

Dit betekent dat de ligplaatsvergunningen voor die locatie als schaars recht moeten worden aangemerkt. Het gaat hier om een mengvorm van soorten schaarste, namelijk 'het beleidsmatig creëren van een fysieke schaarste van de natuurlijke hulpbron'.

11. Opvallend vinden wij nog dat de Afdeling acht slaat op de interesse van andere rederijen die nog geen aanvraag hebben ingediend. Zoals gezegd is volgens de door de Afdeling aangehaalde algemeen gehanteerde definitie sprake van een schaars recht als de som van de aanvragen het aantal beschikbare rechten overtreft. Het ligt echter voor de hand dat al vóór ontvangst van aanvragen wordt beoordeeld of een te vergeven recht als schaars moet worden aangemerkt. Er zal een passende mate van openbaarheid moeten worden betracht met betrekking tot het aanvraagtijsvak, om zodoende ook 'potentiële' gegadigden de ruimte te bieden om mee te dingen. Bestuursorganen doen er volgens ons – en gelet op deze uitspraak – goed aan om niet alleen rekening te houden met daadwerkelijk ontvangen aanvragen, maar ook – of misschien juist – met de potentiële aanvragen. Zie in dit kader ook de uitspraak van de rechtbank Den Haag 27 augustus 2019 (ECLI:NL:RBDHA:2019:8907). De algemeen gehanteerde definitie verdient gelet hierop wellicht aanscherping.

#### **Het weigeren van de ligplaatsvergunningen duurt niet te lang en is niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel**

12. Tot slot komt het argument van appellante aan bod dat de verdeling van de schaarse rechten te lang op zich laat wachten. Dat is volgens de Afdeling niet het geval. Het algemeen bestuur heeft een omgevingsvergunning aangevraagd en verkregen voor de steiger, welke vergunning inmiddels onherroepelijk is. Ook is er reeds een lotingsreglement opgesteld en heeft het college verklaard dat de loting in mei 2020 zal worden gestart. In tegenstelling tot de zaak die aan de orde was in de uitspraak van de Afdeling van 12 september 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:2958, AB 2018/411, m.nt. C.J. Wolswinkel) was hier dus geen sprake van een vergunningenstop voor onbepaalde tijd zonder dat er voorbereidende handelingen werden verricht.

13. Ook is er geen sprake van strijd met het gelijkheidsbeginsel omdat er in de tussentijd wel een ligplaatsvergunning is verleend aan een andere rederij voor de locatie Van Diemenstraat. Blijkbaar was hier sprake van een onvoorzienbare en gedwongen verplaatsing van de ligplaatsen aan de Van Noordtkade, zodat die situatie niet gelijk was aan de onderhavige situatie. In hoeverre er op de locatie Van Diemenstraat ook sprake is van schaarste en of er gelet op de gedwongen verplaatsing sprake is van een uitzonderingsgrondslag op de rechtsnorm inzake de verdeling van schaarse rechten (mede in geval van de wezenlijke wijziging van reeds verleende vergunningen, zie ABRvS 27 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2611, AB 2017/389, m.nt. C.J. Wolswinkel; JM 2017/136, m.nt. J.S. Haakmeester JOM 2017/1013; JG 2018/4, m.nt. T. van Halsema en JB 2017/183, m.nt. L.J.M.

Timmermans) zijn aspecten die in de besproken uitspraak niet aan de orde komen.

*J.A. Mohuddy & S. Elbertsen*

## BR 2020/52

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 1 april 2020, nr. 201905087/1/A2

(Mrs. J.E.M. Polak, E.A. Minderhoud, E.J. Daalder)  
m.nt. S.M. Schipper & S.E.A. Groeneveld<sup>1</sup>

(Art. 82 AVG; art. 8:88 Awb; art. 6:106 BW)

ECLI:NL:RVS:2020:899

**De bestuursrechter is bevoegd om te oordelen over een verzoek om schadevergoeding op basis van artikel 82 AVG indien de gestelde schade verband houdt met een besluit als bedoeld in artikel 34 UAVG. B&W Deventer hoeft geen schadevergoeding aan appellant te betalen vanwege het verlies van controle over persoonsgegevens door het e-mailen van de naam en woonplaats van appellant aan andere gemeenten.**

*B&W Deventer heeft appellant een overzicht van zijn verwerkte persoonsgegevens verstrekt, maar naar later blijkt is dit overzicht onvolledig omdat een verwerking niet in het overzicht is opgenomen. Hierna heeft B&W Deventer het primaire besluit herroepen en het schadevergoedingsverzoek afgewezen. Het geschil bij de Afdeling is beperkt tot het verzoek om schadevergoeding. De Afdeling oordeelt dat de bestuursrechter op grond van artikel 8:88 Awb bevoegd is om het verzoek te beoordelen vanwege het onrechtmatige besluit. Ook oordeelt de Afdeling dat de bestuursrechter bevoegd is om te oordelen over een verzoek om schadevergoeding op basis van artikel 82 AVG, als de gestelde schade verband houdt met een besluit als bedoeld in artikel 34 UAVG. Bij beoordeling van dit verzoek heeft de Afdeling aansluiting gezocht bij het civiele schadevergoedingsrecht. Verlies van controle over persoonsgegevens is een aantasting van een persoonlijkheidsrecht op grond waarvan een benadeelde recht kan hebben op schadevergoeding (artikel 6:106 BW). Uitgangspunt is dat appellant de aantasting in zijn persoon aannemelijk moet maken en de door hem gestelde schade met concrete gegevens moet onderbouwen. Appellant heeft dit niet inzichtelijk en aannemelijk gemaakt. Anders dan de rechtbank wijst de Afdeling het verzoek om schadevergoeding af.*

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. het college van burgemeester en wethouders van Deventer,
2. [appellant sub 2]  
appellanten,

<sup>1</sup> Sanne Schipper en Sophie Groeneveld zijn advocaat bij AKD N.V. te Breda.

tegen de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 28 mei 2019 in zaak nr. 18/2047 in het geding tussen:  
[appellant sub 2]  
en  
het college.

### Procesverloop

Bij uitspraak van 28 mei 2019 heeft de rechtbank het college op grond van artikel 8:88, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) veroordeeld tot betaling van een schadevergoeding van € 500,00 aan [appellant sub 2]. De rechtbank heeft daarnaast het beroep van [appellant sub 2] tegen het besluit van 26 september 2018 gegrond verklaard en dit besluit vernietigd, omdat daarin geen schadevergoeding aan [appellant sub 2] is toegekend. Deze uitspraak is aangehecht. Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

[appellant sub 2] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven en incidenteel hoger beroep ingesteld.

(...)

### Overwegingen

1. Aan het eind van deze uitspraak (onder 41) zal de Afdeling aangeven wat deze uitspraak meer algemeen betekent en wat in deze zaak wordt beslist.

### Toepasselijk recht

2. Op 25 mei 2018 is Verordening 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (de Algemene Verordening Gegevensbescherming, hierna: AVG) van toepassing geworden. De AVG is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat (artikel 99, derde lid, van de AVG). De Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) is op 25 mei 2018 ingetrokken. De AVG heeft onmiddellijke werking en bevat geen overgangsrecht voor de behandeling van een verzoek om schadevergoeding op grond van artikel 82 van de AVG. Het overgangsrecht in artikel 48, tiende lid, van de Uitvoeringswet AVG is in dit geval niet van toepassing.

3. Voor wat betreft het verzoek om schadevergoeding is de AVG van toepassing. [appellant sub 2] heeft op 26 oktober 2018, dus na de inwerkingtreding van de AVG, de rechtbank verzocht het college te veroordelen tot het betalen van schadevergoeding.

4. Artikel 82 van de AVG luidt als volgt:

“1. Eenieder die materiële of immateriële schade heeft geleden ten gevolge van een inbreuk op deze verordening, heeft het recht om van de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker schadevergoeding te ontvangen voor de geleden schade.

2. Elke verwerkingsverantwoordelijke die bij verwerking is betrokken, is aansprakelijk voor de schade die wordt veroorzaakt door verwerking die inbreuk maakt op

deze verordening. Een verwerker is slechts aansprakelijk voor de schade die door verwerking is veroorzaakt wanneer bij de verwerking niet is voldaan aan de specifiek tot verwerkers gerichte verplichtingen van deze verordening of buiten dan wel in strijd met de rechtmatige instructies van de verwerkingsverantwoordelijke is gehandeld.”

### Voorgeschiedenis

5. [appellant sub 2] heeft op 27 juli 2017 op basis van artikel 35 van de Wbp het college verzocht hem een begrijpelijk en volledig overzicht van zijn verwerkte persoonsgegevens te verstrekken, met daarin een omschrijving van het doel of de doeleinden van de verwerking, alsmede een lijst van alle ontvangers.

6. Bij besluit van 24 augustus 2017 heeft het college een overzicht verstrekt van verwerkte persoonsgegevens in het postregistratiesysteem van de gemeente Deventer. Het college heeft verder verklaard geen persoonsgegevens op het forum van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) te hebben geplaatst en in zoverre geen persoonsgegevens te hebben verwerkt.

7. In bezwaar heeft [appellant sub 2] aangevoerd dat het college niet volledig is tegemoetgekomen aan het inzageverzoek. Daartoe heeft hij gesteld dat op 20 augustus 2013 een ambtenaar van de gemeente een e-mail heeft gestuurd aan andere gemeenten met daarin persoonsgegevens van [appellant sub 2] naar aanleiding van door [appellant sub 2] ingediende Wob-verzoeken. Deze e-mail maakte geen onderdeel uit van het aan hem verstrekte overzicht van verwerkte persoonsgegevens.

8. Het college heeft bij besluit van 19 januari 2018 het bezwaar ongegrond verklaard.

9. De rechtbank heeft in een uitspraak van 18 juli 2018 vastgesteld dat in de e-mail van 20 augustus 2013 persoonsgegevens van [appellant sub 2] (naam en woonplaats) zijn vermeld. [appellant sub 2] heeft geen toestemming verleend voor de doorzending van zijn persoonsgegevens als bedoeld in artikel 8 onder a van de Wbp. Het college heeft niet onderbouwd dat de gegevensverwerking noodzakelijk was voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak. Volgens de rechtbank had het college de andere bestuursorganen kunnen informeren zonder de naam en woonplaats van [appellant sub 2] te vermelden. Het college heeft met de doorzending van de persoonsgegevens de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit geschonden, aldus de rechtbank.

De rechtbank heeft het beroep gegrond verklaard, het besluit van 19 januari 2018 vernietigd en het college opgedragen een nieuwe beslissing op bezwaar te nemen. Hierbij dient het college de vraag te betrekken in hoeverre er aanleiding bestaat [appellant sub 2] een schadevergoeding toe te kennen.

10. Bij besluit van 26 september 2018 heeft het college het bezwaar tegen het besluit van 24 augustus 2017 alsnog gegrond verklaard en dit besluit herroepen. Het college heeft het verzoek om schadevergoeding van [appellant sub 2] afgewezen.

**Uitspraak van de rechtbank van 28 mei 2019**

11. De rechtbank heeft overwogen dat het besluit van 19 januari 2018 wegens onrechtmatigheid is vernietigd in de uitspraak van 18 juli 2018. Het college heeft geen hoger beroep ingesteld tegen die uitspraak, zodat dit oordeel in rechte vaststaat. Het geschil in beroep is beperkt tot de vraag of [appellant sub 2] aanspraak kan maken op immateriële schadevergoeding, aldus de rechtbank.

12. Naar het oordeel van de rechtbank laat toepassing van artikel 82 van de AVG onverlet dat voor de toekenning van schadevergoeding aansluiting mag en moet worden gezocht bij het Nederlands rechtsstelsel. Titel 8.4 van de Awb en de - op het civiele schadevergoedingsrecht gebaseerde - jurisprudentie van de hoogste Nederlandse bestuursrechters bieden voldoende grondslag voor de bestuursrechter om te beslissen op het verzoek om schadevergoeding van [appellant sub 2].

13. Naar het oordeel van de rechtbank is [appellant sub 2] als gevolg van het onrechtmatige besluit in zijn persoon aangetast, omdat hij de controle over zijn persoonsgegevens heeft verloren. Volgens de rechtbank heeft [appellant sub 2] op grond van artikel 82 van de AVG in samenhang met artikel 6:106 van het BW recht op een naar billijkheid vast te stellen schadevergoeding. Voor het vaststellen van de hoogte van die vergoeding acht de rechtbank van belang dat in het onrechtmatige besluit geen rechtvaardiging is gegeven voor de verwerking van de persoonsgegevens van [appellant sub 2]. De rechtbank wijst verder op de overwegingen 75, 85 en 146 van de considerans van de AVG.

14. De rechtbank heeft het college veroordeeld tot het betalen van een vergoeding van € 500,00 aan [appellant sub 2] als immateriële schade.

**Hoger beroep van het college**

15. Het college betoogt in hoger beroep dat de rechtbank heeft miskend dat er geen causaal verband is tussen het onrechtmatige besluit van 19 januari 2018 en de gestelde schade. Het door [appellant sub 2] gestelde verlies van controle over zijn persoonsgegevens is het gevolg van de verzending van de e-mail van 20 augustus 2013 en niet van het besluit van 19 januari 2018, waarin niet volledig is tegemoetgekomen aan het verzoek van [appellant sub 2] om een overzicht van zijn verwerkte persoonsgegevens te verstrekken. De verzending van de e-mail is een feitelijke handeling en moet worden onderscheiden van het ten onrechte geen melding maken van de verzending ervan. De bestuursrechter is, gelet op artikel 8:88 van de Awb, niet bevoegd te oordelen over schade als gevolg van feitelijk handelen. Het college wijst in dit verband op de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 27 mei 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:4265, en een uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 15 november 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:5430.

16. Het college betoogt voorts, voor het geval de Afdeling de rechtbank wel bevoegd acht te oordelen over het verzoek om schadevergoeding, dat de rechtbank een onjuiste toepassing heeft gegeven aan artikel 6:106 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Het college wijst in dit verband op het arrest van de Hoge Raad van 19 juli 2019,

ECLI:NL:HR:2019:376, waaruit volgt dat degene die zich beroept op aantasting van de persoon dit met concrete gegevens moet onderbouwen. In de e-mail van 20 augustus 2013 is alleen de naam van [appellant sub 2] en zijn woonplaats vermeld en zijn 44 ambtenaren geïnformeerd over de omstandigheid dat [appellant sub 2] twee Wob-verzoeken heeft ingediend bij de gemeente Deventer. Daarbij is niet vermeld waar deze verzoeken inhoudelijk op zien en is alleen beschreven hoe deze verzoeken verder intern zijn behandeld. [appellant sub 2] heeft niet aannemelijk gemaakt dat de nadelige gevolgen daarvan zo voor de hand liggen, dat een aantasting in de persoon kan worden aangenomen, aldus het college.

**Incidenteel hoger beroep van [appellant sub 2]**

17. [appellant sub 2] betoogt in hoger beroep dat de door de rechtbank toegekende schadevergoeding van € 500,00 onvoldoende recht doet aan de tekst en strekking van de AVG. Het college heeft zijn persoonsgegevens (naam en woonplaats) zonder toestemming of grondslag gedeeld in de e-mail van 20 augustus 2013. Daarmee heeft het college zijn persoonsgegevens 'vogelvrij' verklaard. Anders dan de rechtbank heeft overwogen, is de schadevergoeding onder deze omstandigheden onvoldoende billijk. [appellant sub 2] acht een toekenning van € 7.500,00 redelijk, gelet op de ruime definitie van schade onder de AVG. Een schadevergoeding van € 500,00 is voor een bestuursorgaan onvoldoende afschrikwekkend om niet tot onrechtmatige gegevensverwerking over te gaan. Het arrest van de Hoge Raad van 15 maart 2019, ECLI:NL:HR:2019:37, waarnaar de Hoge Raad in het arrest van 19 juli 2019 verwijst, heeft voor deze zaak maar beperkte betekenis. In dit arrest geeft de Hoge Raad weliswaar uitleg aan artikel 6:106 BW, maar dit arrest bevat geen enkele verwijzing naar de AVG, aldus [appellant sub 2].

**Oordeel Afdeling****Artikel 8:88 Awb**

18. Het college heeft geen hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank van 18 juli 2018. In die uitspraak heeft de rechtbank geoordeeld dat het besluit van 19 januari 2018 onrechtmatig is en heeft dit besluit vernietigd. Daartoe heeft de rechtbank overwogen dat het college [appellant sub 2] onvolledig heeft geïnformeerd over verstrekking van zijn persoonsgegevens in de e-mail van 20 augustus 2013. Daarnaast heeft de rechtbank uitdrukkelijk en zonder voorbehoud geoordeeld dat de verstrekking van persoonsgegevens onrechtmatig was. Omdat de uitspraak van de rechtbank van 18 juli 2018 gezag van gewijsde heeft gekregen, kan die uitspraak in deze procedure niet meer ter discussie worden gesteld. Dit heeft tot gevolg dat moet worden uitgegaan van de onrechtmatigheid van het besluit van 19 januari 2018. Anders dan het college betoogt, betekent dit ook dat de rechtbank alleen al hierom bevoegd was om op grond van artikel 8:88, eerste lid en onder a, van de Awb te beslissen op het verzoek om schadevergoeding van [appellant sub 2].

19. Daarbij komt dat, zoals de Afdeling in de uitspraken van vandaag met nummers ECLI:NL:RVS:2020:898, ECLI:NL:RVS:2020:900 en ECLI:NL:RVS:2020:901 heeft overwogen, de bestuursrechter op grond van artikel 8:88 van de Awb bevoegd is te oordelen over een verzoek om schadevergoeding op grond van artikel 82 van de AVG in de gevallen waarin de gestelde schade verband houdt met een besluit als bedoeld in artikel 34 van de Uitvoeringwet AVG.

#### *Ambtshalve oordeel*

20. [appellant sub 2] heeft in zijn beroepschrift en de daarbij behorende aanvullende informatie de rechtbank verzocht het college te veroordelen in de schade als gevolg van onrechtmatig handelen. De rechtbank heeft op grond van artikel 8:88 van de Awb beoordeeld of [appellant sub 2] aanspraak maakt op een schadevergoeding. De rechtbank heeft evenwel niet onderkend dat met de invoering van titel 8.4 in de Awb op grond van artikel 8:4, eerste lid, aanhef en onder f, van de Awb de mogelijkheid is vervallen om beroep in te stellen tegen een besluit inzake vergoeding van schade wegens onrechtmatig bestuurshandelen. Hieruit volgt dat de rechtbank ten onrechte het besluit van 26 september 2018 heeft vernietigd, voor zover het college daarin [appellant sub 2] geen schadevergoeding heeft toegekend. De uitspraak van de rechtbank komt in zoverre voor vernietiging in aanmerking. De rechtbank had het bij haar ingestelde beroep moeten aanmerken als een aan haar gericht verzoek het college te veroordelen tot het betalen van schadevergoeding.

#### *Beoordeling toepassing artikel 6:106 BW door de rechtbank*

21. Hoewel in artikel 82, eerste lid, van de AVG is vastgelegd dat er volledige vergoeding van de daadwerkelijke immateriële schade ten gevolge van inbreuken op de AVG moet plaats vinden op een wijze die recht doet aan de doelstellingen van de verordening, is in de AVG niet bepaald op welke wijze de immateriële schade moet worden vastgesteld en berekend. Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie is het bij gebrek aan communautaire regelgeving een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat om de regels vast te stellen voor de uitoefening van het recht op schadevergoeding, mits het gelijkwaardigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel in acht worden genomen (zie het arrest Manfredi, punt 64). Wel dient bij de uitoefening van het recht op schadevergoeding, zoals neergelegd in artikel 82 AVG, rekening te worden gehouden met overweging 146 van de considerans van de AVG. Daarin is, onder meer, vermeld dat de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker alle schade moeten vergoeden die iemand kan lijden ten gevolge van een verwerking die inbreuk maakt op deze verordening. Het begrip schade moet ruim worden uitgelegd in het licht van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, op een wijze die ten volle recht doet aan de doelstellingen van deze verordening. Ook is vermeld dat betrokkenen een volledige en daadwerkelijke vergoeding van door hen geleden schade dienen te ontvangen.

22. Het Hof van Justitie heeft nog geen uitleg gegeven aan specifiek het schadebegrip of over de vergoedbare immateriële schade bij een onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens, ook niet onder de (ingetrokken) Privacyrichtlijn (Richtlijn 95/46/EG). Volgens vaste rechtspraak van het Hof geldt wel dat te vergoeden schade reëel en zeker moet zijn (vergelijk het arrest van het Hof van Justitie van 4 april 2017, C-337/15 P, Europese Ombudsman tegen Staellen, ECLI:EU:C:2017:256, punt 91).

23. Met inachtneming van bovengenoemde jurisprudentie van het Hof van Justitie en artikel 146 van de considerans, is het nationale recht dus van belang bij de beantwoording van de vraag of de gestelde schade voor vergoeding in aanmerking komt.

24. Voor de beoordeling van een verzoek om vergoeding van immateriële schade wordt, volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 25 augustus 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN4952), aansluiting gezocht bij het civiele schadevergoedingsrecht.

(...)

26. Van de in artikel 6:106, eerste lid, aanhef en onder b, van het BW bedoelde aantasting in persoon 'op andere wijze' is in ieder geval sprake indien de benadeelde partij geestelijk letsel heeft opgelopen. Degene die zich hierop beroept, zal voldoende concrete gegevens moeten aanvoeren waaruit kan volgen dat in verband met de omstandigheden van het geval psychische schade is ontstaan. Daartoe is vereist dat naar objectieve maatstaven het bestaan van geestelijk letsel kan worden vastgesteld. Ook als het bestaan van geestelijk letsel in voornoemde zin niet kan worden aangenomen, is niet uitgesloten dat de aard en de ernst van de normschending en van de gevolgen daarvan voor de benadeelde, meebrengen dat van de in artikel 6:106, aanhef en onder b, van het BW bedoelde aantasting in zijn persoon 'op andere wijze' sprake is. In zo een geval zal degene die zich hierop beroept de aantasting in zijn persoon met concrete gegevens moeten onderbouwen. Dat is slechts anders indien de aard en de ernst van de normschending meebrengen dat de in dit verband relevante nadelige gevolgen daarvan voor de benadeelde zo voor de hand liggen, dat een aantasting in de persoon kan worden aangenomen. Van een aantasting in de persoon 'op andere wijze' als bedoeld in artikel 6:106, aanhef en onder b, van het BW is niet reeds sprake bij de enkele schending van een fundamenteel recht. (Zie de arresten van de Hoge Raad van 15 maart 2019, ECLI:NL:HR:2019:376, r.o.4.2.2, van 28 mei 2019, ECLI:NL:HR:2019:793, r.o. 2.4.5. en van 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278, r.o. 2.13.2.)

27. De Afdeling is van oordeel dat met het onder 26 geschetste kader kan worden voldaan aan de eisen van de AVG en aan de rechtspraak van het Hof van Justitie zoals weergegeven onder 21.

28. [appellant sub 2] heeft niet gesteld dat hij als gevolg van het onrechtmatig handelen van het college geestelijk letsel heeft opgelopen, dat op objectieve gronden kan worden vastgesteld.

29. De immateriële schade bestaat volgens [appellant sub 2] uit de rechtsinbreuk als zodanig, die moet worden beschouwd als een aantasting in de persoon in de zin van

artikel 6:106, eerste lid, aanhef en onder b, van het BW. Hij stelt dat hij daarom aanspraak maakt op een naar billijkheid vast te stellen schadevergoeding.

30. Het college betwist dat de aard en ernst van de normschending zodanig zijn dat daardoor immateriële schade is ontstaan. [appellant sub 2] heeft dit ook niet met concrete gegevens onderbouwd, aldus het college.

#### **Beoordeling**

31. Het verlies van controle over persoonsgegevens is een aantasting van een persoonlijkheidsrecht. Eenieder heeft recht op bescherming en correcte, rechtmatige verwerking van zijn persoonsgegevens (zie onder meer artikel 8, eerste lid, Handvest van de grondrechten van de Europese Unie).

32. Zoals onder 18 is vermeld, volgt uit de uitspraak van de rechtbank van 18 juli 2018, die gezag van gewijsde heeft gekregen, dat de verstrekking van persoonsgegevens van [appellant sub 2] bij e-mail van 20 augustus 2013 als onrechtmatig moet worden aangemerkt.

33. [appellant sub 2] kan niet worden gevolgd in zijn betoog dat het arrest van de Hoge Raad van 15 maart 2019 geen betekenis heeft voor de beoordeling van een verzoek om vergoeding van immateriële schade, omdat in dat arrest de vraag niet aan de orde is of immateriële schade op grond van de AVG voor vergoeding in aanmerking komt. Het algemene uitgangspunt dat schade moet worden onderbouwd, geldt ook hier. Er is geen grond voor het oordeel dat een inbreuk op de AVG zonder meer aantasting van de integriteit van een persoon impliceert en daarmee tot vergoedbare schade leidt. Anders dan [appellant sub 2] betoogt, kan dit niet worden afgeleid uit overwegingen 85 en 146 van de AVG. Dat een inbreuk op persoonsgegevens kan resulteren in (im)materiële schade en dat een betrokkene volledige en daadwerkelijke vergoeding van de door hem geleden schade moet ontvangen, betekent niet dat een normschending per definitie tot schade leidt en dat schade niet reëel en zeker moet zijn geleden. Vergelijk HvJ EU 6 november 2012, C-199/11, ECLI:EU:C:2012:684, (Otis) en HvJ EU 4 april 2017, C-337/15, ECLI:EU:C:2017:256 (Europese Ombudsman).

34. 34. In dit geval doet zich niet een situatie voor waarbij de nadelige gevolgen van de normschending voor de hand liggen. Het noemen van een naam in reactie op de vraag van een andere gemeente in het kader van Wob-verzoeken, is niet vergelijkbaar met de situatie die heeft geleid tot de arresten van de Hoge Raad van 18 maart 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR5213 (Baby Kelly) en van 9 juli 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO7721 (Groninger Oudejaarsrellen). Het gaat niet om ernstig verwijtbaar gedrag met zo ernstige gevolgen, dat dit als een inbreuk op een fundamenteel recht moet worden gekwalificeerd.

35. Voor zover [appellant sub 2] ter ondersteuning van zijn betoog stelt dat schadevergoeding onder de AVG een punitief karakter heeft, is van belang dat het in deze zaak gaat om de mogelijkheid om (im)materiële schade vergoed te krijgen als gevolg van een onjuiste, verwijtbare gedraging. Het doel van schadevergoeding is herstel van of het bieden van compensatie voor een onrechtmatige inbreuk

op privacy. Het opleggen van een bestraffende sanctie als een boete die daarvan moet worden onderscheiden is hier niet aan de orde en heeft tot doel de overtreder van de geschonden norm leed toe te voegen. Anders dan [appellant sub 2] betoogt, staat in overweging 146 van de AVG niet dat schadevergoeding effectief en 'voldoende afschrikwekkend' moet zijn. In overweging 146 staat dat schade als gevolg van onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens daadwerkelijk en volledig moet worden vergoed. Hieruit kan niet worden afgeleid dat er bij een inbreuk op de AVG een verplichting bestaat om een schadevergoeding toe te kennen die verder gaat dan volledige vergoeding van de daadwerkelijke geleden schade (vergelijk de uitspraak van het Hof van Justitie van 17 december 2015, ECLI:EU:C:2015:831).

36. Het uitgangspunt is dus dat [appellant sub 2] de aantasting in zijn persoon aanneemelijk moet maken en de door hem gestelde schade met concrete gegevens moet onderbouwen. Voorafgaande aan de zitting in hoger beroep heeft de Afdeling [appellant sub 2] gevraagd de door hem gestelde schade te specificeren en te onderbouwen.

37. Het college betoogt terecht dat [appellant sub 2] geen concrete gegevens ter onderbouwing van de door hem gestelde schade heeft overgelegd. Hij heeft niet aanneemelijk gemaakt dat de inbreuk heeft geleid tot de aantasting van de integriteit van zijn persoon en dat de gevolgen van de inbreuk hem rechtstreeks hebben getroffen. [appellant sub 2] heeft niet inzichtelijk gemaakt waarom het noemen van zijn naam en woonplaats in de mededeling dat hij twee, niet-gespecificeerde, Wob-verzoeken heeft ingediend als reactie op een verzoek van een andere gemeente, als aantasting van de persoon kan worden gekwalificeerd. Ook heeft hij niet aanneemelijk gemaakt welke nadelige gevolgen voor hem zijn voortgevloeid uit het noemen van zijn naam en woonplaats. De enkele stelling van [appellant sub 2] dat het noemen van zijn naam stigmatiserend werkt, is onvoldoende. Dat geldt ook voor zijn stelling dat heel bestuurlijk Nederland kennis heeft kunnen nemen van zijn persoonsgegevens. De gegevens zijn gedeeld met ambtenaren van gemeenten die uit hoofde van hun functie betrokken zijn bij de behandeling van Wob-verzoeken. Er zijn geen aanwijzingen dat de gegevens zijn misbruikt.

#### **Conclusie**

38. Het hoger beroep van [appellant sub 2] is ongegrond. Het hoger beroep van het college is gegrond. De uitspraak van de rechtbank, waarin de rechtbank het college geeft veroordeeld tot het betalen van schadevergoeding, wordt vernietigd. De Afdeling zal de rechtbank alsnog onbevoegd verklaren kennis te nemen van het beroep tegen het besluit van 26 september 2018, voor zover daarbij is beslist op het door [appellant sub 2] gedane verzoek om schadevergoeding.

39. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het verzoek om schadevergoeding van [appellant sub 2] afwijzen.

40. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

**Wat behelst deze uitspraak in het kort?**

41. In deze uitspraak en meer uitgebreid in drie andere uitspraken van vandaag gaat de Afdeling in op de mogelijkheden om bij de bestuursrechter vergoeding van schade te vragen, als iemand stelt dat een bestuursorgaan in strijd met de toepasselijke privacywetgeving (sinds 25 mei 2018 de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en de Uitvoeringswet AVG) persoonsgegevens heeft verwerkt. De jurisprudentie van de Afdeling bood voor de inwerkingtreding van de AVG en de Uitvoeringswet minder mogelijkheden, wat met zich bracht dat de burger dan was aangewezen op de weg naar de burgerlijke rechter. Die weg blijft openstaan, maar nu kan in een groter aantal gevallen ook de bestuursrechter worden benaderd voor verzoeken om schadevergoeding tot een bedrag van € 25.000,00, zoals uit die drie andere uitspraken blijkt. In deze zaak is de bevoegdheid van de bestuursrechter om over het verzoek om schadevergoeding te beslissen met name toegelicht onder 18. Het gaat daarbij dus over een procedurele vraag van rechtsbescherming, namelijk wanneer in geval van onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens de weg naar de bestuursrechter kan worden ingeslagen.

Inhoudelijk beslist de Afdeling vervolgens dat om voor schadevergoeding in aanmerking te komen voldaan moet zijn aan de eisen die artikel 6:106 van het Burgerlijk Wetboek stelt. Dat betekent voor deze gevallen dat sprake moet zijn van aantasting van de eer of goede naam van betrokkene dan wel van aantasting van de persoon op andere wijze. De Afdeling sluit daarbij aan bij de rechtspraak van de Hoge Raad. In deze zaak beslist de Afdeling, anders dan de rechtbank, dat [appellant sub 2] geen aanspraak kan maken op een schadevergoeding. [appellant sub 2] heeft niet met concrete gegevens aannemelijk gemaakt dat hij als gevolg van de verwerking van persoonsgegevens, die in dit geval onrechtmatig moet worden geacht, in zijn persoons is aangetast dat de gevolgen van de inbreuk hem rechtstreeks hebben getroffen.

**Beslissing**

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep van [appellant sub 2] ongegrond;
- II. verklaart het hoger beroep van het college van burgemeester en wethouders van Deventer gegrond;
- III. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 28 mei 2019 in zaak nr. 18/2047;
- IV. verklaart de rechtbank onbevoegd kennis te nemen van het beroep tegen het besluit van 26 september 2018, voor zover daarbij is beslist op het door [appellant sub 2] gedane verzoek om schadevergoeding;
- V. wijst het verzoek om schadevergoeding af.

**Noot**

1. In het dagelijks leven worden door vele bedrijven, instanties en overheidsinstellingen persoonsgegevens verwerkt. Op de verwerking van deze persoonsgegevens is sinds

25 mei 2018 de Europese Algemene verordening gegevensverwerking ('AVG') van toepassing, althans voor zover het de verwerking van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 2, lid 1, AVG betreft.<sup>2</sup> Met de inwerkingtreding van de AVG is de Wet bescherming persoonsgegevens ('Wbp') vervallen. Op grond van artikel 82 AVG bestaat recht op schadevergoeding voor eenieder die materiële of immateriële schade heeft geleden ten gevolge van een inbreuk op de regels uit de AVG. Ook onder de Wbp bestond al de mogelijkheid om vergoeding van schade als gevolg van een inbreuk op de Wbp te vorderen. Een dergelijke vordering moest echter worden ingesteld bij de civiele rechter. Dit riep de vraag op of het in Nederland mogelijk is voor burgers om voor schending van de AVG door de overheid schadevergoeding te vorderen bij de bestuursrechter. Deze vraag heeft de Afdeling bevestigend beantwoord in vier uitspraken van 1 april 2020 (ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:898 (minister voor Rechtsbescherming); ECLI:NL:RVS:2020:899 (Deventer); ECLI:NL:RVS:2020:900 (Borsele); ECLI:NL:RVS:2020:901 (Harderwijk)).

2. In deze vier uitspraken heeft de Afdeling hetzelfde beoordelingskader gegeven voor de behandeling van een verzoek om schadevergoeding op grond van de AVG bij de bestuursrechter. In deze annotatie zullen wij met name ingaan op dit beoordelingskader. Deze uitspraken zijn echter ook interessant omdat de Afdeling oordeelt dat het eveneens mogelijk is om bij de bestuursrechter een verzoek om schadevergoeding op grond van artikel 8:88 van de Algemene wet bestuursrecht ('Awb') in te dienen ter zake van de schade die is geleden door de onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens door de overheid die heeft plaatsgevonden vóór de inwerkingtreding van de AVG, mits de verwerking zowel onder de Wbp als de AVG onrechtmatig is. Een gelaedeerde heeft dus in beginsel keuzevrijheid om een verzoek ex artikel 8:88 Awb in te dienen bij de bestuursrechter – mits de gestelde schade het bedrag van € 25.000,- niet overschrijdt – of om een vordering bij de civiele rechter in te stellen.<sup>3</sup> Daarnaast lijkt de Afdeling haar eigen bevoegdheid uit te breiden, door te overwegen dat zij bevoegd is om te oordelen over gevallen waarin de gestelde schade verband houdt met een besluit als bedoeld in artikel 34 UAVG. Dit lijkt op een – lichte – verruiming van de mogelijkheden in artikel 8:88 Awb. Deze aspecten zullen daarom ook aan bod komen in deze annotatie.

3. In deze annotatie zullen wij de uitspraak inzake Deventer bespreken. De uitspraak die de Rechtbank Overijssel in mei 2019 deed in deze zaak deed veel stof opwaaien, omdat het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Deventer ('het college') daarin vrij eenvoudig werd veroordeeld tot betaling van een schadevergoeding van € 500,-.<sup>4</sup> De aanleiding was een inzageverzoek op grond van artikel 35 Wbp van eiser in beroep, waarin hij verzocht

2 In artikel 2, tweede lid, AVG zijn een aantal verwerkingen uitgezonderd van de werkingssfeer van de AVG, bijvoorbeeld de verwerking van strafvorderlijke gegevens.

3 ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:900, r.o. 4 (Borsele) en ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:901, r.o. 4 (Harderwijk).

4 Rb. Overijssel 28 mei 2019, ECLI:NL:RBOVE:2019:1827.

om een overzicht van hem betreffende verwerkte persoonsgegevens. Het college heeft een overzicht verstrekt, maar achteraf bleek dat dit overzicht niet volledig was. Een e-mailbericht van een gemeenteambtenaar aan ambtenaren van andere gemeenten met daarin de naam en woonplaats van eiser in beroep (met de mededeling dat appelland twee Wob-verzoeken bij de gemeente Deventer heeft ingediend) bleek ten onrechte niet in het overzicht opgenomen. In een eerdere uitspraak van 18 juli 2018 oordeelde de rechtbank al dat het doorzenden van deze persoonsgegevens een schending van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit inhield. Naar aanleiding van de rechtbankuitspraak is het primaire besluit door het college herroepen. Wel heeft het college het verzoek om schadevergoeding afgewezen. Eiser gaat nogmaals in beroep en meent aanspraak te kunnen maken op immateriële schadevergoeding. Ten aanzien van het verzoek om schadevergoeding is de rechtbank uitgegaan van de onrechtmatigheid van het doorzenden van de persoonsgegevens en is enkel geoordeeld over het verzoek om schadevergoeding. Daarbij heeft de rechtbank geoordeeld dat eiser in zijn persoon is aangetast, omdat hij de controle over zijn persoonsgegevens heeft verloren. Zonder in te gaan op de vereisten voor het toekennen van immateriële schadevergoeding, werd een vergoeding van € 500,- billijk geacht.

4. Zowel het college als eiser in eerste aanleg gaan in (incidenteel) hoger beroep. Het college stelt dat de bestuursrechter niet bevoegd is om te oordelen over schade als gevolg van feitelijk handelen. Het verwerken van persoonsgegevens is immers geen besluit als bedoeld in de Awb. Mocht de bestuursrechter wel bevoegd zijn, dan heeft de rechtbank een onjuiste toepassing gegeven aan artikel 6:106 BW inzake immateriële schadevergoeding. Eiser in beroep en eveneens appelland in hoger beroep ('appelland') heeft namelijk geen concrete gegevens aangeleverd waaruit blijkt dat het noemen van naam en woonplaats van appelland nadelige gevolgen heeft gehad en heeft geleid tot aantasting van de persoon van appelland, aldus het college. Appelland kan zich ook niet helemaal vinden in de rechtbankuitspraak en stelt incidenteel hoger beroep in. De hoogte van de schadevergoeding is te laag: een schadevergoeding van € 500,- heeft onvoldoende afschrikwekkende werking (voor bestuursorganen). Volgens appelland is een immateriële schadevergoeding van € 7.500,- op zijn plaats.

5. Voordat we ingaan op de overwegingen van de Afdeling, zetten we eerst kort de relevante regelgeving op een rijtje. De AVG bevat voor de gehele Europese Unie dezelfde privacywetgeving en bevat regels betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens, waarbij zij opgemerkt dat bepaalde typen van verwerking ingevolge artikel 2, lid 2, AVG buiten het toepassingsbereik van de AVG vallen. Ook bevat de AVG, net als de Wbp, de mogelijkheid om inzage, correctie of rectificatie te vragen van persoonsgegevens. Deze 'rechten voor betrokkenen' zijn opgenomen in de artikelen 15 tot en met 22 van de AVG. In de Uitvoeringswet AVG ('UAVG') zijn regels opgenomen over – kortgezegd – de toepassing van de AVG in Nederland. In artikel 34 UAVG is

bepaald dat een schriftelijke beslissing op een verzoek als bedoeld in artikel 15 tot en met 22 van de AVG moet worden aangemerkt als een besluit in de zin van de Awb als deze beslissing is genomen door een bestuursorgaan. Artikel 48 UAVG bevat overgangsrecht, maar dat overgangsrecht is niet van toepassing op de situatie in de onderhavige uitspraak. Artikel 8:88 Awb tot slot bevat de bestuursrechtelijke schadevergoedingsbepaling. Op grond van deze bepaling is de bestuursrechter bevoegd op verzoek van een belanghebbende een bestuursorgaan te veroordelen tot vergoeding van schade die de belanghebbende lijdt of zal lijden als gevolg van een onrechtmatig besluit, een onrechtmatige handeling ter voorbereiding van een onrechtmatig besluit, het niet tijdig nemen van een besluit of een andere onrechtmatige handeling van een bestuursorgaan waarbij – kortgezegd – een ambtenaar belanghebbende is. Deze laatste categorie is in de onderhavige uitspraak echter niet van belang.

6. De Afdeling pelt het verzoek om schadevergoeding bij schending van de AVG als een ui af. Eerst beziet de Afdeling of de bestuursrechter bevoegd is om over een verzoek om schadevergoeding te oordelen. Omdat de rechtbank Overijssel in de uitspraak van 18 juli 2018 al heeft geoordeeld dat het besluit op het Wbp-verzoek van appelland onrechtmatig is en het college geen hoger beroep heeft ingesteld tegen die uitspraak, gaat de Afdeling uit van de onrechtmatigheid van dat besluit. Alleen al daarom is de Afdeling van oordeel dat de bestuursrechter bevoegd is om op grond van artikel 8:88, lid 1 en onder a, Awb te oordelen over een verzoek om immateriële schadevergoeding.

7. Voorts verwijst de Afdeling naar de andere uitspraken van 1 april 2020, waarin eveneens is geoordeeld dat de bestuursrechter op grond van artikel 8:88 Awb bevoegd is om te oordelen over een verzoek om schadevergoeding op grond van artikel 82 AVG in de gevallen waarin de gestelde schade verband houdt met een besluit als bedoeld in artikel 34 UAVG. Gedachte hierbij is dat het recht op schadevergoeding rechtstreeks uit de AVG voortvloeit. Voor de wegen waarlangs dit recht op schadevergoeding kan worden gerealiseerd is in de implementatietabel bij artikel 82 AVG opgenomen: "Huidig titel 8.4 Awb of civiele rechter". De Afdeling leidt hieruit af dat het de bedoeling van de nationale wetgever is dat aan dezelfde rechter die oordeelt over een of meer beslissingen van bestuursorganen op een verzoek als bedoeld in artikel 15 tot en met 22 AVG (bijvoorbeeld het verzoek om inzage van verwerkte persoonsgegevens), ook kan worden verzocht om vergoeding van daarmee in verband staande schade. Zoals volgt uit artikel 34 UAVG is een dergelijk besluit van een bestuursorgaan een besluit als bedoeld in de Awb en is de bestuursrechter bevoegd om daarover te oordelen. De Afdeling oordeelt dat een verzoek om schadevergoeding die verband houdt met een dergelijk besluit, ook aan de bestuursrechter kan worden voorgelegd op grond van artikel 8:88 Awb, mits het gevorderde bedrag niet hoger is dan € 25.000,-. Bij een verzoek om een bedrag dat hoger is dan € 25.000,-, is de civiele rechter exclusief bevoegd.

8. Op zichzelf vinden wij dit geen onlogische redenering, ware het niet dat het bereik van artikel 8:88 Awb hiermee enigszins lijkt te worden verruimd. Artikel 8:88 lid 1 onder a, b en c zien immers op vergoeding van schade die de belanghebbende zal lijden *als gevolg van* een onrechtmatig besluit, een andere onrechtmatige handeling ter voorbereiding van een onrechtmatig besluit of het niet tijdig nemen van een besluit. In de uitspraken van 1 april 2020 oordeelt de Afdeling echter dat vergoeding van schade *die verband houdt* met een onrechtmatig besluit aan de bestuursrechter kan worden voorgelegd. Deze formulering lijkt iets meer ruimte te bieden dan de redactie van artikel 8:88 Awb lijkt te suggereren. In artikel 8:88 lid 1 Awb wordt immers gesproken over schade die belanghebbende zal lijden *als gevolg van* een onrechtmatig besluit. Deze verruiming wordt overigens door de Afdeling zelf ook bevestigd in de uitspraken inzake Harderwijk en Borssele.<sup>5</sup> Daarin overweegt de Afdeling namelijk dat artikel 8:88 Awb zo wordt uitgelegd dat er voor de bevoegdheid van de bestuursrechter minder strikt wordt vastgehouden aan de eis van een onrechtmatig besluit, omdat er wel een verband moet zijn met een besluit als bedoeld in artikel 34 UAVG, maar dit besluit als zodanig niet onrechtmatig hoeft te zijn. De bestuursrechter kan in een dergelijk geval volgens de Afdeling dus een oordeel geven over de onrechtmatigheid van de verwerking van de gegevens waarop het besluit omtrent het verzoek om informatie betrekking heeft, maar dit besluit hoeft op zichzelf ook niet onrechtmatig te zijn of een oordeel over de rechtmatigheid van de verwerking van de gegevens te bevatten.

9. Terug naar de uitspraak inzake Deventer, waarin de Afdeling vervolgens ingaat op de wijze waarop immateriële schade moet worden vastgesteld en berekend. De AVG biedt daarvoor geen uitsluitel, zodat aansluiting gezocht dient te worden bij het nationale civiele schadevergoedingsrecht. Volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie kan in een dergelijk geval – waarbij de communautaire regelgeving geen uitsluitel geeft – worden aangesloten bij nationaal recht, mits het gelijkwaardigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel daarbij in acht worden genomen. Wel geldt dat het begrip ‘schade’ breed uitgelegd dient te worden en de te vergoeden schade reëel en zeker moet zijn, dit volgt eveneens uit vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie. Voorts moet rekening worden gehouden met overweging 146 uit de considerans bij de AVG, waarin onder meer is vermeld dat de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker alle schade moet vergoeden die iemand kan lijden ten gevolge van een verwerking waarmee inbreuk wordt gemaakt op de AVG. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling wordt voor de beoordeling van een verzoek om immateriële schade aansluiting gezocht bij het civiele schadevergoedingsrecht dat voor zover in casu relevant is neergelegd in artikel 6:106 lid 1 onder b BW.

10. Op grond van artikel 6:106 lid 1 onder b BW heeft de benadeelde voor nadeel dat niet in vermogensschade bestaat recht op een naar billijkheid vast te stellen schadevergoeding indien de benadeelde lichamelijk letsel heeft opgelopen, in zijn eer of goede naam is geschaad of op andere wijze in zijn persoon is aangetast. Aantasting in zijn persoon ‘op andere wijze’ vereist dat degene die zich hierop beroept, deze stelling met concrete gegevens moet onderbouwen. In deze onderbouwing zal de benadeelde in elk geval moeten aantonen dat er sprake is van geestelijk letsel of dat de aard en ernst van de normschending en de nadelige gevolgen daarvan c.q. de geleden schade zodanig zijn dat er sprake is van een aantasting in zijn persoon. Dat is slechts anders indien de aard en ernst van de normschending meebrengen dat de relevante nadelige gevolgen daarvan voor de benadeelde zo voor de hand liggen, dat een aantasting in de persoon kan worden aangenomen. Het meest bekende voorbeeld daarvan is het *Baby Kelly*-arrest (HR 18 maart 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR5213). De Hoge Raad oordeelde in dit arrest dat wanneer aan de moeder de uitoefening van haar keuzerecht wordt onthouden door een fout van een verloskundige en zij daarmee niet heeft kunnen kiezen de geboorte van een zwaar gehandicapt kind te voorkomen, dan wordt een ernstige inbreuk gemaakt op haar zelfbeschikkingsrecht. Een zo ingrijpende aantasting van een zo fundamenteel recht moet worden aangemerkt als een aantasting in de persoon in de zin van artikel 6:106 lid 1, aanhef en onder b, BW, zonder dat nodig is dat geestelijk letsel is vastgesteld. De Afdeling oordeelt vervolgens dat met dit kader wordt voldaan aan de eisen van de AVG en aan de rechtspraak van het Hof van Justitie. Bovendien voldoet artikel 6:106 BW en de wijze waarop deze bepaling in de rechtspraak wordt toegepast aan het doeltreffendheidsbeginsel en het gelijkwaardigheidsbeginsel. Dit betekent dat een verzoek om schadevergoeding als gevolg van een onrechtmatige verwerking waarmee inbreuk wordt gemaakt op de AVG, door de nationale (bestuurs-)rechter mag worden beoordeeld aan de hand van artikel 6:106 BW.

11. Na de uiteenzetting van het kader gaat de Afdeling over tot beoordeling van het verzoek om schadevergoeding en oordeelt als volgt. Het verlies van controle over persoonsgegevens is een aantasting van een persoonlijkheidsrecht. Er is geen grond voor het oordeel dat een inbreuk op de AVG zonder meer aantasting van de integriteit van een persoon impliceert en daarmee tot vergoedbare schade leidt. Kortom, appellant moet de gestelde schade wel onderbouwen. In dit geval doet zich niet een situatie voor waarbij de nadelige gevolgen van de normschending voor de hand liggen. Bovendien heeft de schadevergoeding een herstellend dan wel compenserend karakter: er is geen sprake van een bestraffende sanctie voor het bestuursorgaan vanwege de normschending. Appellant heeft echter niet inzichtelijk gemaakt waarom het noemen van naam en woonplaats als aantasting van de persoon kan worden gekwalificeerd. Evenmin heeft hij aannemelijk gemaakt welke nadelige gevolgen voor hem zijn voortgevloeid uit het noemen van deze persoonsgegevens in een e-mail. Daarom wijst de Afdeling het verzoek om schadevergoeding af.

<sup>5</sup> ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:900, r.o. 27 (Borsele) en ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:901, r.o. 27 (Harderwijk).



12. Wanneer is er wel sprake van een aantasting van de persoon die zodanig is dat een verzoek om schadevergoeding wordt toegewezen? Om dit te duiden wijzen wij ter vergelijking op de uitspraak die de Afdeling eveneens op 1 april 2020 deed inzake een verzoek om de minister voor Rechtsbescherming te veroordelen tot het betalen van een schadevergoeding.<sup>6</sup> De minister van Rechtsbescherming is in deze zaak veroordeeld tot het betalen van een schadevergoeding van € 500,-. In deze zaak had de directeur van het Pieter Baan Centrum in een tegen hem gerichte klachtprocedure zonder toestemming en buiten medeweten van de appellant in deze zaak stukken met medische gegevens over appellant verstrekt aan het Regionaal Tuchtcollege. Deze gegevens betroffen strikt vertrouwelijke persoonsgegevens en waren niet relevant voor de behandeling van de klacht tegen de directeur. Deze verwerking is onrechtmatig en de rechtbank had daarom al een schadevergoeding van € 300,- toegekend aan appellant. Appellant stelt echter aanspraak te maken op een hogere schadevergoeding en is daarom in hoger beroep gegaan. Hij stelt dat hij in zijn persoon is aangetast omdat zijn privacy is geschonden vanwege het zonder toestemming verweken van hem betreffende medische gegevens die strikt vertrouwelijk en gevoelig zijn. De Afdeling oordeelt dat de aard, duur en ernst van de inbreuk maken dat een schadevergoeding van € 500,- billijk is.

13. Daarbij wordt voor wat betreft de aard van de inbreuk in aanmerking genomen dat ervoor de verwerking van bijzondere (gevoelige) persoonsgegevens zoals opgenomen in artikel 9 AVG een hoger beschermingsniveau geldt dan voor normale persoonsgegevens. De nadelige gevolgen daarvan liggen volgens de Afdeling voor de hand. Ook acht de Afdeling van belang dat deze gegevens zonder rechtvaardigingsgrond zijn verwerkt. Ten aanzien van de ernst van de inbreuk hecht de Afdeling waarde aan het feit dat de gegevens bij een kleine groep professionals terecht zijn gekomen die bovendien een geheimhoudingsplicht hebben. Ten aanzien van de duur van de inbreuk overweegt de Afdeling dat die beperkt is geweest, omdat het Pieter Baan Centrum kort na het overleggen van de gegevens actie heeft ondernomen om de gegevensverstrekking ongedaan te maken, waardoor de inbreuk de facto een week lijkt te hebben geduurd. Dit alles maakt dat iets hoger bedrag dan in eerste aanleg was toegewezen billijk wordt geacht. Het verschil met de uitspraak inzake Deventer lijkt dus met name te zijn gelegen in de aard van de inbreuk. Indien er sprake is van bijzondere persoonsgegevens die zonder rechtvaardigingsgrond worden verwerkt, lijkt er door de Afdeling eerder een aantasting in de persoon te worden aangenomen.

14. Hoewel deze en de overige uitspraken van 1 april 2020 inzake de AVG inzicht geven in de wijze waarop een verzoek om immateriële schadevergoeding als gevolg van een schending van de AVG door een bestuursorgaan door de bestuursrechter moet worden behandeld, laat de uitspraak ook enkele vragen onbeantwoord. Zo is onduidelijk hoe ver de verruiming van artikel 8:88 Awb strekt. Als de uitspraken

van 1 april 2020 in onderlinge samenhang worden gezien, lijkt hieruit te volgen dat indien een besluit als bedoeld in artikel 34 UAVG is genomen steeds door de bestuursrechter verzoeken tot schadevergoeding in behandeling kunnen worden genomen die verband houden met de verwerking van persoonsgegevens waarop het besluit betrekking heeft. Daarbij maakt het niet uit of het besluit zelf onrechtmatig is, waardoor over de band van het uitlokken van een besluit op grond van artikel 82 AVG ook de rechtmatigheid van de verwerking van persoonsgegevens door het bestuursorgaan aan de bestuursrechter kan worden voorgelegd. Hoewel een verzoek daartoe nog niet meteen leidt tot het toewijzen van schadevergoeding, is onduidelijk welke gevolgen dit kan hebben. Wij sluiten niet uit dat dit in ieder geval zal leiden tot een toename van het aantal verzoeken om schadevergoeding op grond van artikel 82 AVG.

*S.M. Schipper & S.E.A. Groeneveld*

## Omgevingsrecht

### BR 2020/53

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 1 april 2020, nr. 201905732/1/A1  
(Mrs. W.D.M. van Diepenbeek, H.C.P. Venema en J.Th. Drop)  
m.nt. K. Meijering & S.M. Schipper<sup>1</sup>

(Art. 2.12, 2.27 Wabo; art. 6.5 Bor)

Module Ruimtelijke ordening 2020/8347  
Omgevingsvergunning in de praktijk 2020/8236  
ECLI:NL:RVS:2020:958

#### **Participatie in de energietransitie, (grens aan) inspanningen om draagvlak te creëren, financiële participatie.**

*Initiatiefnemer wil een zonnepark van ± 21 hectare realiseren. Voor de omgevingsvergunning die voor dit project nodig is, heeft de gemeenteraad een verklaring van geen bedenkingen ('vvgb') afgegeven. Volgens appellanten had de gemeenteraad dit niet mogen doen, omdat niet is voldaan aan de – in de ontwerp-vvgb opgenomen – eis dat er in de omgeving voldoende lokaal draagvlak voor het zonnepark moet zijn. De Afdeling stelt vast dat initiatiefnemer het nodige heeft gedaan om lokaal draagvlak te creëren: contact gezocht met direct omwonenden, buurtverenigingen en jeugdsozen, aan een dorps huis geld beschikbaar gesteld om een warmtepomp aan te schaffen, twee jeugdsozen obligaties in het zonnepark geschonken en er samen met de lokale energiecoöperatie voor gezorgd dat geïnteresseerden financieel in het zonnepark konden participeren. Dat hiermee niet iedere omwonende tevreden is gesteld, betekent*

<sup>6</sup> ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:898 (minister voor Rechtsbescherming).

<sup>1</sup> Keesjan Meijering en Sanne Schipper zijn advocaat bij AKD N.V. Zij danken Guido van Enckevort voor zijn zeer waardevolle input op een eerdere versie van deze annotatie!