



Datum van
inontvangstneming

:

16/06/2014

Zaak C-230/14

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

12 mei 2014

Verwijzende rechter:

Kúria (Hongarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

22 april 2014

Verzoekende partij:

Weltimmo sro

Verwerende partij:

Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

De KÚRIA,

uitspraak doende als cassatierechter,

[OMISSIS]

geeft de volgende

BESLISSING

op het cassatieberoep van verzoekster [OMISSIS] tegen het arrest dat de Fővárosi Közigazgatási és Munkügyi Bíróság [bestuurs- en arbeidsrechtbank Boedapest] heeft gewezen in een administratieve procedure betreffende gegevensbescherming tussen Weltimmo sro, [Slowakije] [*omissis*], verzoekster, en de Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság [nationale autoriteit voor gegevensbescherming en vrijheid van informatie], [Boedapest] [*omissis*], verweerster.

De Kúria [hoogste rechter van Hongarije] verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- 1) Moet artikel 28, lid 1, 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 (hierna: „richtlijn gegevensbescherming”) aldus worden uitgelegd dat de nationale regeling van een lidstaat op diens grondgebied van toepassing is op een voor de gegevensverwerking verantwoordelijke die uitsluitend in een andere lidstaat is gevestigd en een vastgoedsite beheert waarop hij ook advertenties plaatst voor in de eerstbedoelde lidstaat gelegen onroerend goed, waarvan de eigenaars hun persoonsgegevens naar een middel (server) voor opslag en technische bewerking van gegevens sturen dat aan de sitebeheerder toebehoort en in een andere lidstaat staat?
- 2) Moet artikel 4, lid 1, sub a, van de richtlijn gegevensbescherming, junctis de punten 18 tot en met 20 van de considerans en de artikelen 1, lid 2, en 28, lid 1, ervan, aldus worden uitgelegd dat de Magyar Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (hierna: „autoriteit voor gegevensbescherming”) de Hongaarse wet inzake gegevensbescherming als nationaal recht niet kan toepassen op een uitsluitend in een andere lidstaat gevestigde beheerder van een vastgoedsite, ook al publiceert hij daarop ook advertenties voor in Hongarije gelegen onroerend goed, waarvan de eigenaars de desbetreffende gegevens waarschijnlijk vanuit Hongarije naar een middel (server) voor opslag en technische bewerking van gegevens sturen dat aan de sitebeheerder toebehoort en in een andere lidstaat staat?
- 3) Is het voor uitleggingsdoeleinden relevant dat de dienst die wordt verricht door de voor de gegevensverwerking verantwoordelijke, die de website beheert, is gericht op het grondgebied van een andere lidstaat?
- 4) Is het voor uitleggingsdoeleinden relevant dat de gegevens betreffende in de andere lidstaat gelegen onroerend goed en de persoonsgegevens van de eigenaars ervan daadwerkelijk zijn ingevoerd vanop het grondgebied van die andere lidstaat?
- 5) Is het voor uitleggingsdoeleinden relevant dat de met dat onroerend goed verband houdende persoonsgegevens burgers van een andere lidstaat betreffen?
- 6) Is het voor uitleggingsdoeleinden relevant dat de eigenaars van de in Slowakije gevestigde onderneming een woonplaats hebben in Hongarije?
- 7) Indien uit het antwoord op de vorige vragen volgt dat de Hongaarse autoriteit voor gegevensbescherming kan optreden, maar daarbij niet het nationale recht, doch het recht van de lidstaat van vestiging moet toepassen,

moet artikel 28, lid 6, van de richtlijn gegevensbescherming dan aldus worden uitgelegd dat de Hongaarse autoriteit voor gegevensbescherming de haar overeenkomstig artikel 28, lid 3, daarvan verleende bevoegdheden enkel mag uitoefenen in overeenstemming met de regeling van de lidstaat van vestiging, en dus niet bevoegd is om een geldboete op te leggen?

- 8) Mag ervan worden uitgegaan dat het begrip „adatfeldolgozás” [technische bewerking van gegevens] dat zowel in artikel 4, lid 1, sub a, als in artikel 28, lid 6, van de [Hongaarse taalversie van de] richtlijn gegevensbescherming wordt gebruikt, in de terminologie van deze richtlijn overeenkomt met het begrip „adatkezelés” [gegevensverwerking]?

[OMISSIS] [aspecten van nationaal procesrecht]

Gronden

Verzoekster, een onderneming met statutaire zetel in Slowakije, beheert een website waarop zij advertenties voor in Hongarije gelegen onroerend goed publiceert. In dat kader verwerkt zij persoonsgegevens van de adverteerders. Het plaatsen van een advertentie is kosteloos gedurende een maand; nadien moet ervoor worden betaald. Bij afloop van de gratis periode verzochten vele adverteerders Weltimmo sro via e-mail om zowel hun advertenties als hun persoonsgegevens te verwijderen, aangezien zij niet geïnteresseerd waren in de betaaldienst. Volgens de vaststellingen van de autoriteit voor gegevensbescherming verwijderde verzoekster die gegevens echter niet en bracht zij de diensten in rekening aan de adverteerders. Wanneer betaling van de factuur uitbleef, verstreekte zij de persoonsgegevens van de betrokken adverteerders aan verschillende incassobureaus.

De adverteerders dienden klacht in bij de Hongaarse autoriteit voor gegevensbescherming, die zich op grond van § 2, lid 1, van wet nr. CXII van 2011 betreffende het recht op informatiele zelfbeschikking en de vrijheid van informatie (az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. Törvény; hierna: „informatiewet”) bevoegd verklaarde. Volgens haar was deze wet van toepassing op de zaak, aangezien de verwerking en technische bewerking van gegevens van natuurlijke personen die op Hongaars grondgebied wordt verricht, binnen de werkingssfeer ervan valt. Naar de mening van de autoriteit voor gegevensbescherming is het verzamelen van gegevens, ongeacht het daarbij gebruikte procédé, een vorm van gegevensverwerking in de zin van § 3, punt 10, van de informatiewet, en in casu had verzoekster persoonsgegevens verzameld op Hongaars grondgebied. De autoriteit voor gegevensbescherming legde verzoekster een geldboete van 10 miljoen HUF op wegens inbreuk op de informatiewet.

De Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, waarbij verzoekster administratief beroep instelde, verklaarde het besluit van de autoriteit voor

gegevensbescherming nietig. Volgens het arrest van die rechterlijke instantie was de plaats waar de gegevens waren verzameld in het geval van de klachten waarop het besluit zag, Hongarije, en niet de plaats waar verzoekster haar statutaire zetel heeft, namelijk Slowakije, aangezien § 3, punt 10, van de informatiewet het beginsel van technologische neutraliteit volgt. Diezelfde rechterlijke instantie stelde voorts vast dat noch artikel 4, lid 1, noch de artikelen 28 en 29 van de richtlijn kunnen worden geacht bepalingen met rechtstreekse werking te zijn op grond waarvan de bepalingen van de informatiewet – die overigens duidelijk zijn geformuleerd – buiten toepassing moeten worden gelaten. Volgens haar kan verzoekster zich in casu niet met succes beroepen op het feit dat zij in Hongarije noch haar statutaire zetel noch een vestiging heeft, aangezien zij aldaar zowel diensten had verricht als gegevens betreffende in Hongarije gelegen onroerend goed had verwerkt.

De nietigverklaring van het voormelde bestuursbesluit is eraan te wijten dat bepaalde feiten niet voldoende duidelijk waren.

Met haar cassatieberoep vraagt verzoekster de Kúria, uitspraak doende als cassatierechter, onder meer vast te stellen dat de feiten niet nader hoeven te worden verduidelijkt, aangezien de autoriteit voor gegevensbescherming ingevolge artikel 4, lid 1, sub a, van de richtlijn gegevensbescherming niet bevoegd is tot optreden en tot toepassing van het Hongaarse recht op een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter. Volgens verzoekster had de Hongaarse autoriteit voor gegevensbescherming overeenkomstig artikel 28, lid 6, van de richtlijn gegevensbescherming haar Slowaakse tegenhanger moeten verzoeken om tegen haar actie te ondernemen.

Op verzoek van de Kúria heeft verweerster haar argumenten uiteengezet. Daarbij heeft zij ten gronde betoogd dat alleen de bepalingen van de informatiewet relevant zijn, aangezien de geciteerde bepalingen van de richtlijn geen rechtstreekse werking hebben. Voorts heeft zij als nieuw feit aangevoerd dat de servers weliswaar in Duitsland of in Oostenrijk staan, maar dat verzoekster al bij al over een Hongaars contactpersoon beschikt, namelijk een van de Hongaarse eigenaars van de Slowaakse onderneming, die verzoekster zowel in de administratieve procedure als in de procedure in rechte vertegenwoordigt. Er mag niet aan worden voorbijgegaan dat de eigenaars van de verzoekende onderneming, die in Slowakije is ingeschreven, in Hongarije wonen. Verweerster beroept zich voorts op artikel 28, lid 6, van de richtlijn gegevensbescherming, waaruit hoe dan ook volgt dat zij bevoegd is, ongeacht welk recht van toepassing is.

De Kúria is van oordeel dat er in het onderhavige geval grond is voor verwijzing van de zaak naar het Hof voor een prejudiciële beslissing, aangezien de relevante bepalingen van de richtlijn gegevensbescherming onvoldoende duidelijk zijn.

In de eerste plaats zij erop gewezen dat in de Hongaarse taalversie van artikel 4, lid 1, sub a, van de richtlijn gegevensbescherming – en van artikel 28, lid 6, ervan

–, de uitdrukking „the processing of personal data” [in de Nederlandse taalversie van de richtlijn: „verwerking van persoonsgegevens”], wordt weergegeven door het begrip „adatfeldolgozás” [letterlijk: „technische bewerking van gegevens”]. Volgens de definitie die ervan wordt gegeven in § 3, punt 17, van de informatiewet, verschilt dit begrip echter van het begrip „adatkezelés” [letterlijk: „gegevensverwerking”], dat in artikel 3, punt 10, van de informatiewet is omschreven. De autoriteit voor gegevensbescherming baseert haar bevoegdheid op het feit dat op het Hongaarse grondgebied gegevens zijn verwerkt – en niet technisch bewerkt –, wat de vraag doet rijzen of het bepaalde in artikel 4 van de richtlijn betreffende de toepasselijkheid van het nationale recht relevant is ter beslechting van het geding.

Indien artikel 4, lid 1, sub a, van de richtlijn gegevensbescherming aldus moet worden uitgelegd dat het recht van een lidstaat enkel kan worden toegepast op gegevens die op zijn grondgebied worden verwerkt door een in een andere lidstaat gevestigde voor de verwerking verantwoordelijke, wanneer deze verantwoordelijke ook een vestiging heeft op het grondgebied van de eerstbedoelde lidstaat, dient te worden geconcludeerd dat het recht van de eerstbedoelde lidstaat niet kan worden toegepast bij gebreke van een vestiging aldaar.

Voor deze uitlegging pleiten zowel de punten 18 tot en met 20 van de considerans van de richtlijn gegevensbescherming als artikel 1, lid 2, ervan, volgens hetwelk het vrije verkeer van persoonsgegevens tussen lidstaten niet mag worden beperkt noch verboden om redenen die in het bijzonder verband houden met het feit dat de nationale autoriteit voor gegevensbescherming op grond van de bepalingen van de richtlijn het recht op persoonlijke levenssfeer van natuurlijke personen, in verband met de verwerking van persoonsgegevens, wil beschermen. Het is de Kúria echter niet duidelijk of binnen de werkingssfeer van artikel 1, lid 2, van de richtlijn gegevensbescherming het onderhavige geval valt, waarin natuurlijke personen het gebruik en de doorgifte van hun gegevens verbieden en de autoriteit het negeren van dat verbod wil bestraffen door overeenkomstig het nationale recht een geldboete op te leggen, waarmee zij de haar bij artikel 28, lid 3, van de richtlijn gegevensbescherming verleende bevoegdheden overschrijdt.

Ook al kan overeenkomstig artikel 4, [lid 1,] sub a, van de richtlijn gegevensbescherming het Slowaakse recht van toepassing worden verklaard op het onderhavige geval, dan nog biedt deze richtlijn geen duidelijk antwoord op de vraag of de Hongaarse autoriteit voor gegevensbescherming in casu kan optreden, maar dan uitsluitend op basis van het Slowaakse recht, dan wel of het feit dat het Slowaakse recht van toepassing is, meteen ook impliceert dat zij niet kan handelen. Uit artikel 28, lid 1, van de richtlijn gegevensbescherming kan voorts worden afgeleid dat de autoriteit overeenkomstig het nationale recht zelf kan beslissen wat zij beschouwt als gegevensverwerking die plaatsvindt op het grondgebied van haar eigen lidstaat en op basis daarvan kan bepalen of zij bevoegd is.

In casu staat echter ook ter discussie welk nationaal recht de autoriteit mag toepassen en of zij – op grond van het nationale recht – een geldboete mag opleggen aan een voor de verwerking verantwoordelijke die op het grondgebied van een andere lidstaat is gevestigd, ofschoon artikel 28, lid 3, van de richtlijn gegevensbescherming haar die bevoegdheid niet verleent.

De Kúria heeft vastgesteld dat het Hof ter zake nog geen relevant arrest heeft gewezen. Hoewel de [conclusie] van de advocaat-generaal in zaak C-131/12, Google Spain, een aantal aanknopingspunten bevat, verschillen de feiten van die zaak op belangrijke punten van die van de onderhavige zaak (zie punt 68 van de [conclusie] van de advocaat-generaal).

Ook uit advies nr. 8/2010 dat op 16 december 2010 is uitgebracht door de krachtens artikel 29 van de richtlijn gegevensbescherming ingestelde beschermingsgroep kan worden geconcludeerd dat het Hongaarse nationale recht niet van toepassing is op de onderhavige zaak. Het is echter niet vanzelfsprekend dat artikel 4, lid 1, sub a, en de voormelde punten van de considerans van de richtlijn gegevensbescherming bepalingen bevatten die voldoende eenduidig zijn. De verwijzende rechter wijst op een gebrek aan onvoorwaardelijke en voldoende nauwkeurige bepalingen. Dat suggereren ook de regelingen inzake gegevensbescherming van verschillende lidstaten (EC Study on Implementation of the Directive, blz. 49-53; beschikbaar op het adres: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1287667) alsook het feit dat, nu de vereisten inzake gegevensbescherming in de Unie op uiteenlopende wijze worden nageleefd, reeds een nieuwe regeling houdende normatieve voorwaarden inzake gegevensbescherming in de maak is – deze keer in de vorm van een verordening in plaats van een richtlijn (beschikbaar op het adres: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0011:FIN:EN:PDF>).

Bijgevolg is het de Kúria evenmin duidelijk of artikel 4, lid 1, sub a, van de richtlijn gegevensbescherming rechtstreekse werking heeft in de onderhavige zaak, dan wel of § 2, lid 1, van de informatiewet enkel moet worden uitgelegd in het licht van de voormelde bepalingen van de richtlijn. Dat § 2, lid 1, lijkt echter veeleer een omzetting van artikel 28, lid 1, van de richtlijn gegevensbescherming te zijn.

Toepasselijke bepalingen van Hongaars recht

Bepalingen betreffende de werkingssfeer van de informatiewet:

„§ 2. (1) Onder deze wet valt iedere vorm van verwerking en technische bewerking van gegevens die op Hongaars grondgebied plaatsvindt en die betrekking heeft op gegevens van natuurlijke personen, gegevens van openbaar belang of gegevens die openbaar zijn om redenen van algemeen belang.

(2) Deze wet geldt zowel voor geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking en technische bewerking van gegevens als voor manuele verwerking en technische bewerking ervan.

(3) Deze wet moet worden toegepast wanneer de voor de gegevensverwerking verantwoordelijke die persoonsgegevens verwerkt buiten de Europese Unie, een technisch bewerker¹ die een statutaire zetel of een vestiging, een bijkantoor, een woon- of verblijfplaats op Hongaars grondgebied heeft, belast met de technische bewerking van de gegevens, of wanneer hij gebruikmaakt van middelen die zich op Hongaars grondgebied bevinden, behalve indien deze middelen op het grondgebied van de Europese Unie slechts voor doorvoer worden gebruikt. In die omstandigheden moet de voor de gegevensverwerking verantwoordelijke een op Hongaars grondgebied gevestigde vertegenwoordiger aanwijzen.

[OMISSIS]

[OMISSIS] [irrelevante bepalingen]”

Enkele in de informatiewet vervatte definities:

„§ 3. In deze wet wordt verstaan onder:

[...]

2. persoonsgegevens: gegevens die met de betrokkene in verband kunnen worden gebracht – in het bijzonder zijn naam en identificatienummer, alsook een of meer specifieke eigenschappen die kenmerkend zijn voor zijn of haar fysieke, fysiologische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit – en de conclusies die uit die gegevens in verband met de betrokkene kunnen worden getrokken;

[...]

9. voor de gegevensverwerking verantwoordelijke („adatkezelő”): een natuurlijke of rechtspersoon of een instelling zonder rechtspersoonlijkheid die, alleen of samen met anderen, het doel van de gegevensverwerking bepaalt, de beslissingen daaromtrent neemt (waaronder beslissingen over de middelen voor de verwerking) en deze zelf uitvoert dan wel laat uitvoeren door een technisch bewerker van gegevens („adatifelolgozó”);

¹ Nvdt: richtlijn 95/46 gebruikt enkel het begrip: „verwerking van gegevens” („adatkezelés”), en niet het begrip „technische bewerking van gegevens” („adatifelolgozás”). De informatiewet maakt echter wél een onderscheid tussen de beide begrippen. Daarom is het in de informatiewet gehanteerde begrip „adatifelolgozó” vertaald als „technisch bewerker van gegevens” (en niet als „verwerker van gegevens”, wat overeenkomstig artikel 2, sub e, van deze richtlijn het eigenlijke equivalent zou zijn).

10. verwerking van gegevens („adatkezelés”): elke bewerking of elk geheel van bewerkingen met betrekking tot gegevens, ongeacht het daarbij gebruikte procédé, meer bepaald het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, wijzigen, gebruiken, opvragen, doorzenden, verspreiden, samenbrengen of met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van gegevens, alsook het verhinderen van verder gebruik van de gegevens, het nemen van foto’s, het registreren van klanken of beelden, of het vastleggen van fysieke trekken voor identificatiedoeleinden (bijvoorbeeld vinger- of handafdrukken, DNA-stalen of foto’s van de iris);

11. mededeling van gegevens: het ter beschikking stellen van gegevens aan een derde;

[...]

17. technische bewerking van gegevens („adatfeldolgozás”): het verrichten van technische taken in het kader van de gegevensverwerking, ongeacht het procédé en de middelen die daarvoor worden gebruikt en los van de plaats waar die taken worden verricht, voor zover de technische taken betrekking hebben op de gegevens;

18. technisch bewerker van gegevens („adatfeldolgozó”): een natuurlijke of rechtspersoon of een instelling zonder rechtspersoonlijkheid die uit hoofde van een overeenkomst – waaronder ook van rechtswege tot stand gekomen overeenkomsten – gegevens technisch bewerkt;

[OMISSIS] [irrelevante bepalingen]”.

[OMISSIS][aspecten van nationaal procesrecht]

Boedapest, 22 april 2014

[OMISSIS][ondertekeningen]