

EDPB-EDPS



Gezamenlijk advies 01/2023
over het voorstel voor een
verordening van het Europees
Parlement en de Raad tot
vastlegging van aanvullende
procedureregels
met betrekking tot de
handhaving van Verordening (EU)
2016/679

Vastgesteld op 19 september 2007

Samenvatting

In april 2022 heeft het Europees Comité voor gegevensbescherming (EDPB) een verklaring aangenomen waarin het aangeeft zich te zullen blijven inzetten voor nauwe grensoverschrijdende samenwerking. Het EDPB heeft belangrijke stappen gezet om samenwerking en snelle handhaving te bevorderen, maar bepaalde obstakels maken wettelijke harmonisatie nodig. Daartoe heeft het EDPB een lijst opgesteld van procedurele aspecten die baat zouden kunnen hebben bij verdere harmonisatie (hierna “de verlanglijst van het EDPB” genoemd). De lijst is op 10 oktober 2022 toegezonden aan de Europese Commissie. Tot die aspecten behoren onder meer de status en rechten van de partijen bij de administratieve procedures, procedurele termijnen, voorwaarden voor de ontvankelijkheid of afwijzing van klachten, de onderzoeksbevoegdheden van toezichthoudende autoriteiten en de praktische uitvoering van de samenwerkingsprocedure. Op 4 juli 2023 heeft de Europese Commissie een voorstel gepubliceerd voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vastlegging van aanvullende procedureregels met betrekking tot de handhaving van Verordening (EU) 2016/679 (hierna “het voorstel” genoemd) en het EDPB en de EDPS formeel geraadpleegd overeenkomstig artikel 42, lid 2, van Verordening (EU) 2018/1725.

Het EDPB en de EDPS zijn zeer ingenomen met het feit dat het voorstel tot doel heeft de doeltreffende handhaving van de gegevensbeschermingsregels te bevorderen en dus gevolg te geven aan tal van suggesties van de “verlanglijst van het EDPB”. De voorgestelde verordening is erop gericht Verordening (EU) 2016/679 (hierna “de AVG” genoemd) aan te vullen door procedureregels te specificeren, de samenwerkings- en geschillenbeslechtsmechanismen te stroomlijnen en de procedurele rechten van onderzochte partijen en klagers in grensoverschrijdende zaken te harmoniseren. **Het is van het grootste belang om deze toekomstige verordening, rekening houdend met de aanbevelingen van het EDPB en de EDPS in dit gezamenlijk advies, spoedig vast te stellen om de doeltreffendheid en consistentie van de handhaving van de AVG verder te verbeteren.**

In het algemeen willen het EDPB en de EDPS benadrukken dat het voor een doeltreffende handhaving van de AVG, ook als gevolg van de toepassing van de toekomstige verordening, die nieuwe procedurele stappen introduceert die de huidige werklust van de nationale toezichthoudende autoriteiten waarschijnlijk zullen verhogen, noodzakelijk is dat zowel de nationale toezichthoudende autoriteiten als het EDPB over voldoende middelen beschikken.

Ontvankelijkheid en voorafgaande doorlichting van klachten

Artikel 16 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (“VWEU”) is een bepaling van horizontale en algemene aard die de medewetgevers in staat stelt een breed scala aan kwesties te regelen. Hieronder valt ook de **harmonisatie van de door de klager te verstrekken informatie, die moet worden toegejuicht**. Een dergelijke harmonisatie zou de klachtenbehandeling door toezichthoudende autoriteiten vergemakkelijken. Bepaalde vereisten (met name identiteitsbewijs, handtekening en telefoonnummer) houden echter voor klagers onnodige belemmeringen in en moeten ofwel worden verwijderd uit het klachtenformulier dat bij het voorstel is gevoegd, of facultatief worden gemaakt. Daarnaast kan zich het probleem voordoen dat klachten aan verschillende informatievereisten moeten voldoen om ontvankelijk te worden verklaard, afhankelijk van de vraag of de zaak in kwestie een grensoverschrijdende verwerking betreft of niet.

Aangezien in het voorstel is bepaald dat volledigheid van de informatie in het formulier een voorwaarde is voor de ontvankelijkheid van een klacht, **dringen het EDPB en de EDPS er bij de medewetgevers op aan een stap verder te gaan en te voorzien in een volledige harmonisatie van de ontvankelijkheidsvoorwaarden om tegenstrijdige**

nationale ontvankelijkheidsvoorwaarden te voorkomen. Verder zijn het EDPB en de EDPS verheugd over de bepaling van een termijn waarbinnen de volledigheid en ontvankelijkheid van klachten moeten worden vastgesteld, en zij bevelen aan om in de mogelijkheid te voorzien deze termijn te verlengen.

In het gezamenlijk advies wordt er ook op aangedrongen **van de bestaande regelingen van de verordening met betrekking tot de “voorafgaande doorlichting” te verduidelijken** door toezichthoudende autoriteiten een duidelijke rechtsgrondslag aan de hand te doen voor het uitvoeren van onderzoekshandelingen om tot een voorlopige conclusies te komen over het grensoverschrijdende karakter van de verwerking, de lokale aard van een zaak en de bevoegdheid van toezichthoudende autoriteiten.

Samenwerkingsprocedure en het bereiken van consensus

Wat het samenwerkingsmechanisme betreft, valt de aanpak van het voorstel om het proces van consensusvorming te versterken te verwelkomen, zowel wat de reikwijdte als de uitkomst van het onderzoek betreft. De nieuwe formele procedurele stappen, zoals de “samenvatting op hoofdpunten” die in een vroeg stadium door de leidende toezichthoudende autoriteit moeten worden gedeeld met de betrokken toezichthoudende autoriteiten, bieden het potentieel om een efficiëntere en intensievere samenwerking tot stand te brengen. Aangezien deze stappen echter van toepassing zijn op alle in artikel 60 AVG bedoelde zaken, met inbegrip van de overgrote meerderheid van niet-complexe en niet-controversiële zaken, moet er voor worden gezorgd dat de toezichthoudende autoriteiten niet worden overbelast en moet de leidende toezichthoudende autoriteit derhalve de mogelijkheid worden geboden om bij het opstellen van dergelijke documenten een evenredige aanpak te volgen, afhankelijk van de complexiteit van de zaak, waarbij dient te worden gewaarborgd dat de betrokken toezichthoudende autoriteiten indien nodig om meer gedetailleerde informatie kunnen verzoeken.

Het EDPB en de EDPS waarderen dat het voorstel tegemoetkomt aan de wens van het EDPB om de omvang, de inhoud en het tijdschema van de informatie-uitwisseling in het kader van de AVG verder te verduidelijken. In dit gezamenlijk advies wordt met name voorgesteld de inhoud van de “samenvatting op hoofdpunten” te verduidelijken om ervoor te zorgen dat procedure zodanig is opgezet dat de leidende toezichthoudende autoriteit en de betrokken toezichthoudende autoriteiten reeds in een vroeg stadium en gedurende de gehele procedure een gedeelde kijk op de zaak hebben.

Om consensus te bevorderen en te voorkomen dat geschillen pas laat in de procedure naar voren komen, zijn het EDPB en de EDPS van mening dat **de tot de onderzochte partijen gerichte “voorlopige bevindingen” en het “voorlopige standpunt” dat de klacht moet worden afgewezen, met de betrokken toezichthoudende autoriteiten moeten worden gedeeld alvorens ze voor te leggen aan de onderzochte partijen of de klager,** zoals dit ook geldt voor de “samenvatting op hoofdpunten”. De leidende toezichthoudende autoriteit moet worden verplicht om op basis van hun opmerkingen overleg te plegen met de betrokken toezichthoudende autoriteiten om eventuele meningsverschillen op te lossen. In geval van meningsverschillen over de “samenvatting op hoofdpunten” wordt in dit gezamenlijk advies aanbevolen om het gebruik van verzoeken op grond van de artikelen 61 en 62 AVG facultatief te maken in plaats van dit verplicht te stellen. Tegelijkertijd **mag de spoedprocedure voor het beslechten van geschillen over de reikwijdte van het onderzoek overeenkomstig artikel 10, lid 4, van het voorstel alleen in gang worden gezet (mogelijk ook door de betrokken toezichthoudende autoriteiten) wanneer duidelijk is dat er geen consensus kan worden bereikt.**

Wat betreft de **relevante en gemotiveerde bezwaren die betrokken toezichthoudende autoriteiten tegen een ontwerpbesluit kunnen indienen, wordt de definitie van de in de AVG bedoelde relevante en gemotiveerde bezwaren in artikel 18, lid 1, van het voorstel onnodig beperkt.** Het EDPB en de EDPS benadrukken dat het voor

de betrokken toezichthoudende autoriteiten nog steeds mogelijk moet zijn om relevante en gemotiveerde bezwaren aan te voeren met betrekking tot de reikwijdte van het onderzoek, met name wanneer het EDPB geen dringend bindend besluit over de reikwijdte van het onderzoek als bedoeld in artikel 10, lid 4, van het voorstel neemt, of wanneer het dringend bindend besluit van het EDPB of niet wordt opgevolgd door de leidende toezichthoudende autoriteit. Daarnaast moet het voor de betrokken toezichthoudende autoriteiten mogelijk zijn om relevante en gemotiveerde bezwaren aan te voeren met betrekking tot alle juridische elementen en vastgestelde feiten of documenten in het dossier. **Het EDPB en de EDPS dringen er bij de wetgevers op aan artikel 18 van het voorstel te schrappen, aangezien het bereiken van consensus in de laatste fase van de samenwerkingsprocedure anders ernstig zou worden belemmerd.**

Een **strikter kader voor bepaalde procedurele stappen, met inbegrip van strakkere termijnen, zou noodzakelijk zijn om een snelle en doeltreffende handhaving te waarborgen.** In het algemeen zouden het EDPB en de EDPS ingenomen zijn met een meer gelijke regeling van de procedurele termijnen en initiatiefrechten van respectievelijk de leidende toezichthoudende autoriteit en de betrokken toezichthoudende autoriteiten. Met name moet in naar behoren gemotiveerde gevallen worden voorzien in verlengbare termijnen voor de indiening van de samenvatting op hoofdpunten en de voorlopige bevindingen, alsook voor de vaststelling van een definitief besluit nadat consensus is bereikt over het herziene ontwerpbesluit of voor de verwijzing van de aangelegenheid naar het EDPB voor geschillenbeslechting overeenkomstig artikel 65, lid 1, punt a), AVG.

Het EDPB en de EDPS nemen met genoeg nota van de verduidelijkingen betreffende het recht op toegang tot het administratieve dossier. De toekomstige verordening zou bepaalde elementen verder kunnen verduidelijken, met name met betrekking tot de inhoud van het administratieve dossier, de reikwijdte van het recht van toegang, de vertrouwelijkheidsverklaring en beperkingen op het gebruik van openbaar gemaakte documenten. De nieuwe geharmoniseerde bepalingen mogen ook niet in de weg staan aan de uitwisseling van vertrouwelijke informatie tussen toezichthoudende autoriteiten en het gebruik van dergelijke informatie voor de uitoefening van hun boetebevoegdheden uit hoofde van de AVG.

Geschillenbeslechting en spoedprocedures

Bindende besluiten op grond van de AVG zijn voor het EDPB een belangrijk instrument om de consistente toepassing van de AVG te waarborgen. Hoewel het EDPB en de EDPS ingenomen zijn met de aanpak van het voorstel om de procedure voor geschillenbeslechting te stroomlijnen, moeten de in het voorstel opgenomen nieuwe aspecten worden verduidelijkt en aangepast, rekening houdend met de noodzaak om te voldoen aan de wettelijke termijn voor de vaststelling van bindende besluiten die in de AVG is vastgelegd. **Het EDPB en de EDPS doen gedetailleerde aanbevelingen over hoe de procedure kan worden verduidelijkt,** onder andere met betrekking tot de noodzaak om eventueel vereiste vertalingen voor het begin van de wettelijke termijnen te voltooien, de noodzakelijke controle van het dossier door het EDPB-secretariaat voor de EDPB-voorzitter, en de documenten die moeten worden verstrekt.

Wat de toepassing van de **spoedprocedure** van artikel 66, lid 2, AVG betreft, **wordt het territoriale toepassingsgebied van de vastgestelde definitieve maatregelen in het voorstel ten onrechte beperkt tot het grondgebied van de lidstaat van de toezichthoudende autoriteit die om een dringend advies of een dringend besluit verzoekt.** Het EDPB en de EDPS dringen er bij de medewetgevers op aan te specificeren dat de definitieve maatregelen worden vastgesteld door de bevoegde toezichthoudende autoriteit(en) en, in voorkomend geval, een ruimer toepassingsgebied hebben dan het grondgebied van de verzoekende toezichthoudende autoriteit. Het dringende besluit of advies moet daarom tot alle betrokken toezichthoudende autoriteiten worden gericht en voor

hen bindend zijn. Het EDPB en de EDPS doen ook aanbevelingen om de toepasselijke procedureregels te verduidelijken.

Voorlopige bevindingen, voorlopig standpunt betreffende de afwijzing van klachten en het recht om te worden gehoord

Wat de procedurele rechten van de onderzochte partijen en de klagers betreft, pleiten het EDPB en de EDPS zeer sterk voor harmonisatie van hun rechten. Tegelijkertijd zou het nuttig zijn meer duidelijkheid te krijgen over de wisselwerking tussen en het tijdschema voor de volgende documenten: de “samenvatting op hoofdpunten”, het “voorlopige standpunt” dat de klacht moet worden afgewezen, en de “voorlopige bevindingen”. Meer bepaald wat betreft de voorlopige bevindingen die aan de onderzochte partijen worden verstrekt, gaan het EDPB en de EDPS ervan uit dat de conclusies die in de voorlopige bevindingen worden getrokken, een voorlopig karakter hebben, zodat het ontwerpbesluit, met inbegrip van de daadwerkelijk te nemen corrigerende maatregelen, kan verschillen van de conclusies in de voorlopige bevindingen, gelet op de door de onderzochte partijen kenbaar gemaakte standpunten. Bijgevolg doen zij aanbevelingen zodat de toezichthoudende autoriteiten in dit opzicht de nodige beoordelingsvrijheid hebben om rekening te kunnen houden met het individuele geval.

Het EDPB en de EDPS zijn ook ingenomen met de voorgestelde verplichting om aan klagers het “voorlopige standpunt” voor te leggen dat de klacht geheel of gedeeltelijk moet worden afgewezen. Indien de klager geen opmerkingen maakt over dit voorlopige standpunt, mag de klacht evenwel niet als ingetrokken worden beschouwd. De leidende toezichthoudende autoriteit moet een ontwerpbesluit opstellen en voorleggen, ongeacht of de klager opmerkingen heeft gemaakt.

Met betrekking tot de geschillenbeslechtingprocedure zijn het EDPB en de EDPS van mening dat de in het voorstel beoogde wijziging, namelijk de verplichting voor de voorzitter van het EDPB om de onderzochte partijen en de klager in bepaalde gevallen een “opgave van gronden” te verstrekken, niet in overeenstemming is met de opzet van het éénloketsysteem, waarin de leidende toezichthoudende autoriteit is aangewezen als enige gesprekspartner van de verwerkingsverantwoordelijke en de verwerker. De in het voorstel gevolgde benadering is ook overbodig in het licht van de huidige praktijk, waarin de partijen het recht hebben hun standpunten over alle aspecten waarop het EDPB zich mogelijk zal baseren kenbaar te maken aan de toezichthoudende autoriteiten voordat de zaak aan het EDPB wordt voorgelegd. Bij de bestaande aanpak is het EDPB beter in staat om naar behoren rekening te houden met dergelijke standpunten en binnen de termijnen tot een besluit te komen. Het EDPB en de EDPS dringen er daarom bij de medewetgevers op aan dit vereiste te schrappen en in plaats daarvan in de toekomstige verordening bij de huidige benadering van het recht om te worden gehoord te blijven.

Efficiënte samenwerking tussen de nationale toezichthoudende autoriteiten en de EDPS

Bovendien biedt het voorstel een passende gelegenheid om de bestaande praktische belemmeringen voor een efficiënte wederzijdse samenwerking tussen de nationale toezichthoudende autoriteiten en de EDPS aan te pakken. De medewetgevers kunnen en moeten gebruik maken van de rechtsgrondslag van artikel 16 VWEU om deze belemmeringen weg te nemen. In het gezamenlijk advies wordt daarom aanbevolen om daartoe in de toekomstige verordening een specifieke bepaling op te nemen. Dit zou bijdragen aan de bevordering van een doeltreffende en efficiënte samenwerking tussen de nationale toezichthoudende autoriteiten en de EDPS.

Minnelijke schikking van klachten

Wat de minnelijke schikking van klachten betreft, roepen het EDPB en de EDPS de medewetgevers op om de bepaling inzake minnelijke schikking te verduidelijken en aan te vullen met extra elementen om een efficiënte

toepassing ervan mogelijk te maken, in het bijzonder in lidstaten waarvan de nationale wetgeving momenteel niet procedures voor de minnelijke schikking van klachten voorziet. Daarnaast moeten de respectieve rollen van de toezichthoudende autoriteiten bij het bereiken, communiceren en effectueren van de minnelijke schikking alsook de wisselwerking met de samenwerkingsprocedure van de AVG worden verduidelijkt.

Toetsingsclausule

Tot slot bevelen het EDPB en de EDPS aan om een toetsingsclausule op te nemen volgens welke de Europese Commissie gelijktijdig met de publicatie van haar verslag over de evaluatie en toetsing van de AVG overeenkomstig artikel 97 AVG een verslag publiceert over de evaluatie en toetsing van de toekomstige verordening.