

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/201406>

Please be advised that this information was generated on 2020-09-25 and may be subject to change.

De handhaving door de betrokkene onder de AVG

De AVG creëert, versterkt en harmoniseert verschillende handhavingsmogelijkheden die de betrokkene in staat stellen om de eerbiediging van de verordening af te dwingen bij de toezichthoudende autoriteiten of de rechter. Deze handhavingsmogelijkheden zijn onder de AVG uitgebreider dan onder de Richtlijn gegevensbescherming. De wijzigingen ten opzichte van de situatie onder de Wbp zijn echter minder talrijk. De versterking en harmonisering worden bovendien beperkt doordat verschillende in de AVG opgenomen bepalingen niet duidelijk of concreet zijn. Dit geldt zowel voor de handhavingsmogelijkheden die afhankelijk zijn van het nationale (proces)recht als voor de rechten die direct uit de AVG voortvloeien. Een autonome uitleg door het Hof van Justitie of het Comité is vereist om deze onduidelijkheid en rechtsverscheidenheid weg te nemen.

1. Inleiding

De Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) is per 25 mei 2018 in de plaats gekomen van Richtlijn 95/46/EG (Richtlijn gegevensbescherming) en de Nederlandse implementatie daarvan, de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp).¹ Zij versterkt de bescherming van ‘persoonsgegevens’ door het gegevensbeschermingsrecht te harmoniseren. De direct werkende verordening zorgt ervoor dat de verplichtingen van de ‘verwerkingsverantwoordelijke’ en de ‘verwerker’ in de hele Europese Unie hetzelfde zijn.²

De handhaving van deze verplichtingen ligt mede in de handen van de ‘betrokkene’. De AVG creëert en versterkt verschillende rechten waarmee hij controle kan uitoefenen op de verwerking van zijn gegevens. Ik heb deze rechten besproken in een eerder artikel in dit tijdschrift. Hoewel zij de betrokkene in staat stellen om corrigerend op te treden tegen onrechtmatige verwerkingen, blijft de betrokkene ten opzichte van de verwerkingsverantwoordelijke in een achterstandspositie.³ Deze situatie is te vergelijken met de verhouding tussen een consument en een

professionele partij. Een individuele betrokkene heeft slechts een beperkte financiële capaciteit en deskundigheid. Hij heeft daarnaast te maken met een grote hoeveelheid nationale en internationale verwerkingsverantwoordelijken die zijn gegevens op uiteenlopende wijzen verwerken. Hij is hierdoor praktisch niet in staat om zijn rechten ten aanzien van al deze partijen te handhaven.⁴ De betrokkene is bij de uitoefening van zijn rechten bovendien afhankelijk van de verwerkingsverantwoordelijke. Hij heeft bijvoorbeeld niets aan het recht van inzage als de verwerkingsverantwoordelijke niet alle relevante gegevens deelt of simpelweg niet reageert op het verzoek.⁵ In deze gevallen kan hij de AVG en zijn rechten alleen handhaven met medewerking van de overheid. De AVG kent de betrokkene verschillende handhavingsmogelijkheden toe die hem in staat stellen om de eerbiediging van de verordening af te dwingen bij de toezichthoudende autoriteiten of de rechter. Zij complimenteren de rechten van de betrokkene.

De handhavingsmogelijkheden volgen direct uit de AVG. Toch zijn zij, anders dan de rechten die tegen de verwerkingsverantwoordelijke dienen te worden uitgeoefend,

* Universitair docent burgerlijk recht en onderzoeker bij het Onderzoekcentrum Onderneming & Recht van de Radboud Universiteit

1. Art. 94 en 99 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; Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens; art. 51 Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (UAVG).
2. Overweging 2, 7, 9, 10, 11 en 13 AVG; V. Reding, ‘The European data protection framework for the twenty-first century’, *IDPL* 2012, afl. 3, p. 121; B. van der Sloot, ‘Do data protection rules protect the individual and should they? An assessment of the proposed General Data Protection Regulation’, *IDPL* 2014, afl. 4, p. 317; S. Davies, ‘The Data Protection Regulation: A triumph of Pragmatism over Principle?’, *EDPL* 2016, afl. 3, p. 293-294; P. de Hert & V. Papakonstantinou, ‘The New General Data Protection Regulation: Still a sound system for the protection of individuals?’, *Computer Law & Security Review* 2016, afl. 2, p. 182; P.T.J. Wolters, ‘De beveiliging van persoonsgegevens. Een geharmoniseerde verplichting of een gedeelde verantwoordelijkheid?’, *SEW* 2017, afl. 4, p. 144-145. Verschillende auteurs stellen dat de AVG niet leidt tot een effectieve harmonisatie omdat zij te veel ruimte laat voor nationale regelgeving. Zie bijvoorbeeld P. Blume, ‘Will it be a better world? The proposed EU Data Protection Regulation’, *IDPL* 2012, afl. 3, p. 132-133; W. Kotschy, ‘The proposal for a new General Data Protection Regulation – problems solved?’, *IDPL* 2014, afl. 4, p. 274-277; Davies 2016, p. 294-296. Zie over de verschillende begrippen art. 4 lid 1, 2, 7 en 8 AVG en art. 1 sub a, b, d (‘verantwoordelijke’) en e (‘bewerker’) Wbp. In dit artikel gebruik ik de terminologie van de AVG, ook bij de bespreking van de Wbp en de Richtlijn gegevensbescherming.
3. P.T.J. Wolters, ‘De rechten van de betrokkene onder de AVG’, *TvC* 2018, afl. 3, p. 130-140.
4. Vergelijk P. Blume, ‘The myths pertaining to the proposed General Data Protection Regulation’, *IDPL* 2014, afl. 4, p. 271-272; B.-J. Koops, ‘The trouble with European data protection law’, *IDPL* 2014, afl. 4, p. 252-253; Van der Sloot 2014, p. 323; C. Lazaro & D. Le Métayer, ‘Control over Personal Data: True Remedy or Fairy Tale?’, *SCRIPTed* 2015, afl. 1, p. 10 en 23-24; T. Symons & T. Bass, *Me, my data and I: The future of the personal data economy*, 2017, p. 20; L. Lundstedt, *International jurisdiction over cross-border private enforcement actions under the GDPR* (Stockholm Faculty of Law Research Paper Series No. 57), 2018, p. 4; C. Prins, ‘Goede privacyvoornemens’, *NJB* 2018, afl. 1, p. 5; D.J.B. Svantesson, ‘Enter the quagmire – the complicated relationship between data protection law and consumer protection law’, *Computer Law & Security Review* 2018, afl. 1, p. 28; Wolters 2018, p. 131 en 140.
5. Wolters 2018, p. 139-140.

niet geheel geharmoniseerd. De handhavingsmogelijkheden moeten immers worden uitgeoefend bij de nationale instanties. Hierbij geldt het nationale (proces)recht.⁶ De geboden bescherming is hiermee uiteindelijk afhankelijk van de lidstaten. Deze procedurele autonomie wordt echter begrensd door het beginsel van effectieve rechtsbescherming en de in de AVG opgenomen eisen.⁷

In deze bijdrage geef ik een overzicht van deze handhavingsmogelijkheden en onderzoek ik in hoeverre zij de positie van de betrokkene beïnvloeden. Ik beantwoord de volgende onderzoeksvragen: *Op welke manieren kan een betrokkene zijn rechten handhaven op grond van de AVG? In hoeverre leiden deze handhavingsmogelijkheden tot de versterking en harmonisatie van de positie van de betrokkene?* Ik begin met een overzicht van de verschillende handhavingsmogelijkheden van de betrokkene (par. 2-6). Ik besteed hierbij steeds aandacht aan de wijzigingen ten opzichte van de Wbp en de Richtlijn gegevensbescherming. In par. 7 analyseer ik vervolgens of en in hoeverre deze verschillen tot een versterking van de positie van de betrokkene leiden. Het artikel eindigt met een conclusie (par. 8).

Ik begin met een afbakening van mijn onderwerp. Dit artikel gaat niet in op de in hoofdstuk III van de AVG opgenomen rechten die de betrokkene moet inroepen tegen de verwerkingsverantwoordelijke. Deze zijn reeds besproken in het vorige artikel. Deze bijdrage is beperkt tot de in hoofdstuk VIII geregelde mogelijkheden die de betrokkene moet (of kan) uitoefenen bij een toezichthoudende autoriteit of rechter.

2. Het recht om een klacht in te dienen bij een toezichthoudende autoriteit

Privacy en de bescherming van persoonsgegevens zien niet alleen op de bescherming van individuele betrokkenen maar waarborgen ook publieke belangen.⁸ De bescherming van persoonsgegevens is daarom voor een belangrijk deel een overheidstaak. De AVG, de Wbp en de Richtlijn gegevensbescherming dragen deze taak op aan de toezichthoudende autoriteiten (in Nederland: Autoriteit Persoonsgegevens, AP). Hun taken en positie zijn uitgebreid geregeld in art. 51-76 AVG, 6-21 Uitvoeringswet Algemene

verordening gegevensbescherming (UAVG), 51-61 Wbp en 28-30 Richtlijn gegevensbescherming.

Een betrokkene heeft op grond van art. 77 lid 1 AVG het recht om een klacht in te dienen bij een toezichthoudende autoriteit als hij meent dat een verwerking van zijn persoonsgegevens inbreuk maakt op deze verordening. Het indienen van deze klacht is laagdrempelig. Een toezichthoudende autoriteit moet het indienen op grond van art. 57 lid 2 AVG faciliteren door een elektronisch klachtenformulier ter beschikking te stellen. Zij dient de klachten bovendien op grond van lid 3 kosteloos te behandelen. Zij kan op grond van lid 4 alleen een vergoeding rekenen als de verzoeken kennelijk ongegrond of buitensporig zijn, met name vanwege hun repetitieve karakter. Deze laagdrempeligheid zorgt ervoor dat de betrokkenen dit recht vaker uitoefenen dan hun andere rechten.⁹

De toezichthoudende autoriteit heeft de taak om alle klachten te behandelen en de inhoud daarvan te onderzoeken.¹⁰ Zij hoeft dit echter slechts te doen in de mate waarin dit 'gepast' is.¹¹ De toezichthoudende autoriteit houdt hiermee enige vrijheid om prioriteiten aan te brengen.¹² De precieze mate van deze vrijheid blijkt echter niet uit de verordening. Als de autoriteit vaststelt dat de verwerking in strijd is met de AVG, heeft zij op grond van art. 57 lid 1 sub a AVG de taak om hier tegen op te treden. De toezichthoudende autoriteit dient de betrokkene ten slotte op grond van art. 57 lid 1 sub f, art. 77 lid 2 en art. 78 lid 2 AVG binnen een redelijke termijn, en in ieder geval binnen drie maanden, te informeren over de voortgang en het resultaat van de klacht en de mogelijkheid om een voorziening in rechte in te stellen (par. 3).

De betrokkene kan de klacht op grond van art. 77 lid 1 AVG indienen in de lidstaat waar hij gewoonlijk verblijft of zijn werkplek heeft, maar ook in de lidstaat waar de beweerde inbreuk is begaan. Een Nederlandse betrokkene kan hierdoor altijd terecht bij de AP. De competentie van de nationale toezichthouders is op grond van art. 55 lid 1 AVG echter beperkt tot het grondgebied van hun lidstaat. Wel zijn de autoriteiten verplicht om samen te werken en elkaar wederzijdse bijstand te verlenen. Deze verplichting bestaat ook onder de Wbp en de Richtlijn gegevensbescherming, maar is in de AVG veel gedetailleerder uit-

6. Overweging 143 AVG; FRA, *Access to data protection remedies in EU Member States*, Luxemburg: Publications Office of the European Union 2013, p. 37 en 44-46; H. Hijmans, 'The DPAs and Their Cooperation: How Far Are We in Making Enforcement of Data Protection Law More European?', *EDPL* 2016, afl. 3, p. 365; E. O'Dell, *Compensation for Breach of the General Data Protection Regulation*, 2017, p. 14 (beschikbaar op <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2992351>).

7. Zie over de verhouding tussen de procedurele autonomie en het beginsel van effectieve rechtsbescherming par. 3; art. 47 lid 1 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie; W. van Gerven, 'Of rights, remedies and procedures', *CMLR* 2000, afl. 3, p. 501-502 en 526-532; R. Ortlep, *De aantasting van stabiele bestuursrechtelijke rechtsvaststellingen in het licht van het Unierecht* (diss. Utrecht), 2011, p. 56-72; Asser/Giesen *Procesrecht I* 2015/92-93; Asser/Hartkamp *3-I* 2015/110. Zie par. 2 over de eisen in de AVG.

8. Van der Sloot 2014, p. 322-324; Lazaro & Le Métayer 2015, p. 12-14 en 27; E.M.L. Moerel & J.E.J. Prins, 'Privacy voor de homo digitalis', in: *Homo digitalis. Preadviezen* (Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging, deel 2016-1), Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 114; Prins 2018, p. 5.

9. 'Ruim 600 mensen dienen privacyklacht in bij AP', *Autoriteitpersoonsgegevens.nl* 29 juni 2018. Zie over de situatie onder de Richtlijn gegevensbescherming FRA 2013, p. 8-10 en 33.

10. *Kamerstukken II* 2017/18, 34851, 3, p. 28 (MvT); Andersson Elffers Felix, *Organisatorische vertaling Verordening & Richtlijn gegevensbescherming*, 2017, p. 14; FRA, *Handbook on European data protection law*, Luxemburg: Publications Office of the European Union 2018, p. 238.

11. Art. 57 lid 1 sub f en overweging 139 AVG.

12. *Kamerstukken II* 2017/18, 34851, 3, p. 28 (MvT); Andersson Elffers Felix 2017, p. 14-15.

gewerkt.¹³ De AVG bevat daarnaast een nieuwe bijzondere regeling voor 'grensoverschrijdende verwerkingen'.¹⁴ Als er bij de samenwerking tussen de nationale toezichthoudende autoriteiten geschillen ontstaan, brengt het Europees Comité voor gegevensbescherming (het Comité) advies uit of stelt het bindende besluiten vast.¹⁵

Deze nieuwe regels met betrekking tot de samenwerking bij internationale situaties versterken het recht om een klacht in te dienen. Zij zorgen ervoor dat het voor een betrokkene zinvol is om zijn klacht in te dienen bij zijn nationale toezichthoudende autoriteit. Zij verlagen hiermee de drempel om het recht uit te oefenen. Een Nederlandse betrokkene kan hierdoor immers altijd terecht bij de (Nederlands sprekende en in Nederland gevestigde) AP.¹⁶ De regels dragen daarnaast bij aan een consequenter handhaving door de toezichthoudende autoriteiten.¹⁷ Het recht om een klacht in te dienen is verder versterkt en geharmoniseerd doordat de AVG eisen stelt waaraan de toezichthoudende autoriteiten in alle lidstaten moeten voldoen.¹⁸ De in art. 52, 53, 57 en 58 AVG opgenomen eisen hebben onder andere betrekking op de taken, bevoegdheden en capaciteiten van de autoriteiten. Zij zijn aanzienlijk uitgebreider en gedetailleerder beschreven dan onder de Wbp en de Richtlijn gegevensbescherming.¹⁹

Art. 58 lid 2 sub i AVG bepaalt bovendien dat de autoriteiten bevoegd dienen te zijn om boetes op te leggen op grond van art. 83 AVG. Deze bevoegdheid is niet opgenomen in de Richtlijn gegevensbescherming.²⁰ Hoewel art. 24 Richtlijn gegevensbescherming de lidstaten opdraagt om sancties vast te stellen, bepaalt het niet dat deze moeten bestaan uit een boete.²¹ De Wbp kent deze bevoegdheid wel. Het maximale boetebedrag is in de AVG echter vele malen hoger: van € 830 000 naar € 20 000 000 of 4% van de wereldwijde jaaromzet.²² De opname van dit hoge bedrag zorgt ervoor dat een schending van het gegevensbeschermingsrecht in alle lidstaten wordt ontmoedigd door een afschrikwekkende sanctie.²³

De AVG bevat een uitgebreide regeling van de handhaving door de toezichthoudende autoriteiten. Toch is deze handhaving, anders dan de materiële rechten van de betrokkenen en de verplichtingen van de verwerkingsverantwoordelijken en verwerkers, niet volledig geharmoniseerd. Iedere lidstaat dient zijn eigen toezichthoudende autoriteit aan te wijzen, van financiële middelen te voorzien en vorm te geven.²⁴ Het staat hierdoor niet vast dat alle Europese toezichthoudende autoriteiten onder de AVG wel voldoende capaciteit zullen hebben om effectief en consequent toezicht te houden en op een serieuze manier om te gaan met de klachten van betrokkenen.²⁵ Hoewel de AVG gedetailleerdere eisen stelt dan de Wbp

13. Vergelijk art. 51 lid 2, art. 57 lid 1 sub g en t en art. 60-62 AVG, art. 51a Wbp en art. 28 lid 6 Richtlijn Gegevensbescherming. Zie ook HvJ EU 1 oktober 2015, C-230/14, ECLI:EU:C:2015:639 (*Weltimmo*); Reding 2012, p. 127; J.P. Albrecht, 'Regaining Control and Sovereignty in the Digital Age', in: D. Wright & P. De Hert (red.), *Enforcing Privacy. Regulatory, Legal and Technological Approaches* (Law, Governance and Technology Series 25), Cham (Zwitserland): Springer 2016, p. 484; I. Loizidou Nicolaidou & C. Georgiades, 'The GDPR: New Horizons', in: T.-E. Synodinou e.a. (red.), *EU Internet Law. Regulation and Enforcement*, Cham (Zwitserland): Springer 2017, p. 13.
14. Zie ook art. 4 lid 16 en 23, art. 56 lid 1, 2 en 6, art. 60 en 65 en overweging 124-131, 136 en 138 AVG; Reding 2012, p. 128; Van der Sloot 2014, p. 319; Albrecht 2016, p. 483-484; Hijmans 2016, p. 368; Article 29 Data Protection Working Party, *Guidelines for identifying a controller or processor's lead supervisory authority*, WP 244 rev.01, 2017, p. 3-9; P. Voigt & A. von dem Bussche, *The EU General Data Protection Regulation (GDPR). A Practical Guide*, Cham (Zwitserland): Springer 2017, p. 191-199; FRA 2018, p. 197-198. Zie over de problemen bij het toezicht op grensoverschrijdende verwerkingen D. Svantesson, 'Enforcing Privacy Across Different Jurisdictions', in: D. Wright & P. De Hert (red.), *Enforcing Privacy. Regulatory, Legal and Technological Approaches* (Law, Governance and Technology Series 25), Cham (Zwitserland): Springer 2016, p. 201-203.
15. Art. 64 lid 2, art. 65 lid 1 en art. 70 lid 1 sub a en t en overweging 135 AVG; Hijmans 2016, p. 369-371.
16. Overweging 130 AVG; Albrecht 2016, p. 483; Hijmans 2016, p. 368-369; Voigt & Von dem Bussche 2017, p. 215.
17. Zie over dit doel art. 51 lid 2 en overweging 123 AVG.
18. Overweging 118, 120, 121, 129 en 150 AVG; Reding 2012, p. 127; Lundstedt 2018, p. 10; Voigt & Von dem Bussche 2017, p. 202. Zie ook art. 14 lid 1 UAVG. De lijsten zijn niet limitatief. Art. 58 lid 6 en art. 84 en overweging 129, 149 en 152 AVG. Zie hierover ook Hijmans 2016, p. 366; zie par. 4.
19. Art. 51, 51a en 52 Wbp en art. 28 lid 1 en 3 en overweging 63 Richtlijn gegevensbescherming. Zie voor een overzicht van de verschillen Andersson Elffers Felix 2017, p. 49-55; Loizidou Nicolaidou & Georgiades 2017, p. 12. Zie over de vereiste onafhankelijkheid onder de Richtlijn gegevensbescherming ook HvJ EU 9 maart 2010, C-518/07, ECLI:EU:C:2010:125 (*Europese Commissie/Duitsland*); HvJ EU 16 oktober 2012, C-614/10, ECLI:EU:C:2012:631 (*Europese Commissie/Oostenrijk*); HvJ EU 8 april 2014, C-288/12, ECLI:EU:C:2014:237 (*Europese Commissie/Hongarije*).
20. Zie ook overweging 148, 150 en 151 AVG; Davies 2016, p. 292.
21. Zie hierover ook FRA 2013, p. 9; H. Grant & H. Crowther, 'How Effective Are Fines in Enforcing Privacy?', in: D. Wright & P. De Hert (red.), *Enforcing Privacy. Regulatory, Legal and Technological Approaches* (Law, Governance and Technology Series 25), Cham (Zwitserland): Springer 2016, p. 288-289; M. Varney, 'Effective redress of grievance in data protection: an illusion?', *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2016, afl. 3, p. 565.
22. Art. 66 en 75 Wbp, art. 23 lid 4 Sr en art. 83 lid 4 en 5 AVG. Deze boete is ook hoger dan de maximale boetes in andere lidstaten. Voigt & Von dem Bussche 2017, p. 209. Zie bijvoorbeeld art. 43 lid 3 Bundesdatenschutzgesetz (€ 300 000, Bundesgesetzblatt 2003, Teil I, p. 66, zoals gewijzigd in Bundesgesetzblatt 2009, Teil I, p. 2814, ingetrokken door Bundesgesetzblatt 2017, Teil I, p. 2097) en 47 Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 (€ 3 000 000, zoals gewijzigd door Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016, verder gewijzigd in Loi n° 2018-493 du juin 2018).
23. Zie over de rol en het effect van boetes uitgebreider Grant & Crowther 2016, p. 290-304.
24. Zie onder andere art. 51 lid 1, art. 52 lid 4, 5 en 6, art. 53 lid 1 en art. 54 lid 1 en overweging 117, 121 en 129 AVG. De positie van de AP is geregeld in art. 6-21 UAVG.
25. FRA, *Data Protection in the European Union: the role of National Data Protection Authorities*, Luxemburg: Publications Office of the European Union 2010, p. 7-8 en 20; C. Kuner, *Transborder Data Flows and Data Privacy Law*, Oxford: Oxford University Press 2013, p. 143-144; Van der Sloot 2014, p. 321; Hijmans 2016, p. 366; Moerel & Prins 2016, p. 114; Svantesson 2016, p. 201; Andersson Elffers Felix 2017; T.F. Walree, 'De vergoedbare schade bij de onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens', *WPNR* 2017, afl. 7172, p. 921; Lundstedt 2018, p. 4; M. Veale, R. Binns & J. Ausloos, 'When data protection by design and data subject rights clash', *IDPL* 2018, afl. 2, p. 105.

en de Richtlijn gegevensbescherming, is het niet duidelijk wat de voorschriften met betrekking tot 'de mate waarin dat gepast is', 'de nodige kwalificaties', 'volledig onafhankelijk' en 'de financiële middelen die nodig zijn voor het effectief uitvoeren van haar taken' precies inhouden.²⁶ Hierdoor kunnen er verschillen blijven bestaan.²⁷

Het recht om een klacht in te dienen is niet opgenomen in de Wbp. Art. 60 lid 1 Wbp bepaalt slechts dat de AP een onderzoek *kan* instellen op verzoek van een belanghebbende. Hoewel de beslissing om niet te handhaven naar aanleiding van een klacht geldt als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en zij zich deels heeft gebonden door de 'Beleidsregels handhaving door het CBP', is de uiteindelijke beslissing om een onderzoek in te stellen voorbehouden aan de AP.²⁸ Als zij hiervoor kiest, dient zij de bevindingen aan deze belanghebbende te melden op grond van art. 60 lid 3 Wbp. De Wbp wijkt hiermee af van de Richtlijn gegevensbescherming. Art. 28 lid 4 Richtlijn gegevensbescherming creëert een recht om een verzoek bij *elke* toezichthoudende autoriteit in te dienen. De betrokkene kan dus ook onder de Richtlijn gegevensbescherming terecht bij zijn nationale autoriteit.

De AVG leidt tot een verlenging van de termijn waarbinnen de AP contact moet opnemen met de betrokkene.²⁹ Op grond van art. 4:13 lid 1 Awb dient een besluit naar aanleiding van een klacht, net als onder de AVG, te worden behandeld binnen een redelijke termijn. De AP is onder de Wbp echter op grond van art. 4:13 lid 2 en art. 4:14 lid 3 Awb verplicht om al binnen acht weken contact op te nemen met de betrokkene. Deze termijn wordt door de AVG verlengd tot drie maanden.³⁰ De AVG bevat daarnaast geen verplichting om binnen deze periode een termijn aan te geven waarbinnen het besluit wordt genomen. Art. 4:14 lid 1 Awb verplicht de AP in dit geval om een zo kort mogelijke termijn te noemen. De Richtlijn gegevensbescherming bepaalt niets over de termijn waarbinnen de betrokkene op de hoogte dient te worden gesteld.

3. Het recht op een doeltreffende voorziening in rechte in te stellen tegen een toezichthoudende autoriteit

Een betrokkene heeft op grond van art. 78 AVG het recht om een doeltreffende voorziening in rechte in te stellen tegen een besluit van een toezichthoudende autoriteit.

Hij heeft dit recht op grond van art. 78 lid 2 AVG als de toezichthoudende autoriteit de op grond van art. 77 AVG ingediende klacht niet behandelt of de betrokkene niet binnen drie maanden in kennis stelt van de voortgang of het resultaat van de klacht. Hij kan daarnaast op grond van art. 78 lid 1 AVG als 'natuurlijk persoon' een voorziening instellen tegen een 'hem betreffend juridisch bindend besluit' van een toezichthoudende autoriteit. Hiervan is volgens de overwegingen 141 en 143 in ieder geval sprake als de toezichthoudende autoriteit een klacht afwijst. In het Nederlandse recht is er in deze situatie sprake van een besluit waartegen beroep openstaat. De betrokkene moet de in art. 78 AVG bedoelde voorziening daarom instellen bij de bestuursrechter.³¹

Een betrokkene kan daarnaast worden geraakt door een besluit dat is gericht op de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als een verwerkingsverantwoordelijke de persoonsgegevens van de betrokkene doorgeeft aan een derde land op basis van bindende bedrijfsvoorschriften die op grond van art. 58 lid 3 sub j AVG door de autoriteit zijn goedgekeurd. De verordening maakt niet duidelijk of er in deze gevallen sprake is van 'een hem betreffend juridisch bindend besluit' in de zin van art. 78 lid 1 AVG. In Nederland is de betrokkene een belanghebbende in de zin van art. 1:2 lid 1 Awb. De bescherming van zijn persoonsgegevens is immers rechtstreeks bij het besluit betrokken.³²

De betrokkene dient de voorziening op grond van art. 78 lid 3 AVG in te stellen bij de gerechten van de lidstaat waar de toezichthoudende autoriteit is gevestigd. Als het besluit is genomen door het Comité, moet hij het beroep instellen bij het Hof van Justitie.³³ Een Nederlandse betrokkene kan hierdoor altijd terecht bij de Nederlandse rechter. Hij heeft immers altijd het recht om een klacht in te dienen bij de AP (par. 2). Dit geldt ook als er sprake is van een grensoverschrijdende verwerking en het besluit van de AP is gebaseerd op een advies of besluit van het Comité, de Europese Commissie of de in een andere lidstaat gevestigde leidende toezichthoudende autoriteit.³⁴

De voorziening in rechte moet 'doeltreffend' zijn. Zij mag de uitoefening van de rechten op grond van het doeltreffendheidsbeginsel niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken. Het gelijkwaardigheidsbeginsel eist daarnaast dat de procedurele regels niet ongunstiger zijn dan bij soortgelijke nationale vorderingen.³⁵ Voor het overige laat de AVG de invulling van deze voorziening over aan de lidstaten. Zij maakt bijvoorbeeld niet duidelijk

26. Art. 52 lid 1 en 4, art. 53 lid 2 en art. 57 lid 1 sub f AVG.

27. Zie ook Blume 2012, p. 132-133; FRA 2013, p. 30, 37 en 46; Blume 2014, p. 271-272; Davies 2016, p. 294; Voigt & Von dem Bussche 2017, p. 204 en 209.

28. Nationale ombudsman 4 augustus 2006, rapportnummer 2006/264; Rb. Amsterdam 26 maart 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:2313; ABRvS 20 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2555; T.F.M. Hooghiemstra & S. Nouwt, *Sdu Commentaar Wet bescherming Persoonsgegevens*, Den Haag: Sdu (losbladig en online), art. 60, aant. D (online, bijgewerkt 8 april 2018).

29. Vergelijk FRA 2013, p. 38 en 47.

30. *Kamerstukken II* 2017/18, 34851, 3, p. 27-28 (MvT).

31. Art. 6:2 sub b Awb; *Kamerstukken II* 2017/18, 34851, 3, p. 27-28 (MvT); noot 28.

32. Zie bijvoorbeeld ABRvS 12 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC6439.

33. Art. 263 VWEU; overweging 143 AVG.

34. Art. 78 lid 4 en overweging 143-145 AVG; HvJ EU 6 oktober 2015, C-362/14, ECLI:EU:C:2015:650 (*Schrems/Data Protection Commissioner*); Hijmans 2016, p. 369. Zie ook art. 81 en overweging 144 AVG; zie par. 4.

35. HvJ EG 16 december 1976, 33-76, ECLI:EU:C:1976:188 (*Rewe*); HvJ EG 24 maart 2009, C-445/06, ECLI:EU:C:2009:178 (*Danske Slagterier*); HvJ EG 29 oktober 2009, C-63/08, ECLI:EU:C:2009:666 (*Pontin*); HvJ EU 19 juli 2012, C-591/10, ECLI:EU:C:2012:478 (*Littlewoods*); Asser/Hartkamp 3-1 2015/111; Varney 2016, p. 555-556.

wat het gevolg moet zijn van een succesvol beroep op art. 78 AVG.³⁶ De rechter dient in ieder geval in staat te zijn om de geldigheid van het besluit aan te tasten.³⁷ De Nederlandse bestuursrechter is daarnaast op grond van art. 8:72 en 88 Awb bevoegd om zijn uitspraak in de plaats van het vernietigde besluit te stellen, de toezichthoudende autoriteit te bevelen om op te treden of de autoriteit te veroordelen tot het vergoeden van de schade van de betrokkene. De AVG maakt echter niet duidelijk of de rechters deze bevoegdheden ook in andere lidstaten dienen te hebben.³⁸

De AVG bevat geen bepalingen over de kosten van de uitoefening van dit recht of de maximale lengte van de procedure.³⁹ Deze factoren kunnen een belangrijke barrière vormen.⁴⁰ De procedure bij de Nederlandse bestuursrechter is relatief goedkoop omdat een betrokkene niet verplicht is om een advocaat in te schakelen.⁴¹ In veel gevallen zal een advocaat in praktische zin wel noodzakelijk zijn. Het gegevensbeschermingsrecht en juridische procedures zijn voor veel betrokkenen immers te ingewikkeld.⁴² De betrokkene moet daarnaast op grond van art. 8:41 lid 2 sub b Awb een griffierecht van € 170 betalen. Ook dit bedrag kan een barrière vormen. In de meeste situaties is de uitkomst immers onzeker en is er geen of slechts een beperkt financieel belang bij de verwerking van de persoonsgegevens betrokken (par. 6).

Voordat een betrokkene een voorziening in rechte kan instellen, moet de betrokkene eerst in contact treden met de verwerkingsverantwoordelijke of verwerker,⁴³ een klacht indienen bij de AP en bezwaar maken tegen de verwerping van zijn klacht.⁴⁴ De procedure kan hierdoor lang duren. Deze lengte verhoogt, in combinatie met de noodzaak om steeds opnieuw actief te handelen, de drempel om naar de bestuursrechter te gaan.⁴⁵ Hierdoor kan de vraag rijzen of er wel sprake is van een 'doeltreffende voorziening' in de zin van art. 78 AVG. Het Hof van Justitie heeft in HvJ EU 27 september 2017, C-73/16, ECLI:EU:C:2017:725 (*Puškar*) echter geoordeeld dat de eis om bij een beweerde schending van de Richtlijn gege-

vensbescherming eerst de voor de nationale bestuurlijke instanties beschikbare beroepswegen uit te putten, niet in strijd is met het in art. 47 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie opgenomen recht op een doeltreffende voorziening in rechte. Dit is slechts anders als deze procedure het recht op een onevenredige wijze aantast, bijvoorbeeld omdat zij tot een aanzienlijke vertraging leidt.

Het recht om beroep aan te tekenen tegen besluiten van de toezichthoudende autoriteit is ook opgenomen in art. 28 lid 3 Richtlijn gegevensbescherming.⁴⁶ Het is bovendien onveranderd gebleven ten opzichte van de Wbp. Ook onder de Wbp wordt de beroepsmogelijkheid immers beheerst door de Awb. Toch is het recht onder de AVG aanzienlijk belangrijker door de versterking van het recht om een klacht in te dienen bij een toezichthoudende autoriteit (par. 2).

4. Het recht op een doeltreffende voorziening in rechte in te stellen tegen een verwerkingsverantwoordelijke of verwerker

Persoonsgegevens worden op grote schaal verwerkt. Zelfs als het budget van de autoriteiten wordt verhoogd (par. 2), is het praktisch niet mogelijk om toezicht te houden op alle verwerkingen. De betrokkene speelt bij de handhaving van de AVG daarom een op zijn minst complementaire rol. Hij kan er hierbij ook voor kiezen om zijn rechten te handhaven buiten de toezichthoudende autoriteit om. De betrokkene heeft op grond van art. 79 lid 1 AVG het recht om een doeltreffende voorziening in rechte in te stellen tegen een verwerkingsverantwoordelijke of verwerker⁴⁷ als hij van mening is dat zijn rechten uit hoofde van de AVG⁴⁸ worden geschonden omdat zijn persoonsgegevens niet in overeenstemming met de verordening worden verwerkt. Dit recht is ook van toepassing bij de overtreding van een 'gedelegeerde' nationale regel ter uitwerking van de AVG.⁴⁹

De UAVG kent een bijzondere regeling voor een geschil met de verwerkingsverantwoordelijke over de in art. 15-

36. Vergelijk Varney 2016, p. 556.

37. Vergelijk *a contrario* overweging 143 AVG en art. 267 VWEU. De nationale rechter is *niet* bevoegd om een besluit van het Comité ongeldig te verklaren. Het dient deze vraag voor te leggen aan het Hof van Justitie.

38. Zie ook HvJ EG 10 april 1984, 14/83, ECLI:EU:C:1984:153 (*Von Colson and Kamann*); Asser/Hartkamp 3-1 2015/115. Vergelijk HvJ EG 5 maart 1996, gevoegde zaken C-46/93 en C-48/93, ECLI:EU:C:1996:79 (*Brasserie du Pêcheur*); Van Gerven 2000, p. 511 over de aansprakelijkheid van lidstaten.

39. FRA 2013, p. 8 en 38-40. Zie over de Europese eisen aan de proceskosten J.M.L. van Duin, 'Wie betaalt de rekening? De kostenverdeling in de context van het EU-consumumentenrecht', *TvC* 2018, afl. 4, p. 177-183.

40. FRA 2013, p. 40; Lundstedt 2018, p. 4.

41. Art. 8:24 lid 1 Awb (*a contrario*, partijen *kunnen* zich laten bijstaan); *Parl. Gesch. Awb II*, p. 413 (MvT).

42. FRA 2013, p. 39-40.

43. Deze stap volgt niet uit de wet, maar wordt wel geeïst door de AP. <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/zelf-doen/privacyrechten/klacht-over-gebruik-persoonsgegevens>; <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/vraag-2> (beide laatst bezocht 17 september 2018).

44. Art. 7:1 Awb. Deze eis geldt niet met betrekking tot besluiten omtrent de goedkeuring of wijziging van een gedragscode of als de AP niet tijdig een besluit neemt. Art. 7:1 lid 1 sub d en f Awb en art. 14 lid 2 UAVG.

45. Zie over het belang van de lengte van de procedure ook FRA 2013, p. 38-39; Wolters 2018, p. 132.

46. Zie ook HvJ EU 6 oktober 2015, C-362/14, ECLI:EU:C:2015:650 (*Schrems/Data Protection Commissioner*).

47. Art. 79 lid 1 AVG schrijft niet voor dat de remedie tegen deze partijen dient te worden uitgeoefend. Dit volgt echter uit de titel van het artikel en uit de bevoegdheidsregel van lid 2. Zie ook M. Martini, 'Art. 79 Datenschutz-Grundverordnung', in: B.P. Paal & D.A. Pauly (red.), *Datenschutz-grundverordnung. Bundesdatenschutzgesetz* (Beck'sche Kompakt-Kommentare), München: Beck 2018, rn. 11-11f.

48. Zie over de vraag welke rechten hieronder vallen ook Martini 2018, art. 79, rn. 21-22a; M. Requejo Isidro, *Max Schrems against Facebook* (MPIILux Research Paper Series 2018 (4)), 2018, p. 15. Ik ga ervan uit dat de AVG de betrokkene in algemene zin een recht toekent om niet te worden blootgesteld aan een verwerking van zijn persoonsgegevens die in strijd is met de verordening.

49. Lundstedt 2018, p. 26; Martini 2018, art. 79, rn. 19-20. Zie over het recht op schadevergoeding overweging 146 AVG; Voigt & Von dem Bussche 2017, p. 205. Anders: I. Revolidis, 'Judicial Jurisdiction over Internet Privacy Violations and the GDPR: A Case of Privacy Tourism', *Masaryk U. J.L. & Tech.* (11) 2017, afl. 1, p. 25.

22 AVG opgenomen rechten. Een door een bestuursorgaan genomen beslissing op een verzoek met betrekking tot deze rechten geldt op grond van art. 34 UAVG als een besluit in de zin van de Awb. Als de beslissing is genomen door een private partij, moet de betrokkene op grond van art. 35 lid 1 en 2 UAVG binnen zes weken na ontvangst van het antwoord een verzoekschrift indienen bij de civiele rechter. Deze termijn is kort. Het is bovendien in beginsel niet mogelijk om een overschrijding te repareren door een nieuw verzoek te doen.⁵⁰

Art. 77, 78 de 79 AVG bepalen dat de in deze artikelen opgenomen rechten geen afbreuk doen aan andere mogelijkheden van administratief beroep of een voorziening in rechte (art. 77 AVG) of administratief of buitengerechtelijk beroep (art. 78 en 79 AVG). Art. 36 UAVG biedt een bijzondere buitengerechtelijke procedure. Een betrokkene kan zich tot de AP wenden met het verzoek om te bemiddelen in zijn geschil met de verwerkingsverantwoordelijke. Hij kan daarnaast gebruikmaken van een in een gedragscode opgenomen geschillenbeslechtsregeling als bedoeld in art. 40 lid 2 sub k AVG. De betrokkene dient dit te doen binnen de termijn voor het instellen van een beroep of een verzoekschrift in de zin van art. 35 lid 2 UAVG. Deze termijn eindigt in dat geval pas zes weken na de beëindiging van de bemiddeling of de geschillenbeslechtsregeling. De UAVG maakt niet duidelijk of de betrokkene zich ook tot de AP kan wenden bij geschillen die niet zien op de in art. 15-22 AVG opgenomen rechten. Art. 40 lid 2 sub k AVG is niet beperkt tot deze geschillen. De reikwijdte van deze geschillenbeslechtsregelingen zijn afhankelijk van de gedragscodes.

Als de betrokkene een geschil heeft dat losstaat van de in art. 15-22 AVG opgenomen rechten, dient hij gebruik te maken van de normale civiele procedure. Hij kan in Nederland bijvoorbeeld schadevergoeding, een verklaring voor recht of nakoming van de AVG eisen.⁵¹ De AVG geeft opnieuw (par. 3) niet aan of de betrokkene deze mogelijkheden in alle lidstaten dient te hebben.⁵² Zij bepaalt daarnaast niets over de kosten van de procedure. In Nederland is het mogelijk om in persoon te procederen. De vordering van een individuele betrokkene zal het bedrag van € 25 000 in de meeste gevallen immers niet overtreffen.⁵³

De invulling van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte is in belangrijke mate afhankelijk van het nationale recht van de lidstaten. De forumkeuze is daarom van groot belang.⁵⁴ Een betrokkene kan op grond van art. 79 lid 2 AVG kiezen voor de gerechten van de lidstaat waar hij gewoonlijk verblijft. Een Nederlandse betrokkene kan dus altijd terecht bij de Nederlandse rechter. Dit

is slechts anders in het geval dat de inbreuk wordt gepleegd door een overheidsinstantie die optreedt in de uitoefening van het overheidsgezag. De betrokkene kan daarnaast kiezen voor een van de lidstaten waar de verwerkingsverantwoordelijke of verwerker een vestiging heeft. De bevoegdheid van deze gerechten is bovendien niet beperkt tot de verwerkingen die plaatsvinden binnen de lidstaat van de aangeschreven rechter. Een betrokkene kan hierdoor kiezen voor het forum waar de kans op de toekenning van de gewenste vordering het grootst is.⁵⁵

Een verwerkingsverantwoordelijke of verwerker kan de persoonsgegevens van betrokkenen in verschillende landen op uniforme wijze verwerken. Het is daarom mogelijk dat er in een andere lidstaat een vergelijkbare procedure aanhangig is. Als een gerecht over informatie beschikt waaruit blijkt dat hier sprake van is, dient het dit op grond van art. 81 lid 1 AVG te verifiëren. Het kan de procedure op grond van art. 81 lid 2 en 3 AVG schorsen of op verzoek van een van de partijen verwijzen naar het eerst aangezochte gerecht. De rechter kan deze bepaling volgens overweging 144 AVG ook toepassen bij een procedure tegen een toezichthoudende autoriteit (par. 3). Een Nederlandse betrokkene kan hierdoor toch tegen zijn wil terechtkomen bij de rechter van een andere lidstaat. Dit is echter alleen mogelijk als de Nederlandse rechter deze beslissing neemt op basis van het Nederlandse recht. Art. 81 AVG legt immers geen verplichting op om te schorsen of verwijzen.

Het recht op een doeltreffende voorziening is ook opgenomen in art. 22 Richtlijn gegevensbescherming.⁵⁶ Het recht is grotendeels gelijk gebleven ten opzichte van de Wbp. Art. 45, 46 en 47 Wbp zijn vergelijkbaar met art. 34, 35 en 36 UAVG. Onder art. 46 lid 2 Wbp begint de termijn om het verzoekschrift in te dienen echter ook te lopen als de verwerkingsverantwoordelijke niet binnen de gestelde termijn reageert. Art. 50 lid 1 Wbp bepaalt dat een betrokkene een rechterlijk bevel of verbod kan vorderen als hij schade dreigt te lijden door een overtreding van de Wbp. Voor het overige blijft de Nederlandse civiele procedure van toepassing.

De Richtlijn gegevensbescherming en de Wbp bepalen niets over het forum waar de procedure moet worden ingesteld. Zij laten dit over aan de algemene bevoegdheidsregels, waaronder in het bijzonder de Brussel Ibis-Verordening. Ook onder deze verordening kan een betrokkene in de meeste gevallen, als benadeelde van een onrechtmatige daad, consument of werknemer, procederen bij het gerecht van zijn woonplaats.⁵⁷

50. Vergelijk Rb. Amsterdam 26 februari 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:1074. Zie over de termijnen ook *Kamerstukken II* 2017/18, 34851, 3, p. 118 (MvT).

51. Art. 3:296 en 302 BW; zie par. 6.

52. Zie ook FRA 2013, p. 22; Lundstedt 2018, p. 8-10; Martini 2018, art. 79, rn. 17; Requejo Isidro 2018, p. 12.

53. Art. 79 lid 1 en art. 93 sub a en b Rv en art. 35 lid 4 UAVG; zie par. 3 en 6.

54. Zie over de bevoegdheidsregels uitgebreid overweging 145 en 147 AVG; Revolidis 2017, p. 7-37; Voigt & Von dem Bussche 2017, p. 216; Lundstedt 2018, p. 25-34; Requejo Isidro 2018, p. 15.

55. Revolidis 2017, p. 27-28; Lundstedt 2018, p. 29-30.

56. Zie Lundstedt 2018, p. 7-8 over de verschillen met art. 79 AVG.

57. Art. 7 lid 2, art. 18 lid 1 en art. 21 lid 1 sub b Verordening (EU) 1215/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2012 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (herschikking) (Brussel Ibis-Verordening); Revolidis 2017, p. 13-21; Lundstedt 2018, p. 13-24. Zie ook par. 5 en 7.3.

5. Het recht op vertegenwoordiging

Een organisatie kan opkomen voor de belangen van een grote groep betrokkenen. Een dergelijk collectief optreden creëert schaalvoordelen. Het vermindert de kosten per betrokkene en vergroot hun toegang tot deskundige bijstand.⁵⁸ Het verlaagt hiermee de drempel om te handhaven.

De betrokkene heeft op grond van art. 80 lid 1 AVG het recht om een orgaan, organisatie of vereniging zonder winstoogmerk een opdracht te geven om namens hem de in art. 77, 78 en 79 AVG opgenomen rechten uit te oefenen. Indien het lidstatelijke recht hierin voorziet,⁵⁹ kan de betrokkene deze organisaties bovendien machtigen om namens hem het in art. 82 AVG bedoelde recht op schadevergoeding uit te oefenen. Art. 80 lid 2 AVG bepaalt dat de organisaties ook een eigen recht kunnen hebben om de mogelijkheden van art. 77, 78 en 79 AVG uit te oefenen dat onafhankelijk van een opdracht van de betrokkene bestaat. Dit recht bestaat echter alleen als het nationale recht hierin voorziet.⁶⁰

De UAVG creëert geen bijzonder recht op vertegenwoordiging. Art. 37 UAVG stelt slechts dat een verwerking niet ten grondslag kan worden gelegd aan een vordering als bedoeld in art. 3:305a BW of een beroep in een bestuursrechtelijke procedure door een belanghebbende in de zin van art. 1:2 lid 3 Awb voor zover degene die door deze verwerking wordt getroffen, daartegen bezwaar heeft.⁶¹ Hieruit volgt *a contrario* dat deze artikelen buiten deze situaties wel in de context van de bescherming van persoonsgegevens kunnen worden gebruikt.⁶² Zij zien op vertegenwoordiging in de zin van art. 80 lid 2 AVG.⁶³ De stichting, vereniging of rechtspersoon heeft op grond van art. 3:305a lid 1 BW of art. 1:2 lid 3 Awb geen opdracht van de betrokkene nodig. Voldoende is dat zij het belang van de betrokkene op grond van haar statuten (art. 3:305a lid 1 BW) of doelstellingen en feitelijke werkzaamheden (art. 1:2 lid 3 Awb) behartigt.

De rechtspersoon kan als belanghebbende een verzoek tot handhaving indienen en bezwaar en beroep instellen. Op deze manier oefent hij de in art. 77 en 78 AVG opgenomen rechten uit. De stichting of vereniging kan daar-

naast op grond van art. 3:305a lid 1 BW het recht op een doeltreffende voorziening van art. 79 AVG uitoefenen. Zij kan een verklaring voor recht of nakoming van de AVG eisen. De vordering kan op grond van art. 3:305a lid 3 BW echter niet strekken tot schadevergoeding in geld. Het is op grond van art. 7:907 BW wel mogelijk om een collectieve overeenkomst over de schadevergoeding te sluiten. Daarnaast stelt het voorstel voor de Wet afwikkeling massaschade in een collectieve actie de stichting of vereniging in staat om ook een schadevergoeding te eisen.⁶⁴ Dit wetsvoorstel gaat hiermee verder dan is voorzien in art. 80 lid 2 AVG. Dit lid noemt, anders dan art. 80 lid 1 AVG, het recht van schadevergoeding niet. Hieruit volgt echter niet dat een vordering tot schadevergoeding in een collectieve procedure is uitgesloten. Art. 77, 78 en 79 AVG bepalen immers dat de verschillende rechten geen afbreuk doen aan andere handhavingsmogelijkheden (par. 4). Een dergelijke mogelijkheid zou ook kunnen bestaan uit een collectieve vordering tot schadevergoeding.

Vertegenwoordiging in de zin van art. 80 lid 1 AVG is ook mogelijk. Een Nederlandse betrokkene kan een partij machtigen om namens hem een vordering in te stellen. In dit geval is de gemachtigde niet gebonden aan de beperkingen van art. 3:305a BW.⁶⁵ Hij kan dus ook schadevergoeding eisen.

Art. 80 lid 2 AVG maakt duidelijk dat een Nederlandse organisatie in Nederland een klacht kan indienen. De organisatie kan daarom ook in Nederland opkomen tegen dit besluit. Art. 80 AVG bepaalt echter niets over het forum waar het recht op een doeltreffende voorziening tegen een verwerkingsverantwoordelijke of verwerker dient te worden uitgeoefend.⁶⁶

Art. 18 lid 1 Brussel Ibis-Verordening geeft de consument het recht om een rechtsvordering tegen de wederpartij bij een overeenkomst in te stellen in het gerecht van zijn woonplaats. In *Schrems/Facebook* oordeelde het Hof van Justitie in de context van de bescherming van persoonsgegevens dat dit recht niet van toepassing is als de vordering van de consument er ook toe strekt om rechten geldend te maken die zijn gecedeerd door andere consumenten.

58. M. Rotenberg & D. Jacobs, 'Enforcing Privacy Rights: Class Action Litigation and the Challenge of *cy pres*', in: D. Wright & P. De Hert (red.), *Enforcing Privacy. Regulatory, Legal and Technological Approaches* (Law, Governance and Technology Series 25), Cham (Zwitserland): Springer 2016, p. 309 en 311-312; FRA 2018, p. 245; T.E. van der Linden & T.F. Walree, 'De collectieve procedure als oplossing voor het privaatrechtelijke handhavingstekort bij een datalek?', *AV&S* 2018, afl. 4, p. 109-113; F. Sorace, *Collective redress in the General Data Protection Regulation* (Working Paper 7/2018), 2018, p. 5.

59. Het recht om een organisatie een opdracht te geven om de in art. 77, 78 en 79 AVG opgenomen remedies uit te oefenen bestaat wel onafhankelijk van het recht van de lidstaten. Zie in deze zin ook E.M. Frenzel, 'Art. 80 Datenschutz-Grundverordnung', in: B.P. Paal & D.A. Pauly (red.), *Datenschutz-grundverordnung. Bundesdatenschutzgesetz* (Beck'sche Kompakt-Kommentare), München: Beck 2018, rn. 9; N. Vrugt & W.F. Dammers, 'Massaschadeclaims voor betrokkenen onder de AVG volgens Nederlands recht', *P&I* 2018, afl. 4, p. 114-115. Vergelijk daarnaast overweging 142 AVG, die slechts bepaalt dat de bevoegdheid om namens de betrokkene een vergoeding te eisen door de lidstaten kan worden uitgesloten.

60. J. Wagner & A. Benecke, 'National Legislation within the Framework of the GDPR', *EDPL* 2016, afl. 3, p. 356. Zie over de implementaties in verschillende lidstaten Requejo Isidro 2018, p. 12-14; Sorace 2018, p. 16-18.

61. Vergelijk art. 3:305a lid 4 BW.

62. Zie ook Vrugt & Dammers 2018, p. 114.

63. *Kamerstukken II* 2017/18, 34851, 3, p. 119 (MvT).

64. *Kamerstukken II* 2016/17, 34608, 2 (voorstel van wet). Zie over de rol van deze regels in het gegevensbeschermingsrecht Van der Linden & Walree 2018, p. 109-113; Vrugt & Dammers 2018, p. 115-118.

65. Hof Amsterdam (OK) 3 oktober 1996, ECLI:NL:GHAMS:1996:AB8536; A.W. Jongbloed, commentaar op art. 3:305a BW, in: Jac. Hijma, *GS Vermogensrecht*, Deventer: Wolters Kluwer (losbladig en online), aant. 6. (online, bijgewerkt 27 oktober 2017).

66. Zie over dit onderwerp ook Requejo Isidro 2018, p. 14-16; Sorace 2018, p. 18-20. Zie over de bevoegdheid van de Nederlandse rechter onder het voorstel voor de Wet afwikkeling massaschade in een collectieve actie Vrugt & Dammers 2018, p. 117-118.

ten in dezelfde lidstaat, andere lidstaten of derde landen.⁶⁷ De Brussel Ibis-Verordening dient op grond van overweging 147 AVG geen afbreuk te doen aan de in de AVG opgenomen specifieke bevoegdheidsregels. Een vergelijkbare restrictieve interpretatie van art. 79 lid 2 AVG brengt echter met zich dat een Nederlandse belangenorganisatie niet in Nederland kan procederen tegen een in een ander land gevestigde verwerkingsverantwoordelijke of verwerker.

Een andere interpretatie is ook mogelijk. Art. 18 lid 1 Brussel Ibis-Verordening creëert geen rechten. Het bepaalt slechts dat een vordering met betrekking tot een *recht uit een overeenkomst*, als zij door een consument wordt ingesteld, ook kan worden gebracht voor het gerecht van de woonplaats van de consument. Art. 79 lid 1 AVG creëert daarentegen een *recht om een procedure te starten*. De keuze voor het forum is een deel van dit recht dat op grond van art. 80 AVG ook door een organisatie kan worden uitgeoefend. Een belangenorganisatie die opkomt voor de belangen van Nederlandse betrokkenen, kan in deze interpretatie een procedure starten bij een Nederlandse rechter.

Art. 80 AVG bepaalt bovendien niets over de mogelijkheden van de belangenorganisatie om een procedure te starten in een andere lidstaat. Een dergelijke bevoegdheid bestaat ook niet op grond van art. 1 lid 1 en art. 4 lid 1 Richtlijn 2009/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende het doen staken van inbreuken in het raam van de bescherming van de consumentenbelangen. De Richtlijn gegevensbescherming en de AVG zijn immers niet opgenomen in bijlage I. Het Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende representatieve vorderingen ter bescherming van de collectieve belangen van consumenten en tot intrekking van Richtlijn 2009/22/EG, COM(2018)184 final, 2018 brengt hier in de toekomst mogelijk verandering in. De AVG is opgenomen in de bijlage van dit voorstel.

De onduidelijkheid over de bevoegdheid bij internationale verwerkingen doet afbreuk aan de effectiviteit van het recht op vertegenwoordiging. Zij stelt een verwerkingsverantwoordelijke in staat om de procedure te compliceren en vertragen. Dit kan ertoe leiden dat belangenorganisaties terughoudend zijn met het starten van collectieve procedures en verkleint hierdoor de mogelijkheden van individuele betrokkenen om van deze procedures te profiteren.

Het recht op vertegenwoordiging is in beperkte zin opgenomen in art. 28 lid 4 Richtlijn gegevensbescherming. Dit artikel bepaalt dat een vereniging als vertegenwoordiger een verzoek kan indienen bij een toezichthoudende autoriteit. Het recht op vertegenwoordiging is onveranderd gebleven ten opzichte van de Wbp. Het Nederlandse recht stelt organisaties immers ook zonder bijzondere

bepaling in het gegevensbeschermingsrecht in staat om voor de betrokkene of in eigen naam op te treden. Art. 50 lid 2 Wbp is, op een kleine wijziging in de formulering na, gelijk aan art. 37 UAVG.

6. Het recht op schadevergoeding

Een betrokkene⁶⁸ die materiële of immateriële schade heeft geleden ten gevolge van een inbreuk op de AVG, heeft op grond van art. 82 AVG het recht om van de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker schadevergoeding te ontvangen. De verwerkingsverantwoordelijke is op grond van art. 82 lid 2 AVG als eindverantwoordelijke aansprakelijk voor de hele schade. De aansprakelijkheid van de verwerker is beperkt tot de schade die is veroorzaakt doordat hij niet voldoet aan een tot de verwerker gerichte verplichting of omdat hij buiten of in strijd met de instructies van de verwerkingsverantwoordelijke handelt. Als een betrokkene meerdere verwerkingsverantwoordelijken of verwerkers voor de schade kan aanspreken, zijn zij op grond van art. 82 lid 4 en overweging 146 AVG hoofdelijk aansprakelijk.

Het recht op schadevergoeding is geen handhavingsmogelijkheid in de zin van deze bijdrage. Het is een 'gewoon' recht dat direct voortvloeit uit de AVG. De betrokkene kan het op verschillende manieren invoeren. Hij kan het bijvoorbeeld invoeren in een gerechtelijke procedure of een collectieve actie.⁶⁹ Het stelt de betrokkene daarnaast in staat om te profiteren van de handhaving van een toezichthoudende autoriteit. Als de autoriteit vaststelt dat een verwerkingsverantwoordelijke of verwerker de AVG heeft geschonden, is het voor een betrokkene gemakkelijker om zijn schade te verhalen door middel van een beroep op art. 82 AVG.⁷⁰ Het vergroot hiermee ook de waarde van het recht om een klacht in te dienen en het recht op een doeltreffende voorziening tegen een toezichthoudende autoriteit (par. 2 en 3). Het recht op schadevergoeding functioneert hierdoor als sluitsteen voor de andere handhavingsmogelijkheden.

Verschuiven factoren compliceren de uitoefening van het recht op schadevergoeding. Allereerst is het in veel gevallen niet duidelijk of en in hoeverre een schending van het gegevensbeschermingsrecht tot schade leidt.⁷¹ De schade is in veel gevallen bovendien immaterieel. Art. 82 lid 1 AVG stelt dat ook deze schade voor vergoeding in aanmerking komt. Overweging 146 AVG bepaalt bovendien dat het begrip 'schade' ruim moet worden uitgelegd in het licht van de rechtspraak van het Hof van Justitie, op een wijze die recht doet aan de doelstellingen van de verordening. Dit betekent echter niet dat iedere schending van het gegevensbeschermingsrecht of iedere vorm van psychologisch ongemak onder een dergelijke autonome interpretatie ook werkelijk leidt tot een recht op schade-

67. HvJ EU 25 januari 2018, C-498/16, ECLI:EU:C:2018:37 (*Schrems/Facebook*). Deze zaak ziet op de voorganger van art. 18 lid 1 Brussel Ibis-Verordening, art. 16 lid 1 Verordening (EG) nr. 44/2001 van de Raad van 22 december 2000 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken.

68. Art. 82 AVG stelt dat 'eenieder' dit recht heeft. Hieronder valt in ieder geval de betrokkene. Overweging 146 AVG; Voigt & Von dem Bussche 2017, p. 206.

69. Art. 82 lid 6 AVG; zie par. 4 en 5.

70. Varney 2016, p. 557-558.

71. Walree 2017, p. 923-924 en 927-928; Van der Linden & Walree 2018, p. 108-109. Zie ook Voigt & Von dem Bussche 2017, p. 207.

vergoeding. Het zegt bovendien niets over de omvang van deze vergoeding.⁷²

Daarnaast is zowel de verwerkingsverantwoordelijke als de verwerker op grond van art. 82 lid 3 AVG niet aansprakelijk als hij bewijst dat hij op geen enkele wijze verantwoordelijk is voor het schadeveroorzakende feit. Deze uitzondering is ook opgenomen in art. 23 lid 2 Richtlijn gegevensbescherming.⁷³ De precieze betekenis is echter niet helder. De Richtlijn gegevensbescherming en de AVG maken bijvoorbeeld niet duidelijk of een verwerkingsverantwoordelijke een succesvol beroep op de uitzondering kan doen als hij bewijst dat hem geen enkel verwijt treft. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn als de schade is veroorzaakt door de schending van een verplichting waarvoor een medeverwerkingsverantwoordelijke de zorg droeg of door een fout van een zorgvuldig uitgekozen verwerker of derde.⁷⁴ Van Alsenoy stelt dat de verwerkingsverantwoordelijke aansprakelijk blijft als hij de uitvoering van zijn verplichtingen delegeert.⁷⁵ Andere auteurs stellen echter dat de Richtlijn gegevensbescherming toestaat dat een partij slechts aansprakelijk is als er sprake is van verwijtbaarheid. Art. 23 Richtlijn gegevensbescherming is dan ook op uiteenlopende wijzen geïmplementeerd.⁷⁶ Zolang een autonome uitleg ontbreekt, neemt de AVG deze rechtsverscheidenheid en onduidelijkheid niet weg.

Deze complicaties ondermijnen de effectiviteit van het recht op schadevergoeding. Zij stellen een verwerkingsverantwoordelijke of verwerker in staat om zich te verschuilen achter verweren over verantwoordelijkheid, causaal verband en het ontbreken van relevante schade. Zolang dergelijke verweren niet worden ontzenuwd door een gezaghebbende interpretatie door het Hof van Justitie of het Comité, zullen zij betrokkenen ontmoedigen om de uitoefening van het recht op schadevergoeding door te zetten. Het loont immers niet om een lange, dure en onzekere procedure te starten als deze slechts leidt tot een symbolische schadevergoeding.⁷⁷

Het recht op schadevergoeding is ook opgenomen in art. 23 Richtlijn gegevensbescherming en art. 49 Wbp. De Wbp is grotendeels gelijk aan de AVG. Zij bevat, anders dan de Richtlijn gegevensbescherming, ook een regel over de aansprakelijkheid van de verwerker. Art. 49 lid 2 Wbp bepaalt bovendien ook dat de betrokkene recht heeft op de vergoeding van immateriële schade. De hoofdelijkheid van de verwerkingsverantwoordelijken en verwerkers is niet opgenomen in de Wbp of de Richtlijn gegevensbescherming. Zij volgt echter ook uit art. 6:102 lid 1 BW.

7. Synthese

De vorige paragrafen geven een overzicht van de handhavingsmogelijkheden onder de AVG en de verschillen ten opzichte van de Richtlijn gegevensbescherming en de Wbp. In deze paragraaf bespreek ik in hoeverre de verordening leidt tot een versterking en de harmonisatie van de positie van de betrokkene. Ik ga achtereenvolgens in op de versterking ten opzichte van de Richtlijn gegevensbescherming (par. 7.1) en ten opzichte van de Wbp (par. 7.2), de handhaving in internationale situaties (par. 7.3) en de rol van het nationale recht en de nationale instanties en de noodzaak tot nadere interpretatie (par. 7.4).

7.1. De versterking ten opzichte van de Richtlijn gegevensbescherming

De AVG is een stuk gedetailleerder dan de Richtlijn gegevensbescherming. De Richtlijn gegevensbescherming stelt bijvoorbeeld niets over de termijn waarbinnen een toezichthoudende autoriteit een klacht moet behandelen (par. 2), het forum waar de voorziening tegen de verwerkingsverantwoordelijke of verwerker dient te worden ingesteld (par. 4) of het al dan niet bestaan van hoofdelijke aansprakelijkheid (par. 6). Doordat de AVG deze kwesties invult, creëert zij rechtszekerheid en maakt zij het voor een betrokkene makkelijker om zijn rechten uit te oefenen.

De AVG zorgt daarnaast voor een uitbreiding van de handhavingsmogelijkheden. Het recht op vertegenwoordiging (par. 5) geldt onder de verordening bijvoorbeeld ook voor andere rechten dan het recht om een klacht in te dienen. Het recht op schadevergoeding (par. 6) kan bovendien ook worden uitgeoefend tegen de verwerker.

7.2. De versterking ten opzichte van de Wbp

De conclusie dat de handhavingsmogelijkheden zijn uitgewerkt en versterkt ten opzichte van de Richtlijn gegevensbescherming, betekent niet automatisch dat de positie van de betrokkene ook is versterkt ten opzichte van de Wbp en andere nationale implementaties. De in par. 7.1 genoemde uitwerkingen en versterkingen zijn voor een groot deel ook terug te vinden in de Wbp en het overige Nederlandse recht. De Wbp, de Awb en het Burgerlijk Wetboek (BW) bevatten bijvoorbeeld bepalingen over de termijnen voor het nemen van een besluit (par. 2), uitgebreidere mogelijkheden tot vertegenwoordiging (par. 5), hoofdelijke aansprakelijkheid en de aansprakelijkheid van de verwerker (par. 6).

Het Nederlandse recht blijft bovendien van toepassing op de procedure bij de rechter en de toezichthoudende autoriteit (par. 2), de invulling van het recht op een doeltreffende voorziening tegen de toezichthoudende

72. Varney 2016, p. 556-557; Walree 2017, p. 924-926 en 928-930; Van der Linden & Walree 2018, p. 107-108; T.F.E. Tjong Tjin Tai, 'Een Europees schadebegrip', *NTBR* 2018, afl. 1, p. 33-36.

73. B. Van Alsenoy, 'Liability under EU Data Protection Law. From Directive 95/46 to the General Data Protection Regulation', *JIPITEC* (7) 2016, afl. 3, p. 283; Voigt & Von dem Bussche 2017, p. 208; Wolters 2017, p. 153.

74. Zie uitgebreider Wolters 2017, p. 153-154. Zie over de verhouding met andere verwerkingsverantwoordelijken en verwerkers art. 26 en 28 AVG.

75. Van Alsenoy 2016, p. 273-274, 282 en 286-287.

76. T. Kosmides, *The legal nature of the controller's civil liability according to art. 23 of Directive 95/46 EC (Data Protection Directive)* (ICIL 2011. 4th International Conference on Information Law), 2011, p. 2-7; M. Thompson, 'Beyond Gatekeeping: The Normative Responsibility of Internet Intermediaries', *Vand. J. Ent. & Tech. L.* (18) 2016, afl. 4, p. 810-811.

77. FRA 2013, p. 29-30, 40 en 50; Van der Sloot 2014, p. 323; Lazaro & Le Métayer 2015, p. 10-11; Walree 2017, p. 921-922; Van der Linden & Walree 2018, p. 108.

autoriteit (par. 3), de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker (par. 4) en de mogelijkheden tot vertegenwoordiging (par. 5). Ook enkele bijzondere Nederlandse regels blijven bestaan. De UAVG eist bijvoorbeeld, net als de Wbp, dat een betrokkene binnen zes weken een voorziening instelt tegen een besluit over de in art. 15-22 AVG opgenomen rechten (par. 4).

Op andere punten leidt de AVG wel tot een duidelijke versterking van de positie van de betrokkene. De Wbp bevat bijvoorbeeld, anders dan de Richtlijn gegevensbescherming, geen volwaardig recht om een klacht in te dienen (par. 2).

7.3. De handhaving in internationale situaties

De drempel om de AVG te handhaven, is het laagst als de betrokkene zich kan wenden tot de voor hem (relatief) bekende nationale toezichthoudende autoriteiten en rechters (par. 2). Als de gegevens worden verwerkt door een in een ander land gevestigde verwerkingsverantwoordelijke of verwerker, is dit echter alleen zinvol als de nationale instanties ook invloed kunnen uitoefenen op deze partijen. De AVG versterkt deze mogelijkheden op verschillende manieren.

Een betrokkene heeft onder de AVG, net als onder Richtlijn gegevensbescherming, altijd de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij de toezichthoudende autoriteit van zijn verblijfplaats (par. 2). Hoewel de competentie van de AP is beperkt tot Nederland, bevat de AVG uitgebreidere en gedetailleerdere regels over de samenwerking met andere toezichthoudende autoriteiten. Als de AP de klacht afwijst, kan de betrokkene zich tot de Nederlandse rechter wenden (par. 3).

Een betrokkene heeft op grond van art. 79 lid 2 AVG het recht om een procedure tegen een verwerkingsverantwoordelijke of verwerker te starten bij het gerecht van de lidstaat waar hij gewoonlijk verblijft (par. 4). Deze breed geformuleerde bevoegdheidsregel treedt in het gegevensbeschermingsrecht in de plaats van de restrictief geïnterpreteerde regels van de Brussel Ibis-Verordening. Hij zorgt ervoor dat een betrokkene, onafhankelijk van de kwalificatie van zijn verhouding tot de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker, zich kan wenden tot de gerechten van zijn lidstaat. De precieze reikwijdte van deze bevoegdheidsregel is echter nog onduidelijk. Hoewel er sterke argumenten zijn om aan te nemen dat belangenorganisaties ook van deze regel kunnen profiteren, staat deze conclusie in het licht van *Schrems/Facebook* nog niet vast (par. 5).

De drempel om de AVG te handhaven tegen buitenlandse verwerkingsverantwoordelijken en verwerkers wordt verder verlaagd door het karakter van de AVG. De direct werkende verordening zorgt ervoor dat het materiële gegevensbeschermingsrecht in de hele Europese Unie hetzelfde is (par. 1). Een betrokkene hoeft zich daarom, op enkele in de AVG genoemde uitzonderingen na, niet te verdiepen in het gegevensbeschermingsrecht van andere lidstaten.

7.4. De rol van het nationale recht en nationale instanties en de noodzaak tot nadere interpretatie

De AVG ziet voornamelijk op het materiële gegevensbeschermingsrecht. De handhaving is echter mede afhankelijk van nationaal recht en de nationale toezichthoudende

autoriteiten en rechters. De effectiviteit van de nationale toezichthouders is bijvoorbeeld van groot belang voor het recht om een klacht in te dienen en het recht op een doeltreffende voorziening tegen de toezichthoudende autoriteit (par. 2 en 3).

Het nationale recht is bovendien van belang voor de invulling van de rechten op een doeltreffende voorziening. De AVG bepaalt niet wat een 'doeltreffende voorziening' precies inhoudt. Zij eist dan ook niet dat de betrokkene in alle lidstaten dezelfde vorderingen kan instellen (par. 3 en 4). Ook het recht op vertegenwoordiging is afhankelijk van het recht van de lidstaten (par. 5).

Het nationale recht speelt onder de AVG een belangrijke rol. Dit betekent echter niet dat de handhavingsmogelijkheden niet naar een hoger gemeenschappelijk niveau kunnen worden gebracht. Een autonome uitleg van het Hof van Justitie of het Comité kan bijvoorbeeld duidelijkheid scheppen over de eisen aan de toezichthouders, de betekenis van een doeltreffende voorziening en de bevoegdheid bij collectieve acties (zie ook par. 7.3). Een dergelijke uitleg is ook van belang als het nationale recht geen rol speelt. Het recht op schadevergoeding volgt direct uit de AVG en is in theorie in alle lidstaten hetzelfde. Ook bij dit recht is het echter niet duidelijk onder welke omstandigheden een betrokkene recht heeft op een vergoeding van de immateriële schade of een partij zich kan disculperen (par. 6).

De AVG neemt de onder de Richtlijn gegevensbescherming bestaande rechtsverscheidenheid en onduidelijkheid op zichzelf niet weg. Dit ondermijnt de effectiviteit van de handhaving van de betrokkene. Zij stellen verwerkingsverantwoordelijken in staat om een procedure te compliceren en vertragen (par. 5 en 6). Een betrokkene met relatief weinig deskundigheid (par. 1) kan hierdoor afzien van het instellen van een procedure.

8. Conclusie

In dit artikel beantwoord ik de volgende onderzoeksvragen: *Op welke manieren kan een betrokkene zijn rechten handhaven op grond van de AVG? In hoeverre leiden deze handhavingsmogelijkheden tot de versterking en harmonisatie van de positie van de betrokkene?* Par. 2 tot en met 6 geven een overzicht van de handhavingsmogelijkheden en de wijzigingen ten opzichte van de Richtlijn gegevensbescherming en de Wbp. De AVG leidt tot een duidelijke versterking van de mogelijkheden ten opzichte van de richtlijn. Deze versterking bestaat voor een belangrijk deel uit de uitwerking van de handhavingsmogelijkheden (par. 7.1). De wijzigingen ten opzichte van de situatie onder de Wbp zijn minder talrijk. De Wbp, de Awb en het BW werken de mogelijkheden uit op een wijze die aansluit bij de AVG (par. 7.2).

De AVG leidt echter wel tot de versterking van het recht om een klacht in te dienen tot een volwaardige handhavingsmogelijkheid. Zij verplicht de toezichthoudende autoriteit om alle klachten te behandelen en te onderzoeken in de mate waarin dit gepast is. Onder de Wbp is de uiteindelijke beslissing om een onderzoek in te stellen voorbehouden aan de AP. Deze wijziging leidt tot een aanzienlijke versterking van de positie van de betrokkene. Zij zorgt ervoor dat een betrokkene altijd de beschikking heeft over een eenvoudig uit te oefenen handhavingsmo-

gelijkheid. De uitoefening van het recht om een klacht in te dienen is immers kosteloos en ook in overige zin laagdrempelig (par. 2). Het is in dit licht opvallend dat de AP verlangt dat de betrokkene eerst in contact treedt met de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker (par. 3). Deze eis verhoogt de drempel om een klacht in te dienen doordat de betrokkene twee keer in actie moet komen. Hij volgt bovendien niet uit de AVG, UAVG of een andere Nederlandse wet.

Het recht op een doeltreffende voorziening is minder laagdrempelig. Hoewel de kosten door de mogelijkheid om in persoon te procederen, voor zover dit een realistische optie is, relatief beperkt zijn, kunnen zij nog steeds een barrière vormen (par. 3 en 4). De betrokken belangen zijn in veel gevallen immers immaterieel en moeilijk vast te stellen (par. 6). Een individuele betrokkene zal daarom, gelet op zijn beperkte financiële capaciteit en deskundigheid (par. 1), niet snel een procedure starten. De uitoefening van het recht om een doeltreffende voorziening in te stellen, zal daarom voornamelijk beperkt blijven tot de situaties dat de schending wel tot aantoonbare schade leidt.⁷⁸ Het recht op vertegenwoordiging kan daarnaast uitkomst bieden in principiële conflicten en in situaties waarin een schending een grote groep betrokkenen treft (par. 5).

De AVG leidt daarnaast ook tot een versterking van de positie van de betrokkene in internationale situaties. Een betrokkene kan altijd terecht bij de voor hem relatief toegankelijke toezichthoudende autoriteit of het gerecht van zijn eigen lidstaat (par. 7.3). De omvang van deze versterking wordt echter beperkt doordat verschillende in de AVG opgenomen bepalingen niet duidelijk of concreet zijn. Deze onduidelijkheid leidt tot een beperking van het harmoniserende effect. Zij speelt zowel bij de handhavingmogelijkheden die afhankelijk zijn van het nationale recht als bij de rechten die direct uit de AVG voortvloeien. Deze onduidelijkheid en rechtsonzekerheid stellen verwerkingsverantwoordelijken in staat om de handhaving door de betrokkene te compliceren en vertraagen. Een betrokkene met relatief weinig deskundigheid kan hierdoor afzien van het instellen van een procedure (7.4). Deze onduidelijkheid en rechtsverscheidenheid worden niet weggenomen door de vervanging van de Richtlijn gegevensbescherming met de direct werkende AVG (par. 6). Hiervoor is een autonome uitleg door het Hof van Justitie of het Comité vereist.

78. Vergelijk Wolters 2018, p. 140.