

85

Het verzamelen van persoonsgegevens door leden van een geloofsgemeenschap in het kader van een van-huis-tot-huisverkoop

Hof van Justitie EU
 10 juli 2018, C-25/17, ECLI:EU:C:2018:551
 (Lenaerts, Tizzano, Silva de Lapuerta, Von Danwitz, Da Cruz Vilaça, Malenovský, Levits (Kamerpresident), Vajda (Kamerpresident), Borg Barthet, Bonichot, Arabadjiev, Rodin, Biltgen, Jürimäe, Lycourgos)
 Noot Mr. J.G. Reus

Jehova's getuigen arrest. Verwerking voor uitsluitend persoonlijke doeleinden. Het begrip 'bestand'. Gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijke.

[Richtlijn 95/46/EG art. 1, 2, 3; Henkilötietolaki (523/1999) par. 2, 3, 44; Handvest EU art. 10]

Het Hof beantwoordt eerst de prejudiciële vraag of het verzamelen van persoonsgegevens door leden van een geloofsgemeenschap in het kader van een van-huis-tot-huisverkoop en de latere verwerking van die gegevens onder de werkingssfeer van Richtlijn 95/46/EG valt. Daarbij wordt art. 3 lid 2 van de richtlijn, gelezen tegen de achtergrond van art. 10 Handvest. De uitzondering van art. 3 lid 2, eerste streepje, is niet van toepassing omdat een dergelijke verzameling van persoonsgegevens geen activiteit van overheidsdiensten is, maar uitsluitend gedaan worden in het kader van de geloofsbeleving van particulieren. Daarnaast is art. 3 lid 2, tweede streepje, ook niet van toepassing omdat deze uitzondering ziet op de verwerking van persoonsgegevens die door een natuurlijke persoon uitsluitend voor persoonlijke of huishoudelijke doeleinden wordt verricht. Wanneer een gegevensverzameling erin bestaat om voor een onbepaald aantal personen toegankelijk te worden gemaakt of de openbare ruimte bestrijkt, is deze uitzondering niet van toepassing. In casu worden persoonsgegevens ver-

zameld om het geloof te verkondigen aan personen die niet tot het gezin van de leden-verkondigers behoren. Deze gegevens worden doorgespeeld aan de gemeenten van de gemeenschap die lijsten bijhouden van personen die in het vervolg geen bezoek meer willen ontvangen. Derhalve is de uitzondering niet van toepassing.

Het Hof geeft vervolgens uitleg over het begrip 'bestand' dat relevant is bij handmatige verwerking van persoonsgegevens (art. 2 onder c). Aan dit begrip komt volgens het Hof een ruime omschrijving toe. De inhoud van het bestand moet gestructureerd zijn. Dit gebeurt aan de hand van 'persoonscriteria'. Het Hof stelt dat dit vereiste enkel beoogt ervoor te zorgen dat de persoonsgegevens makkelijk kunnen worden teruggevonden. Het is niet nodig dat de gegevens zijn opgenomen op steekkaarten, op lijsten of in een ander ordeningssysteem. In het onderhavige geval worden de verzamelde persoonsgegevens verzameld op basis van een verdeling in geografische sectoren om later als geheugensteun te kunnen gebruiken bij een bezoek aan reeds bezochte personen. Zij omvatten niet alleen de inhoud van gesprekken, maar ook de naam en adres van die persoon. Daarnaast wordt deze informatie gebruikt voor het opstellen voor door de gemeenten van de gemeenschap beheerde lijsten van personen die geen bezoek meer wensen te ontvangen. Deze omstandigheden maken dat er sprake is van een 'bestand' in de zin van de richtlijn.

Vervolgens buigt het Hof zich over de vraag of art. 2 onder d van de richtlijn in die zin moet worden uitgelegd dat een geloofsgemeenschap samen met haar leden-verkondigers kan worden beschouwd als verantwoordelijke voor de verwerking van de persoonsgegevens die laatstgenoemden verrichten in het kader van een door de gemeenschap georganiseerde, gecoördineerde en aangemoedigde van huis-tot-huisverkoop. Daarnaast is het de vraag of het nodig is dat die gemeenschap toegang heeft tot die gegevens of dat wordt aangetoond dat zij haar leden schriftelijke richtsnoeren of instructies voor die verwerking heeft gegeven. Alleen de verantwoordelijkheid van de gemeenschap wordt betwist. Op grond van de richtlijn kan worden geoordeeld dat het voor de vaststelling van het doel en van de middelen van de verwerking het niet nodig is dat wordt aangetoond dat hiervoor schriftelijke richtsnoeren of instructies worden gegeven. Daarnaast is toegang tot deze gegevens ook niet ver-

eist. Het is enkel nodig dat een natuurlijke persoon of een rechtspersoon invloed uitoefent op de verwerking van deze gegevens om aangemerkt te kunnen worden als verantwoordelijke. Op grond van de (bovenstaande) omstandigheden komt het Hof tot de conclusie dat de gemeenschap van Jehova's getuigen haar leden-verkondigers aanmoedigt om in het kader van hun verkondigingactiviteiten persoonsgegevens te verwerken. Dit is voldoende om haar, samen met haar leden-verkondigers, als verantwoordelijke aan te merken voor deze verwerking van persoonsgegevens.

Tietosuojavaltuutettu

Arrest

1. Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 2, onder c) en d), en artikel 3 van 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 (PB 1995, L 281, blz. 31), gelezen tegen de achtergrond van artikel 10, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: "Handvest").

2. Dit verzoek is ingediend in het kader van een procedure ingesteld door de tietosuojavaltuutettu (toezichthouder voor gegevensbescherming, Finland) over de rechtmatigheid van een besluit van de tietosuojalautakunta (commissie gegevensbescherming, Finland) waarbij aan de Jehovan todistajat – uskonnollinen yhdyskunta (geloofs-gemeenschap van Jehova's getuigen; hierna: "gemeenschap van Jehova's getuigen") werd verboden, in het kader van haar van-huis-tot-huis-verkondiging persoonsgegevens te verzamelen en te verwerken zonder de in de Finse wettelijke regeling betreffende de verwerking van persoonsgegevens gestelde voorwaarden in acht te nemen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3. In de overwegingen 10, 12, 15, 26 en 27 van richtlijn 95/46 staat:

[...]
[...]
[...]
[...]

4. Artikel 1, lid 1, van richtlijn 95/46 luidt als volgt:

[...]

5. Artikel 2 van deze richtlijn bepaalt:

[...]

6. Artikel 3 van deze richtlijn luidt als volgt:

[...]

Fins recht

7. Richtlijn 95/46 is in Fins recht omgezet bij de henkilötietolaki (523/1999) [wet betreffende de persoonsgegevens (523/1999); hierna: "wet nr. 523/1999"].

8 In § 2, "Soveltamisala" (werkingssfeer), tweede en derde alinea, van deze wet wordt bepaald:

[...]

9. § 3, lid 3, van wet nr. 523/1999 omschrijft het "bestand van persoonsgegevens" als "een geheel van persoonsgegevens die op grond van het doel ervan gegroepeerde informatie vormen, geheel of gedeeltelijk door middel van een geautomatiseerd procedé worden verwerkt, of worden geordend door middel van steekkaarten, lijsten of een ander vergelijkbaar ordeningssysteem waarmee de gegevens over een persoon gemakkelijk en zonder onevenredige kosten kunnen worden teruggevonden".

10. Volgens § 44 van deze wet kan de commissie gegevensbescherming op verzoek van de toezichthouder voor gegevensbescherming de verwerking van persoonsgegevens die in strijd met deze wet of met de op grond daarvan uitgevaardigde regels en voorschriften wordt verricht, verbieden en de betrokkenen een termijn geven om een einde te maken aan de vastgestelde onrechtmatigheid of nalatigheid.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

11. Op 17 september 2013 heeft de commissie gegevensbescherming op verzoek van de toezichthouder voor gegevensbescherming de gemeenschap van Jehova's getuigen verboden, in het kader van de van-huis-tot-huisverkondiging door haar leden persoonsgegevens te verzamelen of te verwerken zonder de wettelijke voorwaarden voor de verwerking van dergelijke gegevens, die met name zijn neergelegd in de §§ 8 en 12 van wet nr. 523/1999, in acht te nemen. Bovendien heeft de commissie gegevensbescherming op grond van § 44, lid 2, van deze wet deze gemeenschap gelast, ervoor te zorgen dat binnen een termijn van zes maanden geen persoonsgegevens meer

voor de doelstellingen van deze gemeenschap worden verzameld zonder dat die voorwaarden in acht worden genomen.

12. In de motivering van haar besluit heeft de commissie gegevensbescherming geoordeeld dat het verzamelen van de betrokken gegevens door de leden van de gemeenschap van Jehova's getuigen een verwerking van persoonsgegevens in de zin van die wet vormde, en dat deze gemeenschap en haar leden gezamenlijk de voor deze verwerking verantwoordelijken waren.

13. De gemeenschap van Jehova's getuigen heeft tegen dit besluit beroep ingesteld bij de Helsingin hallinto-oikeus (bestuursrechter in eerste aanleg Helsinki, Finland). Bij vonnis van 18 december 2014 heeft deze rechterlijke instantie dit besluit nietig verklaard met name op grond dat de gemeenschap van Jehova's getuigen niet in de zin van wet nr. 523/1999 verantwoordelijk was voor de verwerking van persoonsgegevens, en dat de activiteit van deze gemeenschap geen onrechtmatige verwerking van dergelijke gegevens vormde.

14. De toezichthouder voor gegevensbescherming is tegen dit vonnis opgekomen bij de Korkein hallinto-oikeus (hoogste bestuursrechter, Finland).

15. Volgens de vaststellingen van deze rechterlijke instantie maken de leden van de gemeenschap van Jehova's getuigen in het kader van hun van-huis-tot-huisverklondiging aantekeningen over de bezoeken die zij hebben gebracht aan personen die zichzelf of die gemeenschap niet kennen. Deze gegevens zouden onder meer de naam en het adres van de aan huis benaderde personen alsmede informatie over de geloofsovertuiging of de gezinssituatie van deze personen kunnen omvatten. Deze gegevens zouden worden verzameld als geheugensteun om gemakkelijk te kunnen worden teruggevonden voor een eventueel later bezoek, zonder dat de betrokken personen daarmee hebben ingestemd of daarvan op de hoogte zijn gebracht.

16. Volgens de vaststellingen van de verwijzende rechterlijke instantie heeft de gemeenschap van Jehova's getuigen haar leden richtsnoeren gegeven voor het maken van dergelijke aantekeningen en zijn deze richtsnoeren terug te vinden in ten minste één van de aan de verkondigingsactiviteit gewijde tijdschriften van deze gemeenschap. Deze gemeenschap en de gemeenten die ervan afhangen, zouden de van-huis-tot-huisverklondiging door hun leden organiseren en coördineren, met

name door het opstellen van kaarten aan de hand waarvan sectoren worden verdeeld tussen de leden die de van-huis-tot-huisverklondiging verrichten, en door steekkaarten bij te houden over de verkondigers en over het aantal publicaties van de gemeenschap dat dezen hebben verspreid. Bovendien zouden de gemeenten van de gemeenschap van Jehova's getuigen een lijst bijhouden van de personen die te kennen hebben gegeven dat zij geen bezoek van de leden-verkondigers meer wensen te ontvangen, en de op deze lijst, de zogenoemde "verbodsjijst", voorkomende persoonsgegevens zouden door de leden van de gemeenschap worden gebruikt. Ten slotte zou de gemeenschap van Jehova's getuigen haar leden in het verleden formulieren ter beschikking hebben gesteld voor het verzamelen van die gegevens tijdens hun verkondigingsactiviteit. Het gebruik van deze formulieren zou echter zijn opgegeven ten gevolge op een aanbeveling van de toezichthouder voor gegevensbescherming.

17. De verwijzende rechterlijke instantie wijst erop dat de gemeenschap van Jehova's getuigen naar eigen zeggen van haar leden-verkondigers niet eist dat zij gegevens verzamelen, en ingeval een dergelijke verzameling van gegevens toch plaatsvindt, de aard van de gemaakte aantekeningen, die overigens slechts informele persoonlijke aantekeningen zijn, niet kent en evenmin weet welke leden-verkondigers de gegevens hebben verzameld.

18. Met betrekking tot de noodzaak van het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing is de Korkein hallinto-oikeus van oordeel dat bij de behandeling van het hoofdgeding rekening dient te worden gehouden met, enerzijds, het recht op bescherming van het privéleven en het recht op bescherming van de persoonsgegevens en, anderzijds, de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van vereniging, die zowel door het Handvest en het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden als door de Finse grondwet worden gewaarborgd.

19. De verwijzende rechterlijke instantie neigt tot de opvatting dat de van-huis-tot-huisverklondiging door de leden van een geloofsgemeenschap, zoals de gemeenschap van Jehova's getuigen, niet valt onder de activiteiten die op grond van artikel 3, lid 2, eerste streepje, van richtlijn 95/46 zijn uitgesloten van de werkingssfeer van deze richtlijn. Daarentegen rijst de vraag of deze activiteit

een met uitsluitend persoonlijke of huishoudelijke doeleinden verrichte activiteit in de zin van artikel 3, lid 2, tweede streepje, van deze richtlijn is. In dit verband zou rekening moeten worden gehouden met het feit dat in het onderhavige geval de verzamelde gegevens meer zijn dan louter aantekeningen in een adresboekje, aangezien de aantekeningen betrekking hebben op onbekenden en gevoelig liggende gegevens over de geloofsovertuiging van deze personen bevatten. Verder zou ook rekening moeten worden gehouden met het feit dat de van-huis-tot-huisverkoop behoort tot de wezenlijke activiteiten van de gemeenschap van Jehova's getuigen en door deze gemeenschap en haar gemeenten wordt georganiseerd en gecoördineerd.

20. Daarbij komt dat, aangezien de verzamelde gegevens die in het hoofdingang aan de orde zijn, op niet-geautomatiseerde wijze worden verwerkt, gelet op artikel 3, lid 1, van richtlijn 95/46 gelezen in samenhang met artikel 2, onder c), van die richtlijn, zou dienen te worden uitgemaakt of het geheel van deze gegevens een bestand in de zin van die bepalingen vormt. Volgens de door de gemeenschap van Jehova's getuigen verstrekte informatie worden die gegevens niet aan deze gemeenschap meegedeeld, zodat de aard en de omvang van de verzamelde gegevens niet met zekerheid kan worden vastgesteld. Geoordeeld zou echter kunnen worden dat het verzamelen en later verwerken van de in het hoofdingang aan de orde zijnde gegevens tot doel heeft, de gegevens betreffende een persoon of een bepaald adres gemakkelijk te kunnen terugvinden met het oog op een later gebruik daarvan. De verzamelde gegevens zouden echter niet zijn gestructureerd in de vorm van steekkaarten.

21. Voor het geval dat de in het hoofdingang aan de orde zijnde verwerking van gegevens binnen de werkingssfeer van richtlijn 95/46 zou vallen, beklemtoont de verwijzende rechterlijke instantie dat in dat geval de vraag rijst, of de gemeenschap van Jehova's getuigen als de voor die verwerking verantwoordelijke in de zin van artikel 2, onder d), van deze richtlijn moet worden beschouwd. In zijn arrest van 13 mei 2014, *Google Spain en Google (C-131/12, EU:C:2014:317)* zou het Hof een ruime definitie geven van het begrip "voor de verwerking verantwoordelijke". Bovendien zou uit advies 1/2010 van 16 februari 2010 over de begrippen "voor de verwerking verantwoordelijke" en "verwerker", dat door de op grond van arti-

kel 29 van richtlijn 95/46 ingestelde werkgroep is uitgebracht, blijken dat met name rekening dient te worden gehouden met de daadwerkelijke controle die de persoon wiens gegevens worden verwerkt, heeft over de voor verwerking verantwoordelijke, en met de opvatting die deze persoon over laatstgenoemde heeft.

22. In het onderhavige geval zou echter niet uit het oog mogen worden verloren dat de gemeenschap van Jehova's getuigen de van-huis-tot-huisverkoop organiseert, coördineert en aanmoedigt en in haar publicaties richtsnoeren heeft gegeven voor het verzamelen van gegevens in het kader van deze activiteit. Bovendien zou de toezichthouder voor gegevensbescherming hebben vastgesteld dat deze gemeenschap daadwerkelijk de macht heeft, de methoden van verwerking van de gegevens te bepalen en die verwerking te verbieden of te beperken, en dat zij vooraf het doel van en de middelen voor die verwerking heeft vastgesteld door richtsnoeren te geven voor de verzameling van gegevens. Verder zou ook uit de voorheen gebruikte formulieren blijken dat die gemeenschap nauw betrokken was bij de verwerking van de gegevens.

23. Er zou echter ook rekening moeten worden gehouden met het feit dat de leden van de gemeenschap van Jehova's getuigen zelf kunnen beslissen, gegevens te verzamelen, en de wijze van verzameling kunnen bepalen. Bovendien zou deze gemeenschap niet zelf gegevens verzamelen en geen toegang hebben tot de door haar leden verzamelde gegevens, met uitzondering van de gegevens die op de zogenoemde "verbodsblijst" voorkomen. Dergelijke omstandigheden zouden echter niet eraan in de weg staan dat er meerdere voor de verwerking verantwoordelijken kunnen zijn, die verschillende taken en verantwoordelijkheden hebben.

24. In deze omstandigheden heeft de Korkein hallinto-oikeus de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

"1) Dienen de in artikel 3, lid 2, eerste en tweede streepje, van [richtlijn 95/46] vermelde situaties waarin de richtlijn niet van toepassing is, aldus te worden opgevat dat het verzamelen en verwerken van persoonsgegevens door leden van een geloofsgemeenschap in het kader van de van-huis-tot-huisverkoop niet binnen de werkingssfeer van de richtlijn valt? Welke betekenis komt bij de beoordeling van de toepasselijk-

heid van [richtlijn 95/46] toe aan het feit dat de geloofsgemeenschap en haar gemeenten het verkondigingswerk in het kader waarvan de gegevens worden verzameld, organiseren, alsook aan het feit dat het tegelijk gaat om de persoonlijke geloofsbeoefening door de leden van de geloofsgemeenschap?

2) Dient de definitie van het begrip 'bestand' in artikel 2, onder c), van [richtlijn 95/46], mede gelet op de overwegingen 26 en 27 van deze richtlijn, aldus te worden uitgelegd dat de totaliteit van de persoonsgegevens die in het kader van de hierboven beschreven van-huis-tot-huisverkondiging op niet-geautomatiseerde wijze worden verzameld (namen, adressen en eventueel ook andere gegevens en kenmerken van een persoon), a) geen dergelijk bestand vormt, omdat het hierbij niet gaat om specifieke steekkaarten, lijsten of soortgelijke ordeningssystemen die het opzoeken vergemakkelijken in de zin van de definitie gegeven in [wet nr. 523/1999], of

b) wel een dergelijk bestand vormt, omdat uit de gegevens – gelet op het doel ervan – gemakkelijk en zonder onevenredige kosten daadwerkelijk de voor later gebruik benodigde informatie kan worden gehaald, zoals in [wet nr. 523/1999] is bepaald?

3) Dient de in artikel 2, onder d), van [richtlijn 95/46] vermelde zinsnede 'die, respectievelijk dat, alleen of tezamen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt' aldus te worden uitgelegd dat een geloofsgemeenschap die een activiteit waarbij persoonsgegevens worden verzameld, organiseert (onder andere door sectoren toe te delen waarbinnen de verkondigers hun werk moeten verrichten, door het verkondigingswerk op te volgen en door een register bij te houden van personen die niet willen dat verkondigers hen bezoeken), in verband met deze activiteit van haar leden kan worden aangemerkt als verantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens, ondanks het feit dat de geloofsgemeenschap aanvoert dat alleen de individuele verkondigers toegang hebben tot de gemaakte aantekeningen?

4) Moet dat artikel 2, onder d), van richtlijn [95/46] aldus worden uitgelegd dat de geloofsgemeenschap slechts als voor de verwerking verantwoordelijke kan worden aangemerkt indien zij andere specifieke maatregelen – zoals het geven van schriftelijke richtsnoeren of instructies – neemt waarmee zij het verzamelen van gegevens

stuurt, of volstaat het dat kan worden geoordeeld dat de geloofsgemeenschap daadwerkelijk in staat is de activiteit van haar leden te sturen?

De derde en de vierde vraag hoeven slechts te worden beantwoord indien uit het antwoord op de eerste en de tweede vraag volgt dat richtlijn [95/46] van toepassing is. De vierde vraag hoeft slechts te worden beantwoord indien, gelet op het antwoord op de derde vraag, niet kan worden uitgesloten dat artikel 2, onder d), van richtlijn [95/46] op de geloofsgemeenschap van toepassing is.⁹

Verzoeken tot heropening van de mondelinge behandeling

25. Bij twee akten, neergelegd ter griffie van het Hof op 12 december 2017 en 15 februari 2018, heeft de gemeenschap van Jehova's getuigen verzocht om heropening van de mondelinge behandeling overeenkomstig artikel 83 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof. Ter ondersteuning van het eerste van die twee verzoeken heeft de gemeenschap van Jehova's getuigen met name aangevoerd dat zij niet de mogelijkheid heeft gekregen om ter terechtzitting te antwoorden op de door de andere partijen ingediende opmerkingen, waarvan sommige niet overeenkwamen met de feiten van het hoofdgeding. Wat het tweede verzoek betreft, voert die gemeenschap zakelijk weergegeven aan dat de conclusie van de advocaat-generaal is gebaseerd op onduidelijke of potentieel misleidende feitelijke gegevens, waarvan sommige niet in het verzoek om een prejudiciële beslissing waren opgenomen.

26. Volgens artikel 83 van zijn Reglement voor de procesvoering kan het Hof in elke stand van het geding, de advocaat-generaal gehoord, de heropening van de mondelinge behandeling gelasten, onder meer wanneer het zich onvoldoende voorgelicht acht of wanneer een partij na afsluiting van deze behandeling een nieuw feit aanbrengt dat van beslissende invloed kan zijn voor de beslissing van het Hof, of wanneer een zaak moet worden beslecht op grond van een argument waarover de partijen of de in artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie bedoelde belanghebbenden hun standpunten niet voldoende hebben kunnen uitwisselen.

27. Dit is in casu echter niet het geval. In de door de gemeenschap van Jehova's getuigen geformuleerde verzoeken tot heropening van de mondelinge behandeling wordt met name geen melding

gemaakt van een nieuw argument op grond waarvan de onderhavige zaak zou moeten worden beslecht. Bovendien hebben deze partij en de andere belanghebbenden bedoeld in artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie zowel tijdens de schriftelijke behandeling als tijdens de mondelinge behandeling opmerkingen ingediend over de uitlegging van artikel 2, onder c) en d), en van artikel 3 van richtlijn 95/46, gelezen tegen de achtergrond van artikel 10 van het Handvest, die het voorwerp van de prejudiciële vragen vormt.

28. Wat de feiten van het hoofdgeding betreft, dient eraan te worden herinnerd dat het in het kader van de procedure bedoeld in artikel 267 VWEU uitsluitend aan de verwijzende rechterlijke instantie staat, een omschrijving te geven van het juridische kader waarin de aan het Hof gestelde vragen moeten worden geplaatst. Hieruit volgt dat een partij in het hoofdgeding niet met succes de onjuistheid kan aanvoeren van bepaalde feitelijke premissen waarop de door de andere belanghebbenden bedoeld in artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie aangevoerde argumenten of de analyse van de advocaat-generaal berusten, ter rechtvaardiging van de heropening van de mondelinge behandeling op grond van artikel 83 van het Reglement voor de procesvoering (zie in die zin arrest van 26 juni 2008, *Burda*, C-284/06, EU:C:2008:365, punten 44, 45 en 47).

29. In die omstandigheden is het Hof, de advocaat-generaal gehoord, van oordeel dat het over alle gegevens beschikt die het nodig heeft om de door de verwijzende rechterlijke instantie gestelde vragen te beantwoorden, en dat de onderhavige zaak niet moet worden beslecht op basis van argumenten waarover tussen partijen geen discussie heeft plaatsgevonden. Bijgevolg moeten de verzoeken tot heropening van de mondelinge behandeling worden afgewezen.

Ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing

30. De gemeenschap van Jehova's getuigen voert aan dat het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk is. Zij betwist de belangrijkste feiten waarop dit verzoek is gebaseerd, en voert aan dat het verzoek betrekking heeft op het gedrag van sommige van haar leden, die geen partij zijn in het hoofdgeding. Dit verzoek zou aldus

betrekking hebben op een vraagstuk van hypothetische aard.

31. In dit verband dient erop te worden gewezen dat het uitsluitend een zaak is van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid voor de te geven rechterlijke beslissing draagt, om, rekening houdend met de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt, te beoordelen. Wanneer de gestelde vragen betrekking hebben op de uitlegging van het Unierecht, is het Hof dus in beginsel verplicht, daarop te antwoorden. Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een prejudiciële vraag van een nationale rechterlijke instantie wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, of wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is, of het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord te geven op de gestelde vragen (zie in die zin arrest van 27 juni 2017, *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, C-74/16, EU:C:2017:496, punten 24 en 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

32. In het onderhavige geval bevat de verwijzingsbeslissing voldoende feitelijke en juridische gegevens om zowel de inhoud van de prejudiciële vragen als de reikwijdte ervan te begrijpen. Bovendien en vooral bevat het dossier geen enkel element op grond waarvan kan worden geoordeeld dat – met name wegens het feit dat de leden van de gemeenschap van Jehova's getuigen wier verzamelen van persoonsgegevens ten grondslag ligt aan de prejudiciële vragen, geen partij zijn in het hoofdgeding – de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt immers dat de prejudiciële vragen erop zijn gericht, de verwijzende rechterlijke instantie in staat te stellen uit te maken of deze gemeenschap zelf als verantwoordelijke, in de zin van richtlijn 95/46, voor het verzamelen van persoonsgegevens door haar leden in het kader van hun van-huis-tot-huisverkoop kan worden beschouwd.

33. In die omstandigheden is het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk.

*Beantwoording van de prejudiciële vragen***Eerste vraag**

34. Met haar eerste vraag wenst de verwijzende rechterlijke instantie in wezen te vernemen of artikel 3, lid 2, van richtlijn 95/46, gelezen tegen de achtergrond van artikel 10, lid 1, van het Handvest, in die zin moet worden uitgelegd dat het verzamelen van persoonsgegevens door leden van een geloofsgemeenschap in het kader van een van-huis-tot-huisverkundiging en de latere verwerking van die gegevens een verwerking van persoonsgegevens met het oog op de uitoefening van activiteiten als bedoeld in artikel 3, lid 2, eerste streepje, van deze richtlijn of een verwerking van persoonsgegevens die door natuurlijke personen in activiteiten met uitsluitend persoonlijke of huishoudelijke doeleinden wordt verricht in de zin van artikel 3, lid 2, tweede streepje, van deze richtlijn, vormen.

35. Ter beantwoording van deze vraag dient er meteen aan te worden herinnerd dat richtlijn 95/46, zoals volgt uit artikel 1, lid 1, en overweging 10 ervan, met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens een hoog niveau van bescherming van de grondrechten en vrijheden van natuurlijke personen, en vooral van het privéleven van deze personen, beoogt te waarborgen (arresten van 13 mei 2014, *Google Spain en Google*, C-131/12, EU:C:2014:317, punt 66, en 5 juni 2018, *Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein*, C-210/16, EU:C:2018:388, punt 26).

36. Artikel 3 van richtlijn 95/46, waarin de werkingssfeer van de richtlijn wordt afgebakend, bepaalt in lid 1 ervan dat deze richtlijn van toepassing is op de geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens alsmede op de niet-geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn om daarin te worden opgenomen.

37. Artikel 3, lid 2, voorziet echter in twee uitzonderingen op de werkingssfeer van die richtlijn, die strikt moeten worden uitgelegd (zie in die zin arresten van 11 december 2014, *Ryneš*, C-212/13, EU:C:2014:2428, punt 29, en 27 september 2017, *Pušár*, C-73/16, EU:C:2017:725, punt 38). Verder bevat richtlijn 95/46 geen enkele andere beperking van haar werkingssfeer (arrest van 16 december 2008, *Satakunnan Markkinapörssi en Satamedia*, C-73/07, EU:C:2008:727, punt 46).

38. Wat in de eerste plaats de in artikel 3, lid 2, eerste streepje, van richtlijn 95/46 geformuleerde uitzondering betreft, is geoordeeld dat de aldaar als voorbeeld genoemde activiteiten in alle gevallen specifieke activiteiten van de staten of van overheidsdiensten zijn en niets van doen hebben met de gebieden waarop particulieren activiteiten ontplooiën. Deze activiteiten dienen ertoe, de reikwijdte van de in die bepaling geformuleerde uitzondering af te bakenen, zodat die uitzondering alleen geldt voor de activiteiten die er uitdrukkelijk zijn vermeld of die in dezelfde categorie kunnen worden ondergebracht (arresten van 6 november 2003, *Lindqvist*, C-101/01, EU:C:2003:596, punten 43 en 44; 16 december 2008, *Satakunnan Markkinapörssi en Satamedia*, C-73/07, EU:C:2008:727, punt 41, en 27 september 2017, *Pušár*, C-73/16, EU:C:2017:725, punten 36 en 37).

39. In het onderhavige geval valt het verzamelen van persoonsgegevens door leden van de gemeenschap van Jehova's getuigen in het kader van hun van-huis-tot-huisverkundiging echter uitsluitend onder de geloofsbeleving van particulieren. Hieruit volgt dat een dergelijke activiteit geen specifieke activiteit van overheidsdiensten is, en dus niet kan worden gelijkgesteld met de activiteiten bedoeld in artikel 3, lid 2, eerste streepje, van richtlijn 95/46.

40. Wat in de tweede plaats de in artikel 3, lid 2, tweede streepje, van richtlijn 95/46 geformuleerde uitzondering betreft, deze bepaling onttrekt niet de gegevensverwerking die in activiteiten met gewoonweg persoonlijke of huishoudelijke doeleinden wordt verricht, maar wel die welke in activiteiten met "uitsluitend" persoonlijke of huishoudelijke doeleinden wordt verricht, aan de werkingssfeer van deze richtlijn (zie in die zin arrest van 11 december 2014, *Ryneš*, C-212/13, EU:C:2014:2428, punt 30).

41. De term "persoonlijke of huishoudelijke doeleinden" in de zin van die bepaling ziet op de activiteit van de persoon die persoonsgegevens verwerkt, niet op de persoon wiens gegevens worden verwerkt (zie in die zin arrest van 11 december 2014, *Ryneš*, C-212/13, EU:C:2014:2428, punten 31 en 33).

42. Zoals het Hof heeft geoordeeld, moet artikel 3, lid 2, tweede streepje, van richtlijn 95/46 aldus worden uitgelegd dat het uitsluitend ziet op de activiteiten die tot het privéleven of het gezinsleven van particulieren behoren. In dit verband kan

een activiteit niet als een met uitsluitend persoonlijke of huishoudelijke doeleinden verrichte activiteit in de zin van die bepaling worden beschouwd wanneer zij erin bestaat, persoonsgegevens voor een onbepaald aantal personen toegankelijk te maken, of wanneer deze activiteit – zelfs gedeeltelijk – de openbare ruimte bestrijkt en daardoor is gericht op de sfeer buiten de privésfeer van degene die de gegevens verwerkt (zie in die zin arresten van 6 november 2003, Lindqvist, C-101/01, EU:C:2003:596, punt 47; 16 december 2008, Satakunnan Markkinapörssi en Satamedia, C-73/07, EU:C:2008:727, punt 44, en 11 december 2014, Ryneš, C-212/13, EU:C:2014:2428, punten 31 en 33).

43. Aangezien de in het hoofdgeding aan de orde zijnde verwerking van persoonsgegevens gebeurt in het kader van de van-huis-tot-huisverkoop door de leden van de gemeenschap van Jehova's getuigen, moet worden uitgemaakt of een dergelijke activiteit een met uitsluitend persoonlijke of huishoudelijke doeleinden verrichte activiteit in de zin van artikel 3, lid 2, tweede streepje, van richtlijn 95/46 is.

44. Dienaangaande blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat de van-huis-tot-huisverkoop in het kader waarvan de leden van de gemeenschap van Jehova's getuigen persoonsgegevens verzamelen, naar de aard ervan tot doel heeft, het geloof van de gemeenschap van Jehova's getuigen te verkondigen aan personen die, zoals de advocaat-generaal in punt 40 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, niet tot het gezin van de leden-verkondigers behoren. Deze activiteit is dus gericht op de sfeer buiten de privésfeer van de leden-verkondigers.

45. Verder blijkt uit de verwijzingsbeslissing ook dat de leden-verkondigers van deze gemeenschap bepaalde door hen verzamelde gegevens doorgeven aan de gemeenten van die gemeenschap, die op basis van deze gegevens lijsten bijhouden van personen die geen bezoek meer willen ontvangen van die leden. In het kader van hun verkondigingsactiviteit maken deze laatsten dus op zijn minst sommige van de verzamelde gegevens toegankelijk voor een potentieel onbepaald aantal personen.

46. Met betrekking tot de vraag of het feit dat de persoonsgegevens in het kader van een geloofsbeoefening worden verwerkt, de van-huis-tot-huisverkoop tot een met uitsluitend persoonlijke of huishoudelijke doeleinden verrichte activiteit

kan maken, dient eraan te worden herinnerd dat de in artikel 10, lid 1, van het Handvest verankerde vrijheid van geweten en godsdienst met name inhoudt dat eenieder de vrijheid heeft, hetzij alleen, hetzij met anderen, zowel in het openbaar als privé, zijn godsdienst te belijden of zijn overtuiging tot uitdrukking te brengen in erediensten, in onderricht, in de praktische toepassing ervan en in het onderhouden van geboden en voorschriften.

47. Het begrip "godsdienst" wordt in het Handvest ruim opgevat en kan zowel het forum internum, dit is het feit een overtuiging te hebben, als het forum externum, dat wil zeggen de belijdenis in het openbaar van de godsdienstige overtuiging, omvatten (arrest van 29 mei 2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen e.a., C-426/16, EU:C:2018:335, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

48. Bovendien omvat de vrijheid om, hetzij alleen, hetzij met anderen, zowel in het openbaar als privé, zijn godsdienst te belijden – die verschillende vormen kan aannemen, zoals onderwijs, praktische toepassing en het onderhouden van geboden en voorschriften – ook het recht om te proberen andere personen bijvoorbeeld door middel van verkondiging te overtuigen (EHRM, 25 mei 1993, Kokkinakis tegen Griekenland, CE:ECHR:1993:0525JUD001430788, § 31, en EHRM 8 november 2007, Perry tegen Letland, CE:ECHR:2007:1108JUD003027303, § 52).

49. Ofschoon artikel 10, lid 1, van het Handvest de van-huis-tot-huisverkoop door de leden van een geloofsgemeenschap aldus beschermt als belijdenis van het geloof van de verkondiger of de verkondigers, wordt die verkondiging daardoor nog geen met uitsluitend persoonlijke of huishoudelijke doeleinden verrichte activiteit in de zin van artikel 3, lid 2, tweede streepje, van richtlijn 95/46.

50. Gelet op hetgeen in de punten 44 en 45 van het onderhavige arrest is uiteengezet, overschrijdt de verkondiging immers de privésfeer van een lid-verkondiger van een geloofsgemeenschap.

51. Gelet op een en ander dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat artikel 3, lid 2, van richtlijn 95/46, gelezen tegen de achtergrond van artikel 10, lid 1, van het Handvest, in die zin moet worden uitgelegd dat het verzamelen van persoonsgegevens door leden van een geloofsgemeenschap in het kader van een van-huis-tot-huisverkoop en de latere verwerking van die

gegevens geen verwerking van persoonsgegevens met het oog op de uitoefening van activiteiten als bedoeld in artikel 3, lid 2, eerste streepje, van deze richtlijn en evenmin een verwerking van persoonsgegevens die door natuurlijke personen in activiteiten met uitsluitend persoonlijke of huishoudelijke doeleinden wordt verricht in de zin van artikel 3, lid 2, tweede streepje, van deze richtlijn, vormen.

Tweede vraag

52. Met haar tweede vraag wenst de verwijzende rechterlijke instantie in wezen te vernemen of artikel 2, onder c), van richtlijn 95/46 in die zin moet worden uitgelegd dat onder het in deze bepaling gebruikte begrip “bestand” ook valt een geheel van in het kader van een van-huis-tot-huisverkoopverkoop verzamelde persoonsgegevens, bestaande uit de naam en het adres van en andere informatie over de aan huis bezochte personen, wanneer deze gegevens in de praktijk gemakkelijk kunnen worden teruggevonden voor later gebruik, dan wel of dit geheel slechts onder dit begrip kan vallen indien het steekkaarten, specifieke lijsten of andere ordeningssystemen omvat.

53. Zoals uit artikel 3, lid 1, en de overwegingen 15 en 27 van richtlijn 95/46 blijkt, ziet deze richtlijn zowel op de geautomatiseerde als op de niet-geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, teneinde de bescherming die zij verleent aan de personen wier persoonsgegevens worden verwerkt, niet te laten afhangen van de gebruikte technieken en ontduiking van deze bescherming te voorkomen. Daaruit blijkt echter ook dat die richtlijn slechts op de niet-geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens van toepassing is indien de verwerkte gegevens worden of zullen worden opgenomen in een bestand.

54. Aangezien de in het hoofdgeding aan de orde zijnde persoonsgegevens op niet-geautomatiseerde wijze worden verwerkt, rijst in het onderhavige geval de vraag, of de aldus verwerkte gegevens worden of zullen worden opgenomen in een bestand in de zin van artikel 2, onder c), en artikel 3, lid 1, van richtlijn 95/46.

55. Dienaangaande blijkt uit artikel 2, onder c), van richtlijn 95/46 dat het begrip “bestand” ziet op “elk gestructureerd geheel van persoonsgegevens die volgens bepaalde criteria toegankelijk zijn, ongeacht of dit geheel gecentraliseerd dan wel gedecentraliseerd is of verspreid op een functioneel of geografisch bepaalde wijze”.

56. Om het in punt 53 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte doel te bereiken geeft deze bepaling een ruime omschrijving van het begrip “bestand” in de zin van “elk” gestructureerd geheel van persoonsgegevens.

57. Zoals uit de overwegingen 15 en 27 van richtlijn 95/46 blijkt, moet de inhoud van een bestand gestructureerd zijn om een gemakkelijke toegang tot de persoonsgegevens mogelijk te maken. Voorts geeft artikel 2, onder c), van deze richtlijn weliswaar niet nader aan, volgens welke criteria dat bestand moet worden gestructureerd, maar blijkt uit die overwegingen dat deze criteria “persoonscriteria” moeten zijn. Het vereiste dat het geheel van persoonsgegevens moet zijn “gestructureerd volgens specifieke criteria”, beoogt dus uitsluitend, ervoor te zorgen dat de persoonsgegevens gemakkelijk kunnen worden teruggevonden.

58. Behalve dit vereiste bevat artikel 2, onder c), van richtlijn 95/46 geen enkele bepaling over de wijze waarop een bestand moet worden gestructureerd, en over de vorm die een dergelijk bestand moet hebben. In het bijzonder blijkt noch uit deze bepaling noch uit enige andere bepaling van deze richtlijn dat de betrokken persoonsgegevens moeten zijn opgenomen op steekkaarten, op lijsten of in een ander ordeningssysteem om tot de slotsom te kunnen komen dat er sprake is van een bestand in de zin van die richtlijn.

59. In het onderhavige geval blijkt uit de vaststellingen van de verwijzende rechterlijke instantie dat de in het kader van de van-huis-tot-huisverkoopverkoop verzamelde persoonsgegevens die in het hoofdgeding aan de orde zijn, op basis van een verdeling in geografische sectoren worden verzameld als geheugensteun om de organisatie van latere bezoeken aan reeds bezochte personen te vergemakkelijken. Zij omvatten niet alleen informatie over de inhoud van gesprekken over de overtuigingen van de bezochte persoon, maar ook de naam en het adres van die persoon. Bovendien wordt deze informatie, of althans bepaalde onderdelen daarvan, gebruikt voor het opstellen van door de gemeenten van de gemeenschap van Jehova’s getuigen beheerde lijsten van personen die geen bezoek van de leden-verkondigers van deze gemeenschap meer wensen te ontvangen.

60. De in het kader van de van-huis-tot-huisverkoopverkoop verzamelde persoonsgegevens die in het hoofdgeding aan de orde zijn, worden aldus gestructureerd aan de hand van criteria die zijn gekozen naargelang van het met deze verzameling

nagestreefde doel, namelijk het voorbereiden van latere bezoeken en het beheren van de lijsten van personen die wens niet meer te worden bezocht. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt aldus dat deze criteria, waaronder in het bijzonder de naam en het adres van de aan huis bezochte personen, de overtuigingen van deze personen of hun wens om geen bezoek meer te ontvangen, zijn gekozen om de gegevens betreffende bepaalde personen gemakkelijk te kunnen terugvinden.

61. In dit verband is het antwoord op de vraag, volgens welk criterium juist en in welke vorm precies het geheel van door elk van de leden-verkondigers verzamelde persoonsgegevens in concreto is gestructureerd, niet ter zake dienend voor zover uit dit geheel de gegevens betreffende een bepaalde bezochte persoon gemakkelijk kunnen worden teruggevonden. Het staat echter aan de verwijzende rechterlijke instantie, dit na te gaan tegen de achtergrond van alle omstandigheden van het hoofdgeding.

62. Op de tweede vraag dient dus te worden geantwoord dat artikel 2, onder c), van richtlijn 95/46 in die zin moet worden uitgelegd dat onder het in deze bepaling gebruikte begrip “bestand” ook valt een geheel van in het kader van een van-huis-tot-huisverkloning verzamelde persoonsgegevens, bestaande uit de naam en het adres van en andere informatie over de aan huis bezochte personen, wanneer deze gegevens zijn gestructureerd volgens specifieke criteria die het in de praktijk mogelijk maken deze gegevens gemakkelijk terug te vinden voor een later gebruik ervan. Om onder dit begrip te vallen hoeft een dergelijk geheel geen steekkaarten, specifieke lijsten of andere ordeningssystemen te omvatten.

Derde en vierde vraag

63. Met haar derde en haar vierde vraag, die samen dienen te worden behandeld, wenst de verwijzende rechterlijke instantie in wezen te vernemen, of artikel 2, onder d), van richtlijn 95/46, gelezen tegen de achtergrond van artikel 10, lid 1, van het Handvest, in die zin moet worden uitgelegd dat een geloofsgemeenschap samen met haar leden-verkondigers kan worden beschouwd als verantwoordelijke voor de verwerking van de persoonsgegevens die laatstgenoemden in het kader van een door deze gemeenschap georganiseerde, gecoördineerde en aangemoedigde van-huis-tot-huisverkloning verrichten, en of daartoe nodig is dat die gemeenschap toegang

heeft tot die gegevens of dat wordt aangetoond dat zij haar leden schriftelijke richtsnoeren of instructies voor die verwerking heeft gegeven.

64. In het onderhavige geval heeft de commissie gegevensbescherming in het in het hoofdgeding aan de orde zijnde besluit geoordeeld dat de gemeenschap van Jehova's getuigen samen met haar leden-verkondigers verantwoordelijk is voor de door laatstgenoemden in het kader van de van-huis-tot-huisverkloning verrichte verwerking van persoonsgegevens. Aangezien alleen de verantwoordelijkheid van deze gemeenschap wordt betwist, wordt die van de leden-verkondigers blijkbaar niet ter discussie gesteld.

65. Zoals artikel 2, onder d), van richtlijn 95/46 uitdrukkelijk bepaalt, ziet het begrip “voor de verwerking verantwoordelijke” op de natuurlijke persoon of de rechtspersoon die, “alleen of tezamen met anderen”, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt. Dit begrip ziet dus niet noodzakelijk op een enkele natuurlijke persoon of rechtspersoon en kan betrekking hebben op meerdere deelnemers aan deze verwerking, die dan ieder onder de bepalingen op het gebied van gegevensbescherming vallen (zie in die zin arrest van 5 juni 2018, *Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein*, C-210/16, EU:C:2018:388, punt 29).

66. Hoewel deze bepaling tot doel heeft, door een ruime omschrijving van het begrip “verantwoordelijke” een doeltreffende en volledige bescherming van de betrokkenen te verzekeren, leidt het bestaan van een gezamenlijke verantwoordelijkheid niet noodzakelijkerwijs tot een gelijkwaardige verantwoordelijkheid van de verschillende deelnemers aan de verwerking van persoonsgegevens. Integendeel, deze deelnemers kunnen in verschillende stadia en in verschillende mate bij deze verwerking betrokken zijn, zodat bij de beoordeling van het niveau van verantwoordelijkheid van ieder van hen rekening moet worden gehouden met alle relevante omstandigheden van het concrete geval (zie in die zin arrest van 5 juni 2018, *Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein*, C-210/16, EU:C:2018:388, punten 28, 43 en 44).

67. In dit verband kan noch op grond van de beoordelingen van artikel 2, onder d), van richtlijn 95/46, noch op grond van enige andere bepaling van deze richtlijn, worden geoordeeld dat het doel van en de middelen voor de verwerking moeten worden vastgesteld bij wege van schriftelijke

richtsnoeren of instructies van de voor de verwerking verantwoordelijke.

68. Een natuurlijke persoon of een rechtspersoon die om hem moverende redenen invloed uitoefent op de verwerking van persoonsgegevens en daardoor deelneemt aan de vaststelling van het doel van en de middelen voor de verwerking, kan echter als voor de verwerking verantwoordelijke in de zin van artikel 2, onder d), van richtlijn 95/46 worden beschouwd.

69. Bovendien vooronderstelt de omstandigheid dat meerdere deelnemers op grond van deze bepaling verantwoordelijk zijn voor een zelfde verwerking, niet dat ieder van hen toegang heeft tot de betrokken persoonsgegevens (zie in die zin arrest van 5 juni 2018, *Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein*, C-210/16, EU:C:2018:388, punt 38).

70. Zoals uit de verwijzingsbeslissing blijkt, staat het in het onderhavige geval inderdaad aan de leden-verkondigers van de gemeenschap van Jehova's getuigen, uit te maken in welke concrete gevallen zij persoonsgegevens over de bezochte personen verzamelen, welke gegevens zij precies verzamelen en hoe zij die gegevens later verwerken. Zoals in de punten 43 en 44 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, worden de persoonsgegevens echter verzameld in het kader van de van huis-tot-huisverklondiging waarmee de leden-verkondigers van de gemeenschap van Jehova's getuigen het geloof van hun gemeenschap uitdragen. Zoals uit de verwijzingsbeslissing blijkt, vormt deze verklondiging een wezenlijke activiteit van deze gemeenschap, die door deze gemeenschap wordt georganiseerd, gecoördineerd en aangemoedigd. In deze context worden de gegevens verzameld als geheugensteun voor later gebruik en voor een eventueel nieuw bezoek. Tot slot houden de gemeenten van de gemeenschap van Jehova's getuigen op basis van de hun door de leden-verkondigers meegedeelde gegevens lijsten bij van personen die wensen geen bezoek meer van dergelijke leden te ontvangen.

71. Het verzamelen van persoonsgegevens over de aan huis bezochte personen en de latere verwerking daarvan dienen dus voor de verwezenlijking van het doel van de gemeenschap van Jehova's getuigen, namelijk de verbreiding van het geloof van deze gemeenschap, en worden door de leden-verkondigers verricht voor specifieke doelen van deze gemeenschap. Bovendien heeft de gemeenschap van Jehova's getuigen niet alleen in de

regel kennis van het feit dat dergelijke verwerkingen worden verricht voor de verbreiding van haar geloof, maar organiseert en coördineert zij ook de verklondiging door haar leden, met name door toewijzing van sectoren van activiteit aan de verschillende verkondigers.

72. Op grond van die omstandigheden kan worden geoordeeld dat de gemeenschap van Jehova's getuigen haar leden-verkondigers aanmoedigt, in het kader van hun verkondigingsactiviteit persoonsgegevens te verwerken.

73. Uit de aan het Hof voorgelegde stukken blijkt aldus dat de gemeenschap van Jehova's getuigen, door de geloofsverklondigingsactiviteit van haar leden te organiseren, te coördineren en aan te moedigen, samen met haar leden-verkondigers deelneemt aan de vaststelling van het doel van en de middelen voor de verwerking van de persoonsgegevens van de aan huis bezochte personen. Het staat echter aan de verwijzende rechterlijke instantie, dit te beoordelen tegen de achtergrond van alle omstandigheden van het concrete geval.

74. Aan deze vaststelling wordt niet afgedaan door het uit artikel 17 VWEU voortvloeiende beginsel van organisatieautonomie van de geloofsgemeenschappen. De verplichting voor eenieder om de regels van het Unierecht betreffende de bescherming van de persoonsgegevens in acht te nemen, kan immers niet als een inmenging in de organisatieautonomie van die gemeenschappen worden beschouwd (zie naar analogie arrest van 17 april 2018, *Egenberger*, C-414/16, EU:C:2018:257, punt 58).

75. Gelet op een en ander dient op de derde en de vierde vraag te worden geantwoord dat artikel 2, onder d), van richtlijn 95/46, gelezen tegen de achtergrond van artikel 10, lid 1, van het Handvest, in die zin moet worden uitgelegd dat een geloofsgemeenschap samen met haar leden-verkondigers kan worden beschouwd als verantwoordelijke voor de verwerking van de persoonsgegevens die laatstgenoemden in het kader van een door deze gemeenschap georganiseerde, gecoördineerde en aangemoedigde van-huis-tot-huisverklondiging verrichten, zonder dat daartoe nodig is dat die gemeenschap toegang heeft tot die gegevens of dat wordt aangetoond dat zij haar leden schriftelijke richtsnoeren of instructies voor die verwerking heeft gegeven.

Kosten

76 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende 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.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

1) Artikel 3, lid 2, van 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, gelezen tegen de achtergrond van artikel 10, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, moet in die zin worden uitgelegd dat het verzamelen van persoonsgegevens door leden van een geloofsgemeenschap in het kader van een van-huis-tot-huisverkloning en de latere verwerking van die gegevens geen verwerking van persoonsgegevens met het oog op de uitoefening van activiteiten als bedoeld in artikel 3, lid 2, eerste streepje, van deze richtlijn en evenmin een verwerking van persoonsgegevens die door natuurlijke personen in activiteiten met uitsluitend persoonlijke of huishoudelijke doeleinden wordt verricht in de zin van artikel 3, lid 2, tweede streepje, van deze richtlijn vormen.

2) Artikel 2, onder c), van richtlijn 95/46 moet in die zin worden uitgelegd dat onder het in deze bepaling gebruikte begrip “bestand” ook valt een geheel van in het kader van een van-huis-tot-huisverkloning verzamelde persoonsgegevens, bestaande uit de naam en het adres van en andere informatie over de aan huis bezochte personen, wanneer deze gegevens zijn gestructureerd volgens specifieke criteria die het in de praktijk mogelijk maken deze gegevens gemakkelijk terug te vinden voor een later gebruik ervan. Om onder dit begrip te vallen hoeft een dergelijk geheel geen steekkaarten, specifieke lijsten of andere ordeningssystemen te omvatten.

3) Artikel 2, onder d), van richtlijn 95/46, gelezen tegen de achtergrond van artikel 10, lid 1, van het Handvest, moet in die zin worden uitgelegd dat een geloofsgemeenschap samen met haar leden-verklondigers kan worden beschouwd als verantwoordelijke voor de verwerking van de persoonsgegevens die laatstgenoemden in het ka-

der van een door deze gemeenschap georganiseerde, gecoördineerde en aangemoedigde van-huis-tot-huisverkloning verrichten, zonder dat daartoe nodig is dat die gemeenschap toegang heeft tot die gegevens of dat wordt aangetoond dat zij haar leden schriftelijke richtsnoeren of instructies voor die verwerking heeft gegeven.

NOOT

In deze zaak, hierna voor het gemak het ‘Jehova’s getuigen-arrest’ genoemd, komt een aantal interessante aspecten van het gegevensbeschermingsrecht aan de orde. Tegelijkertijd roept het arrest ook vragen op. Omdat de feiten zich voordeden in 2013 geeft het HvJ EU een uitleg van het regime onder de inmiddels vervallen Richtlijn 95/46/EG (‘Privacyrichtlijn’); op deze punten inhoudelijk niet verschillend van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (Verordening (EU) 2016/679) (AVG). Wat mij betreft zijn drie aspecten van deze zaak het bespreken waard:

- 1) de beperkte gevallen waarin iemand zich met succes aan de Privacyrichtlijn (of AVG) kan onttrekken omdat de verwerking van persoonsgegevens voor uitsluitend persoonlijke of huishoudelijke doeleinden plaatsvindt;
- 2) de ruime uitleg van het begrip ‘bestand’; en
- 3) de wijze waarop het HvJ EU de rolverdeling in het ‘Jehova’s getuigen-speelveld’ analyseert en daaruit de (privacyrechtelijke) verantwoordelijkheden afleidt, zonder daarbij veel duidelijkheid te scheppen over wat dit concreet betekent.

De prejudiciële vragen en de feiten

Aanleiding voor deze zaak was een handhavingsactie die de Finse Commissie voor gegevensbescherming tegen de *Jehovan todistajat uskonnollinen yhdyskunta* (de geloofsgemeenschap van Jehova’s getuigen in Finland, met eigen rechtspersoonlijkheid onder Fins recht). In procedures die naar aanleiding daarvan zijn gevoerd, heeft de hoogste Finse bestuursrechter prejudiciële vragen gesteld aan het HvJ EU, waarvan ik de volgende punten wil bespreken (geparafraseerd):

- Valt het verzamelen en verwerken van persoonsgegevens door leden van een geloofsgemeenschap in het kader van huis-aan-huisverkloning niet binnen de werkingssfeer van de Privacyrichtlijn, omdat sprake is van persoonlijk

gebruik, en welke rol speelt het feit dat het hierbij gaat om geloofsbeoefening daarbij?

– Dient de definitie van het begrip ‘bestand’ in art. 2 onder c van de Privacyrichtlijn, mede geleet op de overwegingen 26 en 27 van deze richtlijn, aldus te worden uitgelegd dat de totaliteit van de persoonsgegevens die in het kader van huis-aan-huisverkoop op niet-geautomatiseerde wijze worden verzameld (namen, adressen en eventueel ook andere gegevens en kenmerken van een persoon) een ‘bestand’ vormt? – Is een geloofsgemeenschap die een activiteit organiseert waarbij persoonsgegevens worden verzameld (onder andere door sectoren toe te delen waarbinnen de verkondigers hun werk moeten verrichten, door het verkondigingswerk op te volgen en door een register bij te houden van personen die niet willen dat verkondigers hen bezoeken), in verband met deze activiteit van haar leden een verantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens, ondanks het feit dat de geloofsgemeenschap aanvoert dat alleen de individuele verkondigers toegang hebben tot de gemaakte aantekeningen?

Het HvJ EU gaat uit van de volgende feiten. Individuele leden van de gemeenschap verkondigen van deur-tot-deur hun geloof. Hierbij kunnen zij aantekeningen maken over de personen die zij hebben bezocht. De aantekeningen bestaan onder andere uit informatie over de religieuze overtuiging en gezinssituatie. Deze fungeren als ‘geheugensteun’ om nuttige informatie voor een later bezoek terug te vinden. De bezochte personen worden over die verwerking niet ingelicht. De gemeenschap organiseert het verkondigingswerk, in die zin dat zij de zones in kaart brengt en de gebieden opdeelt waarbinnen de leden hun evangelisatiewerk moeten verrichten. Kerkgemeenten houden registers bij over de *verkondigers*, waarin het aantal door hen verspreide publicaties wordt vermeld alsook de tijd die elk lid aan verkondigingswerk besteedt. De gemeenschap van Jehova’s getuigen heeft aangegeven dat er geen systeem is dat de gegevens uit individuele aantekeningen samenvoegt, op basis waarvan opzoeken kunnen gebeuren. De gemeenten houden zelf nog een (niet-uitputtende) lijst bij van personen die hebben aangegeven niet te lastiggevallen te willen worden; een zogeheten verbodsjijst. Naar ik begrijp zijn er dus meerdere van deze verbodsjijsten binnen de gemeenschap.

Geen persoonlijk gebruik

De Privacyrichtlijn is niet van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens die door een natuurlijk persoon in activiteiten met uitsluitend persoonlijke of huishoudelijke doeleinden wordt verricht (art. 3 lid 2 Privacyrichtlijn). De AVG spreekt van ‘uitoefening van een zuiver persoonlijke of huishoudelijke activiteit’ (art. 2 sub c AVG).

De gemeenschap van Jehova’s getuigen had aangevoerd dat de verwerking door verkondigers van persoonsgegevens van mensen die zij bezoeken, plaatsvond in het kader van activiteiten met uitsluitend persoonlijke doeleinden, en beriep zich daarbij onder meer op de vrijheid van godsdienst. Het HvJ EU gaat daar niet in mee. Het HvJ EU oordeelt dat het verkondigingswerk de huishoudelijke sfeer te buiten gaat. Advocaat-generaal Mengozzi spreekt in zijn conclusie treffend over de *gemeenschapsdimensie van het verkondigerswerk* (Concl. A-G P. Mengozzi, ECLI:EU:C:2018:57 (§ 42)). Het feit dat de verkondigers naar buiten treden en de confrontatie opzoeken maakt dat zij zich richten op een sfeer die buiten de privésfeer is gelegen. Om die reden vallen zij niet onder de uitzondering. Een dergelijke uitleg van de uitzondering voor persoonlijk gebruik is in overeenstemming met eerdere rechtspraak van het HvJ EU (HvJ EU 11 december 2014, C-212/13, ECLI:EU:C:2014:2428 (*Ryneš*)). Het grondrecht op de vrijheid van godsdienst (art. 10 EU Handvest en art. 9 EVRM), dat ook het recht omvat om het geloof te belijden, is met een dergelijke uitleg verenigbaar. Dat dit recht de Jehova’s getuigen de vrijheid geeft om het geloof te belijden, maakt de verkondiging zoals zij die uitvoeren nog geen met uitsluitend persoonlijke of huishoudelijke doeleinden verrichte activiteit, aldus het HvJ EU (§ 49). Dit lijkt mij een juiste redenering. Dat de Jehova’s getuigen er bij het belijden van hun geloof voor kiezen om actief mensen op te zoeken en hun gegevens te verzamelen lijkt mij geen argument om het opeens over persoonlijk of huishoudelijk gebruik te hebben, terwijl daar feitelijk geen sprake van is.

Een ruime uitleg van het begrip ‘bestand’

Als de verwerking op een niet-geautomatiseerde (dus handmatige) manier plaatsvindt, is de Privacyrichtlijn alleen van toepassing als sprake is van de verwerking van persoonsgegevens die in een bestand (in het Engels: *filing system*) zijn opge-

nomen of bestemd zijn daarin te worden opgenomen (art. 3 lid 1 Privacyrichtlijn). Dit is onder de AVG niet anders (art. 2 lid 1 AVG). Een bestand is volgens de Privacyrichtlijn:

“elk gestructureerd geheel van persoonsgegevens die volgens bepaalde criteria toegankelijk zijn, ongeacht of dit geheel gecentraliseerd dan wel gedecentraliseerd is of verspreid op een functioneel of geografisch bepaalde wijze”

De AVG definieert ‘bestand’ als:

“elk gestructureerd geheel van persoonsgegevens die volgens bepaalde criteria toegankelijk zijn, ongeacht of dit geheel gecentraliseerd of gedecentraliseerd is dan wel op functionele of geografische gronden is verspreid”

De Wbp voegde hieraan toe dat het bestand op meerdere personen betrekking moest hebben. Dat criterium kende de Privacyrichtlijn, en kent ook de AVG, niet.

Volgens overweging 15 van de AVG dient de bescherming van natuurlijke personen technologie-neutraal te zijn en mag zij niet afhankelijk zijn van de gebruikte technologieën, om te voorkomen dat een ernstig risico op omzeiling ontstaat. De Privacyrichtlijn bevatte een vrijwel identieke overweging (in de Nederlandse tekst van de AVG-overweging wordt zelfs nog gesproken over ‘deze richtlijn’). In diezelfde overweging valt te lezen dat dossiers of een verzameling dossiers en de omslagen ervan, die niet volgens specifieke criteria zijn gestructureerd, niet onder het toepassingsgebied van de AVG vallen. Het bestands-criterium, hoewel techniekonafhankelijk, speelt alleen een rol bij handmatige verwerkingen. Geautomatiseerde en deels geautomatiseerde verwerkingen vallen immers al onder de Privacyrichtlijn/AVG.

Het HvJ EU overweegt dat het begrip ‘bestand’ ruim moet worden geïnterpreteerd, vanwege de ruime werkingsfeer van de Privacyrichtlijn en om de bescherming van persoonsgegevens niet te laten afhangen van de gebruikte technieken (§ 56). Volgens het hof is er geen enkele bepaling over de wijze waarop een bestand moet worden gestructureerd en de vorm die een bestand moet hebben (en dus ook niet over hoe er toegang toe wordt gegeven, voeg ik daaraan toe). Het vereiste dat het geheel van persoonsgegevens moet zijn ‘gestructureerd volgens specifieke criteria’ beoogt volgens het HvJ EU uitsluitend ervoor te zorgen dat de persoonsgegevens gemakkelijk kunnen worden *terugggevonden* (§ 57).

De criteria die de individuele Jehova’s getuigen aanleggen om de gegevens te structureren (naam, adres en aantekeningen over iemands religieuze overtuigingen en gezinssituatie), in combinatie met enige geografische duiding, zijn voor het hof voldoende om van een ‘bestand’ te kunnen spreken. Het HvJ EU komt tot het oordeel dat het *geheel* van in het kader van een huis-aan-huis-verkondiging verzamelde persoonsgegevens onder het begrip ‘bestand’ valt. Met ‘geheel’ wordt blijkbaar bedoeld op alle afzonderlijke persoonlijke aantekeningen van de verkondigers en de verbodlijsten die de gemeenten bijhouden. Dat de aantekeningen en lijsten nogal willekeurig zijn (er is geen *format* voor), niet worden samengevoegd op enige manier, en of de gemeenschap op de hoogte is van de aard van de verzamelde gegevens, is blijkbaar niet relevant. Het HvJ EU volgt op dit punt de conclusie van advocaat-generaal Mengozzi bij deze uitspraak.

Ook in de recente zaak-*Nowak* (HvJ EU 20 december 2017, C-434/16, ECLI:EU:C:2017:994, *NJ* 2018/314, m.nt. E.J. Dommering (*Nowak*)) gaf het HvJ EU blijk van een brede opvatting van een ‘bestand’. Ondanks de uitsluitend handmatige verwerking van persoonsgegevens (papieren examens), heeft het hof niet stilgestaan bij de vraag of sprake was van een bestand. Als het HvJ EU van oordeel was geweest dat de verwerking niet onder de reikwijdte van de Privacyrichtlijn zou vallen, had het hof dit ongetwijfeld benoemd. In haar conclusie voorafgaand aan het arrest overwoog advocaat-generaal Kokott (Concl. A-G J. Kokott, ECLI:EU:C:2017:582 (§ 69), bij HvJ EU 20 december 2017, C-434/16, ECLI:EU:C:2017:994, *NJ* 2018/314, m.nt. E.J. Dommering (*Nowak*)):

“Het is niet noodzakelijkerwijs zo dat het examenwerk van *Nowak* geautomatiseerd is verwerkt, bijvoorbeeld doordat het in een geautomatiseerd gegevensverwerkend systeem is ingevoerd en opgeslagen. Niettemin moet ervan worden uitgegaan dat het in elk geval deel uitmaakt van een “bestand”. (...) Een alfabetisch of op basis van andere criteria ingedeelde fysieke verzameling van examenwerk op papier voldoet reeds aan die voorwaarden.”

Kokott zag het bestandsvereiste niet als een obstakel voor het kunnen beantwoorden van de vragen. Bovendien is wat haar betreft een alfabetische ordening van losse papieren examens al voldoende om van een bestand te kunnen spre-

ken. Gezien het uiteindelijke arrest neem ik aan dat het HvJ EU de conclusie van de A-G op dit punt (impliciet) heeft gevolgd.

Als we teruggaan naar de memorie van toelichting bij de Wbp (*Kamerstukken II 1997/98*, 25 892, nr. 3), blijkt dat het vereiste van een 'gestructureerd geheel' ziet op gegevensverwerkingen of een -verzameling die op grond van meer dan één kenmerk onderlinge samenhang moeten/moet vertonen. De samenhang vloeit voort uit een vooraf aangebrachte structuur van de verzameling of in een raadpleegmethodiek die samenhang brengt in 'ogenschijnlijk willekeurige gegevensverwerkingen'. De inhoud van het bestand moet daarnaast met het oog op doeltreffende raadpleging (de ontsluiting) volgens bepaalde criteria zijn aangelegd. Interessant is in dat verband deze passage uit de memorie van toelichting: "Dossierverzamelingen die uitsluitend bestaan uit een hoeveelheid op alfabet gerangschikte dossiers, met losse aantekeningen en min of meer chronologisch geordende documenten van velerlei aard, zullen niet voldoen aan het vereiste van systematische toegankelijkheid". Enkel de aanwezigheid van alfabetische ordening leek dus niet voldoende om van een bestand te kunnen spreken (zie ook: *Kamerstukken II 1998/99*, 25 892, nr. 9, p. 2, en G-J. Zwenne & P.S. De Groot, 'Over verkeerd bezorgde brieven, een envelop met creditkaartgegevens en vuilniszakken met rechtbankdossiers', *P&I 2017/3*). De Wbp-uitleg van wat een bestand is lijkt nu definitief achterhaald. 'Bestand' als vertaling voor *filig system* dekt wat mij betreft eigenlijk de lading niet (meer). Als ook maar *enig* verband kan worden ontdekt ten behoeve van het terugvinden, spreekt men al van een bestand. Of de informatie met het oog daarop wordt vastgelegd lijkt niet relevant. Evenmin relevant is de wijze waarop de informatie wordt gecategoriseerd/geordend. Erg veel betekenis komt het vereiste van een *gestructureerd* geheel dus niet toe. Het gaat het hof veeleer om het doel achter de verzameling en niet om de verschijningsvorm ervan. Het 'gemakkelijk kunnen terugvinden' van over meerdere locaties in Finland, in meerdere kerkgemeenten verspreide losse aantekeningen van verkondigers, die kunnen verschillen qua inhoud, opzet en aard, die niet worden samengevoegd of uitgewisseld en niet centraal toegankelijk zijn, maar wel met hetzelfde doel zijn verzameld, maakt een ogenschijnlijk qua structuur niet met

elkaar verband houdende hoeveelheid informatie één 'geheel dat toegankelijkheid is volgens bepaalde criteria'. Of iets makkelijk terug te vinden is, kan subjectief zijn. Dat maakt een en ander nog lastiger. Wat voor de één een ongeordende berg papieren is, kan voor de ander heel logisch zijn. 'Er zit een systeem in', hoor je zo'n persoon dan zeggen.

De gemeenschap als verantwoordelijke

Het derde interessante aspect van het Jehova's getuigen-arrest betreft de overwegingen over het concept van gezamenlijke verantwoordelijkheid. De gemeenschap van Jehova's getuigen bleef ook tijdens deze procedure volhouden dat de verkondigers handelen op basis van een goddelijk bevel, maar dat weerhoudt het HvJ EU er blijkbaar niet van de situatie toch juridisch te kwalificeren. Of de *verkondigers* verantwoordelijk zijn beoordeelt het HvJ EU niet, nu er geen prejudiciële vraag over is gesteld door de Finse rechter. Die ging er al vanuit dat ieder van deze verkondigers als verantwoordelijke kwalificeert als hun gegevens-gebruik onder de reikwijdte van de Privacyrichtlijn zou vallen (§ 64). De Privacyrichtlijn definieert 'verantwoordelijke' als "de natuurlijke of rechtspersoon, de overheidsinstantie, de dienst of enig ander lichaam die, respectievelijk dat, alleen of te zamen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt". De definitie in de AVG is nagenoeg gelijk. Het begrip 'verantwoordelijke' moet ruim worden opgevat om te kunnen voldoen aan het doel van de Privacyrichtlijn, aldus het HvJ EU.

De uitleg en omlijning van het begrip verantwoordelijke blijft lastig, ondanks het feit dat de definitie sinds Convention 108 vrijwel ongewijzigd is. De Artikel 29-Werkgroep heeft in zijn opinie uit 2010 (Artikel 29-werkgroep, *Advies 1/2010 over de begrippen 'voor de verwerking verantwoordelijke' en 'verwerker'*, 16 februari 2010 (WP169)) verduidelijkt dat een feitelijke beoordeling van de situatie allereerst voor de hand ligt, meer dan een formele analyse. Ook de advocaat-generaal wees er in zijn conclusie bij het Jehova's getuigen-arrest op dat overdreven formalisme bij de toepassing van dit begrip ertoe kan leiden dat de Privacyrichtlijn gemakkelijk kan worden omzeild.

Het HvJ EU erkent dat er meerdere deelnemers kunnen zijn aan één verwerking. Die deelnemers

zijn dan gezamenlijk verantwoordelijk voor die verwerking. Deze figuur lijkt op het concept ‘mede-plegen van een strafbaar feit’ in het strafrecht. Het bestaan van gezamenlijke verantwoordelijkheid leidt niet tot *gelijkwaardige* verantwoordelijkheid van de verschillende deelnemers aan de verwerking. *Integendeel*, oordeelt het HvJ EU ogenschijnlijk geruststellend. Bij de beoordeling van het niveau van verantwoordelijkheid van elk van de deelnemers moet rekening worden gehouden met “alle omstandigheden van het concrete geval” (§ 66). De vraag is wat deze geruststelling onder de AVG waard is (zie hierna), zonder nadere uitleg.

De Artikel 29-Werkgroep heeft ook in de hiervoor al aangehaalde opinie aangegeven dat in het geval van *gezamenlijke verantwoordelijkheid* niet van belang is of een afzonderlijke verantwoordelijke alle verplichtingen (zoals het informeren en toegang geven) *zelf* kan nakomen. Ook niet van belang is of iedere verantwoordelijke deelnemer aan de verwerking überhaupt *toegang* heeft tot de persoonsgegevens. Het HvJ EU volgt deze redenering. De gemeenschap van Jehova’s getuigen kwalificeert volgens het HvJ EU als verantwoordelijke voor het verkondigingswerk, wat de gemeenschap gezamenlijk met de individuele verkondigers (die moesten immers al als verantwoordelijke worden beschouwd) verantwoordelijk maakt voor het verzamelen van persoonsgegevens over de aan huis bezochte personen en de latere verwerking daarvan. De verkondiging vormt een ‘wezenlijke activiteit’ van de gemeenschap (§ 70). De gemeenschap organiseert (en moedigt aan) de activiteiten waarbij de persoonsgegevens door haar leden worden verzameld en zij monitort het verkondigingswerk. Hierbij geeft de gemeenschap instructies, zowel in tijdschriften als op mondelinge wijze. Dit maakt de gemeenschap mede-verantwoordelijke (§ 70-73).

Uit de feiten zoals die door de verwijzende rechtbank zijn gepresenteerd maak ik op dat de gemeenschap van Jehova’s in dit geval niet, of zeker niet altijd, toegang heeft tot informatie die de verkondigers c.q. afzonderlijke gemeenten verwerken. De kwalificatie ‘gezamenlijke verantwoordelijken’ zou er in een dergelijk geval dan wat mij betreft toe moeten leiden dat de op afstand staande partij een mindere mate van verantwoordelijkheid draagt (wat dit ook moge betekenen) dan de mede-verantwoordelijke die

feitelijk controle heeft over de gegevens. Het lijkt mij dat de partij die feitelijk controle heeft over de verwerking van persoonsgegevens doorgaans beter in staat is deze verwerking netjes uit te voeren dan een op afstand staande partij die slechts algemene richtlijnen geeft. Net als in *Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein* (HvJ EU 5 juni 2018, C-210/16, ECLI:EU:C:2018:388, «JBP» 2018/54, m.nt. ‘t Hart) zegt het HvJ EU niets over *hoe* de verantwoordelijkheden verdeeld worden, of kunnen worden.

De kwalificatie van gezamenlijke verantwoordelijken kan ik volgen. Verkondigers zijn geen werknemers of anderszins ondergeschikten van de gemeenschap. Zij zijn individuele gelovigen die op een fanatieke manier hun geloof belijden. Zij zijn daarbij verantwoordelijk voor hun eigen handelen, ook als het gaat om gegevensverzameling en -gebruik. Gezien de aanzienlijke invloed van de gemeenschap op de wijze waarop de gegevens worden verzameld en gebruikt, lijkt het mij redelijk de gemeenschap hier ook (deels) verantwoordelijk voor te kunnen houden.

Conclusie

Met dit arrest heeft de Finse toezichthouder een voet tussen de deur gekregen bij de Jehova’s getuigen. Het HvJ EU heeft zich in dit arrest strikt beperkt tot beantwoording van de gestelde vragen in het licht van de Privacyrichtlijn. Die uitleg is gebaseerd op bekende argumentatie van het HvJ EU: het toepassingsbereik van de richtlijn wordt ruim uitgelegd en de uitzonderingen daarop juist beperkt. De ruime uitleg van het begrip ‘bestand’ vind ik opvallend, en zal uiteraard ook onder de AVG relevant zijn, nu die nagenoeg dezelfde definitie hanteert. De beperkte uitleg van de uitzondering voor ‘uitsluitend persoonlijke doeleinden’ komt daarentegen niet als een verrassing. Het gevolg van de kwalificatie ‘gezamenlijke verantwoordelijkheid’ is onder de AVG zo mogelijk groter dan uit dit arrest blijkt. De werkingsverantwoordelijken zijn immers in zo’n situatie op grond van art. 26 AVG verplicht een ‘onderlinge regeling’ te treffen, en moeten bovendien de ‘wezenlijke inhoud’ van die regeling aan betrokkenen beschikbaar stellen. Het HvJ EU gaat op die implicaties, net zoals in *Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein*, jammer genoeg niet in. Het arrest roept daarom vragen op. Hoe kunnen gezamenlijke verantwoordelijken concreet invulling geven aan de ‘onderlinge rege-

ling' bedoeld in art. 26 AVG? Hoe is hun aansprakelijkheid verdeeld, als hun verantwoordelijkheid niet *gelijkwaardig* is, en zij daarover onderling niets regelen? Welke mede-(verwerkings)verantwoordelijke moet nu precies welke wettelijke verplichtingen nakomen, en: hoe verhoudt een antwoord op die vraag zich tot art. 26 lid 3 AVG, waaruit blijkt dat een betrokkene zich niets hoeft aan te trekken van de mate van ieders verantwoordelijkheid? Ik ben benieuwd hoe deze vragen beantwoord kunnen worden, zonder – zoals advocaat-generaal Mengozzi het verwoordde – 'overdreven formalisme' te bedrijven.

Mr. J.G. Reus
Advocaat bij Houthoff te Amsterdam.