



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 17 november 2023
(OR. en)

15507/23

LIMITE

DATAPROTECT 312
JAI 1486
DIGIT 264
MI 987
FREMP 329

NOTA

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Betreft:	Standpunt en bevindingen van de Raad over de toepassing van de algemene verordening gegevensbescherming (AVG) - Goedkeuring

1. Krachtens artikel 97 van de AVG moet de Commissie vanaf mei 2020 het Europees Parlement en de Raad om de vier jaar een verslag over de evaluatie en de toetsing van de AVG voorleggen. De AVG vereist tevens dat de Commissie bij deze evaluatie en toetsing de standpunten en bevindingen van het Europees Parlement, van de Raad, en van andere relevante instanties en bronnen in aanmerking neemt.

2. Ter voorbereiding van het standpunt en de bevindingen van de Raad over de toepassing van de AVG heeft het voorzitterschap een tekst opgesteld op basis van opmerkingen van de lidstaten na een reeks gedachtewisselingen tijdens de vergaderingen van de Groep gegevensbescherming van de Raad van 24 juli, 12 september en 11 oktober 2023. De lidstaten was met name gevraagd de gebieden of sectoren aan te wijzen waarin de AVG volgens hen doeltreffend wordt toegepast, verslag uit te brengen over de praktische uitvoering op nationaal niveau, de balans op te maken van de internationale dimensie van de AVG en hun mening te geven over de toepassing en handhaving van de AVG ten aanzien van ondernemingen van buiten de EU die actief zijn op de EU-markt.
3. De delegaties kunnen nu op basis van die voorbereidende werkzaamheden en na raadplegingen van de lidstaten die op 19 oktober en 8 november 2023 van start zijn gegaan, instemmen met de tekst in bijlage dezes met daarin het standpunt en de bevindingen van de Raad over de toepassing van de AVG.
4. Het Comité van permanente vertegenwoordigers wordt derhalve verzocht:
 - zijn overeenstemming over de tekst te bevestigen, en
 - de Raad aan te bevelen zijn goedkeuring te hechten aan het standpunt en de bevindingen van de Raad over de toepassing van de algemene verordening gegevensbescherming (AVG), zoals vervat in bijlage dezes.

Standpunt en bevindingen van de Raad over de toepassing van de AVG**1. INLEIDING**

- 1) De algemene verordening gegevensbescherming (AVG)¹ is op 25 mei 2018 van toepassing geworden, met de intrekking en vervanging van Richtlijn 95/46/EG tot gevolg. De AVG moet een sterk en coherent kader voor gegevensbescherming in de EU bieden, en zowel de fundamentele rechten en vrijheden van natuurlijke personen beschermen, met name hun recht op de bescherming van persoonsgegevens, als het vrij verkeer van persoonsgegevens binnen de Unie mogelijk maken.
- 2) Krachtens artikel 97 van de AVG moet de Commissie vanaf mei 2020 om de vier jaar een verslag over de evaluatie en de toetsing van de AVG indienen bij het Europees Parlement en de Raad.
- 3) In dit verband moet de Commissie met name de toepassing en de werking beoordelen van:
 - hoofdstuk V (Doorgiften van persoonsgegevens aan derde landen of internationale organisaties), in het bijzonder met betrekking tot krachtens artikel 45, lid 3, van de verordening vastgestelde besluiten en op grond van artikel 25, lid 6, van Richtlijn 95/46/EG vastgestelde besluiten; en
 - hoofdstuk VII (Samenwerking en coherentie).

¹ 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).

- 4) De AVG vereist dat de Commissie de standpunten en bevindingen van het Europees Parlement, van de Raad, en van andere relevante instanties en bronnen in aanmerking neemt. De Commissie kan ook de lidstaten en toezichthoudende autoriteiten om informatie verzoeken.
- 5) Vooruitlopend op de eerste evaluatie en toetsing van de AVG door de Europese Commissie krachtens artikel 97, stelde de Raad op 15 januari 2020 zijn eerste *standpunt en bevindingen over de toepassing van de AVG* vast. Hierin gaf de Raad een overzicht van de toepassings- en interpretatievraagstukken in verband met de AVG die in de lidstaten tot dan toe tot de meeste bezorgdheden hadden geleid, met name met betrekking tot: 1) de uitdagingen in verband met het bepalen of het toepassen van passende waarborgen bij gebrek aan een adequaatheidsbesluit; 2) het extra werk voor de toezichthoudende autoriteiten dat voortvloeit uit de mechanismen voor samenwerking en coherentie als bedoeld in hoofdstuk VII van de AVG, evenals de middelen die deze mechanismen vergen; 3) de onvoorziene versnippering van de wetgeving; 4) nieuwe verplichtingen voor verwerkingsverantwoordelijken en verwerkers in de particuliere sector die zijn geïntroduceerd door een aantal bepalingen van de AVG; en 5) de stappen die de toezichthoudende autoriteiten moeten ondernemen wanneer in derde landen gevestigde verwerkers geen vertegenwoordiger in de Unie aanwijzen.
- 6) De Raad onderkende de rol van het Europees Comité voor gegevensbescherming (EDPB) en de nationale toezichthoudende autoriteiten bij het verstrekken van richtsnoeren, en gaf verder aan dat er met name meer aandacht moet worden besteed aan: de toepassing van de AVG op nieuwe technologieën en de vraagstukken betreffende grote techbedrijven; de praktische instrumenten voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) en liefdadigheids- en vrijwilligersorganisaties, zoals een geharmoniseerd formulier voor verwerkingsverantwoordelijken en verwerkers waarmee die de toezichthoudende autoriteiten op de hoogte kunnen stellen van een inbreuk in verband met persoonsgegevens, of een vereenvoudigd register voor verwerking, alsook andere geschikte instrumenten voor kmo's om de AVG in het licht van hun specifieke behoeften toe te passen; efficiënte werkregelingen van toezichthoudende autoriteiten bij grensoverschrijdende gevallen; en vraagstukken in verband met situaties waarin een buiten de EU gevestigde vertegenwoordiger van een verwerkingsverantwoordelijke of een verwerker zijn verplichtingen niet nakomt.

- 7) Op 24 juni 2020 heeft de Europese Commissie een mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad aangenomen met als titel "Gegevensbescherming als pijler van zeggenschap van de burger en de EU-aanpak van de digitale transformatie – twee jaar toepassing van de algemene verordening gegevensbescherming", waarin zij met name opmerkt dat het, om optimaal gebruik te maken van de AVG, van belang is tot een geharmoniseerde aanpak en een gemeenschappelijke Europese gegevensbeschermingscultuur te komen en te bevorderen dat de behandeling van grensoverschrijdende zaken doeltreffender wordt aangepakt en sterker wordt geharmoniseerd. Op basis van haar evaluatie heeft de Commissie een reeks acties opgesomd die noodzakelijk zijn om de toepassing van de AVG te ondersteunen, teneinde het rechtskader ten uitvoer te leggen en aan te vullen, te zorgen voor optimaal gebruik van het nieuwe governancesysteem, belanghebbenden te ondersteunen, innovatie te stimuleren, het instrumentarium voor gegevensdoorgifte verder te ontwikkelen, en convergentie te bevorderen en internationale samenwerking te ontwikkelen.
- 8) Ter voorbereiding van deze tweede nota met het standpunt en de bevindingen van de Raad over de toepassing van de AVG, en om input te leveren voor het tweede Commissieverslag dat in 2024 wordt verwacht, heeft het voorzitterschap een tekst opgesteld op basis van opmerkingen van de lidstaten na een reeks gedachtewisselingen tijdens de vergaderingen van de Groep gegevensbescherming van de Raad op 24 juli, 12 september en 11 oktober 2023. De lidstaten was met name gevraagd de gebieden of sectoren aan te wijzen waarin de AVG volgens hen doeltreffend wordt toegepast, verslag uit te brengen over de praktische uitvoering op nationaal niveau, de balans op te maken van de internationale dimensie van de AVG en hun mening te geven over de toepassing en handhaving van de AVG ten aanzien van ondernemingen van buiten de EU die actief zijn op de EU-markt.
- 9) Op basis van die voorbereidende werkzaamheden worden in dit document het standpunt en de bevindingen van de Raad beschreven. Naast het eerste uitvoeringsverslag van de Commissie uit 2020 heeft de Raad ook nota genomen van het in juli 2023 ingediende voorstel van de Commissie voor een verordening tot vastlegging van aanvullende procedureregels met betrekking tot de handhaving van de AVG², dat momenteel wordt besproken in de Groep gegevensbescherming van de Raad.

² COM/2023/348 final.

- 10) De Raad wil benadrukken dat dit de eerste gelegenheid is om de AVG te evalueren over een langere periode van meer dan vijf jaar sinds de daadwerkelijke inwerkingtreding ervan, overeenkomstig artikel 97 van de verordening. Voor dit standpunt kon dus worden geput uit de langere ervaring van de lidstaten met de toepassing van de AVG. De praktische ervaring van de nationale toezichthoudende autoriteiten met de handhaving en het toezicht op de toepassing van de AVG, de vaststelling van richtsnoeren en bindende besluiten door het EDPB en de relevante rechterlijke uitspraken – onder meer van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) – kunnen ook worden genoemd als belangrijke elementen waar rekening mee is gehouden. Ook de uitdagingen, punten van zorg en aandachtspunten die de Raad noemde in 2020 en de lijst met acties van de Commissie in haar daaropvolgende mededeling zijn meegenomen als referentiepunten voor de uitwerking van dit standpunt en deze bevindingen.
- 11) Net als in 2020 is de Raad van oordeel dat zijn standpunt en bevindingen niet beperkt mogen blijven tot de onderwerpen die specifiek worden genoemd in artikel 97, lid 2, van de AVG. Daarom blijft de Raad de Commissie aanmoedigen om in haar komende verslag de toepassing en werking van de AVG in ruime zin te evalueren en te toetsen, en dus niet alleen wat betreft de in dat artikel genoemde onderwerpen. Een alomvattende evaluatie is des te meer gerechtvaardigd aangezien de praktische ervaring en input van de betrokken belanghebbenden en organisaties sinds het laatste verslag in 2020 verder zijn ontwikkeld en het regelgevings-landschap aanzienlijk is geëvolueerd, met verschillende nieuwe wetgevingsinstrumenten op EU-niveau met gevolgen voor de verwerking van persoonsgegevens en de AVG.

2. ALGEMENE OPMERKINGEN

- 12) De Raad beschouwt de AVG nog steeds als een succes. De verordening heeft geleid tot positieve resultaten wat betreft de harmonisatie van het EU-recht en een sterkere gegevens-beschermingscultuur op EU- en mondiaal niveau. De toepassing ervan heeft het vertrouwen en de rechtszekerheid vergroot en grensoverschrijdende gegevensstromen binnen de EU vergemakkelijkt, hetgeen de interne markt en de ontwikkeling van de digitale economie ten goede is gekomen.

- 13) Vijf jaar na het begin van de daadwerkelijke toepassing van de AVG blijft deze verordening een belangrijke mijlpaal die het fundamentele recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven, de woning en de communicatie en op de bescherming van persoonsgegevens (artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie) heeft versterkt, door Europese burgers dezelfde mate van bescherming te bieden en hen meer zeggenschap te geven over de verwerking van hun persoonsgegevens. De rechten van betrokkenen zijn versterkt en bij het grote publiek is er nu meer bewustzijn en begrip van en kennis over gegevensbeschermingsrechten. De AVG heeft een positief effect gehad op de transparantie en emancipatie van betrokkenen, hetgeen blijkt uit het feit dat betrokkenen vaker hun rechten doen gelden, ook hun nieuw verworven rechten.
- 14) De waarborgen voor de rechtmatigheid van de verwerking van persoonsgegevens zijn ook versterkt in de praktijk en de toepassing van de bepalingen van de AVG hebben een belangrijke rol gespeeld bij het verbeteren van de transparantie en beveiliging van de verwerking van persoonsgegevens. Verwerkingsverantwoordelijken en verwerkers zijn zich beter bewust van hun verplichtingen en de gevolgen indien de verwerking van gegevens in strijd is met de AVG. De verantwoordingsplicht van entiteiten die onder de AVG vallen is versterkt en nalevingsinspanningen hebben ook een positief effect gehad op het gegevensbeheer binnen organisaties in het algemeen.
- 15) De Raad is echter van oordeel dat er voor zowel particuliere als publieke organisaties nog steeds enkele praktische problemen zijn bij de uitvoering, en dat meer duidelijkheid en richtsnoeren over de toepassing van bepaalde specifieke bepalingen van de AVG zouden helpen om consistentie en rechtszekerheid te waarborgen. Bij de evaluatie van de verordening moet ook terdege rekening worden gehouden met de lasten die bepaalde bepalingen met zich meebrengen wanneer deze worden toegepast door kleinere entiteiten, zoals kmo's, lokale overheden en non-profitorganisaties zoals vrijwilligersorganisaties, en moet worden bekeken hoe zij verder kunnen worden ondersteund bij het nakomen van hun verplichtingen. Het is in dat verband essentieel dat het EDPB of de nationale toezichthoudende autoriteiten specifieke richtsnoeren bieden aan deze entiteiten en dat er verdere inspanningen worden geleverd om ervoor te zorgen dat de beginselen, rechtsbegrippen en rechten van de AVG in de hele Unie doeltreffend kunnen worden geïnterpreteerd, begrepen en toegepast.

- 16) Vertrouwen kweken in grensoverschrijdende gegevensstromen is van cruciaal belang in een omgeving die steeds verder gedigitaliseerd raakt en de AVG heeft in dit opzicht een positief effect gehad. Als het gaat om internationale gegevensstromen heeft de AVG een belangrijke rol gespeeld bij het positioneren van de Europese Unie als internationale standaard en referentiepunt voor gegevensbescherming en privacy buiten de grenzen van de EU. Daarnaast is ook de verdere ontwikkeling van instrumenten voor gegevensdoorgiften, die efficiënt en gemakkelijk kunnen worden toegepast door verwerkingsverantwoordelijken, belangrijk om de bescherming van persoonsgegevens die worden doorgegeven aan derde landen te waarborgen en tegelijkertijd internationale gegevensstromen te vergemakkelijken.
- 17) De Raad neemt er nota van dat er een nieuw regelgevingsmodel is opgezet en wordt toegepast dankzij de oprichting van het EDPB en de toegenomen samenwerking tussen nationale toezichthoudende autoriteiten. Het samenwerkings- en coherentiemechanisme heeft een positief effect gehad op de consistente interpretatie van de AVG. De samenwerking bij de handhaving is ook geïntensiveerd en de genomen besluiten ten aanzien van verwerkingsverantwoordelijken dragen bij tot een grotere verantwoordingsplicht voor belanghebbenden en de bescherming van individuele personen. De Raad pleit voor verdere inspanningen en initiatieven in deze richting, onder meer wat de middelen betreft, en dringt erop aan de resterende uitdagingen aan te pakken.
- 18) Sinds de inwerkingtreding van de AVG zijn verschillende belangrijke wetgevingsinstrumenten aangenomen die van toepassing zijn op de digitale sector, en andere worden momenteel besproken om nieuwe praktijken en nieuwe technologieën op de digitale markt van de EU die gevolgen hebben voor de verwerking van persoonsgegevens te reguleren. De Raad acht het van cruciaal belang dat bij de toepassing van deze nieuwe instrumenten gezorgd wordt voor consistentie met de AVG en dat daartoe de samenwerking op regelgevingsgebied wordt bevorderd.

3. AVG-BEGINSELEN EN DE BESCHERMING VAN DE RECHTEN VAN BETROKKENEN

- 19) Volgens de Raad is het aangetoond dat de AVG, als een op beginselen stoelende verordening, in staat is om te zorgen voor de naleving van gemeenschappelijke normen bij de verwerking van persoonsgegevens in de hele Unie. De combinatie en flexibele toepassing van de AVG-beginselen van rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie, doelbinding, minimale gegevensverwerking, juistheid, opslagbeperking, integriteit en vertrouwelijkheid, en verantwoordingsplicht, zijn doeltreffend gebleken bij de bescherming van de rechten van betrokkenen, en hebben zich aangepast aan technologische ontwikkelingen en veranderingen. Als zodanig blijft de keuze voor een verordening op basis van kernbeginselen, specifieke rechten voor personen en specifieke verplichtingen voor verwerkingsverantwoordelijken en verwerkers met het oog op de bescherming van de grondrechten en fundamentele vrijheden een relevante regelgevingsaanpak, ook in een context waarin de economie en de samenleving in toenemende mate gedigitaliseerd raken.
- 20) De Raad onderstreept dat de bescherming van persoonsgegevens een essentieel onderdeel is van verantwoorde en ethische innovatie, en dat de AVG in dit opzicht heeft bijgedragen tot het bevorderen van betrouwbare innovatie. Aangezien de AVG technologisch neutraal is, is zij geschikt gebleken voor de uitdagingen van zich ontwikkelende technologieën en de verwerking van persoonsgegevens waarop deze stelen, wat vertrouwen wekt in nieuwe oplossingen en toepassingen die in veel verschillende sectoren en door een breed scala aan actoren zijn ontwikkeld. Vanuit dit oogpunt is de Raad van oordeel dat de AVG en de naleving van de beginselen en bepalingen ervan moeten worden gepromoot als een instrument voor verantwoordelijke, verantwoorde en ethische innovatie, waardoor het door burgers en consumenten verwachte niveau van vertrouwen toeneemt en de bescherming van persoonsgegevens als een concurrentievoordeel wordt benut. De Raad acht het ook van essentieel belang voor zowel de toekomstige toepassing van de AVG als de ontwikkeling van de digitale economie van de Unie dat rekening wordt gehouden met de noodzaak om innovatie en de ontwikkeling van nieuwe technologieën te ondersteunen.

- 21) De Raad hecht er tevens aan erop te wijzen dat de AVG een flexibel kader biedt voor de verwerking van persoonsgegevens in nood- of crisissituaties, zoals blijkt uit de verschillende informatiesystemen en digitale instrumenten die bij de bestrijding van de COVID-19-pandemie op nationaal en Europees niveau zijn opgezet. De Raad erkent de rol die gegevensbeschermingsautoriteiten spelen bij het ondersteunen van overheidsinstanties bij de ontwikkeling van conforme oplossingen om de COVID-19-crisis het hoofd te bieden, en benadrukt het belang van snelle, betrouwbare en EU-brede coherente richtsnoeren voor een doeltreffende aanpak van toekomstige nood- of crisissituaties waarvoor de verwerking van persoonsgegevens een essentieel element zou zijn.
- 22) Het vertrouwenskader van de AVG heeft er ook voor gezorgd dat betrokkenen hun rechten veel meer zijn gaan uitoefenen, zoals blijkt uit het aantal verzoeken aan verwerkingsverantwoordelijken en klachten die de nationale toezichthoudende autoriteiten de afgelopen vijf jaar hebben ontvangen en verwerkt. Het vermogen om gevolg te geven aan deze verzoeken en de capaciteit van de nationale toezichthoudende autoriteiten om de ontvangen klachten te behandelen, zijn essentieel om de adequate en coherente toepassing van de AVG en de empowerment van betrokkenen door de uitoefening van hun rechten te waarborgen. De Raad acht het van belang toe te zien op het vermogen van betrokkenen om hun rechten doeltreffend uit te oefenen, alsook op hun perceptie van de bescherming van hun persoonsgegevens uit hoofde van het EU-recht.

4. TOEPASSING VAN DE AVG DOOR PARTICULIERE ORGANISATIES

- 23) Particuliere organisaties die in de Unie persoonsgegevens verwerken, hebben hun inspanningen op het gebied van naleving en verantwoordingsplicht geleidelijk opgevoerd, wat niet alleen heeft geleid tot een betere bescherming van de persoonsgegevens van personen, maar ook tot een beter beheer van gegevens binnen organisaties in het algemeen. Het bij de AVG ingestelde samenwerkings- en coherentiemechanisme, dat voorziet in een één-loketmechanisme voor verwerkingsverantwoordelijken en verwerkers die in meer dan één lidstaat persoonsgegevens verwerken, heeft bovendien gezorgd voor meer rechtszekerheid voor bedrijven, evenals een gelijk speelveld en coherente handhaving in de hele Unie. In dit verband wijst de Raad op het belang van door de nationale toezichthoudende autoriteiten en het EDPB ontwikkelde richtsnoeren om de naleving door particuliere organisaties te ondersteunen en te vergemakkelijken, en te zorgen voor een consequente uitlegging en uitvoering van de AVG, en moedigt hij de ontwikkeling van verdere relevante richtsnoeren in het algemeen aan.

- 24) De Raad erkent het positieve effect van de AVG op de mate waarin de regels inzake gegevensbescherming worden nageleefd, maar benadrukt dat de naleving van dit nieuwe kader heeft geleid tot extra lasten voor kleinere organisaties, met name kmo's, die baat zouden kunnen hebben bij verdere ondersteuning bij de uitvoering van nalevingsoplossingen die in verhouding staan tot het risico van de verwerking van persoonsgegevens. De Raad neemt met voldoening nota van de specifieke richtsnoeren voor kmo's die door het EDPB en verscheidene nationale toezichthoudende autoriteiten zijn vastgesteld, en moedigt de verdere ontwikkeling van praktische uitvoeringsinstrumenten voor dergelijke organisaties aan. De uit de AVG voortvloeiende informatie- en documentatievereisten kunnen een specifieke uitdaging vormen voor kleinere organisaties, met name in het geval van verwerkingen die een laag risico voor de betrokkenen inhouden. Dit geldt met name voor verwerkingsverantwoordelijken van wie de verwerking van persoonsgegevens geen kernactiviteit is of van wie de verwerkingsactiviteiten als weinig risicovol kunnen worden beschouwd. In dit verband moedigt de Raad de ontwikkeling aan van praktische instrumenten, zoals modellen en modelinformatieclausules, en verzoekt hij het EDPB gerichte richtsnoeren te ontwikkelen over de verplichting om registers van de verwerkingsactiviteiten bij te houden, teneinde de naleving door kleinere organisaties te vergemakkelijken en rekening te houden met de hoeveelheid persoonsgegevens die door dergelijke entiteiten worden verwerkt en het risico dat aan die verwerking verbonden is.
- 25) Meer in het algemeen is de Raad van oordeel dat de ontwikkeling van andere nalevingsinstrumenten, zoals certificering en gedragscodes, tot dusver beperkt is gebleven, ook al zouden deze de naleving door organisaties, waaronder kmo's, aanzienlijk kunnen ondersteunen en vergemakkelijken. De Raad roept daarom op tot de verdere ontwikkeling van dergelijke instrumenten en verzoekt de Europese Commissie en het EDPB na te gaan hoe de snelle aanneming van gedragscodes en certificering verder kan worden ondersteund.

- 26) De rol van de functionarissen voor gegevensbescherming (DPO's) is, gezien hun profiel, vaardigheden en competenties, voor organisaties essentieel gebleken om te voldoen aan de AVG en om toezicht te houden op de verwerking en waarborgen. De Raad erkent echter de moeilijkheden die sommige sectoren ondervinden bij de benoeming van DPO's. De Raad is van mening dat inspanningen op het gebied van bewustmaking en opleiding moeten worden aangemoedigd om ervoor te zorgen dat organisaties hun verplichtingen in verband met de taken en plichten van DPO's kunnen nakomen.

5. TOEPASSING VAN DE AVG DOOR PUBLIEKE ORGANISATIES

- 27) De Raad merkt op dat de AVG ook aanzienlijke inspanningen en positieve ontwikkelingen heeft opgeleverd met betrekking tot het niveau van bescherming van persoonsgegevens die door overheidsinstanties worden verwerkt, onder meer door de aanpassing van de nationale rechtskaders. Ter verdere ondersteuning van de conforme verwerking van persoonsgegevens door overheidsinstanties, die soms complexe werkwijzen en interpretatieproblemen met zich heeft meegebracht, bijvoorbeeld bij gegevensuitwisseling en samenwerking tussen overheidsinstanties zelf, moedigt de Raad de nationale toezichthoudende autoriteiten en, in voorkomend geval, het EDPB aan rekening te houden met het specifieke karakter van hun activiteiten. De Raad wijst op de bijzondere lasten en uitdagingen voor lokale overheden en op de moeilijkheden die overheidsinstanties ondervinden bij de benoeming van een functionaris voor gegevensbescherming, en moedigt de ontwikkeling van praktische instrumenten en specifieke richtsnoeren door gegevensbeschermingsautoriteiten voor deze twee aspecten aan.

- 28) De uitoefening van het recht op inzage uit hoofde van artikel 15 van de AVG heeft onzekerheid gecreëerd over de toepassing ervan door overheidsinstanties, met name over het toepassingsgebied en het verband met het recht op inzage in documenten die persoonsgegevens bevatten. In verschillende lidstaten is opgemerkt dat het recht op inzage vaak is ingeroepen om vergoedingen te vermijden die volgens het nationale burgerlijk of bestuursrecht van toepassing zijn op de toegang tot documenten. De Raad merkt op dat het voor overheidsinstanties daarom moeilijk is geweest om te bepalen of en in hoeverre het in de AVG bedoelde recht op inzage moest worden toegepast en hoe dit recht zich verhoudt tot de bepalingen die op nationaal niveau van toepassing zijn op de toegang van het publiek tot documenten. De Raad roept de nationale toezichthoudende autoriteiten en, in voorkomend geval, het EDPB derhalve op specifieke richtsnoeren te ontwikkelen om eventuele onzekerheid weg te nemen en de toepassing van artikel 15 van de AVG in die context te verduidelijken, mede rekening houdend met de meest recente rechtspraak en de rol van de nationale autoriteiten bij het waarborgen van het recht op toegang tot documenten.
- 29) Overheidsinstanties hebben soms te maken gehad met interpretatieproblemen aangaande de rechtsgrond uit hoofde van artikel 6 van de AVG die in hun verwerkingsactiviteiten voorziet, met name in situaties waarin deze verwerking noodzakelijk kan zijn om te voldoen aan een wettelijke verplichting uit hoofde van het Unierecht, wanneer in de onderliggende rechtshandeling niet op adequate wijze is vastgelegd welke bepalingen op een dergelijke verwerking van toepassing zijn. De Raad is derhalve van oordeel dat in wetgevingsinstrumenten die op Unieniveau zijn vastgesteld, wanneer zij een rechtsgrond vormen voor de verwerking van persoonsgegevens uit hoofde van artikel 6 van de AVG, duidelijk de vereisten en voorwaarden moeten worden omschreven waaronder een dergelijke verwerking door overheidsinstanties mag worden verricht. Daarnaast moet in het Unierecht, waar van toepassing, duidelijk worden gewezen op de bevoegdheid van de nationale toezichthoudende autoriteiten met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens.

6. RUIMTE VOOR NATIONALE WETGEVERS

- 30) De Raad onderstreept dat het zaak is te zorgen voor een gelijk speelveld op het niveau van de Unie, met name voor de verwerking door particuliere organisaties, maar is van oordeel dat de ruimte die aan de nationale wetgeving wordt gelaten om een specifiek kader vast te stellen voor bepaalde soorten verwerkingsactiviteiten – bijvoorbeeld met betrekking tot de artikelen 85 en 86 van de AVG inzake de vrijheid van meningsuiting en van informatie en het recht van toegang van het publiek tot officiële documenten – nuttig en relevant blijven, met name voor overheidsinstanties, gezien het specifieke karakter van hun verwerkingsactiviteiten. De medewetgevers hebben bij de vaststelling van de AVG doelbewust in deze ruimte voorzien en deze is doeltreffend gebleken, zodat een zekere mate van fragmentatie gerechtvaardigd is, met name bij verwerkingsactiviteiten waarvoor de lidstaten zelf bevoegd zijn of op gebieden waar de nationale wetgeving specifieke voorwaarden stelt aan de verwerking van persoonsgegevens, zoals in het kader van een arbeidsverhouding.

7. SPECIFIEKE VERWERKINGSACTIVITEITEN

- 31) Tijdens de laatste vijf jaar van de doeltreffende toepassing van de AVG konden specifieke verwerkingsactiviteiten of daarmee verband houdende bepalingen in het kader van de AVG worden aangewezen die gebaat kunnen zijn bij verdere verduidelijkingen in termen van interpretatie en richtsnoeren, met het oog op een doeltreffende en coherente uitvoering.
- a) Verwerking van de persoonsgegevens van minderjarigen: de Raad is van oordeel dat de doeltreffende toepassing van de AVG en de inherente specifieke bescherming die aan kinderen moet worden geboden, baat zouden hebben bij verdere verduidelijking van de desbetreffende bepalingen van de tekst en met name van het toepassingsgebied van artikel 8 AVG, dat betrekking heeft op voorwaarden voor de toestemming van kinderen in verband met diensten van de informatiemaatschappij. Meer in het algemeen verzoekt de Raad het EDPB specifieke richtsnoeren te ontwikkelen voor de verwerking van persoonsgegevens van minderjarigen, teneinde verwerkingsverantwoordelijken te ondersteunen en bij te staan in hun inspanningen om minderjarigen te beschermen.

- b) Verwerking met het oog op onderzoek en archivering: de AVG bevat specifieke verwijzingen en bepalingen betreffende de verwerking van persoonsgegevens met het oog op onderzoek en archivering, die ten volle moeten worden toegepast om rekening te houden met de specifieke behoeften van de onderzoeksgemeenschap en het belang van onderzoek voor de samenleving als geheel. De Raad herinnert er in dit verband aan dat het, overeenkomstig overweging 33 van de AVG, vaak niet mogelijk is om op het ogenblik waarop de persoonsgegevens worden verzameld, het doel van de gegevensverwerking voor wetenschappelijke onderzoeksdoeleinden volledig te omschrijven, en dat de betrokkenen daarom moet worden toegestaan hun toestemming te geven voor bepaalde terreinen van wetenschappelijk onderzoek waarbij erkende ethische normen voor wetenschappelijk onderzoek in acht worden genomen. De Raad is van oordeel dat verdere verduidelijking nodig is over de verwerking van persoonsgegevens voor zowel onderzoek als archivering, met name wat betreft de toepasselijke rechtsgrond en de voorwaarden voor toestemming, en over de vaststelling van de taken en verantwoordelijkheden. Daarnaast verzoekt de Raad het EDPB specifieke richtsnoeren vast te stellen ter ondersteuning van de ontwikkeling van activiteiten die aan de AVG voldoen op het gebied van wetenschappelijk onderzoek en archivering.
- c) De verwerking door gerechten bij de uitoefening van hun gerechtelijke taken: de Raad erkent het werk dat de Europese Commissie heeft verricht met haar deskundigengroep inzake Verordening (EU) 2016/679 en Richtlijn (EU) 2016/680, maar is van mening dat op dit gebied verder overleg moet worden gepleegd, rekening houdend met de ontwikkelingen in de jurisprudentie en de specifieke kenmerken van verwerkingsactiviteiten, teneinde de consistente interpretatie van de desbetreffende bepalingen te vergemakkelijken.

- d) Anonimisering en pseudonimisering: de Raad is van oordeel dat de vereisten met betrekking tot anonimisering en pseudonimisering – gezien het belang ervan voor het verminderen of beperken van de risico's in verband met de verwerking van persoonsgegevens en verwijzingen naar dergelijke begrippen in andere onderdelen van het EU-recht – baat zouden hebben bij verdere verduidelijking, zodat zij doeltreffend kunnen worden uitgevoerd door verwerkingsverantwoordelijken en verwerkers. De Raad verzoekt het EDPB derhalve uitgebreide richtsnoeren inzake anonimisering en pseudonimisering vast te stellen, om te zorgen voor een consistente interpretatie en toepassing op EU-niveau, en met name duidelijkheid te verschaffen over de voorwaarden, vereisten en rechtsgrond voor dergelijke verwerkingsactiviteiten.
- e) Profileren en scoring: de verwerking van persoonsgegevens die resulteert in het profileren van en het toekennen van scores aan individuen is in veel sectoren en toepassingen wijdverbreid geworden en wordt in veel technologische oplossingen ingebouwd. Deze verwerking kan aanzienlijke risico's met zich meebrengen voor de rechten van de betrokkenen, waaronder gevolgen voor hun specifieke situatie. Dergelijke verwerkingsactiviteiten zijn geregeld in verschillende onlangs op EU-niveau vastgestelde wetgevingsinstrumenten. De Raad beveelt daarom aan te zorgen voor de doeltreffende en consistente toepassing van de bepalingen van de AVG die van toepassing zijn op profilering en scoring, en te beoordelen of het huidige rechtskader en de toepassing ervan doeltreffend zijn voor de bescherming van betrokkenen dan wel verdere richtsnoeren en verbeteringen vereisen om profilerings- en scoringsactiviteiten duidelijk te beperken.

- f) Informatie-uitwisseling met rechtshandhavingsinstanties: De Raad erkent het belang van toegang tot informatie met het oog op rechtshandhaving en van het bereiken van een evenwicht tussen de bescherming van persoonsgegevens en de interne veiligheid, maar benadrukt dat de rechtszekerheid en de bescherming van de rechten van personen moeten worden gewaarborgd, zowel in het geval van particuliere als publieke actoren van wie de verwerkingsactiviteiten met betrekking tot persoonsgegevens binnen het toepassingsgebied van de AVG vallen. De voorwaarden waaronder verwerkingsverantwoordelijken van wie de verwerkingsactiviteiten met betrekking tot persoonsgegevens binnen het toepassingsgebied van de AVG vallen, dergelijke persoonsgegevens aan rechtshandhavingsinstanties mogen verstrekken, moeten duidelijk zijn en er moet worden gezorgd voor volledige eerbiediging van de rechten van de betrokkene uit hoofde van de AVG en de grondrechten.

8. MECHANISME VOOR SAMENWERKING EN COHERENTIE

- 32) De Raad is van oordeel dat de bij de AVG vastgestelde procedure voor samenwerking en coherentie heeft geresulteerd in duurzame en efficiënte samenwerking tussen nationale toezichthoudende autoriteiten, en dat de oprichting van het EDPB en de daarmee verband houdende procedures als een positief resultaat moeten worden beschouwd, zoals blijkt uit het aantal definitieve besluiten in grensoverschrijdende zaken die in de afgelopen vijf jaar zijn vastgesteld.
- 33) De Raad benadrukt dat de doeltreffende handhaving van de AVG, onder meer ten aanzien van internationale verwerkingsverantwoordelijken die gegevens op grote schaal verwerken, een sleutelfactor is voor de doeltreffende bescherming van de rechten van betrokkenen. Hoewel er handhavingsproblemen zijn geconstateerd en blijven bestaan, neemt de Raad nota van het recente voorstel van de Commissie tot vastlegging van aanvullende procedureregels met betrekking tot de handhaving van de AVG, dat volgens de gewone wetgevingsprocedure zal worden behandeld.

- 34) De ontwikkeling van coherente en EU-brede richtsnoeren was ook van cruciaal belang voor de doeltreffende uitvoering van de specifieke bepalingen van de AVG, en de Raad is van mening dat de nationale toezichthoudende autoriteiten en het EDPB in dit verband een belangrijke rol hebben gespeeld. Tegen deze achtergrond benadrukt de Raad dat het belangrijk is de bestaande richtsnoeren zo nodig te evalueren en met name rekening te houden met de ontwikkelingen in de jurisprudentie, en dat het noodzakelijk is alle belanghebbenden doeltreffend en alomvattend te raadplegen voordat specifieke richtsnoeren worden vastgesteld.

9. INTERNATIONALE DOORGIFTEN EN DE EXTERNE DIMENSIE VAN DE AVG

- 35) Wat de doorgifte van persoonsgegevens aan derde landen betreft, benadrukt de Raad dat bij de ontwikkeling van toekomstige instrumenten voor gegevensdoorgifte de persoonsgegevens van personen in de EU voldoende beschermd moeten blijven en dat deze instrumenten moeten voldoen aan in de jurisprudentie van het HvJ-EU gestelde eisen, zodat personen doeltreffend worden beschermd en de verwerkingsverantwoordelijken rechtszekerheid hebben.
- 36) De Raad is van oordeel dat de op grond van artikel 45 van de GDPR aangenomen adequaatheidsbesluiten een essentieel instrument zijn om internationale gegevensstromen met vertrouwen te vergemakkelijken en te bevorderen en om het Europese gegevensbeschermingsmodel wereldwijd als ijkpunt te doen gelden. In dit verband verzoekt de Raad de Europese Commissie haar beoordelingsproces transparanter te maken en een alomvattende en coherente strategie voor toekomstige adequaatheidsbesluiten voor te stellen, waarbij ook de mogelijkheden en voordelen van sectorale of subnationale adequaatheidsbesluiten moeten worden onderzocht. De Raad benadrukt dat de lopende evaluatie van eerdere adequaatheidsbesluiten die de Commissie op grond van artikel 25, lid 6, van Richtlijn 95/46/EG heeft vastgesteld, met voorrang moet worden voltooid, mede om als input te dienen voor de ontwikkeling van een toekomstige adequaatheidsstrategie van de EU.

- 37) De Raad erkent de voordelen van andere doorgifte-instrumenten waarin de AVG voorziet en is van mening dat de richtsnoeren van het EDPB op dit gebied nuttig zijn gebleken, met name wat betreft standaardcontractbepalingen. De Raad merkt echter op dat bepaalde doorgifte-instrumenten niet ten volle zijn benut wegens het gebrek aan initiatieven ter bevordering van de ontwikkeling ervan en de complexiteit van het proces voor de vaststelling ervan. Specifieke soorten doorgiften, met name aan verwerkingsverantwoordelijken of verwerkers die niet in de EU zijn gevestigd, maar van wie de verwerkingsactiviteiten binnen het toepassingsgebied van de AVG vallen, zouden baat hebben bij specifieke doorgifte-instrumenten, zodat de ontwikkeling van dergelijke instrumenten verder moet worden onderzocht. Om de vaststelling en het gebruik van transmissie-instrumenten te vergemakkelijken, is de Raad van oordeel dat er moet worden ingezet op verdere richtsnoeren en ondersteunende maatregelen, zoals gedragscodes, certificeringen en bindende bedrijfsvoorschriften, onder meer door de goedkeuringsprocedures en een sectorspecifieke aanpak te faciliteren.
- 38) De Raad is ingenomen met de nauwere samenwerking tussen de nationale toezichthoudende autoriteiten en de autoriteiten van derde landen, die van essentieel belang is voor een doeltreffende bescherming van de rechten van betrokkenen. De ontwikkeling van netwerken die de totstandbrenging van een dergelijke samenwerking kunnen versterken, en de vaststelling van specifieke instrumenten voor internationale samenwerking en handhaving, zouden de alomvattende en consistente toepassing van de AVG in de gemonialiseerde digitale economie kunnen verbeteren.
- 39) Niettemin erkent de Raad dat er nog uitdagingen zijn in verband met de handhaving van de AVG ten aanzien van ondernemingen die niet in de Europese Unie zijn gevestigd, waardoor bezorgdheid ontstaat over het gelijke speelveld met in de Europese Unie gevestigde verwerkingsverantwoordelijken en de doeltreffende bescherming van personen. De Raad verzoekt het EDPB en de Europese Commissie na te gaan of het mogelijk is specifieke instrumenten te ontwikkelen of gebruik te maken van bestaande instrumenten teneinde de handhaving van de AVG in dergelijke gevallen te vergemakkelijken.

10. AFSTEMMING TUSSEN DE AVG EN ANDERE EU-WETGEVING, MET NAME DE NIEUWE VERORDENINGEN DIE VAN TOEPASSING ZIJN OP DE DIGITALE SECTOR

- 40) De Raad wijst erop dat de Europese Unie sinds 2018 nieuwe wetgevingshandelingen heeft aangenomen waarvan de uitvoering in wisselwerking kan staan met de bepalingen van de AVG, met name wat betreft nieuwe rechtskaders die van toepassing zijn op de digitale sector. De Raad herinnert er in dit verband aan dat er moet worden gezorgd voor coherentie, en dat moet worden voorkomen dat het juridische landschap van de EU op het gebied van gegevensbescherming versnipperd raakt. Daartoe moet elke nieuwe EU-wetgeving met bepalingen inzake de verwerking van persoonsgegevens in overeenstemming zijn met de AVG en de jurisprudentie van het HvJ-EU.
- 41) Om de continue en doeltreffende toepassing van de AVG te waarborgen, beveelt de Raad het EDPB aan om, indien nodig, specifieke adviezen en richtsnoeren vast te stellen die verduidelijken hoe de bepalingen van de AVG moeten worden toegepast in het licht van nieuwe verplichtingen die voortvloeien uit andere EU-wetgeving. Dit blijft een uiterst belangrijk punt dat moet worden aangepakt, niet in de laatste plaats wanneer het gaat om nieuwe EU-wetgeving voor de digitale sector (de digitale marktenverordening, de digitale dienstenverordening, de datagovernanceverordening, de dataverordening, de verordening artificiële intelligentie, enz.), maar ook als het gaat om wetgeving op andere gebieden zoals open data, rechtshandhaving, cyberbeveiliging of mededinging. Daarom is de Raad van mening dat samenwerking tussen de betrokken regelgevende instanties van cruciaal belang is om te zorgen voor een doeltreffende uitvoering en rechtszekerheid.

11. CONCLUSIES

- 42) Vijf jaar na het begin van de daadwerkelijke toepassing ervan is de Raad van oordeel dat de AVG in het algemeen een passend rechtskader blijft voor de bescherming van persoonsgegevens van personen in de Unie, en benadrukt hij dat het van belang is te blijven zorgen voor een doeltreffende en consistente uitvoering ervan. In dit verband verzoekt de Raad de Europese Commissie in haar komende verslag de toepassing en werking ervan op een overkoepelende en alomvattende manier te evalueren.
- 43) De Raad benadrukt dat de AVG in de hele Unie met succes heeft gezorgd voor een hoger niveau van bescherming van persoonsgegevens in de hele Unie en dat de toepassing ervan in organisaties heeft geleid tot een versterkte gegevensbeschermingscultuur en meer aandacht voor gegevensbeheer in het algemeen. Gezien de positieve invloed van de AVG op mondiaal niveau is de Raad van oordeel dat inspanningen moeten worden geleverd om de verordening te promoten als een instrument voor verantwoordelijke, verantwoorde en ethische innovatie in de digitale economie.
- 44) De Raad is van oordeel dat de ruimte die aan de nationale wetgeving wordt gelaten om een specifiek voor bepaalde soorten verwerkingsactiviteiten vast te stellen, nuttig en relevant blijft en een doeltreffende aanpak is gebleken.
- 45) De Raad verzoekt de Europese Commissie bij haar volgende evaluatie rekening te houden met de resterende uitdagingen voor publieke en particuliere organisaties, en wijst op het belang van relevante richtsnoeren en praktische instrumenten die door het EDPB en de nationale toezichthoudende autoriteiten moeten worden ontwikkeld. De Raad onderstreept met name de noodzaak van verduidelijking en nieuwe richtsnoeren die beknopt, praktisch en gemakkelijk te begrijpen zijn, zoals vermeld in dit standpunt.

- 46) De doorgifte van persoonsgegevens aan derde landen en de internationale dimensie van de AVG blijven van fundamenteel belang, vooral in het licht van de mondialisering van de digitale economie en de technologische ontwikkelingen. In dit verband verzoekt de Raad de Europese Commissie voorrang te geven aan het afronden van de evaluatie van de bestaande adequaatheidsbesluiten en een alomvattende strategie voor te stellen voor de vaststelling van toekomstige adequaatheidsbesluiten. Ook de ontwikkeling van andere instrumenten voor gegevensdoorgifte als bedoeld in de AVG moet prioriteit krijgen.
- 47) De Raad meent dat de doeltreffende toepassing van de AVG ook moet worden geëvalueerd in de context van nieuwe technologieën en verdere wetgevingsontwikkelingen op EU-niveau die gevolgen hebben voor de verwerking van persoonsgegevens, met het oog op coherentie, rechtszekerheid en doeltreffende bescherming van het grondrecht van personen op bescherming van hun persoonsgegevens.
-