe leiden dat de door de Commissie voorgestelde restrictieve lezing van artikel 55, lid 3, AVG heimelijk wordt heringevoerd.

⁶² Stel dat de afdeling Communicatie geen deel zou zijn van het gerecht, maar zou behoren tot een aparte instelling, zoals het geval was bij archiveringsactiviteiten in het arrest van 15 april 2021, *Friends of the Irish Environment* (C-470/19, EU:C:2021:271, punt 43). Zie voor een nadere beoordeling mijn conclusie in de zaak *Friends of the Irish Environment* (C-470/19, EU:C:2020:986, punt 107).

⁶³ Punten 76-86 van deze conclusie.

112. Overigens geeft dat punt zelf precies aan waarom het waarborgen van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht slechts verband kan houden met de algemene, structurele doelstelling die heeft geleid tot de invoering van artikel 55, lid 3, AVG, en geen voorwaarde is die in elke afzonderlijke zaak moet worden vastgesteld.⁶⁴ Anders zou het vrij duidelijk zijn dat „het belang van openbaarheid en transparantie van de rechtspraak”, dat de verwijzende rechter als het relevante doel van de gegevensverwerking in deze zaak heeft genoemd, verschilt van het „waarborgen van de rechterlijke onafhankelijkheid”.

113. In dat geval zouden slechts twee redeneringslijnen mogelijk zijn. Ten eerste zou men moeten concluderen dat openbaarheid van rechtspraak een ander doel is dan de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Openbaarmaking aan journalisten zou dan buiten de werkingssfeer van artikel 55, lid 3, AVG vallen, en alle betrokken partijen, waaronder de Commissie, zijn het erover eens dat van die uitkomst simpelweg geen sprake kan zijn. Ten tweede zou men dan het (sowieso al niet erg beperkte) begrip „rechterlijke onafhankelijkheid” enorm moeten opblazen, zodat daaronder ook openbaarheid en transparantie van de rechtspraak vallen en eventueel andere waarden, waardoor alles wat bij de rechterlijke instanties gebeurt belangen of waarden worden die innig verbonden zijn met rechterlijke onafhankelijkheid. Dat zou er echter op neerkomen dat het stelsel volledig overhoop wordt gegooid. Rechterlijke onafhankelijkheid is geen doel op zich. Zij is geen intrinsieke, maar een transitieve waarde, een middel voor een doel dat met behulp van onafhankelijke rechters moet worden bereikt, namelijk de eerlijke en onpartijdige beslechting van geschillen.

114. Dat wil niet zeggen dat een onderzoek naar de aard en het doel van een verwerking nooit nuttig kan zijn. Uiteraard is dat wel zo, maar niet wanneer wordt beslist over de werkingssfeer van artikel 55, lid 3, AVG, wel echter wanneer wordt beslist over de rechtmatigheid van een verwerking krachtens artikel 6, lid 1, AVG of andere materiële bepalingen van die verordening. Het kan zeer relevant zijn om te beoordelen waarom een bepaalde verwerking heeft plaatsgevonden wanneer wordt bepaald of die verwerking bijvoorbeeld „noodzakelijk [was] voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen” in de zin van artikel 6, lid 1, onder e), AVG. De aard en het doel van een verwerking maken uiteraard ook deel uit van de beoordeling of de in artikel 5 AVG neergelegde beginselen in acht zijn genomen.

115. De eerste vraag, onder c), raakt hier aan diezelfde discussie en borduurt daarop voort. De vraag of er een rechtsgrondslag in het nationale recht moet zijn en welke rechtsgrond dat moet zijn, betreft wederom de materieelrechtelijke toetsing en de rechtmatigheid van de verwerking. Die kwestie moet op grond van artikel 6 AVG worden beoordeeld. In het procesdossier wordt weliswaar in het algemeen gesteld dat de AVG „is omgezet bij” de UAVG, maar er wordt niet in gezegd hoe artikel 6 AVG is meegewogen bij de verwerking waarover deze zaak gaat. Bovendien is de vraag naar de rechtmatigheid van de verwerking niet direct door de verwijzende rechter opgeworpen.

116. In het algemeen kan ik slechts verwijzen naar mijn beschouwingen over deze kwestie in mijn recente conclusie in de zaak Valsts ienēmumu dienests.⁶⁵ Elke nationale rechtsgrond die is vastgesteld krachtens artikel 6 AVG hoeft immers slechts betrekking te hebben op hetgeen

⁶⁴ Zoals reeds globaal uiteengezet in de punten 84-86 van deze conclusie.

⁶⁵ Zie mijn conclusie in de zaak Valsts ienēmumu dienests (Verwerking van persoonsgegevens voor fiscale doeleinden) (C-175/20, EU:C:2021:690).

inhoudelijk een algemene en bestaande praktijk van openbaarmaking van documenten aan de pers vormt. Indien een dergelijke algemene rechtsgrond bestaat, zie ik niet in dat het doel of de evenredigheid achter een afzonderlijke beslissing moet worden vastgesteld voor elke verwerking.⁶⁶

D. Coda: de AVG en de rechterlijke functie

117. Deze zaak is als een ui en heeft vele lagen. Als men bij de buitenste laag van de vragen van de verwijzende rechter blijft en die vragen letterlijk neemt en beantwoordt, dan kan men, en ook het Hof, op dit punt stoppen. Het antwoord op de centrale kwestie die in de eerste vraag van de verwijzende rechter is opgenomen en artikel 55, lid 3, AVG betreft, zou dan gegeven zijn.

118. Mijns inziens zou het mogelijk en in het kader van deze zaak ook geheel gerechtvaardigd zijn om bij die buitenste laag te blijven. De ui hoeft niet te worden afgepeld, tenzij daarom uitdrukkelijk is gevraagd.

119. Tegelijkertijd is het echter zonneklaar dat de verwijzende rechter, wat de werkelijke inhoud van zijn vragen betreft, geleidelijk van de kwestie van competentie krachtens artikel 55, lid 3, AVG opschuift naar de inhoudelijke beoordeling van de zaak, eventueel op grond van artikel 6 AVG, met name in zijn eerste vraag, onder b), en zijn eerste vraag, onder c). Ongetwijfeld kan al dat heen en weer schuiven worden toegeschreven aan de geheel nieuwe vraag van de verwijzende rechter en de onduidelijke contouren van de uitlegging van artikel 55, lid 3, AVG. Zodra die uitlegging is gegeven, worden alle kwesties duidelijk en zijn die overwegingen overbodig.

120. Niettemin kan dit alles ook als een aanwijzing voor iets anders worden opgevat, namelijk dat het vrij problematisch is om de kwestie van competentie van artikel 55, lid 3, AVG netjes te scheiden van inhoudelijke overwegingen en van de voorafgaande vraag naar de werkingssfeer van het gehele instrument. Als de AVG immers überhaupt niet voor bepaalde typen activiteiten zou gelden, wat heeft het dan voor zin om te delibereren over wie daarop toezicht moet houden?⁶⁷ Hetzelfde geldt voor een situatie waarin een lidstaat de gerechten rechtsgeldig zou uitsluiten van de verplichtingen krachtens de AVG: als er geen materiële verplichtingen gelden, betekent dit meteen al dat er in het geheel geen toezicht nodig is.

121. Wat meer bepaald de institutionele en procedurele laag van deze zaak betreft, heeft burger Z in zijn schriftelijke opmerkingen tegelijkertijd twijfels geuit over de verenigbaarheid van artikel 55, lid 3, AVG met artikel 8, lid 3, en artikel 47 van het Handvest. Hij is van mening dat artikel 55, lid 3, AVG ongeldig is voor zover de bevoegdheden van de (in het algemeen competente) toezichthoudende autoriteit van artikel 55, lid 1, door die bepaling worden uitgesloten zonder dat tegelijkertijd aan de lidstaten de verplichting wordt opgelegd om een andere onafhankelijke autoriteit aan te stellen in overeenstemming met de bewoordingen van artikel 8, lid 3, van het Handvest en artikel 16, lid 2, VWEU. Die leemte in de regelgeving leidt zeker ook tot schending van artikel 47 van het Handvest en mogelijk zelfs van artikel 19, lid 1, VWEU. Burger Z zou het recht op een doeltreffende voorziening in rechte voor een onafhankelijk gerecht zijn ontnomen.

⁶⁶ Ibidem, punten 83-85.

⁶⁷ Daarom moet deze conclusie logischerwijs ook beginnen (in punt 32) met de algemene verklaring dat de AVG in beginsel van toepassing is op gerechten.

122. Al die punten in aanmerking genomen en gelet op het feit dat de verwijzende rechter geen van die kwesties uitdrukkelijk aan de orde heeft gesteld, maar ook gelet op de inhoud, de context en de tijdens deze procedure besproken argumenten, is het naar mijn mening echter het best om die kwesties voor een andere zaak te bewaren, mocht dat nodig zijn.

123. Derhalve zal ik simpelweg afronden met enkele opmerkingen over de wetgevingsopzet van de AVG in verband met de rechterlijke functie van gerechten. Ik heb getracht de gedachtegang van de wetgever achter de vormgeving van inhoud, uitzonderingen en toezicht op de naleving van de AVG te doorgronden. Het is mij echter nog steeds een raadsel met welke bedoeling precies de rechterlijke activiteiten van gerechten aan de uit de AVG voortvloeiende verplichtingen zijn onderworpen. En dan heb ik het zowel over de inherente aard van die activiteiten (1), als over de vraag wie verantwoordelijk zou moeten zijn voor het toezicht op de naleving van de AVG door gerechten (2).

1. Ten gronde: alles is rechtmatig

124. Wat verandert de AVG, toegepast op de gerechten, aan de wijze waarop de rechterlijke taak moet worden uitgevoerd? Gelet op de kennelijk grenzeloze werkingsfeer van de AVG is het wellicht verbazingwekkend dat de daaruit voor die rechterlijke taak voortvloeiende verplichtingen verrassend gering blijken te zijn. De materiële voorschriften van de AVG bepalen reeds dat elke normale verwerking voor juridische doeleinden rechtmatig is, of verwijzen naar aanvullende (en eventueel beperkende) bepalingen van de lidstaten, of laten op zijn minst ruimte voor een royale afweging ten opzichte van bepaalde grondrechten en beginselen van een democratische samenleving die dan weer ruimte laat voor zo ongeveer elke uitzondering ten aanzien van de rechterlijke functie.

125. Artikel 6, lid 1, onder e), AVG is hier een voorbeeld van. Volgens die bepaling is een verwerking die „noodzakelijk [is] voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat [...] is opgedragen” aan een nationaal gerecht, van rechtswege rechtmatig. Een soortgelijke (maar wel explicietere) uitzondering vloeit voort uit artikel 9, lid 2, onder f), van diezelfde verordening voor de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens. Indien een van die bepalingen van toepassing is, is de toestemming van de betrokkene niet vereist en dienen de lidstaten een nadere omschrijving te geven van de wijze waarop de verwerking in een dergelijke situatie moet plaatsvinden.⁶⁸ Onder voorbehoud van de in artikel 5 AVG neergelegde beginselen inzake gegevensverwerking⁶⁹ biedt de AVG, anders gezegd, zelf een rechtsgrond om *elke verwerking* van persoonsgegevens door nationale gerechten die noodzakelijk is voor de vervulling van hun officiële taken, als rechtmatig te beschouwen.

126. Bovendien mogen de lidstaten op grond van artikel 23, lid 1, onder f), AVG ook de omvang van de rechten en verplichtingen als bedoeld in de artikelen 12 tot en met 22 en 34 AVG, alsmede, in enkele gevallen, in artikel 5 AVG, beperken ter bescherming van „de onafhankelijkheid van de rechter en gerechtelijke procedures”. De Commissie heeft ter terechtzitting aangegeven dat artikel 23, lid 1, onder f), AVG aldus moet worden opgevat dat deze bepaling een soortgelijke werking heeft als artikel 52, lid 1, van het Handvest, en niet mag worden gezien als weer een andere bepaling die de competentie van de toezichthoudende autoriteit beperkt.

⁶⁸ Zie de overwegingen 40 en 52, artikel 6, leden 2 en 3, en artikel 9, leden 2 en 3, AVG.

⁶⁹ Arrest van 22 juni 2021, Latvijas Republikas Saeima (Strafpunten) (C-439/19, EU:C:2021:504, punt 96 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

127. Ik ben het met de Commissie eens op dit punt: artikel 23, lid 1, onder f), AVG houdt geen rechtstreeks verband met artikel 55, lid 3, AVG.⁷⁰ Desondanks laat die bepaling de lidstaten ruimte om op grote schaal af te wijken van alle rechten van de betrokkenen krachtens hoofdstuk III van de AVG ten aanzien van wat ogenschijnlijk ook een soort rechterlijke activiteit is („onafhankelijkheid van de rechter en gerechtelijke procedures”).

128. Tot slot is dat alles mogelijk zonder dat zelfs (nog) maar enige afweging is gemaakt van grondrechten of belangen anders dan gegevensbescherming, die deel zou uitmaken van de beoordeling van de rechtmatigheid van individuele verwerkingen (en het daarin verankerde vereiste van minimalisering-evenredigheid). Gelet op de vereisten van transparantie en openbaarheid van rechtspraak is het aannemelijk dat die zich uitstrekken tot elk normaal gebruik van persoonsgegevens met het oog op rechterlijke beslissingen.

129. Het resultaat lijkt ontmoedigend: het Unierecht legt de rechterlijke functie een allesomvattend kader voor gegevensbescherming op waaraan moet worden voldaan, terwijl tegelijkertijd zoveel uitwegen worden opengehouden. Voeg daar de bij artikel 55, lid 3, AVG ingevoerde competentiebepaling aan toe en de cirkel is rond: door de toepasselijke wetgeving blijft de *modus operandi* van nationale gerechten van vóór de invoering van die regels gehandhaafd. Dan rijst de vraag: waarom was er eigenlijk behoefte aan een dergelijke lappendeken van regels als die regels op nationaal niveau feitelijk zeer weinig hebben veranderd?

130. Dit wil niet zeggen dat een dergelijk resultaat niet moet worden toegejuicht. In mijn ogen kan er geen andere uitkomst zijn. Er moet niet alleen rekening worden gehouden met de verschillende rechterlijke en constitutionele tradities van de lidstaten wat betreft de openbaarheid van de rechtspraak.⁷¹ Boven alles is die uitkomst inherent aan de rechterlijke functie zelf. Rechtspreken betekent dat *geïndividualiseerde bijzonderheden* naar *het publieke forum* worden gebracht. Graag wil ik beide elementen van die stelling benadrukken.

131. Enerzijds vormen de feiten en bijzonderheden van een concrete zaak de grondslag voor de rechterlijke legitimiteit. De rechter neemt een beslissing in een concrete zaak. Hij heeft niet tot taak om abstracte, algemene en anonieme regels te formuleren die losstaan van individuele feiten en omstandigheden. Dat is de taak van de wetgever. Hoe meer een rechterlijke beslissing afwijkt van de feiten van een openbare rechtszaak of die feiten achterhoudt, – of indien die feiten later met aanzienlijke beperkingen worden meegedeeld, – hoe vaker die beslissing onbegrijpelijk zal worden en hoe minder legitiem zij als zodanig zal zijn.⁷²

⁷⁰ Wat betreft de normatieve strekking van beide bepalingen. Zoals ik in punt 120 van deze conclusie reeds heb vermeld, is er in de praktijk weinig verschil tussen een toezichtsbeperking vanwege competentie (krachtens artikel 55, lid 3, AVG) en een toezichtsbeperking vanwege een materiële beperking in verband met bepaalde activiteiten [krachtens artikel 23, lid 1, onder f), AVG].

⁷¹ Het is geen geheim dat verschillende lidstaten ten aanzien van transparantie van de rechtspraak andere accenten leggen of althans daarover verschillende visies hebben. Zie bijvoorbeeld inzake video- en audio-opnamen van gerechtelijke procedures, Hess, B., en Koprivica Harvey, A., „Open Justice in Modern Societies: What Role for Courts?”, in Hess, B., en Koprivica Harvey, A., *Open Justice: The Role of Courts in a Democratic Society*, Nomos, 2019, blz. 30-35. Zie met betrekking tot de uiteenlopende tradities (meestal van ver vóór de AVG) inzake de anonimisering van partijen bij gerechtelijke procedures met het oog op de latere publicatie van de uitspraak, onderzoeksnota van het directoraat-generaal Bibliotheek, Onderzoek en Documentatie, „Anonymity of the parties on the publication of court decisions” (maart 2017, gewijzigd in januari 2019), te vinden op https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-02/ndr_2017-002_neutralisee-en.pdf, blz. 9 en 10).

⁷² Overigens hebben in sommige rechtsstelsels de hoogste rechterlijke instanties in het verleden ingrijpende normatieve uitspraken gedaan die losstonden van of in het geheel niets te maken hadden met concrete zaken. In bepaalde stelsels gebeurt dat tegenwoordig nog steeds. Vanuit het oogpunt van de scheiding der machten en rechterlijke legitimiteit wordt dat echter vaak serieus in twijfel getrokken. Zie in die zin Kühn, Z., „The Authoritarian Legal Culture at Work: The Passivity of Parties and the Interpretational Statements of Supreme Courts”, *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, deel 2, 2008, blz. 19.

132. Anderzijds was sinds de Romeinse tijd, maar vermoedelijk al eerder, een eiser die de gemeenschap of later de staat verzocht om hulp bij de toewijzing van zijn vordering en uitvoering daarvan door de staat, verplicht het publieke forum te betreden om daar zijn zaak te laten behandelen. In de klassieke Romeinse tijd had een eiser zelfs het recht om geweld te gebruiken tegen de verweerder die weigerde om in het openbaar te verschijnen (het noordoostelijke deel van het Forum Romanum heette comitium) voor de magistraat (die op een zetel met wielen op een tribune boven de burgers zat – vandaar tribunaal) wanneer hij voor de rechter werd geroepen (in jus vocatione).⁷³

133. Later zijn andere visies ontstaan op een goede rechtspraak en de openbaarheid daarvan. Deze zijn wellicht het best te vatten in een citaat van een rechter in het *Parlement de Paris* die in 1336 instructies voor zijn jongere collega's schreef en uitlegde waarom zij nooit de feiten of de gronden voor hun beslissing openbaar mochten maken: „Want het is niet goed dat iemand kan oordelen over de inhoud van een uitspraak of kan zeggen ‚het is hetzelfde of niet‘; praatlustige vreemdelingen moeten in het duister blijven tasten en hun mond dichthouden, zodat geen schade aan anderen kan worden berokkend. [...] Want niemand mag kennis hebben van de geheimen van het hoogste gerecht, dat slechts God als superieur heeft [...]”.⁷⁴

134. Om terug te komen op het citaat van Jeremy Bentham in de inleiding: in de hedendaagse tijd is men opnieuw van mening dat zelfs praatlustige vreemdelingen in staat moeten worden gesteld om gerechtigheid te zien en te begrijpen. Met de komst van moderne technologieën moet een aantal kwesties zeker voortdurend opnieuw worden geëvalueerd, zodat praatlustige vreemdelingen anderen geen schade kunnen berokkenen.

135. Niettemin moet elke verandering, met name die welke raakt aan de openbaarheid en transparantie van de rechtspraak, worden beperkt tot hetgeen strikt noodzakelijk is, zonder dat de fundamentele van het gehele stelsel worden aangetast.⁷⁵ 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 plaatsvinden, zeker wat betreft de uitkomst ervan.

136. Om in dit verband af te ronden met een specifiek voorbeeld dat ik in deze conclusie reeds heb vermeld⁷⁶: naar mijn mening bevat de AVG geen recht op een „anoniem proces”. Gelet op al hetgeen hierboven uiteen is gezet, lijkt het bizar en riskant om te denken dat eisers die voor de beslechting van hun conflict de publieke agora betreden, waar rechters namens de gemeenschap spreken en onder het toezicht van hun medeburgers beslissingen nemen, het recht zouden hebben dat hun identiteit geheim wordt gehouden en dat hun zaak automatisch wordt geanonimiseerd, ook ten aanzien van het gerecht dat die zaak behandelt, zonder dat voor die anonimiteit een specifieke en zwaarwegende reden bestaat.⁷⁷

⁷³ Bartošek, M., *Dějiny římského práva*, Academia, Praag, 1995, blz. 81, of Sommer, O., *Učebnice soukromého římského práva. I. díl*, Všechno, Praag, 1946, blz. 121 en 122. Zie ook Harries, J., *Law and Empire in Late Antiquity*, Cambridge University Press, 1999, blz. 101, 104 en 105.

⁷⁴ Dawson, J.P., *The Oracles of the Law*, The University of Michigan Law School, 1968, blz. 288 en 289.

⁷⁵ Zie in dit verband bijvoorbeeld McLachlin, B., „Courts, Transparency and Public Confidence – to the Better Administration of Justice”, *Deakin Law Review*, deel 8(1), 2003, blz. 3 en 4. Zie ook Bingham, T., *The Rule of Law*, Penguin, 2010, blz. 8.

⁷⁶ Zie voetnoot 7 van deze conclusie.

⁷⁷ Zie over het probleem van overanonimisering van rechterlijke beslissingen, Wiwinius, J.C., „Public hearings in judicial proceedings”, in Hess, B., en Koprivica Harvey, A., *Open Justice: The Role of Courts in a Democratic Society*, Nomos, 2019, blz. 98 en 101.

137. Uiteraard is de openbaarheid van de rechtspraak niet absoluut. Er bestaan gegronde en noodzakelijke uitzonderingen.⁷⁸ Het simpele punt dat voor ogen moet worden gehouden is: wat is de *regel* en wat is de *uitzondering*? Openbaarheid en openheid moeten de regel blijven waarop uitzonderingen uiteraard mogelijk en soms nodig zijn. Behalve indien wordt aangenomen dat de AVG de heropleving van de best practices van het *Parlement de Paris* in de 14e eeuw, of andere elementen van het ancien régime of de *Star Chamber(s)*⁷⁹ voorschrijft, valt echter nogal moeilijk uit te leggen waarom die relatie nu uit naam van de bescherming van persoonsgegevens moet worden omgedraaid: geheimhouding en anonimiteit zouden de regel moeten worden, waarop openbaarheid wellicht af en toe de welkome uitzondering kan zijn.

138. Tot slot en algemeen gesproken kan men zich wederom alleen maar afvragen, wat de totale wetgevingsopzet van de AVG ten aanzien van de rechterlijke activiteiten van gerechten betreft, waarom het stelsel zo zou zijn ontworpen dat het (eerst) alles omvat en (vervolgens) de gevolgen van die ruime werking feitelijk uitsluit op grond van specifieke materiële bepalingen of eventueel volledig uitsluit krachtens artikel 23, lid 1, onder f), AVG. Hadden nationale gerechten „bij de uitoefening van hun rechterlijke taken” dan simpelweg niet helemaal van de werkingsfeer van de AVG moeten worden uitgesloten?

2. *Instellingen en procedures: quis custodiet ipsos custodes?*

139. Aan de inhoudelijke laag is de institutionele laag gekoppeld. Aan het reeds vrij zware inhoudelijke „waarom” wordt de vraag „hoe” toegevoegd. Hoe en door wie precies moet in de praktijk worden gecontroleerd of gerechten bij de uitoefening van hun rechterlijke taken de AVG naleven? Als de nationale gerechten de AVG moeten toepassen, maar de competente toezichthoudende autoriteiten op grond van artikel 55, lid 3, AVG geen toezicht mogen houden op activiteiten die de gerechten verrichten ter uitoefening van „hun rechterlijke taken”, wie moet er dan voor zorgen dat het door artikel 8, leden 1 en 3, van het Handvest gewaarborgde grondrecht op bescherming van persoonsgegevens wordt gerespecteerd?

140. Hier leidt de koppeling tussen artikel 55, lid 3, en overweging 20 AVG mijns inziens tot enkele problemen.

141. Alle partijen bij deze procedure geven aan dat artikel 55, lid 3, AVG moet worden gelezen in het licht van overweging 20 AVG. Die overweging vermeldt dat wanneer nationale toezichthoudende autoriteiten de toepassing van de AVG controleren en handhaven, die taken niettemin niet mogen indruisen tegen het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid om toe te zien op de verwerkingen door „gerechten in het kader van hun gerechtelijke taken”. In de derde volzin van overweging 20 staat vervolgens dat het „toezicht op die gegevensverwerkingen moet kunnen worden toevertrouwd aan specifieke instanties binnen de rechterlijke organisatie van de lidstaat”.

142. Is de in overweging 20 voorgestelde benadering echter verenigbaar met het criterium van „onafhankelijkheid” van artikel 8, lid 3, van het Handvest? Hoe immers kan een „toezichthoudend gerecht”, dat dus door de lidstaten binnen hun nationale rechterlijke

⁷⁸ Zoals de bescherming van kwetsbare personen, kinderen, slachtoffers van geweld, bedrijfsgeheimen, nationale geheimen enzovoort. Voor al die gevallen die in alle nationale rechtsstelsels voorkomen, bestaan echter vaak al specifieke procedures in de betreffende nationale procesregelingen op grond waarvan het publiek wordt uitgesloten van bepaalde of alle fasen van een gerechtelijke procedure en van de uitspraak, waarbij sprake is van volledige anonimiteit, gelet op de specifieke eisen van elke concrete zaak.

⁷⁹ Zie Krynen, J., *L'État de justice France, XIIIe–XXe siècle: L'idéologie de la magistrature ancienne*, Gallimard, 2009, blz. 79 e.v., en Van Caenegem, R.C., *Judges, Legislators and Professors: Chapters in European Legal History*, Cambridge University Press, 1987, blz. 159.

organisaties is ingesteld om te zorgen voor de naleving van de AVG, optreden als een onafhankelijke derde ten opzichte van die gerechten zelf waarvan wordt gesteld dat zij inbreuk op de AVG hebben gemaakt? Leidt dit niet tot een probleem op grond van artikel 47 van het Handvest?

143. Het nadenken over een adequate institutionele en procedurele opzet voor dit type situatie leidt al snel tot een *déjà vu* en doet denken aan discussies die na de zaak Köbler op gang zijn gekomen.⁸⁰ Wie moet beslissen over de aansprakelijkheid van de staat wegens rechterlijke beslissingen die in strijd zijn met het Unierecht? Andere „gewone” gerechten binnen de rechterlijke organisatie met het risico dat op een dag de hoogste rechterlijke instantie beslist over haar eigen aansprakelijkheid? Of een speciaal ingestelde superrechtbank? En wat als die superrechtbank ook fout zit? In dit verband vestigt overweging 20 AVG wederom de aandacht op de kwestie die de lidstaten in de zaak Köbler hebben bekritiseerd, namelijk dat via een afdwingbaar extern recht om het handelen of het nalaten van rechterlijke instanties te toetsen aan de regels inzake gegevensbescherming afbreuk wordt gedaan aan „echte” rechterlijke onafhankelijkheid.⁸¹

144. Anders dan in de zaak Köbler, waarvan ik aanneem dat toch enkele verstandige zielen in staat waren invulling te geven aan het beginsel dat lidstaten verplicht moeten zijn om de schade te vergoeden die is veroorzaakt door een met het Unierecht strijdige beslissing van een in laatste aanleg uitspraak doende rechterlijke instantie⁸², is het echter in het geheel niet duidelijk waarom die „echte” onafhankelijkheid offers zou moeten brengen voor het toezicht op de naleving van een instrument van afgeleid recht, zoals de AVG, dat reeds in andere handhavingsmiddelen voorziet. Het valt zeker niet te ontkennen dat dat instrument stevige fundamenten heeft in het primaire recht, meer bepaald in artikel 8 van het Handvest en artikel 16 VWEU. Het punt is eerder dat een recht op voorziening in rechte en een recht op schadevergoeding jegens gerechten als verwerkingsverantwoordelijken afzonderlijk bestaan op basis van de artikelen 79 en 82 AVG, los van artikel 55, lid 3, AVG.

145. Tegelijkertijd kan een mogelijke oplossing worden gevonden als de derde volzin van overweging 20 AVG niet al te letterlijk wordt genomen. Het gaat immers slechts om een overweging en niet om een wettelijke bepaling die op zichzelf staat en dus bindend is.⁸³ Indien dat de benadering zou zijn, die kennelijk in enkele lidstaten wordt gevolgd, dan zouden de materiële bepalingen van de AVG slechts zo worden opgevat dat zij rechten vaststellen die voor de nationale gerechten moeten kunnen worden ingeroepen binnen de gewone gerechtelijke procedures waarover die lidstaat beschikt.⁸⁴

146. Wanneer dat inderdaad de gekozen institutionele en procedurele weg zou zijn, kan het probleem worden voorkomen dat een „afhankelijke derde” de activiteiten van de rechterlijke macht mag controleren *en* kan worden vermeden dat een superrechtbank moet worden ingesteld

⁸⁰ Arrest van 30 september 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513).

⁸¹ Ibidem, punt 42.

⁸² Ibidem, punt 59. Althans die zielen in de rechtsstelsels die eerder aansprakelijkheid van de staat voor onjuiste rechterlijke beslissingen principieel hebben aanvaard. Voor anderen zou rechterlijke aansprakelijkheid voor beslissingen in laatste aanleg nog steeds kunnen neerkomen op, zoals de titel van een bijzonder artikel luidt, „thinking the unthinkable” – zie Toner, H., „Thinking the Unthinkable? State Liability for Judicial Acts after Factortame (III)”, *Yearbook of European Law*, deel 17, 1997, blz. 165.

⁸³ Hetgeen het Hof als principieel punt blijft herhalen – zie bijvoorbeeld arresten van 12 juli 2005, Alliance for Natural Health e.a. (C-154/04 en C-155/04, EU:C:2005:449, punten 91 en 92); 21 december 2011, Ziolkowski en Szeja (C-424/10 en C-425/10, EU:C:2011:866, punten 42 en 43), en 25 juli 2018, Confédération paysanne e.a. (C-528/16, EU:C:2018:583, punten 44-46 en 51). De eerlijkheid gebiedt te erkennen dat de interpretatieve praktijk, zoals reeds uit de laatstgenoemde beslissing blijkt, in werkelijkheid toch iets gevarieerder is.

⁸⁴ In concreto betekent dit dat een rechter in hoger beroep een klacht over gegevensverwerking door een lagere rechter op dezelfde wijze zal behandelen als elke andere klacht over een procedurele handeling door de lagere rechter, enzovoort.

om toezicht te houden op andere rechten. Dit gezegd zijnde zou bij die benadering waarschijnlijk nog steeds niet zijn voldaan aan het vereiste van artikel 8, lid 3, van het Handvest volgens hetwelk een „onafhankelijke” autoriteit moet toezien op de naleving van het recht op bescherming van persoonsgegevens.⁸⁵

147. Vanuit dat perspectief lijkt de „interne rechtbank” de enig bruikbare oplossing te zijn voor de hiervóór uiteengezette problematische kwestie om de superstructuur van de AVG in te passen in de vrij specifieke wereld van de nationale rechterlijke macht.⁸⁶

148. Zelfs indien men ervan uit zou gaan dat de enige oplossing die verenigbaar is met het Handvest een „interne toetsingsautoriteit” is, dan blijft toch enigszins onduidelijk waarop die autoriteit wordt geacht precies toezicht te houden.

149. Ten eerste wordt in de AVG aangenomen, zoals ik in het vorige onderdeel van deze conclusie heb aangegeven, dat verwerkingen door gerechten rechtmatig zijn en staat de AVG naast die algemene aanname toe dat bepaalde rechten en verplichtingen, alsmede grondbeginselen in verband met de verwerking van persoonsgegevens, worden beperkt middels nationale maatregelen.

150. Ten tweede wordt in de voor gerechtelijke procedures geldende nationale procesrechtelijke regelingen in de meeste, zo niet alle, lidstaten, de verwerking van persoonsgegevens in alle afzonderlijke fasen van gerechtelijke procedures veel meer in detail geregeld, namelijk wat een bepaald document moet en niet mag bevatten, wie waar toegang toe heeft, onder welke voorwaarden welke informatie mag worden verwijderd of gecorrigeerd, welke beperkingen ten aanzien van geheimhouding gelden, welke informatie en gegevens in een rechterlijke beslissing moeten staan, enzovoort.⁸⁷

151. Ten derde gelden reeds toezicht en minstens twee soorten mogelijke sancties indien nationale rechters die regels naast zich neerleggen. Enerzijds bestaan er sancties tegen de beslissing zelf, die ertoe kunnen leiden dat die beslissing wordt vernietigd. Anderzijds bestaan er in tuchtprocedures regelingen waarbij rechters persoonlijk aansprakelijk worden gesteld.

152. Gelet op een dergelijk wetgevingsklimaat zou men veronderstellen dat de AVG bepalingen bevat over haar interactie met andere wetgevingskaders. Wat is de „lex specialis” en hoe worden verschillende institutionele en procedurele kaders geacht naast elkaar te bestaan? Hoe moeten eventuele normatieve conflicten worden opgelost? Aangezien de AVG helaas geen regels over dergelijke conflicten bevat, rijst de afzonderlijke vraag of de AVG zo moet worden opgevat dat zij de nationale procedurele voorschriften terzijde stelt of een aanvulling daarop vormt.

⁸⁵ De rechtspraak inzake „onafhankelijkheid” krachtens artikel 28, lid 1, AVG wordt nu ook afgestemd op de algemene uitlegging van „onafhankelijkheid” in het Unierecht. Vergelijk arrest van 16 oktober 2012, Commissie/Oostenrijk (C-614/10, EU:C:2012:631, punten 41-44), en de in voetnoot 48 van deze conclusie aangehaalde rechtspraak.

⁸⁶ Bewust wordt geen einde gemaakt aan de voortdurende vraag of de controle van die rechtbank zou moeten plaatsvinden via een „superinterne” rechtbank, die op haar beurt wordt gecontroleerd door een „super-superinterne rechtbank” enzovoort. Zie voor een door het Hof zelf vastgestelde oplossing, Besluit van het Hof van Justitie van 1 oktober 2019 tot instelling van een intern toezichtmechanisme inzake de verwerking van persoonsgegevens wanneer het Hof van Justitie als rechtsprekende instantie optreedt (PB 2019, C 383, blz. 2).

⁸⁷ Zie wat betreft de wetgeving in Engeland and Wales, Frankrijk, Duitsland, Italië, Polen en Zweden, onderzoeksnota van de directie Onderzoek en Documentatie „Methods of management of confidential data in the context of national judicial proceedings” (oktober 2018), te vinden op https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-11/ndr_2018-007_neutralisee-en.pdf, blz. 2.

153. Indien dat het geval zou zijn, betekent dat dan bijvoorbeeld dat betrokkenen zich tot de nationale gerechten kunnen wenden voor de „rectificatie” van hun processtukken buiten nationale procedurele termijnen om (krachtens artikel 16 AVG)?⁸⁸ Wat als een justitiabele, wanneer hij wordt geconfronteerd met een negatief resultaat in een zaak, erin zou slagen om te voldoen aan de drempel om zijn „recht op vergetelheid” (krachtens artikel 17 AVG) in te roepen teneinde een beslissing of een proces-verbaal uit het collectieve juridische geheugen te wissen nadat de rechter die beslissing heeft uitgesproken?⁸⁹

154. Tegen de achtergrond van al die complicaties is het wellicht niet geheel verwonderlijk dat een aantal lidstaten met verklaarbare problemen is geconfronteerd bij het opzetten van passende institutionele stelsels krachtens artikel 55, lid 3, AVG die tevens in overeenstemming zijn met artikel 8, lid 3, van het Handvest.⁹⁰

155. De combinatie van beide in dit onderdeel behandelde elementen, dat wil zeggen inhoudelijke elementen en elementen met betrekking tot instellingen en procedures, zorgt voor een gevoel van verwarring, zoals ik in het begin van onderdeel D reeds heb vermeld. Waarom zouden, gelet op het feit dat die systemische problemen blijven bestaan, dergelijke halfslachtige maar opmerkelijk ingrijpende superstructuren überhaupt worden gecreëerd? Om, wat de rechterlijke activiteiten van gerechten betreft, vrijwel onbestaande materiële rechten te doen gelden? Is dat alles *werkelijk* de moeite waard?

V. Conclusie

156. Ik geef het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Rechtbank Midden-Nederland te beantwoorden als volgt:

Eerste vraag

„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) dient aldus te worden uitgelegd dat de praktijk waarbij gerechten processtukken aan een journalist verstrekken zodat die beter verslag kan doen van een openbare zitting, plaatsvindt ,bij de uitoefening van hun rechterlijke taken’.”

Eerste vraag, onder a)

„Artikel 55, lid 3, van verordening 2016/679 vereist niet dat wordt bepaald of door een verwerking door nationale gerechten ,bij de uitoefening van hun rechterlijke taken’ de onafhankelijke rechterlijke oordeelsvorming in concrete zaken wordt geraakt.”

⁸⁸ Zie arrest van 20 december 2017, Nowak (C-434/16, EU:C:2017:994).

⁸⁹ Met alle respect voor het arrest van 13 mei 2014, Google Spain en Google (C-131/12, EU:C:2014:317), is het niet aannemelijk dat het internet iets vergeet indien een rechter zulks opdraagt. De daaruit voortvloeiende rechtspraak, in het bijzonder ten aanzien van de territoriale werkingssfeer en de tenuitvoerlegging van het „recht op vergetelheid”, heeft derhalve steeds meer weg van een gevecht tegen windmolens.

⁹⁰ Zie onderzoeksnota van het directoraat-generaal Onderzoek en Documentatie „Supervision of courts’ compliance with personal data protection rules when acting in their judicial capacity” (juli 2018), te vinden op https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-11/ndr_2018-004_synthese-neutralisee-en.pdf, blz. 3.

Eerste vraag, onder b)

„De vaststelling van de aard en het doel van een bepaalde verwerking behoort niet tot de criteria die krachtens artikel 55, lid 3, van verordening 2016/679 in aanmerking moeten worden genomen om te bepalen of de nationale gerechten ‚bij de uitoefening van hun rechterlijke taken’ handelden.”

Eerste vraag, onder c)

„Voor de beantwoording van de vraag of een verwerking door de nationale gerechten is uitgevoerd ‚bij de uitoefening van hun rechterlijke taken’ in de zin van artikel 55, lid 3, van verordening 2016/679, is het niet van belang of die gerechten handelden op basis van een expliciete nationaalrechtelijke grondslag.”