

op twee uitzonderingen waarin nakoming tijdens de bedenktijd en afstand van het recht op ontbinding kunnen samengaan: de *in haar geheel* tijdens de bedenktijd nagekomen dienst en de levering van digitale inhoud anders dan op een materiële drager (art. 6:230p onderdeel d resp. g BW). In beide gevallen, die hier niet aan de orde zijn, moet de consument overigens uitdrukkelijk hebben inge-

stemd met de nakoming tijdens de bedenktijd⁷ én verklaard hebben afstand te doen van het ontbindingsrecht. De installatie was in deze zaak zonder meer voorbarig en komt, evenals de de-installatie, voor rekening van Verisure.

Mw. mr. dr. drs. C.M.D.S. Pavillon

Persoonsgegevens

Hof van Justitie 6 oktober 2015

(*V. Skouris, K. Lenaerts, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, S. Rodin, K. Jürimäe, A. Rosas, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, D. Šváby, M. Berger, F. Biltgen en C. Lycourgos*)

C-362/14

ECLI:EU:C:2015:650

(*Maximillian Schrems/Data Protection Commissioner*)

(Zie de noot onder deze uitspraak.)

- *persoonsgegevens*
- *Richtlijn 95/46/EG*
- *doorgifte van persoonsgegevens naar derde landen*

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

26. Schrems is een Oostenrijker die in Oostenrijk woont. Hij is sinds 2008 gebruiker van het sociale netwerk Facebook.

27. Degenen die op het grondgebied van de Unie wonen en Facebook willen gebruiken, moeten bij hun inschrijving een overeenkomst ondertekenen met Facebook Ireland, een dochteronderneming van Facebook Inc., die zelf in de Verenigde Staten is gevestigd. De persoonsgegevens van de gebruikers van Facebook die op het grondgebied van de Unie wonen, worden geheel of gedeeltelijk doorgegeven naar servers van Facebook Inc. die zich op het grondgebied van de Verenigde Staten bevinden, waar zij worden verwerkt.

28. Op 25 juni 2013 heeft Schrems bij de Commissioner een klacht ingediend, waarin hij de Commissioner zakelijk weergegeven vroeg om het Facebook Ireland op basis van zijn wettelijke bevoegdheden te verbieden om zijn persoonsgegevens naar de Verenigde Staten door te geven. Hij voerde daarbij aan dat het geldende recht en de praktijk in dat land geen waarborgen boden voor afdoende bescherming van de op zijn grondgebied bewaarde persoonsgegevens tegen de surveillance die daar door de overheidsinstanties werd uitgevoerd. Schrems verwees in dat verband naar de onthullingen die Edward Snowden heeft gedaan over de activiteiten van de Amerikaanse inlichtingendiensten en in het bijzonder de National Security Agency (hierna: 'NSA').

29. Van oordeel dat hij niet verplicht was tot onderzoek van de feiten waarvan Schrems aangifte had gedaan in zijn klacht, heeft de Commissioner die klacht afgewezen omdat zij grondslag miste. De Commissioner was namelijk van oordeel dat er geen bewijs was dat de NSA zich toegang tot de persoonsgegevens van de betrokkene had verschafte. Daaraan heeft de Commissioner toegevoegd dat de grieven van Schrems in zijn klacht niet met vrucht konden worden aangevoerd omdat elke vraag betreffende de gepastheid van de bescherming van persoonsgegevens in de Verenigde Staten in overeenstemming met beschikking 2000/520 moest worden beantwoord en de Commissie in die beschikking had geconstateerd dat de Verenigde Staten waarborgen voor een passend beschermingsniveau boden.

30. Schrems heeft tegen de beschikking die voorwerp is van het hoofdgeding, beroep ingesteld bij de High Court. Na onderzoek van de door de partijen in het hoofdgeding overgelegde bewijzen is deze rechter tot de vaststelling gekomen dat het langs elektronische weg surveilleren en onderscheppen van persoonsgegevens die vanuit de Unie naar de Verenigde Staten werden doorgegeven, noodzakelijke en onontbeerlijke doelstellingen van algemeen belang dienden. Daar heeft deze rechter echter aan toegevoegd dat de onthullingen van Snowden hadden aangetoond dat de NSA en andere federale agentschappen hierin 'veel te ver' waren gegaan.

31. Volgens diezelfde rechter beschikken de burgers van de Unie niet over een effectief recht om te worden gehoord. Het toezicht op de activiteiten van de inlichtingendiensten vindt plaats in het kader van een procedure die in het geheim en niet op tegenspraak verloopt. Zodra de persoonsgegevens naar de Verenigde Staten zijn doorgegeven, kunnen de NSA en andere federale agentschappen zoals de Federal Bureau of Investigation (FBI), zich toegang tot deze gegevens verschaffen in het kader van de grootschalige en ongedifferentieerde surveillance en onderschepping die zij uitvoeren.

32. De High Court heeft geconstateerd dat het naar Iers recht verboden is om persoonsgegevens naar buiten het nationale grondgebied door te geven, behalve wanneer het derde land in kwestie waarborgen voor een passende bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de grondrechten en fundamentele vrijheden biedt. Het be-

7. Zie over de vereiste expliciete instemming met nakoming tijdens de bedenktijd ook art. 6:230t lid 3 en art. 6:230v lid 8 BW.

lang van de door de Ierse grondwet gewaarborgde rechten op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en onschendbaarheid van de woning gebiedt dat elke inmenging in deze rechten evenredig is en volgens de wettelijke voorschriften verloopt.

33. Dat op grote schaal en ongedifferentieerd toegang tot persoonsgegevens wordt verkregen, is uiteraard in strijd met het evenredigheidsbeginsel en de fundamentele waarden die door de Ierse grondwet worden beschermd. Het onderscheppen van elektronische communicatie kan slechts dan met de grondwet in overeenstemming worden geacht, wanneer het bewijs wordt geleverd dat die onderscheppingen gericht plaatsvinden, dat de surveillance van bepaalde personen of groepen van personen objectief gerechtvaardigd is in het belang van de nationale veiligheid of de misdaadbestrijding en er passende en verifieerbare waarborgen zijn. Volgens de High Court zou, indien het hoofdgeding op basis van alleen het Ierse recht zou worden afgedaan, moeten worden geconstateerd dat de Commissioner, gezien de ernstige twijfel dat de Verenigde Staten waarborgen voor een passend niveau van bescherming van persoonsgegevens bieden, een onderzoek had moeten verrichten naar de feiten waarvan Schrems aangifte had gedaan in zijn klacht en dat hij die klacht ten onrechte heeft afgewezen.

34. De High Court is evenwel van oordeel dat deze zaak betrekking heeft op het ten uitvoer brengen van het recht van de Unie in de zin van artikel 51 van het Handvest, zodat de rechtmatigheid van de beschikking die voorwerp is van het hoofdgeding, moet worden getoetst aan het Unierecht. Volgens deze rechter voldoet beschikking 2000/520 niet aan de vereisten die uit de artikelen 7 en 8 van het Handvest en de door het Hof geformuleerde beginselen in het arrest *Digital Rights Ireland e.a.* (C-293/12 en C-594/12, EU:C:2014:238) voortvloeien. Het recht op eerbiediging van het privéleven, dat door artikel 7 van het Handvest en de kernwaarden die gemeen zijn aan de constitutionele tradities van de lidstaten wordt gewaarborgd, zou elke gelding worden ontnomen wanneer overheden op aleatoire en algemene wijze toegang kunnen krijgen tot elektronische communicatie zonder dat hiervoor een objectieve rechtvaardiging hoeft te worden aangevoerd die berust op overwegingen van nationale veiligheid of misdaadpreventie die specifiek met de betrokken personen verband houden, en zonder te worden omringd met passende en verifieerbare waarborgen.

35. De High Court merkt voorts op dat Schrems met zijn beroep in werkelijkheid opkomt tegen de rechtmatigheid van de 'Veiligheidsregeling' die bij beschikking 2000/520 is ingevoerd en die aan de beschikking in het hoofdgeding ten grondslag ligt. Ook wanneer Schrems de geldigheid van richtlijn 95/46 en beschikking 2000/520 niet formeel heeft bestreden, rijst volgens deze rechter de vraag of de Commissioner op grond van artikel 25, lid 6, van richtlijn 95/46 gebonden is aan de constatering van de Commissie in beschikking 2000/520 dat de Verenigde Staten waarborgen voor een passend beschermingsniveau bieden, of dat hij zich daar, zo nodig, op grond van artikel 8 van het Handvest aan mag onttrekken.

36. Daarop heeft de High Court de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

'1) Wanneer bij een onafhankelijke ambtsdrager aan wie bij de wet de toepassing en de uitvoering van de wetgeving inzake gegevensbescherming is opgedragen, een klacht wordt ingediend dat persoonsgegevens worden doorgegeven aan een derde land (in casu de Verenigde Staten van Amerika) waarvan het recht en de praktijk volgens de klager de betrokkenen geen passende bescherming bieden, is die ambtsdrager dan absoluut gebonden aan de communautaire bevinding van het tegendeel in beschikking 2000/520, gelet op de artikelen 7, 8 en 47 van het Handvest, niettegenstaande artikel 25, lid 6, van richtlijn 95/46?

2) Of kan en/of moet de ambtsdrager overgaan tot een eigen onderzoek van de zaak in het licht van de feitelijke ontwikkelingen die zich sinds de bekendmaking van die Commissiebeschikking hebben voorgedaan?'

Beantwoording van de prejudiciële vragen

37. Met zijn prejudiciële vragen, die tezamen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of en in hoeverre artikel 25, lid 6, van richtlijn 95/46, gelezen in samenhang met de artikelen 7, 8 en 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat een krachtens die bepaling vastgestelde beschikking, zoals beschikking 2000/520, waarbij de Commissie constateert dat een derde land waarborgen voor een passend beschermingsniveau biedt, eraan in de weg staat dat een toezichthoudende autoriteit van een lidstaat in de zin van artikel 28 van deze richtlijn kan overgaan tot het onderzoek van een verzoek van een persoon met betrekking tot de bescherming van zijn rechten en vrijheden in verband met de verwerking van op hem betrekking hebbende persoonsgegevens die vanuit een lidstaat naar dat derde land zijn doorgegeven, wanneer die persoon aanvoert dat het geldende recht en de praktijk in dat land geen waarborgen voor een passend beschermingsniveau bieden.

Bevoegdheden van de nationale toezichthoudende autoriteiten in de zin van artikel 28 van richtlijn 95/46 in geval van een beschikking van de Commissie op grond van artikel 25, lid 6, van deze richtlijn

38. Om te beginnen moet eraan worden herinnerd dat richtlijn 95/46, doordat zij een regeling treft in verband met de verwerking van persoonsgegevens die afbreuk kan doen aan de fundamentele vrijheden, en inzonderheid aan het recht op eerbiediging van het privéleven, noodzakelijkerwijs moet worden uitgelegd op basis van de grondrechten die door het Handvest worden gewaarborgd (zie arresten *Österreichischer Rundfunk e.a.*, C-465/00, C-138/01 en C-139/01, EU:C:2003:294, punt 68; *Google Spain en Google*, C-131/12, EU:C:2014:317, punt 68, en *Ryneš*, C-212/13, EU:C:2014:2428, punt 29).

39. Uit artikel 1 en de overwegingen 2 en 10 van richtlijn 95/46 volgt dat deze richtlijn niet alleen beoogt een doeltreffende en volledige bescherming van de grondrech-

ten en fundamentele vrijheden van natuurlijke personen, en met name het grondrecht op eerbiediging van het privéleven, bij de verwerking van persoonsgegevens te waarborgen, maar ook een hoog niveau van bescherming van die grondrechten en fundamentele vrijheden. Het belang van zowel het grondrecht op eerbiediging van het privéleven, zoals gewaarborgd door artikel 7 van het Handvest, als het grondrecht op de bescherming van persoonsgegevens, zoals gewaarborgd door artikel 8 daarvan, is in de rechtspraak van het Hof benadrukt (zie arresten *Rijkeboer*, C-553/07, EU:C:2009:293, punt 47; *Digital Rights Ireland e.a.*, C-293/12 en C-594/12, EU:C:2014:238, punt 53, en *Google Spain en Google*, C-131/12, EU:C:2014:317, punten, 53, 66 en 74 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

40. Aangaande de bevoegdheden waarover de nationale toezichthouders ten aanzien van de doorgifte van persoonsgegevens naar derde landen beschikken, moet erop worden gewezen dat artikel 28, lid 1, van richtlijn 95/46 de lidstaten ertoe verplicht om een of meer autoriteiten in te stellen die worden belast met het toezicht, in volledige onafhankelijkheid, op de naleving van de regels van de Unie op het gebied van de bescherming van natuurlijke personen bij de verwerking van dergelijke gegevens. Dit vereiste vloeit tevens uit het primaire Unierecht voort, met name uit artikel 8, lid 3, van het Handvest en artikel 16, lid 2, VWEU (zie in die zin arresten *Commissie/Oostenrijk*, C-614/10, EU:C:2012:631, punt 36, en *Commissie/Hongarije*, C-288/12, EU:C:2014:237, punt 47).

41. De waarborg van onafhankelijkheid van de nationale toezichthoudende autoriteiten beoogt de doeltreffendheid en de betrouwbaarheid van het toezicht op de naleving van de bepalingen inzake de bescherming van natuurlijke personen bij de verwerking van persoonsgegevens te verzekeren en moet tegen de achtergrond van deze doelstelling worden uitgelegd. Deze waarborg moet zorgen voor een betere bescherming van de personen en instanties waarop de beslissingen van deze autoriteiten betrekking hebben. Zoals erop is gewezen in overweging 62 van richtlijn 95/46 is de instelling van onafhankelijke toezichthoudende autoriteiten in de lidstaten dus van wezenlijk belang voor de eerbiediging van de bescherming van personen bij de verwerking van persoonsgegevens (zie arresten *Commissie/Duitsland*, C-518/07, EU:C:2010:125, punt 25, en *Commissie/Hongarije*, C-288/12, EU:C:2014:237, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

42. Om deze bescherming te waarborgen, moeten de nationale toezichthoudende autoriteiten met name een juist evenwicht verzekeren tussen de naleving van het grondrecht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de belangen die een vrij verkeer van persoonsgegevens noodzakelijk maken (zie arresten *Commissie/Duitsland*, C-518/07, EU:C:2010:125, punt 24, en *Commissie/Hongarije*, C-288/12, EU:C:2014:237, punt 51).

43. Daartoe beschikken deze autoriteiten over een breed scala aan bevoegdheden. Deze bevoegdheden, die niet-uitputtend zijn opgesomd in artikel 28, lid 3, van richtlijn

95/46, vormen de middelen die voor de vervulling van hun taak nodig zijn, zoals is benadrukt in overweging 63 van deze richtlijn. Zo beschikken deze autoriteiten onder meer over onderzoeksbevoegdheden, zoals het recht alle inlichtingen in te winnen die voor de uitoefening van hun toezichthoudende taak noodzakelijk zijn, effectieve bevoegdheden om in te grijpen, zoals de bevoegdheid om een gegevensverwerking voorlopig of definitief te verbieden, alsmede de bevoegdheid om in rechte op te treden.

44. Het is juist dat uit artikel 28, leden 1 en 6, van richtlijn 95/46 volgt dat de bevoegdheden van de nationale toezichthoudende autoriteiten betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens op het grondgebied van de lidstaat waaronder zij vallen, zodat zij op grond van dit artikel 28 niet beschikken over bevoegdheden ten aanzien van de verwerking van dergelijke gegevens op het grondgebied van een derde land.

45. De bewerking die bestaat in het doen doorgeven van persoonsgegevens vanuit een lidstaat naar een derde land vormt als zodanig echter een verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 2, onder b), van richtlijn 95/46 (zie in die zin arrest *Parlement/Raad en Commissie*, C-317/04 en C-318/04, EU:C:2006:346, punt 56) die op het grondgebied van een lidstaat wordt verricht. Deze bepaling definieert ‘verwerking van persoonsgegevens’ immers als ‘elke bewerking of elk geheel van bewerkingen met betrekking tot persoonsgegevens, al dan niet uitgevoerd met behulp van geautomatiseerde procedés’ en noemt als voorbeelden ‘verstrekken door middel van doorzending, verspreiding of op enigerlei andere wijze ter beschikking stellen’.

46. In overweging 60 van richtlijn 95/46 is nader aangegeven dat doorgifte van persoonsgegevens naar derde landen slechts mogelijk is met volledige inachtneming van de bepalingen die de lidstaten hebben vastgesteld ter uitvoering van deze richtlijn. In dat verband is in hoofdstuk IV van die richtlijn, waarin de artikelen 25 en 26 zijn opgenomen, een regeling ingevoerd die beoogt een controle door de lidstaten van de doorgiften van persoonsgegevens naar derde landen te waarborgen. Deze regeling is een aanvulling op de algemene regeling van hoofdstuk II van die richtlijn, waarin de algemene voorwaarden voor de rechtmatigheid van verwerkingen van persoonsgegevens zijn opgenomen (zie in die zin arrest *Lindqvist*, C-101/01, EU:C:2003:596, punt 63).

47. Aangezien de nationale toezichthoudende autoriteiten ingevolge artikel 8, lid 3, van het Handvest en artikel 28 van richtlijn 95/46 belast zijn met het toezicht op de naleving van de regels van de Unie op het gebied van de bescherming van natuurlijke personen bij de verwerking van persoonsgegevens, is elk van hen bevoegd om na te gaan of bij een doorgifte van persoonsgegevens naar een derde land vanuit de lidstaat waaronder zij valt, de vereisten van richtlijn 95/46 worden nageleefd.

48. Hoewel tegelijkertijd in overweging 56 van de richtlijn is erkend dat de doorgifte van persoonsgegevens vanuit de lidstaten naar derde landen noodzakelijk is voor de ontwikkeling van de internationale handel, is in arti-

kel 25, lid 1, van richtlijn 95/46 als beginsel opgenomen dat een dergelijke doorgifte slechts mag plaatsvinden wanneer dat derde land waarborgen voor een passend beschermingsniveau biedt.

49. Voorts is in overweging 57 van genoemde richtlijn gepreciseerd dat doorgifte van persoonsgegevens naar een derde land dient te worden verboden indien daar geen passend beschermingsniveau wordt geboden.

50. Om de doorgifte van persoonsgegevens naar derde landen te toetsen aan de hand van het beschermingsniveau dat in elk van die landen wordt geboden, legt artikel 25 van richtlijn 95/46 een reeks verplichtingen aan de lidstaten en de Commissie op. Uit dit artikel volgt met name dat zowel de lidstaten als de Commissie kunnen constateren dat een derde land al dan niet waarborgen voor een passend beschermingsniveau biedt, zoals de advocaat-generaal er in punt 86 van zijn conclusie op heeft gewezen.

51. De Commissie kan op grond van artikel 25, lid 6, van richtlijn 95/46 een beschikking vaststellen waarbij zij constateert dat een derde land waarborgen voor een passend beschermingsniveau biedt. Een dergelijke beschikking is volgens de tweede alinea van die bepaling gericht tot de lidstaten, die de nodige maatregelen moeten nemen om zich naar die beschikking te voegen. Krachtens artikel 288, vierde alinea, VWEU is zij verbindend voor alle lidstaten tot wie zij is gericht, zodat zij ook verbindend is voor hun organen (zie in die zin arresten Albako Margarinefabrik, 249/85, EU:C:1987:245, punt 17, en Mediaset, C-69/13, EU:C:2014:71, punt 23), in die zin dat zij tot gevolg heeft dat de doorgifte van persoonsgegevens vanuit de lidstaten naar het daarin genoemde derde land wordt toegestaan.

52. Zolang de beschikking van de Commissie niet door het Hof ongeldig is verklaard, mogen de lidstaten en hun organen, waaronder de onafhankelijke toezichthoudende autoriteiten, dan ook geen maatregelen treffen die met deze beschikking in strijd zijn, zoals handelingen die tot doel hebben om dwingend vast te stellen dat het derde land waarop de beschikking ziet, geen waarborgen voor een passend beschermingsniveau biedt. De handelingen van de instellingen van de Unie worden immers in beginsel vermoed rechtmatig te zijn en dus rechtsgevolgen in het leven te roepen, zolang zij niet zijn ingetrokken, in het kader van een beroep tot nietigverklaring nietig zijn verklaard of ten gevolge van een prejudiciële verwijzing of een exceptie van onwettigheid ongeldig zijn verklaard (arrest Commissie/Griekenland, C-475/01, EU:C:2004:585, punt 18 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

53. Een krachtens artikel 25, lid 6, van richtlijn 95/46 vastgestelde beschikking van de Commissie, zoals beschikking 2000/520, kan echter niet verhinderen dat personen van wie de persoonsgegevens zijn of zouden kunnen worden doorgegeven naar een derde land, zich tot de nationale toezichthoudende autoriteiten wenden met een verzoek in de zin van artikel 28, lid 4, van deze richtlijn met betrekking tot de bescherming van hun rechten en

vrijheden in verband met de verwerking van deze gegevens. Ook kan een beschikking van die aard, zoals de advocaat-generaal er in de punten 61, 93 en 116 van zijn conclusie op heeft gewezen, de bevoegdheden waarover de nationale toezichthoudende autoriteiten volgens artikel 8, lid 3, van het Handvest en artikel 28 van de richtlijn beschikken, niet teniet doen of beperken.

54. Noch in artikel 8, lid 3, van het Handvest noch in artikel 28 van richtlijn 95/46 is het toezicht op de doorgifte van persoonsgegevens naar derde landen die voorwerp van een beschikking van de Commissie krachtens artikel 25, lid 6, van deze richtlijn is geweest, van de bevoegdheidsfeer van de nationale toezichthoudende autoriteiten uitgesloten.

55. Meer bepaald is in artikel 28, lid 4, eerste alinea, van richtlijn 95/46, dat bepaalt dat bij de nationale toezichthoudende autoriteiten door 'eenieder [...] een verzoek [kan worden ingediend] met betrekking tot de bescherming van zijn rechten en vrijheden in verband met de verwerking van persoonsgegevens', niet voorzien in een uitzondering daarop voor het geval dat de Commissie een beschikking krachtens artikel 25, lid 6, van deze richtlijn heeft vastgesteld.

56. Voorts zou het in strijd zijn met het bij richtlijn 95/46 ingevoerde systeem en met de doelstelling van de artikelen 25 en 28 daarvan indien een krachtens artikel 25, lid 6, van richtlijn 95/46 vastgestelde beschikking van de Commissie tot gevolg zouden hebben dat een nationale toezichthoudende autoriteit niet zou mogen overgaan tot onderzoek van het verzoek van een persoon met betrekking tot de bescherming van zijn rechten en vrijheden in verband met de verwerking van zijn persoonsgegevens die vanuit een lidstaat zijn doorgegeven naar een derde land waarop die beschikking betrekking heeft.

57. Integendeel, artikel 28 van richtlijn 95/46 is alleen al op grond van de aard ervan op elke verwerking van persoonsgegevens van toepassing. Zelfs in het geval van een beschikking van de Commissie krachtens artikel 25, lid 6, van de richtlijn, zijn de nationale toezichthoudende autoriteiten waartoe een persoon zich heeft gewend met een verzoek met betrekking tot de bescherming van zijn rechten en vrijheden in verband met de verwerking van op hem betrekking hebbende persoonsgegevens, verplicht om in volledige onafhankelijkheid te onderzoeken of de doorgifte van die gegevens in overeenstemming is met de vereisten van die richtlijn.

58. Indien dit anders zou zijn, zou aan de personen van wie de persoonsgegevens naar het betrokken derde land zijn of zouden kunnen worden doorgegeven, het door artikel 8, leden 1 en 3, van het Handvest gewaarborgde recht worden ontzegd om zich met het oog op de bescherming van hun grondrechten tot de nationale toezichthoudende autoriteiten te wenden (zie naar analogie arrest Digital Rights Ireland e.a., C-293/12 en C-594/12, EU:C:2014:238, punt 68).

59. Een verzoek in de zin van artikel 28, lid 4, van richtlijn 95/46 waarbij, zoals in het hoofdgeding, een persoon

van wie de persoonsgegevens naar een derde land zijn of zouden kunnen worden doorgegeven, stelt dat het recht en de praktijk in dat land in weerwil van een door de Commissie krachtens artikel 25, lid 6, van deze richtlijn vastgestelde beschikking geen waarborgen voor een passend beschermingsniveau bieden, moet in wezen zo worden opgevat dat daarmee de verenigbaarheid van die beschikking met het recht op een privéleven en de grondrechten en fundamentele vrijheden van personen aan de orde wordt gesteld.

60. In dat verband moet worden herinnerd aan de vaste rechtspraak van het Hof dat de Unie een door het recht beheerste unie is waarin de handelingen van de instellingen met name aan de Verdragen, de algemene rechtsbeginselen en de grondrechten worden getoetst (zie in die zin arresten Commissie e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punt 66; Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punt 91, en Telefónica/Commissie, C-274/12 P, EU:C:2013:852, punt 56). De krachtens artikel 25, lid 6, van richtlijn 95/46 vastgestelde beschikkingen van de Commissie kunnen dus niet aan die toetsing ontsnappen.

61. Dit in aanmerking nemend, is het Hof als enige bevoegd om de ongeldigheid van een handeling van de Unie, zoals een krachtens artikel 25, lid 6, van richtlijn 95/46 vastgestelde beschikking van de Commissie, vast te stellen, waarbij de exclusiviteit van die bevoegdheid ertoe strekt de rechtszekerheid te waarborgen door het verzekeren van de uniforme toepassing van het Unierecht (zie arresten Melki en Abdeli, C-188/10 en C-189/10, EU:C:2010:363, punt 54, en CIVAD, C-533/10, EU:C:2012:347, punt 40).

62. Hoewel het juist is dat de nationale rechters de geldigheid van een Uniehandeling, zoals een krachtens artikel 25, lid 6, van richtlijn 95/46 vastgestelde beschikking van de Commissie, mogen onderzoeken, zijn zij echter niet bevoegd om zelf de ongeldigheid van een dergelijke handeling vast te stellen (zie in die zin arresten Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, punten 15-20, en IATA en ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, punt 27). A fortiori zijn ook de nationale toezichthoudende autoriteiten niet bevoegd om in het kader van een onderzoek van een verzoek in de zin van artikel 28, lid 4, van deze richtlijn, inzake de verenigbaarheid van een krachtens artikel 25, lid 6, van de richtlijn vastgestelde beschikking van de Commissie met de bescherming van het privéleven en de grondrechten en fundamentele vrijheden van personen, zelf de ongeldigheid van een dergelijke beschikking vast te stellen.

63. Daaruit volgt dat wanneer een persoon van wie de persoonsgegevens zijn of zouden kunnen worden doorgegeven naar een derde land dat voorwerp is van een krachtens artikel 25, lid 6, van richtlijn 95/46 vastgestelde beschikking van de Commissie, zich tot een nationale toezichthoudende autoriteit wendt met een verzoek met betrekking tot de bescherming van zijn rechten en vrijheden in verband met de verwerking van die gegevens en met dat verzoek, zoals in het hoofdgeding, bestrijdt dat

die beschikking verenigbaar is met de bescherming van het privéleven en de grondrechten en fundamentele vrijheden van personen, het aan die autoriteit staat om bedoeld verzoek met de nodige voortvarendheid en zorgvuldigheid te onderzoeken.

64. In het geval dat die autoriteit tot de conclusie komt dat de gegevens die ter ondersteuning van dat verzoek zijn overgelegd, grondslag missen en het verzoek daarom afwijst, moeten voor de indiener van dit verzoek de beroepswegen openstaan waarmee hij tegen deze voor hem nadelige beschikking kan opkomen voor de nationale rechters, zoals volgt uit artikel 28, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 95/46, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest. Gelet op de in de punten 61 en 62 van dit arrest aangehaalde rechtspraak, zijn de nationale rechters, wanneer zij van oordeel zijn dat een of meer door partijen aangevoerde of, in voorkomend geval, ambtshalve opgeworpen middelen van ongeldigheid van een handeling van de Unie gegrond zijn, verplicht de handeling van de zaak te schorsen en bij prejudiciële verwijzing het Hof te verzoeken om beoordeling van de geldigheid (zie in die zin arrest T & L Sugars en Sidul Açúcares/Commissie, C-456/13 P, EU:C:2015:284, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

65. In het tegenovergestelde geval, wanneer bedoelde autoriteit van mening is dat de grieven van de persoon die zich tot haar heeft gewend met een verzoek met betrekking tot de bescherming van zijn rechten en vrijheden in verband met de verwerking van zijn persoonsgegevens, gegrond zijn, moet deze autoriteit ingevolge artikel 28, lid 3, eerste alinea, derde streep, van richtlijn 95/46, gelezen in samenhang met artikel 8, lid 3, van het Handvest, in rechte kunnen optreden. In dat verband staat het aan de nationale wetgever om in beroepsgangen te voorzien waarmee bedoelde autoriteit de grieven die zij gegrond acht aan de nationale rechter kan voorleggen, zodat die laatste, wanneer hij de twijfel ten aanzien van de geldigheid van de beschikking van de Commissie deelt, de vraag naar de geldigheid van die beschikking prejudicieel kan verwijzen.

66. Gelet op een en ander moet op de gestelde vragen worden geantwoord dat artikel 25, lid 6, van richtlijn 95/46, gelezen in samenhang met de artikelen 7, 8 en 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat een krachtens die bepaling vastgestelde beschikking, zoals beschikking 2000/520, waarbij de Commissie constateert dat een derde land waarborgen voor een passend beschermingsniveau biedt, er niet aan in de weg staat dat een toezichthoudende autoriteit van een lidstaat in de zin van artikel 28 van deze richtlijn overgaat tot het onderzoek van een verzoek van een persoon met betrekking tot de bescherming van zijn rechten en vrijheden in verband met de verwerking van op hem betrekking hebbende persoonsgegevens die vanuit een lidstaat naar dat derde land zijn doorgegeven, wanneer die persoon aanvoert dat het geldende recht en de praktijk in dat land geen waarborgen voor een passend beschermingsniveau bieden.

Geldigheid van beschikking 2000/520

67. Zoals blijkt uit de toelichtingen van de verwijzende rechter bij de gestelde vragen, voert Schrems in het hoofdgeding aan dat het recht en de praktijk in de Verenigde Staten geen waarborgen voor een passend beschermingsniveau bieden in de zin van artikel 25 van richtlijn 95/46. Zoals de advocaat-generaal erop heeft gewezen in de punten 123 en 124 van zijn conclusie, uit Schrems twijfels, die deze rechter overigens in hoofdzaak blijkt te delen, met betrekking tot de geldigheid van beschikking 2000/520. In die omstandigheden moet, gelet op de vaststellingen in de punten 60 tot en met 63 van dit arrest en om de verwijzende rechter een volledig antwoord te geven, worden onderzocht of deze beschikking in overeenstemming is met de vereisten die voortvloeien uit die richtlijn, gelezen in samenhang met het Handvest.

Vereisten die voortvloeien uit artikel 25, lid 6, van richtlijn 95/46

68. Zoals reeds erop is gewezen in de punten 48 en 49 van dit arrest, verbiedt artikel 25, lid 1, van richtlijn 95/46 dat persoonsgegevens worden doorgegeven naar een derde land dat geen waarborgen voor een passend beschermingsniveau biedt.

69. Met het oog op het toezicht op dergelijke doorgiften bepaalt artikel 25, lid 6, eerste alinea, van deze richtlijn evenwel dat de Commissie 'kan [...] constateren dat een derde land, op grond van zijn nationale wetgeving of zijn internationale verbintenissen, [...] waarborgen voor een passend beschermingsniveau in de zin van lid 2 [van dit artikel] biedt met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de fundamentele vrijheden en rechten van personen'.

70. Het is juist dat noch in artikel 25, lid 2, van richtlijn 95/46 noch in enige andere bepaling van die richtlijn een definitie is opgenomen van het begrip 'passend beschermingsniveau'. Meer bepaald is in artikel 25, lid 2, van genoemde richtlijn niet meer vermeld dan dat de gepastheid van het door een land geboden beschermingsniveau 'wordt beoordeeld met inachtneming van alle omstandigheden die op de doorgifte van gegevens of op een categorie van gegevensdoorgiften van invloed zijn' en zijn daarin niet-limitatief de omstandigheden opgesomd die bij een dergelijke beoordeling in aanmerking moeten worden genomen.

71. Uit de eigen bewoordingen van artikel 25, lid 6, van richtlijn 95/46 volgt evenwel dat deze bepaling vereist dat een derde land, op grond van zijn nationale wetgeving of zijn internationale verbintenissen, 'waarborgen biedt' voor een passend beschermingsniveau. Eveneens volgens deze bepaling moet 'met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de fundamentele vrijheden en rechten van personen' worden beoordeeld of de door het derde land geboden bescherming passend is.

72. Daarmee geeft artikel 25, lid 6, van richtlijn 95/46 uitvoering aan de uitdrukkelijke verplichting in artikel 8, lid 1, van het Handvest tot bescherming van de persoonsgegevens, en heeft het tot doel, zoals de advocaat-generaal erop heeft gewezen in punt 139 van zijn conclusie, om

het hoge niveau van deze bescherming te continueren bij doorgifte van persoonsgegevens naar een derde land.

73. Het is juist dat het begrip 'passend' in artikel 25, lid 6, van richtlijn 95/46 met zich brengt dat niet kan worden verlangd dat een derde land waarborgen voor hetzelfde beschermingsniveau als dat binnen de rechtsorde van de Unie biedt. Zoals de advocaat-generaal er echter op heeft gewezen in punt 141 van zijn conclusie, moet de uitdrukking 'passend beschermingsniveau' zo worden opgevat dat die vereist dat het derde land, op grond van zijn nationale wetgeving of zijn internationale verbintenissen, een niveau van bescherming van de grondrechten en de fundamentele vrijheden biedt dat in grote lijnen overeenkomt met het niveau dat binnen de Unie wordt gewaarborgd op grond van richtlijn 95/46, gelezen in samenhang met het Handvest. Indien een dergelijk vereiste zou ontbreken, zou dat immers in strijd zijn met de in het vorige punt genoemde doelstelling. Bovendien zou het hoge beschermingsniveau dat bij richtlijn 95/46, gelezen in samenhang met het Handvest, wordt gewaarborgd, eenvoudig kunnen omzeild door persoonsgegevens vanuit de Unie naar derde landen door te geven teneinde in die landen te worden verwerkt.

74. Uit de uitdrukkelijke bewoordingen van artikel 25, lid 6, van richtlijn 95/46 volgt dat de rechtsorde van het derde land waarop de beschikking van de Commissie ziet, waarborgen voor een passend beschermingsniveau moet bieden. Ook al kunnen de middelen waarmee dat derde land voor waarborgen voor een passend beschermingsniveau kan zorgen, anders zijn dan die welke binnen de Unie worden ingezet om voor naleving van de vereisten van deze richtlijn, gelezen in samenhang met het Handvest, te zorgen, deze middelen moeten in de praktijk niettemin doeltreffend genoeg blijken te zijn om een bescherming te bieden die in grote lijnen overeenkomt met die welke binnen de Unie wordt gewaarborgd.

75. In die omstandigheden is de Commissie bij het onderzoek van het door een derde land geboden beschermingsniveau verplicht om de inhoud van de in dat land toepasselijke regels, zoals die blijken uit de nationale wetgeving of de internationale verbintenissen, te beoordelen alsook de praktijk waarmee voor naleving van die regels moet worden gezorgd, waarbij deze instelling overeenkomstig artikel 25, lid 2, van richtlijn 95/46 alle omstandigheden die op de doorgifte van persoonsgegevens naar dat derde land van invloed zijn, in acht moet nemen.

76. Ook staat het aan de Commissie, met het oog op het feit dat het door een derde land geboden beschermingsniveau aan ontwikkelingen onderhevig kan zijn, om na de vaststelling van een beschikking krachtens artikel 25, lid 6, van richtlijn 95/46 periodiek na te gaan of de constatering dat het door het derde land in kwestie geboden beschermingsniveau passend is, nog steeds in feite en in rechte gerechtvaardigd is. Een dergelijk onderzoek dringt zich in elk geval op wanneer er aanwijzingen zijn die daarover twijfels doen ontstaan.

77. Zoals de advocaat-generaal erop heeft gewezen in de punten 134 en 135 van zijn conclusie, moet bij het onderzoek van de geldigheid van een krachtens artikel 25, lid 6, van richtlijn 95/46 vastgestelde beschikking van de Commissie, in elk geval rekening worden gehouden met gebeurtenissen die zich na de vaststelling van die beschikking hebben voorgedaan.

78. In dat verband moet worden vastgesteld dat, gelet op de belangrijke rol die de bescherming van persoonsgegevens speelt voor het fundamentele recht op bescherming van het privéleven en het grote aantal personen van wie de grondrechten zouden kunnen worden geschonden indien persoonsgegevens worden doorgegeven naar een derde land dat geen waarborgen voor een passend beschermingsniveau biedt, de beoordelingsbevoegdheid van de Commissie ten aanzien van de gepastheid van het door een derde land geboden beschermingsniveau beperkt is, zodat strikt toezicht moet worden uitgeoefend op de vereisten die uit artikel 25 van richtlijn 95/46, gelezen in samenhang met het Handvest, voortvloeien (zie naar analogie arrest *Digital Rights Ireland e.a.*, C-293/12 en C-594/12, EU:C:2014:238, punten 47 en 48).

Artikel 1 van beschikking 2000/520

79. De Commissie heeft in artikel 1, lid 1, van beschikking 2000/520 overwogen dat de beginselen in bijlage I ervan, ten uitvoer gelegd overeenkomstig de richtsnoeren in de Vaak gestelde vragen zoals vermeld in bijlage II van de beschikking (hierna: 'FAQ's'), een passend beschermingsniveau waarborgen voor de doorgifte van persoonsgegevens van de Unie naar in de Verenigde Staten gevestigde organisaties. Uit die bepaling blijkt dat zowel de beginselen als de FAQ's door het Amerikaanse ministerie van Handel zijn gepubliceerd.

80. Zoals blijkt uit artikel 1, leden 2 en 3, van die beschikking, gelezen in samenhang met FAQ 6 in bijlage II bij genoemde beschikking, onderschrijft een organisatie de veiligheidsbeginselen door middel van een systeem van zelfcertificering.

81. Hoewel het gebruik van een systeem van zelfcertificering door een derde land op zich niet in strijd is met het vereiste in artikel 25, lid 6, van richtlijn 95/46 dat 'op grond van de nationale wetgeving of de internationale verbintenissen' van dat land waarborgen voor een passend beschermingsniveau moeten worden geboden, hangt de betrouwbaarheid van een dergelijk systeem, met het oog op dat vereiste, hoofzakelijk af van de invoering van doeltreffende detectie- en controlemechanismen waarmee in de praktijk eventuele schendingen van de regels ter bescherming van de grondrechten, waaronder met name het recht op een privéleven en het recht op bescherming van persoonsgegevens, kunnen worden vastgesteld en bestraft.

82. In de onderhavige zaak zijn de veiligheidsbeginselen volgens bijlage I, tweede alinea, daarbij 'uitsluitend bedoeld om te worden gebruikt door organisaties in de Verenigde Staten die persoonsgegevens uit de Europese Unie ontvangen, om zo in aanmerking te komen voor de veilige haven en de hierdoor geboden veronderstelling

van een "passend beschermingsniveau". Deze beginselen zijn dus uitsluitend van toepassing op zelfgecertificeerde Amerikaanse organisaties die persoonsgegevens uit de Unie ontvangen, zonder dat wordt vereist dat de Amerikaanse overheidsinstanties tot naleving van die beginselen worden verplicht.

83. Voorts heeft beschikking 2000/520, volgens artikel 2 ervan, 'alleen betrekking op de gepastheid van de bescherming die in de Verenigde Staten overeenkomstig de volgens de FAQ's ten uitvoer gelegde [veiligheids]beginselen wordt geboden, teneinde aan de vereisten van artikel 25, lid 1, van richtlijn [95/46] te voldoen', zonder toereikende vaststellingen te bevatten ten aanzien van de maatregelen waarmee de Verenigde Staten, op grond van hun nationale wetgeving of hun internationale verbintenissen, waarborgen voor een passend beschermingsniveau bieden in de zin van artikel 25, lid 6, van deze richtlijn.

84. Daaraan moet worden toegevoegd dat de toepasselijkheid van die beginselen ingevolge bijlage I, vierde alinea, bij beschikking 2000/520 kan worden beperkt 'voor zover dit nodig is om aan de eisen van de nationale veiligheid, het algemeen belang en rechtshandhaving te voldoen' alsmede door 'wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen of rechtspraak die tegenstrijdige verplichtingen of uitdrukkelijke machtigingen scheppen, mits een organisatie die van een dergelijke machtiging gebruikmaakt, kan aantonen dat de niet-naleving van de beginselen beperkt is tot de mate die nodig is om de met de machtiging beoogde hogere legitieme belangen te waarborgen'.

85. In dat verband is in bijlage IV, B, bij beschikking 2000/520 op het punt van de beperkingen ten aanzien van de toepasselijkheid van de veiligheidsbeginselen benadrukt dat '[h]et [...] duidelijk [is] dat, indien de wetgeving van de Verenigde Staten een tegenstrijdige verplichting oplegt, organisaties uit dat land de wet in acht moeten nemen, ongeacht of ze aan de veilige haven deelnemen of niet'.

86. In beschikking 2000/520 is dus de voorrang van 'de eisen van de nationale veiligheid, het algemeen belang en [de] rechtshandhaving' van de Verenigde Staten boven de veiligheidsbeginselen vastgelegd. Op grond van die voorrang zijn de zelfgecertificeerde Amerikaanse organisaties die persoonsgegevens vanuit de Unie ontvangen, verplicht om zonder beperking van die beginselen af te wijken wanneer laatstgenoemde en deze vereisten tegenstrijdig zijn en de beginselen dus met die vereisten onverenigbaar zijn.

87. Gelet op de algemene aard van de afwijking in bijlage I, vierde alinea, bij beschikking 2000/520, maakt deze het mogelijk dat op grond van de eisen van de nationale veiligheid en het algemeen belang of de nationale wetgeving van de Verenigde Staten een inmenging plaatsvindt in de grondrechten van de personen van wie de persoonsgegevens vanuit de Unie naar de Verenigde Staten zijn of zouden kunnen worden doorgegeven. In dat verband is het voor de vaststelling van een inmenging in het grondrecht op eerbiediging van het privéleven van weinig belang of de gegevens betreffende het privéleven al dan niet

gevoelig zijn en of de betrokkenen door die inmenging enig nadeel hebben ondervonden (arrest *Digital Rights Ireland e.a.*, C-293/12 en C-594/12, EU:C:2014:238, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

88. Bovendien is in beschikking 2000/520 geen enkele vaststelling gedaan ten aanzien van de vraag of er in de Verenigde Staten overheidsregels bestaan ter beperking van dergelijke inmengingen in de grondrechten van de personen van wie de gegevens vanuit de Unie naar de Verenigde Staten worden doorgegeven, waarbij geldt dat de overheidsinstanties van dat land tot een dergelijke inmenging mogen overgegaan wanneer zij legitieme doelstellingen, zoals de nationale veiligheid, nastreven.

89. Daarbij komt het feit dat beschikking 2000/520 niets vermeldt over de vraag of er effectieve rechtsbescherming tegen dat soort inmengingen bestaat. Zoals de advocaat-generaal erop heeft gewezen in de punten 204 tot en met 206 van zijn conclusie gaan de particuliere klachtenprocedures en de procedures bij de Federal Trade Commission, waarvan de respectieve bevoegdheden met name zijn omschreven in FAQ 11 in bijlage II bij die beschikking, niet verder dan handelsgeschillen over de naleving van de veiligheidsbeginselen door de Amerikaanse ondernemingen en kunnen zij niet worden gebruikt in het kader van geschillen over de rechtmatigheid van inmengingen in de grondrechten als gevolg van maatregelen die van de staat afkomstig zijn.

90. Voor de voorafgaande analyse van beschikking 2000/520 kan bovendien steun worden gevonden in de door de Commissie zelf verrichte beoordeling van de situatie na de uitvoering van deze beschikking. Zoals vastgesteld in met name de punten 2 en 3.2 van mededeling COM(2013) 846 final en de punten 7.1, 7.2 en 8 van mededeling COM(2013) 847 final, die in de punten 13 tot en met 16 en 22, 23 en 25 van dit arrest zijn weergegeven, heeft deze instelling vastgesteld dat de Amerikaanse autoriteiten zich toegang konden verschaffen tot de vanuit de lidstaten doorgegeven persoonsgegevens en deze konden verwerken op een wijze die met name onverenigbaar is met de doelstellingen waarvoor zij werden doorgegeven en verder ging dan strikt noodzakelijk was voor en evenredig was aan de bescherming van de nationale veiligheid. Ook heeft de Commissie vastgesteld dat er voor de betrokkenen geen administratieve of gerechtelijke beroepsmogelijkheden waren om toegang tot de hen betreffende gegevens te verkrijgen of om deze in voorkomend geval te doen rectificeren of wissen.

91. Wat het binnen de Unie gewaarborgde niveau van bescherming van de grondrechten en fundamentele vrijheden betreft, moet een regeling van de Unie die een inmenging in de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest gewaarborgde grondrechten met zich brengt, volgens vaste rechtspraak van het Hof duidelijke en precieze regels betreffende de draagwijdte en de toepassing van een maatregel bevatten en minimale vereisten opleggen, zodat de personen van wie de persoonsgegevens aan de orde zijn, over voldoende garanties beschikken dat hun gegevens doeltreffend worden beschermd tegen het risico van misbruik en tegen elke onrechtmatige raadpleging en elk

onrechtmatig gebruik van deze gegevens. De noodzaak om over dergelijke garanties te beschikken is des te groter wanneer de persoonsgegevens automatisch worden verwerkt en er een aanzienlijk risico bestaat dat deze gegevens op onrechtmatige wijze zullen worden geraadpleegd (arrest *Digital Rights Ireland e.a.*, C-293/12 en C-594/12, EU:C:2014:238, punten 54 en 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

92. Voorts, en bovenal, vereist de bescherming van het grondrecht op eerbiediging van het privéleven op het niveau van de Unie dat de uitzonderingen op de bescherming van persoonsgegevens en de beperkingen ervan binnen de grenzen van het strikt noodzakelijke blijven (arrest *Digital Rights Ireland e.a.*, C-293/12 en C-594/12, EU:C:2014:238, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

93. Niet beperkt tot het strikt noodzakelijke is dan ook een regeling die algemeen toestaat dat alle persoonsgegevens van alle personen van wie de gegevens vanuit de Unie naar de Verenigde Staten worden doorgegeven, worden bewaard, zonder dat enig onderscheid wordt gemaakt, enige beperking wordt gesteld of enige uitzondering wordt gemaakt op basis van het nagestreefde doel en zonder dat wordt voorzien in een objectief criterium ter begrenzing van de toegang van de bevoegde nationale autoriteiten tot de gegevens en het latere gebruik ervan voor specifieke doeleinden, die strikt beperkt zijn en als rechtvaardiging kunnen dienen voor de inmenging als gevolg van zowel de toegang tot als het gebruik van deze gegevens [zie in die zin, aangaande richtlijn 2006/24/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 betreffende de bewaring van gegevens die zijn gegenereerd of verwerkt in verband met het aanbieden van openbaar beschikbare elektronische communicatiediensten of van openbare communicatienetwerken en tot wijziging van richtlijn 2002/58/EG (PB L 105, blz. 54), arrest *Digital Rights Ireland e.a.*, C-293/12 en C-594/12, EU:C:2014:238, punten 57-61].

94. Meer bepaald moet een regeling op grond waarvan de autoriteiten veralgemeend toegang kunnen krijgen tot de inhoud van elektronische communicatie worden beschouwd als een aantasting van de wezenlijke inhoud van het grondrecht op eerbiediging van het privéleven zoals door artikel 7 van het Handvest gewaarborgd (zie in die zin arrest *Digital Rights Ireland e.a.*, C-293/12 en C-594/12, EU:C:2014:238, punt 39).

95. Evenzeer eerbiedigt een regeling die niet in enige beroepsmogelijkheid voor de justitiabele voorziet om toegang tot de hem betreffende persoonsgegevens te verkrijgen, of rectificatie of verwijdering van die gegevens, de wezenlijke inhoud van het grondrecht op een effectieve voorziening in rechte zoals neergelegd in artikel 47 van het Handvest niet. Artikel 47, eerste alinea, van het Handvest schrijft immers voor dat eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, recht heeft op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden. Dat effectieve rechterlijke toetsing bestaat om de naleving van de bepalingen van Unierecht

te verzekeren, is inherent aan het bestaan van een rechtsstaat (zie in die zin arresten *Les Verts/Parlement*, 294/83, EU:C:1986:166, punt 23; *Johnston*, 222/84, EU:C:1986:206, punten 18 en 19; *Heylens e.a.*, 222/86, EU:C:1987:442, punt 14, en *UGT-Rioja e.a.*, C-428/06-C-434/06, EU:C:2008:488, punt 80).

96. Zoals in met name de punten 71, 73 en 74 van dit arrest is vastgesteld, is voor de vaststelling van een beschikking krachtens artikel 25, lid 6, van richtlijn 95/46 door de Commissie vereist dat naar behoren met redenen omkleed door deze instelling wordt vastgesteld dat het derde land in kwestie, op grond van zijn nationale wetgeving of zijn internationale verbintenissen, daadwerkelijk waarborgen biedt voor een niveau van bescherming van de grondrechten dat in grote lijnen overeenkomt met dat binnen de rechtsorde van de Unie, zoals dat met name blijkt uit de voorafgaande punten van dit arrest.

97. Er dient echter op te worden gewezen dat de Commissie in beschikking 2000/520 niet heeft vermeld dat de Verenigde Staten daadwerkelijk op grond van hun nationale wetgeving of hun internationale verbintenissen 'waarborgen bieden' voor een passend beschermingsniveau.

98. Bijgevolg, en zonder dat de veiligheidsbeginselen op hun inhoud hoeven te worden onderzocht, moet de conclusie luiden dat artikel 1 van die beschikking niet de vereisten van artikel 25, lid 6, van richtlijn 95/46, gelezen in samenhang met het Handvest, in acht neemt, zodat dit ongeldig is.

Artikel 3 van beschikking 2000/520

99. Uit hetgeen is uiteengezet in de punten 53, 57 en 63 van dit arrest blijkt dat de nationale toezichthoudende autoriteiten naar de maatstaven van artikel 28 van richtlijn 95/46, met name gelezen in samenhang met artikel 8 van het Handvest, elk verzoek met betrekking tot de bescherming van de rechten en vrijheden van een persoon in verband met de verwerking van op hem betrekking hebbende persoonsgegevens, in volledige onafhankelijkheid moeten kunnen onderzoeken. Dat geldt in het bijzonder wanneer die persoon in een dergelijk verzoek vragen opwerpt ten aanzien van de verenigbaarheid van een krachtens artikel 25, lid 6, van deze richtlijn vastgestelde beschikking van de Commissie met de bescherming van het privéleven en de grondrechten en fundamentele vrijheden van personen.

100. In artikel 3, lid 1, eerste alinea, van beschikking 2000/520 is evenwel in een specifieke regeling voorzien voor de bevoegdheden waarover de nationale toezichthoudende autoriteiten beschikken wanneer de Commissie constatering ten aanzien van het passende beschermingsniveau in de zin van artikel 25 van richtlijn 95/46 doet.

101. Volgens deze bepaling kunnen deze autoriteiten '[o]nverminderd hun bevoegdheden om maatregelen te nemen in verband met de naleving van nationale bepalingen die op grond van andere bepalingen dan artikel 25 van richtlijn [95/46] zijn vastgesteld, [...] van hun [...] bevoegdheden gebruikmaken om gegevensstromen naar

een organisatie die [...] de [...] beginselen [van beschikking 2000/520] heeft onderschreven, op te schorten', zulks onder restrictieve voorwaarden die een hoge drempel voor interventie opwerpen. Hoewel deze bepaling geen afbreuk doet aan de bevoegdheden van deze autoriteiten om maatregelen te nemen om de naleving van de krachtens deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen te verzekeren, sluit zij echter voor genoemde autoriteiten de mogelijkheid uit om maatregelen te nemen om de naleving van artikel 25 van deze richtlijn te verzekeren.

102. Artikel 3, lid 1, eerste alinea, van beschikking 2000/520 moet dus zodanig worden opgevat dat daarmee aan de nationale toezichthoudende autoriteiten de bevoegdheden worden ontnomen die zij aan artikel 28 van richtlijn 95/46 ontnemen wanneer een persoon in het kader van een verzoek op grond van die bepaling gegevens aanvoert, die twijfel kan doen ontstaan over de verenigbaarheid met de bescherming van het privéleven en de grondrechten en fundamentele vrijheden van personen, van een beschikking van de Commissie waarbij op grond van artikel 25, lid 6, van deze richtlijn is geconstateerd dat een derde land waarborgen voor een passend beschermingsniveau biedt.

103. De uitvoerende bevoegdheid die de Uniewetgever aan de Commissie heeft toegekend bij artikel 25, lid 6, van richtlijn 95/46, verleent die instelling niet de bevoegdheid om de in het vorige punt bedoelde bevoegdheden van de nationale toezichthoudende autoriteiten in te perken.

104. In die omstandigheden moet worden geconstateerd dat de Commissie met de vaststelling van artikel 3 van beschikking 2000/520 de grenzen heeft overschreden van de bevoegdheid die haar bij artikel 25, lid 6, van richtlijn 95/46, gelezen in samenhang met het Handvest, is toegekend, zodat dit ongeldig is.

105. Aangezien de artikelen 1 en 3 van beschikking 2000/520 onlosmakelijk verbonden zijn met de artikelen 2 en 4 en met de bijlagen daarbij, heeft hun ongeldigheid tot gevolg dat de geldigheid van deze beschikking in haar geheel is aangetast.

106. Gelet op een en ander moet de conclusie luiden dat beschikking 2000/520 ongeldig is.

Kosten

107. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

NOOT

Weinig zaken van het Europees Hof krijgen zoveel aandacht als de *Schrems*-zaak. Max Schrems, een Oostenrijkse student, wist het Ierse High Court zover te krijgen dat prejudiciële vragen werden gesteld over het zogenaamde

‘Safe Harbor’-systeem. Op grond van dit ‘veilige-haven’-systeem kunnen persoonsgegevens worden uitgewisseld tussen Europa en de Verenigde Staten. Het betreft een nadere invulling van de algemene Europese privacyregulering zoals neergelegd in Richtlijn 95/46 (‘Privacyrichtlijn’). Op basis van artikel 25 van deze richtlijn kunnen persoonsgegevens buiten Europa worden verwerkt wanneer het betreffende land ‘een passend beschermingsniveau waarborgt’. Het is aan de Europese Commissie om vast te stellen of van een dergelijk beschermingsniveau sprake is, hetgeen leidt tot een ‘adequacy-decision’. Voor wat betreft de Verenigde Staten is een en ander terug te vinden in een commissiebeschikking genummerd 2000/520/EG (*PbEG* 2000, L 215, 25 augustus 2000). Bedrijven kunnen vervolgens de uitgangspunten van deze beslissing onderschrijven (‘zelfcertificatie’) en vervolgens – met inachtneming van deze uitgangspunten – zonder verdere beperkingen persoonsgegevens afkomstig uit de Europese Unie in de Verenigde Staten verwerken. Meer dan 4000 bedrijven, waaronder alle grote internetbedrijven zoals Facebook en Google, onderschreven het Safe Harbor-regime.

Schrems – via de prejudiciële vragen van het High Court – stelt aan de orde dat het geboden beschermingsniveau niet voldoet en in het bijzonder strijdig is met artikel 7, 8 en 47 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (het Handvest). In deze artikelen zijn privacy (artikel 7) en de bescherming van persoonsgegevens (artikel 8) geregeld. Via artikel 47 wordt gewaarborgd dat bij schending van deze rechten eenieder aanspraak heeft op een doeltreffende voorziening in rechte.

Over de uitspraak zijn niet alleen veel noten en commentaren verschenen,¹ maar de problematiek maakt in een bredere context bijvoorbeeld ook deel uit van een recent verdedigd proefschrift². Deze noot beperkt zich tot een aantal observaties die met name vanuit het perspectief van de consument van belang zijn.

De *Schrems*-zaak, mede in navolging van andere (met name de in deze context relevante *Dataretentie*-zaak: HvJ EU 8 april 2014, gevoegde zaken C-293/12 en C-594/12),³ onderstreept de realiteit van het Handvest. Volgens sommigen ooit opgesteld om cosmetische redenen (ook de EU moest een soort van grondwet hebben), is sinds 2009 het Handvest integraal onderdeel van de Europese rechtsorde en daarmee volledig toetsbaar door het Hof (ingevolge de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009). Dit is van groot belang, zeker waar het de positie van de burger/consument betreft, want hiermee beschikt de Europese Unie over een eigen normatief kader. Weliswaar zijn grondbeginselen zoals de bescherming van persoonsgegevens ook in het Unieverdrag terug te vinden (artikel 16 VWEU), maar veel ‘secundaire’ instrumenten zoals richtlijnen en verordeningen zijn vaak toonbeelden van politiek pragmatisme.

Compromissen zijn belangrijker dan het zeker stellen van het onderliggende normatieve kader, zo lijkt het oordeel van het Hof te bevestigen. Immers, het Hof neemt de krachtige beslissing om de beschikking van de Europese Commissie eenvoudig ongeldig te verklaren (‘beschikking 2000/520 is ongeldig’). Eerder deed het Hof in de *Dataretentie*-zaak hetzelfde met de richtlijn die allerlei verplichtingen introduceerde tot het ongebreideld verzamelen van gegevens. Het ongeldig verklaren van instrumenten betekent simpelweg dat Raad, Commissie en Parlement hun werk niet goed hebben gedaan. In een tijd waar er veel kritiek is op ‘Brussel’, houdt het Hof de rug recht en geeft daarmee tegelijkertijd aan dat burgers via het Hof daadwerkelijke bescherming kan worden geboden.

Een tweede belangrijk consumentenaspect betreft de rol van de onafhankelijke toezichthouders (in Nederland de Autoriteit Persoonsgegevens, voorheen College bescherming persoonsgegevens (CBP) genaamd). Artikel 8 Handvest bepaalt in lid 3 dat een onafhankelijke autoriteit toeziet op de naleving van het normatieve kader ten aanzien van de bescherming van persoonsgegevens (hetzelfde uitgangspunt is terug te vinden in artikel 16.4 VWEU). In artikel 28 Privacyrichtlijn is het fenomeen van onafhankelijk toezicht verder uitgewerkt. De autoriteit is belast met het toezicht op haar grondgebied inzake de uitvoering van de richtlijn. Zij dient onder meer volledig onafhankelijk te zijn en over ruime bevoegdheden te beschikken. In diverse eerdere beslissingen is door het Hof aangegeven wat onder onafhankelijk toezicht moet worden verstaan (zie Hijmans, p. 312-316). Het Hof hecht grote waarde aan onafhankelijkheid en wees onder meer Duitsland en Oostenrijk terecht. Mijns inziens moet tussen de regels door in dit arrest worden gelezen dat het Hof enigszins kritisch is over het functioneren van onafhankelijke autoriteiten. Het was in de onderliggende zaak immers niet de autoriteit die aan bel trok, maar zij weigerde juist dat te doen. Waarschijnlijk is dat de reden waarom het Hof buiten twijfel stelt dat de nationale autoriteit bevoegd is om na te gaan of bij een doorgifte van persoonsgegevens naar een derde land de geldende regels worden nageleefd. Dit is dus niet een uitsluitende bevoegdheid van de autoriteit van de lidstaat waarin zich een bedrijf heeft gevestigd, zoals in deze zaak is betoogd. Wanneer de Europese Commissie via de artikel 25-procedure heeft vastgesteld dat het algemene beschermingsniveau in een land voldoende is, kan een autoriteit geen maatregelen nemen die hiermee in strijd zijn. Maar dat laat onverlet de verplichtingen die de autoriteit heeft om te onderzoeken of de concrete doorgifte van gegevens in overeenstemming is met de Privacyrichtlijn. Tegen een daaropvolgende beslissing van de autoriteit kan de burger weer in beroep bij de nationale rechter. Dat de nationale autoriteit aldus verplicht is om de bescherming van de nationale burgers/consumenten te waarborgen – ongeacht waar het betrokken bedrijf is gevestigd – sluit aan bij eerdere

1. O.a. *P&I* 2015, afl. 6, p. 222-224, m.nt. D. Dimitrova; *Mediaforum* 2015, afl. 7, p. 275-287, m.nt. W. Steenbruggen, S. van Harten en B.J. Drijber; *Computerrecht* 2016, afl. 1, p. 25-36, m.nt. G. Fruy.
 2. H. Hijmans, *The European Union as a Constitutional Guardian of Internet Privacy and Data Protection: the Story of Article 16 TFEU*, VUB/UvA, 5 februari 2016 (<http://dare.uva.nl/search?identifier=511969>).
 3. In deze zaak verklaarde het Hof een richtlijn ongeldig die telecommunicatieaanbieders verplichtte tot het grootschalig verzamelen van persoonsgegevens voor opsporingsdoeleinden.

jurisprudentie en is recent opnieuw bevestigd in de beslissing van het Hof in de *Weltimmo*-zaak (HvJ EU 1 oktober 2015, C-230/14).

Om te komen tot het oordeel dat de beschikking van de Europese Commissie ongeldig is, moet het Hof vaststellen dat het beschermingsniveau zoals aangeduid in de beschikking niet voldoende passend is. Een passend beschermingsniveau is niet gelijk aan hetzelfde beschermingsniveau, zo oordeelt het Hof, maar tegelijkertijd wordt vastgesteld dat vele waarborgen ontbreken. Zo is er in de beschikking van de Europese Commissie geen toezicht in de VS geregeld en zijn er geen beperkingen voor het gebruik van de persoonsgegevens in het kader van het algemeen belang en de nationale veiligheid (beide zijn toegelaten beperkingsgronden). Evenmin zegt de beschikking wat over de effectieve rechtsbescherming bij dit soort inmengingen. Het Hof laat niet na om nog even subtiel te impliceren – mijn interpretatie – dat de Europese Commissie zichzelf in de voet heeft geschoten door in de nasleep van de Snowden-onthullingen in eigen documenten uitgebreid de tekortkomingen van Safe Harbor aan te geven (mededelingen COM(2013)846 final en COM(2013)847 final). Gezien de vele gaten die worden geconstateerd heeft het Hof weinig moeite om te komen tot ongeldigverklaring.

Met het wegvallen van de Safe Harbor-beschikking is de vraag aan de orde of de belangen van burgers op andere wijze beschermd worden bij de uitwisseling van persoonsgegevens. In het privacyrecht zijn er gereguleerde instrumenten zoals Standard Contractual Clauses (SCC's) en Binding Corporate Rules (BCR's) die de verwerking van persoonsgegevens mogelijk maken. Het valt buiten deze noot om uitgebreid op beide in te gaan. Dat hoeft ook niet omdat ze nimmer een volwaardig alternatief kunnen bieden voor bijvoorbeeld het geconstateerde gebrek inzake een exceptie voor het algemeen belang of de nationale veiligheid. Een goed kader voor het verwerken van persoonsgegevens door overheden kan alleen tussen die overheden worden opgelost en gaat de mogelijkheden van bedrijven of toezichthoudende autoriteiten te buiten.

Onder druk van de omstandigheden hebben de Amerikaanse overheid en de Europese Commissie een alternatief kader ontwikkeld, het zogenaamde 'Privacy Shield' (zie o.a. persbericht Europese Commissie nr. IP/16/433 d.d. 29 februari 2016 en daarin aangegeven onderliggende documenten). Dit alternatief is momenteel onderwerp van discussie met onder meer de lidstaten, de toezichthoudende autoriteiten zoals verenigd in de Artikel 29 Werkgroep en het Europees Parlement. De bedoeling is dat een definitief akkoord wordt bereikt rond de zomer 2016. Er worden de nodige verbeteringen voorgesteld met betrekking tot de rechtsbescherming, zoals de introductie van een klachtenrecht. De rechtspositie van Europese burgers kan verder worden versterkt wanneer in de Verenigde Staten daartoe strekkende wetgeving wordt aangenomen (de zogenaamde 'Judicial Redress Act').⁴ Het gebruik van gegevens door overheden/veiligheidsdiensten wordt in de Privacy Shield-afspraken geadresseerd via het instellen van een onafhankelijke 'ombudsman' die

klachten in ontvangst kan nemen. Onduidelijk is wat er precies gebeurt met de klachten. Verder wordt door de Amerikaanse overheid aangegeven dat sinds de Snowden-onthullingen het Amerikaanse systeem van toezicht is aangescherpt en de situatie niet meer vergelijkbaar is met die uit het Snowden-tijdperk.

Waar het erop lijkt dat met het Privacy Shield de waarborgen voor commercieel gebruik van persoonsgegevens van Europese burgers zijn verbeterd, is nog veel onduidelijk over de geboden oplossing voor overheidsgebruik. Het Europees Hof heeft in de *Dataretentie*- en de *Schrems*-zaak een kritisch en strikt toetsingskader geformuleerd, waarvan bijvoorbeeld onafhankelijk voorafgaand toezicht en het kunnen treffen van concrete maatregelen zoals het beëindigen van activiteiten deel uitmaken. Uit de overgelegde teksten blijkt onvoldoende dat aan de vereisten van het Hof wordt voldaan: een systematische analyse van de voorstellen in het licht van de jurisprudentie ontbreekt.

Het oordeel van het Hof is duidelijk winst voor de burger/consument. Velen zullen zich kunnen identificeren met Max Schrems als de Robin Hood die strijdt tegen ongebreidelde uitwisseling van persoonsgegevens. Het Hof heeft duidelijke grenzen gesteld aan politiek opportunisme en de Europese instellingen op hun plaats gezet. Fundamentele rechten kunnen niet meer genegeerd worden in een rechtsorde die niet langer gaat over de handel in kolen en staal. Maar ook zullen de onafhankelijke nationale autoriteiten de rol moeten gaan waarmaken die het Hof hun toebedeelt als daadwerkelijke beschermers van de belangen van individuele burgers.

Prof. dr. N.A.N.M. van Eijk

4. www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/1428.