

Vergaderjaar 2022–2023

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 3769**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 september 2023

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 5 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Verordening handhaving AVG in grensoverschrijdende

Fiche: Herziening Kaderrichtlijn afvalstoffen (Kamerstuk 22 112, nr. 3770)

Fiche: Verordening Plantaardig uitgangsmateriaal (Kamerstuk 22 112, nr. 3771)

Fiche: Verordening Bosbouwkundig teeltmateriaal en mededeling natuurlijke hulpbronnen (Kamerstuk 22 112, nr. 3772)

Fiche: Verordening Nieuwe Genomische Technieken (Kamerstuk 22 112, nr. 3773)

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
H.G.J. Bruins Slot

## **Fiche: Verordening handhaving AVG in grensoverschrijdende zaken**

### **1. Algemene gegevens**

- a) *Titel voorstel*  
Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vastlegging van aanvullende procedureregels met betrekking tot de handhaving van Verordening (EU) 2016/679
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*  
juli 2023
- c) *Nr. Commissiedocument*  
COM(2023) 348
- d) *EUR-Lex*  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52023PC0348>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*  
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*  
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*  
Ministerie van Justitie en Veiligheid
- h) *Rechtsbasis*  
Artikel 16 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*  
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*  
Medebeslissing

### **2. Essentie voorstel**

#### *a) Inhoud voorstel*

Op 4 juli 2023 heeft de Europese Commissie (hierna: de Commissie) een voorstel gepubliceerd tot vastlegging van aanvullende procedureregels met betrekking tot de handhaving van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) <sup>1</sup> (hierna: het voorstel). Het doel van het voorstel is om de samenwerking tussen gegevensbeschermingsautoriteiten te stroomlijnen bij de handhaving van de Algemene Verordening Gegevensbescherming in grensoverschrijdende zaken. Het voorstel introduceert daartoe diverse procedureregels voor de toepassing van de AVG in zaken die gevolgen hebben voor personen in meer dan één lidstaat. Centraal staan in het voorstel het oplossen van problemen rondom de vormvereisten van klachten, het stroomlijnen van procedurele rechten van onderzochte partijen, het verbeteren van samenwerking tussen toezichthouders en geschillenbeslechting.

De AVG wordt gehandhaafd door onafhankelijke nationale toezichthouders (in het voorstel: gegevensbeschermingsautoriteiten, GBA's). In Nederland is de toezichthouder de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). In zaken waarin sprake is van verwerking van persoonsgegevens in meer dan één lidstaat of met aanzienlijke gevolgen voor betrokkenen in meer

---

<sup>1</sup> Verordening (EU) 2016/679

dan één lidstaat, is het «*één-loket*»-handhavingssysteem<sup>2</sup> van toepassing. Dit systeem vereist in grensoverschrijdende zaken samenwerking tussen toezichthouders uit verschillende lidstaten. De gegevensbeschermingsautoriteit van het land van vestiging van de onderzochte partij voert dan als «leidende autoriteit» het onderzoek uit in nauwe samenwerking met andere «betrokken autoriteiten». Voor gevallen waarin toezichthouders onderling niet tot overeenstemming kunnen komen, voorziet de AVG in geschillenbeslechting door het Europees Comité voor gegevensbescherming (EDPB).

Het voorstel bevat een formulier met de verplichte informatie voor alle klachten met betrekking tot grensoverschrijdende verwerking, zodat klachten overal op dezelfde manier worden behandeld. Ook bevat het procedureregels voor de betrokkenheid van klagers, waaronder hun recht om hun standpunt kenbaar te maken in zaken waarin hun klachten geheel of gedeeltelijk worden verworpen.

Ten tweede kent het voorstel het recht toe aan de onderzochte partijen te worden gehoord tijdens de belangrijkste fasen van de procedure, onder andere tijdens de geschillenbeslechting door de EDPB, met als doel de verdedigingsrechten van de partijen te versterken.

Ten derde stelt het voorstel de GBA's meer in staat dan nu om onderling consensus te bereiken, door de verplichting tot samenwerking en het delen van relevante informatie meer inhoud te geven. Zo kunnen GBA's beter invloed uitoefenen op een grensoverschrijdende zaak door hun standpunten in een vroeg stadium van de onderzoeksprocedure naar voren te brengen. Dit beoogt het bereiken van consensus te vergemakkelijken en de kans op meningsverschillen later in de procedure te verkleinen, waardoor inschakeling van het geschillenbeslechtingsmechanisme uiteindelijk minder vaak noodzakelijk zou worden.

Tot slot bevat het voorstel termijnen voor de geschillenbeslechtingsprocedure om de afhandeling van de geschillenbeslechtingsprocedure voor de onderzochte partijen en betrokkenen te bevorderen.

#### *b) Impact assessment Commissie*

Voor dit voorstel is geen impact assessment verricht.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### *a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

De bescherming van persoonsgegevens is een grondrecht dat steeds urgenter wordt door de steeds verder digitaliserende samenleving. Verwerking van persoonsgegevens is een onderwerp dat iedere burger raakt en de aandacht van het kabinet heeft. Het kabinet zet zich in om de privacy van burgers te blijven verbeteren. Een goede werking van de AVG, met daaraan verbonden een goed functionerend toezicht, is daarbij cruciaal. Dat geldt temeer bij grensoverschrijdende zaken, waarbij veelal grote tech- en platformbedrijven zijn betrokken die omvangrijke hoeveelheden persoonsgegevens verwerken. Zoals ook volgt uit de brief van het kabinet van 30 mei jl.<sup>3</sup> is het belangrijk dat de toezichthouders bij een

<sup>2</sup> Dit systeem is gericht op consequente interpretatie en toepassing van de AVG, met inachtneming van het beginsel van nabijheid, waarbij burgers over de mogelijkheid beschikken om contact op te nemen met hun plaatselijke GBA en daarvan een antwoord kunnen krijgen (artikel 60 AVG).

<sup>3</sup> Kamerstuk 21 501-33, nr. 1018

onderzoek naar grensoverschrijdende gegevensverwerking goed met elkaar samenwerken.

*b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Het kabinet staat in grote lijnen positief ten opzichte van het voorstel en erkent de noodzaak ervan. Het kabinet onderschrijft meer harmonisatie en consistentie in de interpretatie van de AVG. Het kabinet steunt de constatering van de Commissie dat er bij grensoverschrijdende zaken verbetering mogelijk is, zeker bij ingewikkelde gevallen. Voor coherente toepassing van de AVG in een grensoverschrijdende context, is effectieve werking van het AVG-handhavingssysteem immers belangrijk. Procedurele verschillen in verschillende landen moeten een soepele en effectieve samenwerking en geschillenbeslechting tussen toezichthouders in grensoverschrijdende zaken zo min mogelijk belemmeren. Deze procedurele verschillen leiden tot vertraging bij de behandeling van klachten, en hebben ingrijpende gevolgen voor de rechten van de onderzochte partijen en klagers. Het kabinet onderschrijft daarom de noodzaak voor een betere oplossing van klachten, procedurele rechten, en samenwerking en geschillenbeslechting tussen GBA's. Het kabinet beoordeelt het als positief in het voorstel dat toezichthouders in grensoverschrijdende zaken vanaf een vroeger stadium in de procedure tot elkaar kunnen komen. Dat kan ertoe bijdragen dat inbreuken sneller worden beëindigd en klagers sneller een oplossing wordt geboden. Daarnaast harmoniseert het voorstel procedurele rechten van klagers, in de zin dat deze voor grensoverschrijdende gevallen niet langer per lidstaat verschillend zijn, zonder deze te beperken. Eveneens positief is dat het klachtenformulier in het voorstel eraan kan bijdragen dat klachten die in een lidstaat worden ingediend, voldoen aan de procedurele voorwaarden voor ontvanbaarheid in alle lidstaten. Het is ten slotte belangrijk dat de AVG zelf met het voorstel niet wordt veranderd. Er komen daardoor geen veranderingen in de rechten van betrokkenen (hieronder vallen het recht op inzage in gegevens en het recht om gegevens te wissen), verplichtingen van de verwerkingsverantwoordelijke of de grondslagen voor gegevensverwerking.

Het kabinet staat minder positief tegenover de uitvoerbaarheid van onderdelen van het voorstel. De voorgenomen verbeteringen worden op sommige punten in de verordening gedetailleerd geregeld, waardoor het gevaar dreigt dat de toepasselijke regels juist complexer worden. Hierdoor zou uitvoering van het voorstel tot onoverzichtelijkheid kunnen leiden en daardoor ook een toename in werklust voor de toezichthouders kunnen opleveren. Het kabinet zal hier in de onderhandelingen aandacht voor vragen.

Zo bepaalt het voorstel dat de EDPB de onderzochte partijen en/of de klager in staat moet stellen hun standpunt kenbaar te maken, alvorens een bindend besluit te nemen in het kader van geschillenbeslechting. In de huidige praktijk worden de onderzochte partijen al gehoord door de leidende toezichthouder, voordat een ontwerpbesluit wordt ingediend bij andere betrokken toezichthouders. Indien een geschil wordt voorgelegd aan de EDPB ter beslechting, worden de onderzochte partijen ook gehoord voordat het dossier compleet wordt verklaard; zij kunnen dan reeds hun standpunten kenbaar maken over het ontwerpbesluit en alle documentatie waarop de EDPB zijn besluit baseert. Het kabinet zet er in de onderhandelingen op in hier meer duidelijkheid over te verkrijgen.

Daarbij zal er aandacht worden besteed in hoeverre het inwinnen van het standpunt van onderzochte partijen en/of de klager rechtstreeks bij de EDPB binnen de termijn van twee maanden, van invloed is op de werklust voor de toezichthouders en de EDPB. Ook komt de vraag op hoe de

voorgestelde regeling om partijen te horen zich verhoudt tot het uitgangspunt dat een onderzochte partij niet rechtstreeks wordt geraakt door een besluit van de EDPB. Eerder heeft het Gerecht van het Hof van Justitie van de Europese Unie (Gerecht) in zijn beschikking<sup>4</sup> inzake het beroep van WhatsApp tegen een besluit van de EDPB geoordeeld dat een onderzochte partij geen direct beroep tot nietigverklaring kan instellen bij de Unierechter, omdat zij niet rechtstreeks wordt geraakt door het besluit van de EDPB. Van dat laatste is volgens het Gerecht pas sprake als een GBA een besluit neemt. In het voorstel wordt nu een recht geïntroduceerd om gehoord te worden bij de EDPB. Het is de vraag hoe dat recht zich verhoudt tot voornoemd arrest van het Gerecht inzake WhatsApp. Het is mogelijk onwenselijk als onderzochte partijen beroep kunnen instellen tegen de EDPB in het kader van een geschillenbeslechtsprocedure bij de Unierechter, als dit een doorkruising zou opleveren van de (nationale) procedure die de onderzochte partij kan starten tegen het uiteindelijke besluit van de leidende toezichthoudende autoriteit. Het kabinet zet er in de onderhandelingen op in hier meer duidelijkheid over te verkrijgen.

Over grensoverschrijdende klachten bepaalt het voorstel dat de toezichthoudende autoriteit waarbij de klacht is ingediend, vaststelt of de klacht betrekking heeft op een grensoverschrijdende verwerking. Het kabinet verwelkomt op zichzelf deze regeling, omdat hiermee de beoordeling van klachten van versneld. De huidige tekst lijkt evenwel te veronderstellen dat een definitieve conclusie op dit punt wordt getrokken door de klachtontvangende toezichthouder, maar dat behoort niet tot diens competentie<sup>5</sup>. Het kabinet zal hier in de onderhandelingen aandacht voor vragen.

Over de voorlopige bevindingen die aan de onderzochte partijen worden toegestuurd, bepaalt het voorstel welke elementen daarin moeten worden opgenomen. Daaronder valt welke corrigerende maatregelen de leidende toezichthouder van plan is te treffen, en, wanneer deze voornemens is een boete op te leggen, wat de relevante elementen zijn waarop de berekening van de boete gebaseerd is, met daarbij een opgave van de essentiële feiten en rechtsfeiten die kunnen leiden tot oplegging van de boete (met inbegrip van eventuele verzwarende of verzachtende omstandigheden). De vraag is of dit alles moet worden genoemd in voorlopige bevindingen; een volledig en accuraat beeld ontstaat doorgaans immers pas nadat onderzochte partijen zijn gehoord, en niet voorafgaand daaraan. Dat geldt tevens voor het oordeel over de vraag of, en zo ja welke, corrigerende maatregelen gepast en geboden zijn. Ook kan het melden van een voorgenomen maatregel nog vóórdat de onderzochte partij gehoord is, worden uitgelegd als blijk van vooringenomenheid bij de toezichthoudende autoriteit. In de onderhandelingen zal hiervoor aandacht worden gevraagd.

### *c) Eerste inschatting van krachtenveld*

Lidstaten steunen in algemene zin de doelstelling van het voorstel. Wel bestaan er vragen over de proportionaliteit en uitvoeringslasten van het voorstel. De positie van het Europees Parlement is nog onbekend. Het Europees Parlement heeft nog niet vastgesteld in welke Comité het onderwerp zal worden behandeld en er is nog geen rapporteur aangewezen.

---

<sup>4</sup> <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-12/cp220196en.pdf>

<sup>5</sup> Art. 56 AVG

#### **4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit**

##### *a) Bevoegdheid*

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 16, tweede lid, VWEU. Artikel 16, tweede lid, VWEU, geeft de EU de bevoegdheid voorschriften vast te stellen betreffende de bescherming van natuurlijke personen ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de Unie, alsook door de lidstaten, bij de uitoefening van activiteiten die binnen het toepassingsgebied van het recht van de Unie vallen en betreffende het vrij verkeer van die gegevens. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag, gezien het feit dat dit voorstel betrekking heeft op handhaving van de AVG in grensoverschrijdende zaken en als doel heeft samenwerking in dergelijke zaken te verbeteren. Als zodanig is artikel 16, VWEU, de passende rechtsgrondslag voor het voorstel.

##### *b) Subsidiariteit*

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De voorgestelde verordening heeft tot doel om effectieve samenwerking tussen nationale gegevensbeschermingsautoriteiten te bevorderen en de rechten van betrokkenen beter te waarborgen door procedurele regels op te stellen voor de behandeling van klachten, het uitvoeren van onderzoek door toezichthoudende autoriteiten bij grensoverschrijdende handhaving, en de samenwerkings- en geschillenbeslechtsprocedures. Gezien het feit dat dit grensoverschrijdende handhaving betreft door verschillende toezichthouders, kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Door het opstellen van procedurele regels omtrent klachtbehandeling en onderzoek zal samenwerking tussen toezichthouders worden versoepeld en kan de AVG coherent worden toegepast. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU-gerechtigd.

##### *c) Proportionaliteit*

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De verordening heeft tot doel om samenwerking tussen toezichthouders bij grensoverschrijdende handhaving van de AVG te versoepelen door procedurele regels op te stellen over klachten, onderzoek en de samenwerkings- en geschillenbeslechtsprocedure. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat het voorstel wezenlijk de samenwerking en handhaving van grensoverschrijdende zaken bevordert door uniforme en nadere regels te stellen voor toezichthouders over de vereisten voor klachten, de procedurele rechten van onderzochte partijen en de samenwerkingsprocedure en geschillenbeslechtsprocedure tussen toezichthouders. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat het voorstel beperkt is tot gerichte stroomlijning van grensoverschrijdende handhaving, zonder procedurele regels te stellen voor meer onderwerpen op het gebied van handhaving dan nodig.

## **5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten**

### *a) Consequenties EU-begroting*

Het voorstel heeft geen consequenties voor de EU-begroting. Het kabinet is van mening dat eventuele benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

### *b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden*

Voor de overheid worden vooralsnog geen financiële consequenties voorzien. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

### *c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger*

Voor dit voorstel is geen impact assessment uitgevoerd. Voor bedrijfsleven en burger kan het voorstel leiden tot minder regeldruk, omdat de vormvereisten voor het doen van een klacht worden geharmoniseerd. Wel zullen er eenmalig kennisnemingskosten uit het voorstel voortkomen, aangezien burgers en bedrijven de nieuwe procedureregels tot zich moeten nemen. Voor particulieren zullen de nieuwe regels verduidelijken wat zij moeten overleggen wanneer zij een klacht indienen. Voor bedrijven wordt in de nieuwe regels duidelijker welke rechten zij hebben wanneer een toezichthouder een mogelijke inbreuk op de AVG onderzoekt. Financiële consequenties heeft het voorstel niet voor bedrijfsleven en burger.

### *d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten*

Een meer coherente en effectieve toepassing van de AVG in lidstaten in grensoverschrijdende zaken creëert mogelijk indirect een gelijk spelveld binnen de gehele eengemaakte markt. Er worden geen gevolgen voor de concurrentiekracht of geopolitieke gevolgen verwacht.

## **6. Implicaties juridisch**

### *a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*

Nog niet bekend

### *b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*

Niet van toepassing

### *c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

Nog niet bekend

*d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Niet wenselijk

*e) Constitutionele toets*

Het voorstel past in de ontwikkeling dat aan de grondwettelijke opdracht om regels te stellen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, hoofdzakelijk invulling wordt gegeven in de vorm van regelingen en verdragen vastgesteld in de EU en de Raad van Europa. Dit hangt samen met de mondialisering van deze materie. Het voorstel in overeenstemming is met de Europese Verdragen en het Grondrechtenhandvest, alsook de Nederlandse Grondwet

**7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving**

Het voorstel raakt de Autoriteit Persoonsgegevens die de procedureregels in hoofdzaak zal moeten toepassen en naleven. De exacte implicaties zullen te zijner tijd door de AP in kaart worden gebracht.

**8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Het voorstel heeft geen specifieke implicaties voor ontwikkelingslanden anders dan die voor andere derde landen.