



PERSCOMMUNIQUÉ nr. 105/22

Luxemburg, 21 juni 2022

Arrest van het Hof in zaak C-817/19 | Ligue des droits humains

Volgens het Hof vereisen de grondrechten dat de bevoegdheden waarin de PNR-richtlijn voorziet, slechts worden uitgeoefend voor zover dat strikt noodzakelijk is

Wanneer een lidstaat niet wordt geconfronteerd met een werkelijke en actuele of voorzienbare terroristische dreiging, verzet het Unierecht zich tegen nationale wetgeving op grond waarvan PNR-gegevens moeten worden doorgegeven en verwerkt voor vluchten en andere soorten vervoer die binnen de Europese Unie worden uitgevoerd

Volgens de PNR-richtlijn¹ moet ter bestrijding van terrorisme en ernstige criminaliteit een groot aantal persoonsgegevens (*Passenger Name Record-PNR*) van vliegtuigpassagiers op vluchten naar of vanuit derde landen, dat wil zeggen vluchten die de Unie verlaten of binnenkomen, op systematische wijze worden verwerkt. Volgens artikel 2 ervan kunnen de lidstaten deze richtlijn ook toepassen op vluchten binnen de Unie (PC nr. 19/22).

De Ligue des droits humains (LDH), een vereniging zonder winstoogmerk, heeft in juli 2017 bij het Grondwettelijk Hof (België) beroep ingesteld tot vernietiging van de wet van 25 december 2016, waarbij tegelijk de PNR-richtlijn, de API-richtlijn² en richtlijn 2010/65³ in Belgisch recht zijn omgezet. Volgens de LDH schendt deze wet **het recht op eerbiediging van het privéleven en het recht op bescherming van persoonsgegevens**, die door het Belgische recht en het Unierecht worden gegarandeerd. Zij bekritiseert het feit dat die wet de PNR-gegevens zeer ruim omschrijft en het mogelijk maakt om de gegevens van alle passagiers te verzamelen, door te geven en te verwerken. De wet is volgens haar ook in strijd met het vrije verkeer van personen, aangezien het PNR-systeem daarin wordt uitgebreid naar vluchten en andere soorten vervoer binnen de Unie, en op die manier indirect opnieuw grenscontroles worden ingevoerd (PC nr. 19/22).

In oktober 2019 heeft het Grondwettelijk Hof tien prejudiciële vragen voorgelegd aan het Hof, die onder meer betrekking hebben op de geldigheid van de PNR-richtlijn en de verenigbaarheid van de wet van 25 december 2016 met het Unierecht.

In zijn arrest van vandaag oordeelt het Hof **in de eerste plaats** dat het onderzoek van de

¹ Richtlijn (EU) 2016/681 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit (PB 2016, L 119, blz. 132).

² Richtlijn 2004/82/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven (PB 2004, L 261, blz. 24).

³ Richtlijn 2010/65/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 betreffende meldingsformaliteiten voor schepen die aankomen in en/of vertrekken uit havens van de lidstaten en tot intrekking van richtlijn 2002/6/EG (PB 2010, L 283, blz. 1).

gestelde vragen niets aan het licht heeft gebracht dat de **geldigheid van de PNR-richtlijn** kan aantasten, aangezien de **uitlegging** die het **van deze richtlijn** heeft gegeven **in het licht van de grondrechten** die worden gewaarborgd door de artikelen 7, 8 en 21 en artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), **garandeert dat die richtlijn in overeenstemming is** met deze artikelen.

Om te beginnen herinnert het Hof eraan dat **een Unieregeling zoveel mogelijk zodanig moet worden uitgelegd dat geen afbreuk wordt gedaan aan de geldigheid van deze regeling en dat zij in overeenstemming is** met het gehele primaire recht, en met name **het Handvest**. De lidstaten moeten er dan ook op toezien dat zij zich niet baseren op een uitlegging van de betrokken regeling die in conflict komt met de grondrechten die door de rechtsorde van de Unie worden beschermd of met de andere algemene beginselen die in deze rechtsorde worden erkend. Het Hof verduidelijkt dat een **groot aantal overwegingen en bepalingen van de PNR-richtlijn een dergelijke conforme uitlegging vereist** en benadrukt dat de verwijzing daarin naar een hoog niveau van gegevensbescherming laat zien dat de Uniewetgever het erg belangrijk vindt dat de in het Handvest neergelegde grondrechten ten volle worden geëerbiedigd.

Het Hof constateert dat de **PNR-richtlijn inmengingen van een zekere ernst** in de grondrechten van de artikelen 7 en 8 van het Handvest met zich brengt, vooral omdat zij een systeem van permanente, niet-gerichte en systematische controle beoogt in te voeren waarbij de persoonsgegevens van iedereen die luchtvervoerdiensten gebruikt automatisch worden beoordeeld. Het wijst erop dat voor de vraag of de lidstaten een dergelijke inmenging **kunnen rechtvaardigen**, moet worden nagegaan wat de ernst van de inmenging is en **of de nagestreefde doelstelling van algemeen belang in verhouding staat tot die ernst**.

Het Hof komt tot de conclusie dat **de doorgifte, de verwerking en de bewaring van PNR-gegevens** waarin die richtlijn voorziet, **kunnen worden geacht niet verder te gaan dan strikt noodzakelijk is om terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit te bestrijden, op voorwaarde dat de bevoegdheden die de richtlijn verleent, eng worden uitgelegd**. Het arrest van vandaag verduidelijkt in dit verband met name:

- Het bij de PNR-richtlijn ingevoerde systeem **mag enkel gelden voor de gegevens die in de rubrieken van bijlage I bij deze richtlijn duidelijk worden aangegeven en afgebakend** en die verband houden met de betrokken vlucht en passagier, wat voor bepaalde rubrieken betekent dat het enkel gaat om de gegevens die daar uitdrukkelijk in worden vermeld.
- Het systeem van deze richtlijn **mag alleen worden toegepast op terroristische misdrijven en ernstige vormen van criminaliteit die minstens indirect een objectief verband vertonen met het luchtvervoer van passagiers**. Dit systeem mag niet worden uitgebreid naar strafbare feiten die weliswaar voldoen aan het in de richtlijn gehanteerde ernstcriterium en meer bepaald worden genoemd in bijlage II daarbij, maar wegens de specifieke kenmerken van het nationale strafrechtstelsel gewone criminaliteit uitmaken.
- Wanneer een lidstaat gebruikmaakt van de **mogelijkheid** die de **PNR-richtlijn** biedt om **deze richtlijn bij uitbreiding toe te passen op alle of een deel van de vluchten binnen**

de Unie, mag dit niet verder gaan dan strikt noodzakelijk is. Op deze beslissing moet **effectief controle kunnen worden uitgeoefend door een rechterlijke instantie of een onafhankelijke bestuurlijke autoriteit** waarvan de beslissing bindend is. Het Hof zet in dit verband uiteen dat:

- enkel een lidstaat die vaststelt dat er voldoende concrete omstandigheden zijn om aan te nemen dat hij te maken heeft met een **werkelijke en actuele of voorzienbare terroristische dreiging, de grenzen van het strikt noodzakelijke niet overschrijdt** door deze richtlijn gedurende een periode die tot het strikt noodzakelijke is beperkt maar kan worden verlengd, toe te passen op **alle vluchten binnen de Unie** die worden uitgevoerd van of naar deze lidstaat;
 - een lidstaat die **niet met een dergelijke terroristische dreiging wordt geconfronteerd**, de toepassing van die richtlijn niet kan uitbreiden naar alle vluchten binnen de Unie, maar **enkel naar vluchten binnen de Unie die betrekking hebben op bepaalde verbindingen, reisroutes of luchthavens** waarvoor er volgens die lidstaat aanwijzingen bestaan dat de uitbreiding gerechtvaardigd is. Of de uitbreiding naar de geselecteerde vluchten in kwestie nog steeds strikt noodzakelijk is, moet regelmatig opnieuw worden bekeken in het licht van wijzigingen in de omstandigheden die hun selectie aanvankelijk rechtvaardigden.
- Bij de **voorafgaande beoordeling van de PNR-gegevens**, die tot doel heeft te bepalen welke personen vóór hun aankomst of vertrek nader moeten worden onderzocht en die in eerste instantie **via geautomatiseerde verwerkingen** wordt uitgevoerd, mag de passagiersinformatie-eenheid (PIE) deze gegevens enkel vergelijken met **databanken voor gezochte of gesignaleerde personen of voorwerpen**. Deze databanken mogen niet discrimineren en moeten door de bevoegde autoriteiten worden gebruikt om terroristische misdrijven en ernstige vormen van criminaliteit te bestrijden die minstens indirect verband houden met het luchtvervoer van passagiers. Wanneer de PIE een voorafgaande beoordeling uitvoert aan de hand van vooraf bepaalde criteria mag zij **geen kunstmatige-intelligentietechnologieën zoals machinaal leren („machine learning”)** gebruiken, aangezien deze zonder menselijke tussenkomst of controle aanpassingen kunnen doorvoeren in het beoordelingsproces en met name in de beoordelingscriteria waarop de resultaten van dat proces zijn gebaseerd, alsook in de weging van deze criteria. Vooraf bepaalde criteria moeten zodanig worden gekozen dat zij specifiek gericht zijn op individuen van wie redelijkerwijs kan worden vermoed dat zij betrokken zijn bij terroristische misdrijven of ernstige criminaliteit, dat zowel „belastende” als „ontlastende” elementen in aanmerking worden genomen en dat geen directe of indirecte discriminatie wordt gecreëerd.
- Gezien de **foutenmarge die inherent is aan dergelijke geautomatiseerde verwerkingen** van PNR-gegevens en het vrij grote aantal „vals-positieve” resultaten dat

deze in 2018 en 2019 hebben opgeleverd, hangt de geschiktheid van het door de PNR-richtlijn ingevoerde systeem om de beoogde doelstellingen te bereiken voornamelijk af van het goede verloop van de **controle op de** middels die verwerkingen verkregen **positieve resultaten**, die de PIE in tweede instantie op niet-geautomatiseerde wijze verricht. De lidstaten moeten voor het personeel van de PIE dat met deze **afzonderlijke tweede controle** is belast, **duidelijke en nauwkeurige richtsnoeren** vaststellen om ervoor te zorgen dat de grondrechten van de artikelen 7, 8 en 21 van het Handvest ten volle worden geëerbiedigd en, in het bijzonder, dat binnen de PIE een coherente administratieve praktijk wordt gevolgd waarbij het non-discriminatiebeginsel in acht wordt genomen. De lidstaten moeten er met name op toezien dat de PIE **objectieve controlecriteria** vastlegt waarmee haar personeel kan nagaan of en in hoeverre een positieve overeenkomst (*hit*) daadwerkelijk iemand betreft die mogelijk betrokken is bij terroristische misdrijven of ernstige criminaliteit, en of de automatische verwerkingen niet-discriminerend zijn. Het Hof benadrukt in deze context ook dat de bevoegde autoriteiten zich ervan moeten vergewissen dat de betrokkene begrijpt hoe de vooraf bepaalde beoordelingscriteria en de programma's die deze criteria toepassen, werken, zodat hij met volledige kennis van zaken kan beslissen of hij zijn recht op beroep al dan niet zal uitoefenen. In het kader van een dergelijk beroep moeten verder de rechter die nagaat of de bevoegde autoriteiten een rechtmatige beslissing hebben genomen en, behalve bij bedreigingen voor de staatsveiligheid, de betrokkene zelf kennis kunnen nemen van de redenen waarom deze beslissing is genomen en van de bewijzen waarop zij steunt, inclusief de vooraf bepaalde beoordelingscriteria en de werking van de programma's die deze criteria toepassen.

- **PNR-gegevens kunnen enkel achteraf** – dat wil zeggen ná de aankomst of het vertrek van de betrokkene – **worden meegedeeld en beoordeeld** indien op grond van **nieuwe omstandigheden en objectieve elementen** ofwel redelijkerwijs kan worden vermoed dat die persoon betrokken is bij ernstige criminaliteit die minstens indirect een objectief verband vertoont met het luchtvervoer van passagiers, ofwel kan worden aangenomen dat die gegevens in een concreet geval daadwerkelijk terroristische misdrijven die een dergelijk verband vertonen, kunnen helpen bestrijden. Behalve in naar behoren gerechtvaardigde dringende gevallen moeten PNR-gegevens die achteraf ter beoordeling worden meegedeeld in beginsel op gemotiveerd verzoek van de bevoegde autoriteiten eerst worden onderzocht door een rechterlijke instantie of een onafhankelijke bestuurlijke autoriteit, ongeacht of dit verzoek wordt ingediend vóór dan wel ná het verstrijken van de periode van zes maanden na doorgifte van de gegevens aan de PIE.

In de tweede plaats oordeelt het Hof dat de PNR-richtlijn, gelezen in het licht van het Handvest, **zich verzet tegen nationale wetgeving volgens welke PNR-gegevens** die overeenkomstig deze richtlijn zijn verzameld, **mogen worden verwerkt voor andere doeleinden dan die welke uitdrukkelijk in artikel 1, lid 2, ervan worden genoemd.**

In de derde plaats heeft het Hof in verband met de **bewaartermijn van PNR-gegevens** geoordeeld dat artikel 12 van de PNR-richtlijn, gelezen in het licht van de artikelen 7 en 8 en artikel 52, lid 1, van het Handvest, **zich verzet tegen nationale wetgeving die een algemene bewaartermijn van vijf jaar voorschrijft die zonder onderscheid geldt voor alle luchtreizigers.**

Na de initiële bewaartermijn van zes maanden is het volgens het Hof namelijk **niet langer strikt noodzakelijk** om PNR-gegevens te bewaren van **luchtreizigers** voor wie noch uit de voorafgaande beoordeling noch uit eventuele controles tijdens de initiële bewaartermijn van zes maanden **noch uit andere omstandigheden is gebleken** dat er objectieve aanwijzingen zijn – zoals een geverifieerde positieve overeenstemming tijdens de voorafgaande beoordeling – dat het **gevaar bestaat dat zij terroristische misdrijven zullen plegen of zich aan ernstige criminaliteit** schuldig zullen maken die een minstens indirect objectief verband met de door hen genomen vlucht vertonen. Het bewaren van PNR-gegevens van **alle luchtreizigers** die onder het systeem van deze richtlijn vallen **gedurende de initiële termijn van zes maanden**, gaat volgens het Hof **daarentegen** in beginsel niet verder dan strikt noodzakelijk is.

In de vierde plaats oordeelt het Hof dat het Unierecht **zich verzet tegen nationale wetgeving** die ter bestrijding van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit een **systeem invoert** waarbij **PNR-gegevens voor alle vluchten en andere soorten vervoer binnen de Unie** vanuit, naar of door de betrokken lidstaat moeten worden **doorgegeven** door luchtvaartmaatschappijen en reisoperators en moeten worden **verwerkt** door de bevoegde autoriteiten, **indien de betrokken lidstaat niet met een werkelijke en actuele of voorzienbare terroristische dreiging wordt geconfronteerd**. In een dergelijke situatie mag het systeem van de PNR-richtlijn immers enkel worden toegepast op het doorgeven en verwerken van PNR-gegevens voor vluchten en/of transportmiddelen die met name bepaalde verbindingen en reisroutes, of bepaalde luchthavens, treinstations of zeehavens betreffen waarvoor er aanwijzingen bestaan dat deze toepassing gerechtvaardigd is. Het Hof verduidelijkt ten slotte dat het Unierecht zich verzet tegen nationale wetgeving die een dergelijk systeem van doorgifte en verwerking van die gegevens invoert om controles aan de buitengrenzen te verbeteren en illegale immigratie te bestrijden.

NOTA BENE: De prejudiciële verwijzing biedt de rechterlijke instanties van de lidstaten de mogelijkheid, in het kader van een bij hen aanhangig geding aan het Hof vragen te stellen over de uitlegging van het recht van de Unie of over de geldigheid van een handeling van de Unie. Het Hof beslecht het nationale geding niet. De nationale rechterlijke instantie dient het geding af te doen overeenkomstig de beslissing van het Hof. Deze beslissing bindt op dezelfde wijze de andere nationale rechterlijke instanties die kennis dienen te nemen van een soortgelijk probleem.

Voor de media bestemd niet-officieel stuk, dat het Hof van Justitie niet bindt.

De [volledige tekst](#) van het arrest en de [samenvatting](#), zijn op de dag van de uitspraak te vinden op de website CURIA.

Contactpersoon voor de pers: Stefaan Van der Jeught ☎ (+352) 4303 2170

Beelden van de uitspraak van het arrest zijn beschikbaar via "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106

Volg ons!

