

Zaak C-222/20

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

27 mei 2020

Verwijzende rechter:

Verwaltungsgericht Wiesbaden (Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

15 mei 2020

Verzoekende partij:

OC

Verwerende partij:

Bondsrepubliek Duitsland

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Rechtmatigheid van de doorgifte van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens)

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Uitlegging van het Unierecht, artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

1. Dienen artikel 21 en artikel 67, lid 2, VWEU aldus te worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling waarbij, met toepassing van de openingsclausule van artikel 2, lid 1, van 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; hierna: „PNR-richtlijn”), wordt bepaald dat, ten eerste, luchtvaartmaatschappijen ook bij vluchten binnen de Europese Unie uitgebreide gegevensreeksen die zonder enige uitzondering betrekking hebben op alle passagiers, moeten doorgeven aan de in de betrokken lidstaten opgerichte passagiersinformatie-eenheden (PIE), en dat, ten tweede, die gegevensreeksen aldaar – los van de boeking van een vliegreis – zonder aanleiding moeten worden geregistreerd en moeten worden gebruikt voor vergelijkingen met databanken en modellen, waarna zij moeten worden opgeslagen (in casu: §2, lid 3, van het Gesetz über die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Umsetzung der Richtlinie [EU] 2016/681 [wet betreffende de verwerking van persoonsgegevens van passagiers] van 6 juni 2017 [BGBl. I, blz. 1484], zoals gewijzigd bij artikel 2 van de wet van 6 juni 2017 [BGBl. I, blz. 1484]; hierna: „FlugDaG”)?

2. Volgt uit de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie dat de nationale regelingen (in casu: § 4, lid 1, FlugDaG) tot omzetting van artikel 3, punt 9, van de PNR-richtlijn juncto bijlage II bij deze richtlijn een definitieve en uitdrukkelijke lijst moeten bevatten van de relevante nationale strafbepalingen waarop de in de PNR-richtlijn vermelde strafbare feiten betrekking hebben?
3. Dienen de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie aldus te worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling van een lidstaat (in casu: § 6, lid 4, FlugDaG) die de instanties van de betrokken lidstaat, voor zover zij rechtshandavingstaken vervullen, de mogelijkheid biedt om de doorgegeven PNR-gegevens ook voor andere doeleinden dan het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit te verwerken indien er, mede op basis van nadere informatie, aanwijzingen zijn voor een welbepaald strafbaar feit?
4. Is de openingsclausule van artikel 2, lid 1, van de PNR-richtlijn, die de lidstaten de mogelijkheid biedt om de PNR-richtlijn ook toe te passen op vluchten binnen de Europese Unie (in casu: § 2, lid 3, FlugDaG) en die tot gevolg heeft dat PNR-gegevens binnen Europa tweemaal worden geregistreerd (zowel in de lidstaat van vertrek als in de lidstaat van aankomst), in het licht van het beginsel van gegevensminimalisatie verenigbaar met de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie?
5. Mocht de PNR-richtlijn niet in strijd zijn met hoger recht (zie beslissing van het Verwaltungsgericht Wiesbaden van 13 mei 2020, zaaknummer 6 K 805/19.WI) en bijgevolg toepasselijk zijn:
 - a) Dient artikel 7, leden 4 en 5, van de PNR-richtlijn aldus te worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling van een lidstaat (in casu: § 6,

lid 4, FlugDaG) die de instanties van de betrokken lidstaat, voor zover zij rechtshandavingstaken vervullen, de mogelijkheid biedt om de doorgegeven PNR-gegevens ook voor andere doeleinden dan het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit te verwerken indien er, mede op basis van nadere informatie, aanwijzingen zijn voor een welbepaald ander strafbaar feit (zogenoemde bijvangst)?

- b) Is het met artikel 7, lid 2, van de PNR-richtlijn verenigbaar dat een lidstaat een instantie (in casu: het Bundesamt für Verfassungsschutz [federaal bureau voor de bescherming van de grondwet]) die naar nationaal recht (in casu: § 5, lid 1, juncto § 3, lid 1, van het Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz [wet betreffende de samenwerking tussen de federale overheid en de deelstaten op het gebied van de bescherming van de grondwet en betreffende het federaal bureau voor de bescherming van de grondwet]) op grond van een nationaal beginsel inzake de scheiding van bevoegdheden niet over politionele bevoegdheden beschikt, op de lijst van bevoegde instanties in de zin van artikel 7, lid 1, van de PNR-richtlijn plaatst?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), artikelen 7, 8 en 52

Artikelen 21 en 67 VWEU

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)

Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad (PB 2016, L 119, blz. 89)

Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodex) (PB 2016, L 77, blz. 1)

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Gesetz über die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/681 [wet betreffende de verwerking van persoonsgegevens van passagiers tot omzetting van richtlijn (EU) 2016/681] (hierna: „FlugDaG”)

Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (wet betreffende de samenwerking tussen de federale overheid en de deelstaten op het gebied van de bescherming van de grondwet en betreffende het federaal bureau voor de bescherming van de grondwet; hierna: „BverfSchG”), §§ 3, 5 en 8

Korte toelichting op de feiten en de procedure

- 1 Op 10 juni 2017 is het FlugDaG, dat de omzetting van richtlijn 2016/681 in Duits recht vormt, in werking getreden. Die richtlijn regelt de doorgifte van PNR-gegevens bij vluchten vanuit lidstaten van de Europese Unie naar derde landen en vanuit derde landen naar lidstaten van de Unie, alsmede de verwerking van die gegevens.
- 2 Krachtens artikel 4 van richtlijn 2016/681 zijn de lidstaten verplicht om zogenoemde passagiersinformatie-eenheden (PIE) op te richten, die tot taak hebben de PNR-gegevens van de luchtvaartmaatschappijen te verzamelen alsook die gegevens op te slaan, te verwerken en door te geven aan de bevoegde instanties. Tevens dienen zij zowel de PNR-gegevens zelf als het resultaat van de verwerking ervan uit te wisselen. Op grond van artikel 8 van richtlijn 2016/681 juncto bijlage I bij deze richtlijn dienen de lidstaten alle luchtvaartmaatschappijen ertoe te verplichten om een nader omschreven reeks PNR-gegevens te versturen naar de PIE's van de lidstaat waar de vlucht zal aankomen en/of vertrekken. Volgens artikel 9 van richtlijn 2016/681 kunnen lidstaten elkaar om de PNR-gegevens verzoeken en deze aan elkaar doorgeven. Indien voldaan is aan de voorwaarden van artikel 11 van de richtlijn, kunnen de gegevens ook worden doorgegeven aan derde landen. Artikel 6 van de richtlijn regelt de verwerking van de gegevens, met name op basis van een geautomatiseerde vergelijking ervan met databanken en een verwerking ervan overeenkomstig vooraf bepaalde criteria (in het FlugDaG „Muster” [(model)] genoemd).
- 3 Verzoeker is een Italiaans staatsburger met woonplaats te Brussel (België). Hij vloog op 2 november 2019 van Brussel naar Berlijn (Duitsland) en vloog op 5 november 2019 van Berlijn terug naar Brussel. Hij vordert een verklaring voor recht dat de verwerking van zijn PNR-gegevens met betrekking tot die vluchten onrechtmatig was en verzoekt om wissing van die gegevens.

Korte motivering van de prejudiciële verwijzing

- 4 Voor de beslechting van het hoofdgeding is doorslaggevend of richtlijn 2016/681 geheel of gedeeltelijk in strijd is met het VWEU of het Handvest. Mocht dit het geval zijn, dan is het FlugDaG als wet tot omzetting van die richtlijn niet van toepassing, hetgeen zou betekenen dat de litigieuze gegevensverwerking ontoelaatbaar is en dat verzoeker recht heeft op wissing van de betreffende gegevens.

Eerste prejudiciële vraag: vrij verkeer van personen als bedoeld in artikel 21 VWEU

- 5 Krachtens artikel 1, lid 1, van richtlijn 2016/681 zijn de luchtvaartmaatschappijen verplicht om bij alle vluchten vanuit of naar derde landen de PNR-gegevens van, zonder enige uitzondering, alle passagiers door te geven aan de PIE's van de lidstaten, waar die gegevens geautomatiseerd worden verwerkt en vijf jaar lang worden opgeslagen. Artikel 2, lid 1, van de richtlijn bevat een openingsclausule die het de lidstaten toestaat om de richtlijn ook toe te passen op vluchten binnen de Europese Unie. Artikel 2, lid 2, van richtlijn 2016/681 bepaalt dat in een dergelijk geval alle bepalingen van de richtlijn van toepassing zijn op vluchten binnen de Europese Unie alsof het gaat om vluchten vanuit of naar derde landen.
- 6 Duitsland heeft van die mogelijkheid gebruikgemaakt door middel van § 2, lid 3, FlugDaG. Volgens deze bepaling dienen PNR-gegevens te worden doorgegeven voor alle lijn-, charter- en taxivluchten voor niet-militaire doeleinden die vanuit Duitsland vertrekken en in een andere staat landen of die vanuit een andere staat vertrekken en in Duitsland landen of daar een tussenlanding maken. In zoverre gelden naar Duits recht voor alle vluchten binnen de Europese Unie vanuit en naar Duitsland dezelfde regelingen als voor vluchten vanuit of naar derde landen.
- 7 Voor de gegevensverwerking is geen specifieke aanleiding vereist, bijvoorbeeld concrete aanwijzingen dat er een verband bestaat met het internationale terrorisme of georganiseerde criminaliteit. Dit heeft tot gevolg dat binnen korte tijdsbestekken honderden biljoenen persoonsgegevens worden verwerkt en opgeslagen. De „gegevensbewaring” met betrekking tot passagiers raakt dan ook onmiskenbaar aan de grondrechten van een zeer groot deel van de gehele Europese bevolking.
- 8 De gegevens die krachtens § 2, lid 2, FlugDaG moeten worden doorgegeven, zijn zeer omvangrijk en strekken zich niet alleen uit tot de namen en adressen van de passagiers en het gehele verloop van de reis, maar ook tot gegevens over hun bagage, hun medepassagiers, alle soorten betalingsinformatie en niet nader omschreven „algemene aanwijzingen”. Uit de totaliteit van deze gegevens kunnen zeer nauwkeurige conclusies worden getrokken over het privé- en het zakelijke leven van de betrokken personen. Uit die gegevens blijkt namelijk wie wanneer met wie waarheen is gereisd, welk betaalmiddel daarbij is gebruikt en welke contactgegevens zijn opgegeven, alsmede of de betrokken persoon met lichte of

zware bagage onderweg was. Via het vrije tekstveld „algemene aanwijzingen” kunnen nog meer gegevens worden verzameld waarvan de omvang volledig onduidelijk is.

- 9 De verwijzende rechter is van oordeel dat de verwerking en opslag van PNR-gegevens vergelijkbaar is met de gegevensverzameling op het gebied van telecommunicatie. Het Hof heeft dienaangaande vastgesteld dat die gegevensverzameling een zeer grote en bijzonder ernstige inmenging vormt in de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest gewaarborgde grondrechten. Een massale opslag van uitgebreide gegevensreeksen zonder dat daarvoor een aanleiding bestaat, op basis waarvan conclusies kunnen worden getrokken met betrekking tot het privé- en zakelijke leven van de betrokken personen, kan bij dezen immers het gevoel opwekken dat zij voortdurend in de gaten worden gehouden (arrest van 8 april 2014, *Digital Rights Ireland e.a.*, C-293/12 en C-594/12, EU:C:2014:238, punt 37).
- 10 Reeds in die eerste zaak betreffende gegevensbewaring had de verwijzende rechter, de High Court (Ierland), de vraag aan de orde gesteld of richtlijn 2006/24/EG verenigbaar was met het in artikel 21 VWEU neergelegde recht van de burgers om zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er te verblijven (arrest van 8 april 2014, *Digital Rights Ireland e.a.*, C-293/12 en C-594/12, EU:C:2014:238, punt 18). Aangezien het Hof die richtlijn reeds wegens schending van de artikelen 7 en 8 van het Handvest ongeldig achtte, liet het de prejudiciële vraag van de High Court over artikel 21 VWEU onbeantwoord (arrest van 8 april 2014, *Digital Rights Ireland e.a.*, C-293/12 en C-594/12, EU:C:2014:238, punt 72).
- 11 Voor de zienswijze dat de grootschalige verwerking van PNR-gegevens artikel 21 VWEU schendt, pleit dat de betrokken personen daardoor het gevoel kunnen krijgen dat zij in de gaten worden gehouden. Hoewel het zich verplaatsen of verblijven op het grondgebied van de lidstaten door de verwerking van de PNR-gegevens niet wordt verboden of rechtstreeks wordt beperkt, heeft het Hof in zijn rechtspraak vastgesteld dat ook voor indirecte beperkingen van artikel 21 VWEU een rechtvaardiging vereist is (zie arresten van 13 juni 2019, *Topfit en Biffi*, C-22/18, EU:C:2019:497, punt 47, en 2 juni 2016, *Bogendorff von Wolfersdorff*, C-438/14, EU:C:2016:401, punt 37). Het is aannemelijk dat het gevoel voortdurend door de staat in de gaten te worden gehouden ertoe zal leiden dat veel burgers niet of althans slechts in beperkte mate zullen gebruikmaken van hun door de Unie gewaarborgde grondrechten, zoals het recht van vrij verkeer en verblijf. In zoverre wordt indirect inbreuk gemaakt op artikel 21 VWEU.
- 12 De verwijzende rechter betwijfelt ten eerste dat die inbreuk gerechtvaardigd is. De met richtlijn 2016/681 nagestreefde doelstelling, die bestaat in de bestrijding van terrorisme en ernstige criminaliteit, vormt volgens de rechtspraak van het Hof stellig een doelstelling die van algemeen belang en dus legitiem is (zie advies 1/15 van 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punt 139). Maatregelen die een inmenging in een fundamentele vrijheid met zich meebrengen, zoals die welke is neergelegd in

artikel 21 VWEU, kunnen evenwel slechts worden geacht gerechtvaardigd te zijn door objectieve overwegingen indien zij noodzakelijk zijn voor de bescherming van de belangen die zij beogen te waarborgen, en bovendien enkel voor zover de nagestreefde doelstellingen niet kunnen worden bereikt met minder beperkende maatregelen (arrest van 6 september 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punt 38).

- 13 Wat de noodzakelijkheid betreft, is het ten eerste de vraag of de met de verwerking van PNR-gegevens nagestreefde doelstellingen niet door minder beperkende maatregelen zouden kunnen worden bereikt. De verwijzende rechter is van oordeel dat het verzamelen van zeer uitgebreide gegevensreeksen van, zonder enige uitzondering, alle passagiers, het bewaren ervan gedurende vijf jaar, de geautomatiseerde vergelijking van de PNR-gegevens met databanken en de verwerking ervan overeenkomstig vooraf bepaalde criteria (zogenaamde modellen) onevenredig zijn aan het nagestreefde doel.
- 14 Daarop wijst alleen al het feit dat de verwerking van PNR-gegevens volgens verweersters betoog nauwelijks doeltreffend is. Verweester heeft aangegeven dat zij sinds de activering van het systeem tot en met 19 augustus 2019 in totaal 31 617 068 PNR-gegevensbundels heeft verwerkt. Op basis hiervan konden in 514 gevallen met succes opsporingsmaatregelen worden doorgevoerd. Deze hebben geleid tot 57 aanhoudingen, 10 openlijke en 66 geheime controles alsook 381 vaststellingen van de verblijfplaats. Controles en vaststellingen van de verblijfplaats zijn echter louter preliminaire maatregelen die niet rechtstreeks tot doel hebben de in richtlijn 2016/681 vermelde strafbare feiten te voorkomen of te vervolgen. De verwijzende rechter is evenwel van oordeel dat de met de verwerking van PNR-gegevens gepaard gaande inmengingen in de grondrechten niet in verhouding staan tot de doorvoering van dergelijke preliminaire maatregelen. Dat uiteindelijk slechts in 57 gevallen daadwerkelijk is ingegrepen, leidt bovendien tot twijfel over de vraag of de verwerking van PNR-gegevens überhaupt kan bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van richtlijn 2016/681.
- 15 Bovendien is het onzeker of de verwerking van PNR-gegevens verenigbaar is met artikel 67, lid 2, VWEU. Volgens deze bepaling dient de Unie ervoor te zorgen dat aan de binnengrenzen geen personencontroles worden verricht. Aan dit beginsel heeft de Uniewetgever uitvoering gegeven met de vaststelling van verordening (EG) nr. 562/2006 (arrest van 22 juni 2010, Melki en Abdeli, C-188/10 en C-189/10, EU:C:2010:363, punt 66). Die verordening is ingetrokken bij verordening 2016/399. Op grond van artikel 22 van laatstgenoemde verordening kunnen de binnengrenzen op iedere plaats worden overschreden zonder dat personen, ongeacht hun nationaliteit, worden gecontroleerd. De afwezigheid van grenstoezicht aan de binnengrenzen doet volgens artikel 23 van verordening 2016/399 geen afbreuk aan de uitoefening van politionele bevoegdheden door de bevoegde instanties van de lidstaten overeenkomstig het nationale recht, voor zover de uitoefening van die bevoegdheid niet hetzelfde effect heeft als grenscontroles. Grenscontroles worden in artikel 2, punt 11, van

verordening 2016/399 omschreven als de controles die aan de grensdoorlaatposten worden verricht om na te gaan of de betrokken personen, hun vervoermiddelen en de voorwerpen in hun bezit het grondgebied van de lidstaten mogen binnenkomen of verlaten.

- 16 Volgens de verwijzende rechter heeft de verwerking van PNR-gegevens evenwel hetzelfde effect als grenscontroles. Daarbij worden de PNR-gegevens van alle passagiers en betrokken derde partijen immers op geautomatiseerde wijze vergeleken met databanken en verwerkt overeenkomstig vooraf bepaalde criteria. Dat betekent dat alle personen die een land van de Europese Unie binnen komen, los van specifieke aanwijzingen of bijzondere omstandigheden van het individuele geval, aan geautomatiseerde controles worden onderworpen. Op basis van die controles kan personen die bijvoorbeeld op een lijst van gezochte personen staan, worden belet de betrokken lidstaat van de Europese Unie binnen te komen.
- 17 Relevant is bovendien de rechtspraak van het Hof over artikel 21, onder a), tweede volzin, van de oude verordening nr. 562/2006, dat overeenkomt met het vigerende artikel 23, onder a), tweede volzin, van verordening 2016/399. Het Hof heeft in die rechtspraak geoordeeld dat de in die bepaling opgesomde aanwijzingen tegelijk duiden op het bestaan van hetzelfde effect als grenscontroles (arrest van 13 december 2018, *Touring Tours und Travel en Sociedad de transportes*, C-412/17 en C-474/17, EU:C:2018:1005, punt 54). Van dergelijke aanwijzingen is in casu op zijn minst in zoverre sprake dat de verwerking van PNR-gegevens niet slechts steekproefsgewijs plaatsvindt, maar in het algemeen voor alle passagiers dient te geschieden. Om die reden is de verwerking van PNR-gegevens, althans wat de vergelijking ervan met databanken betreft, ook niet gebaseerd op algemene politie-informatie en -ervaring met betrekking tot mogelijke bedreigingen van de openbare veiligheid, aangezien juist geen voorafgaande verdenking vereist is.

Tweede prejudiciële vraag: lijst van strafbare feiten

- 18 Overeenkomstig § 4, lid 1, FlugDaG verwerkt de Duitse PIE de door de luchtvaartmaatschappijen doorgegeven gegevens en vergelijkt deze met databanken en modellen teneinde personen te identificeren ten aanzien van wie er feitelijke aanwijzingen bestaan dat zij een van de in die bepaling opgesomde strafbare feiten hebben gepleegd of zullen plegen.
- 19 Die verwerking van PNR-gegevens komt voor de daardoor geraakte personen neer op een inmenging in hun door de artikelen 7 en 8 van het Handvest gewaarborgde rechten. Het grondrecht op eerbiediging van het privéleven, dat wordt gewaarborgd door artikel 7 van het Handvest, strekt zich uit tot welke informatie ook die betrekking heeft op een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon (zie arrest van 9 november 2010, *Volker und Markus Schecke en Eifert*, C-92/09 en C-93/09, EU:C:2010:662, punt 52). De door het FlugDaG geregelde verwerking van PNR-gegevens valt bovendien onder artikel 8 van het Handvest, aangezien het gaat om de verwerking van persoonsgegevens in de zin van dit

artikel, zodat die verwerking noodzakelijkerwijs moet voldoen aan de eisen die in dat artikel worden gesteld aan gegevensbescherming (zie advies 1/15 van 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punt 123).

- 20 Volgens de rechtspraak van het Hof vormt de doorgifte van persoonsgegevens aan een derde, zoals een overheidsinstantie, een inmenging in het in artikel 7 van het Handvest neergelegde grondrecht, ongeacht het latere gebruik van de aldus meegedeelde gegevens. Dit geldt ook voor het bewaren van persoonsgegevens en voor de toegang tot die gegevens met het oog op het gebruik ervan door overheidsinstanties. Voor de vaststelling of er sprake is van een dergelijke inmenging, is het niet van belang of de verstrekte gegevens gevoelig zijn en of de betrokkenen door die inmenging enig nadeel hebben geleden (zie advies 1/15 van 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punt 124). Dit geldt tevens met betrekking tot artikel 8 van het Handvest voor zover het de verwerking van persoonsgegevens betreft (zie advies 1/15 van 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punt 126).
- 21 De in de artikelen 7 en 8 van het Handvest neergelegde rechten hebben evenwel geen absolute gelding, maar moeten in relatie tot hun sociale functie worden beschouwd (zie advies 1/15 van 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punt 136). Een beperking van die rechten kan rechtmatig zijn om doelstellingen van algemeen belang te verwezenlijken. De bestrijding van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit, die de uitdrukkelijke doelstelling van de door het FlugDaG omgezette richtlijn vormt, is een dergelijke doelstelling van algemeen belang. De inmengingen in de grondrechten moeten echter geschikt en noodzakelijk zijn voor het bereiken van die doelstellingen en mogen niet onevenredig blijken te zijn in de strikte zin van het woord. Bovendien is in artikel 52, lid 1, van het Handvest bepaald dat beperkingen op de uitoefening van de door de Unie erkende grondrechten en fundamentele vrijheden bij wet moeten worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden moeten eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen slechts beperkingen worden gesteld indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen (zie advies 1/15 van 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punt 138).
- 22 Volgens vaste rechtspraak van het Hof vereist het evenredigheidsbeginsel dat de handelingen van de instellingen van de Unie geschikt zijn voor de verwezenlijking van de met de betreffende regeling nagestreefde legitieme doelstellingen en niet verder gaan dan wat daarvoor geschikt en noodzakelijk is (arrest van 8 april 2014, Digital Rights Ireland e.a., C-293/12 en C-594/12, EU:C:2014:238, punt 46). Het grondrecht op eerbiediging van het privéleven vereist volgens de rechtspraak van het Hof dat de uitzonderingen op en beperkingen van de bescherming van persoonsgegevens beperkt blijven tot wat strikt noodzakelijk is (arrest van 8 april 2014, Digital Rights Ireland e.a., C-293/12 en C-594/12, EU:C:2014:238, punt 52).

- 23 Aan dit vereiste is enkel voldaan indien de beperkende regeling duidelijke en nauwkeurige voorschriften over de draagwijdte en de toepassing van de betreffende maatregel bevat. Bij die regeling moeten bovendien minimale vereisten worden opgelegd, zodat de personen van wie de gegevens worden doorgegeven, beschikken over voldoende waarborgen dat hun persoonsgegevens op doeltreffende wijze worden beschermd tegen het risico op misbruik. Uit de regeling moet met name blijken in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden een maatregel die voorziet in de verwerking van dergelijke gegevens mag worden vastgesteld, opdat de inmenging beperkt blijft tot wat strikt noodzakelijk is. De noodzaak van dergelijke waarborgen is des te groter wanneer de persoonsgegevens automatisch worden verwerkt, met name wanneer het gaat om de bescherming van de bijzondere categorie van gevoelige persoonsgegevens (arrest van 8 april 2014, *Digital Rights Ireland e.a.*, C-293/12 en C-594/12, EU:C:2014:238, punten 54 e.v.).
- 24 De opsomming van strafbare feiten in § 4, lid 1, FlugDaG verwijst onder meer naar strafbare feiten die overeenkomen met een van de in bijlage II bij richtlijn 2016/681 vermelde strafbare feiten waarop een vrijheidsbenemende straf staat met een maximumduur van ten minste drie jaar (§ 4, lid 1, punt 6, FlugDaG).
- 25 § 4, lid 1, punt 6, FlugDaG verwijst dus niet naar strafbare feiten in de zin van het nationale Strafgesetzbuch (wetboek van strafrecht: hierna: „StGB”), maar enkel naar strafbare feiten die in het Duitse strafrecht geen exact equivalent hebben. Zo bevat bijlage II bij richtlijn 2016/681 bijvoorbeeld de begrippen „corruptie” (punt 6), „computercriminaliteit”/„cybercriminaliteit” (punt 9) en „milieumisdrijven” (punt 10). Deze gedragingen zijn geen strafbare feiten in de zin van het StGB. Daarin is bijvoorbeeld geen sprake van een strafbaar feit dat „corruptie” wordt genoemd. Corruptie is veeleer een overkoepelend begrip voor een groot aantal denkbare strafbare feiten. Voor Duitse overheidsinstanties en met name ook voor de betrokken personen staat bijgevolg niet duidelijk vast welke delicten onder de regeling in kwestie vallen. Dit geldt ook voor de begrippen „cybercriminaliteit” en „milieumisdrijven”. In zoverre leidt het feit dat in § 4, lid 1, punt 6, FlugDaG enkel wordt verwezen naar bijlage II bij richtlijn 2016/681, tot een zeer aanzienlijke vaagheid van het FlugDaG.
- 26 Derhalve voldoet § 4, lid 1, FlugDaG niet aan het vereiste van duidelijke en nauwkeurige voorschriften over de draagwijdte en toepassing van de betreffende maatregelen (zie advies 1/15 van 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punt 141). Volgens de verwijzende rechter is daarvoor veeleer een zelfstandige, uitputtende lijst van strafbare feiten nodig die de relevante nationale strafbepalingen uitdrukkelijk opsomt teneinde zowel de (potentieel) betrokkenen als de nationale instanties duidelijkheid te verschaffen omtrent de werkingssfeer van het FlugDaG.

Derde prejudiciële vraag: wijziging van de verwerkingsdoeleinden uit het oogpunt van het Handvest

- 27 Volgens § 6, lid 4, FlugDaG zijn de in § 6, lid 1, FlugDaG vermelde nationale instanties bevoegd om de PNR-gegevens die hun worden doorgegeven ter vervulling van hun taken als bedoeld in § 4, lid 1, FlugDaG (voorkomen en vervolgen van terrorisme en ernstige criminaliteit), ook te verwerken voor andere doeleinden voor zover die instanties rechtshandhavingstaken vervullen en er, mede op basis van nadere informatie, aanwijzingen zijn voor een welbepaald ander strafbaar feit (zogenoemde bijvangst). Derhalve vormt § 6, lid 4, FlugDaG een uitzondering op de algemene regel van § 6, lid 3, FlugDaG, die inhoudt dat de doorgegeven gegevens slechts mogen worden verwerkt voor de doeleinden waarvoor zij zijn verstrekt, en leidt die bepaling tot een onbepaald aantal wijzigingen van de verwerkingsdoeleinden.
- 28 Het is onzeker of die regeling verenigbaar is met het Unierecht. Reeds de in artikel 3, punt 9, van richtlijn 2016/681 genoemde maatstaf voor de beoordeling of er sprake is van „ernstige criminaliteit” (die worden omschreven als strafbare feiten waarop in het nationale recht van een lidstaat een vrijheidsbenemende straf of een tot detentie strekkende maatregel met een maximumduur van ten minste drie jaar staat), vormt een zeer lage drempel.
- 29 Maar zelfs die weinig veeleisende maatstaf wordt door de regeling van § 6, lid 4, FlugDaG volledig opgegeven. Volgens deze bepaling mogen de PNR-gegevens worden verwerkt wanneer er een gegronde aanwijzing bestaat voor een „welbepaald ander strafbaar feit”. Voor dat andere strafbare feit gelden voorts geen voorwaarden meer. Zelfs voor de vervolging van de meest lichte overtredingen mag volgens de bewoordingen van § 6, lid 4, FlugDaG worden gebruikgemaakt van de verwerking van PNR-gegevens en de daaraan ontleende aanwijzingen.
- 30 De verwijzende rechter is dan ook van oordeel dat de in het geding zijnde regeling onevenredig is. In casu kan niet worden vastgesteld dat de inmengingen in de grondrechten beperkt blijven tot wat strikt noodzakelijk is, zoals de rechtspraak van het Hof vereist. Het vrijwel onbeperkte gebruik van PNR-gegevens dat door § 6, lid 4, FlugDaG mogelijk wordt gemaakt, heeft niets meer van doen met de bestrijding van terrorisme en ernstige criminaliteit. Derhalve verwijdt de in die bepaling vervatte regeling zich van de met richtlijn 2016/681 nagestreefde doelstellingen en gaat zij kennelijk verder dan noodzakelijk is om deze doelstellingen te verwezenlijken.

Vierde prejudiciële vraag: dubbele registratie

- 31 Aangezien een groot aantal lidstaten heeft gebruikgemaakt van de openingsclausule van artikel 2, lid 1, van richtlijn 2016/681 (ook het in casu als land van vertrek en aankomst betrokken Koninkrijk België), moeten bij vluchten binnen Europa PNR-gegevens zowel worden doorgegeven aan het land van

vertrek als aan het land van aankomst van de vlucht, en bij tussenlandingen ook aan de transitlanden. Dat betekent dat bij vluchten binnen Europa de PNR-gegevens van elke passagier of betrokken derde partij ten minste tweemaal worden verwerkt en opgeslagen, in het onderhavige geval eveneens die van verzoeker. Ook bij vluchten die vanuit derde landen vertrekken of die naar derde landen vertrekken en in een lidstaat van de Europese Unie een tussenlanding maken, heeft deze regeling tot gevolg dat de PNR-gegevens van de betrokken passagiers meer dan eenmaal worden geregistreerd.

- 32 Deze gang van zaken is – gelet op het beginsel van gegevensminimalisatie – niet verenigbaar met de artikelen 7 en 8 van het Handvest, aangezien de met de verwerking van PNR-gegevens gepaard gaande inmengingen in de door die artikelen gewaarborgde grondrechten van de Unie niet beperkt zijn tot wat strikt noodzakelijk is.
- 33 Het beginsel van gegevensminimalisatie is neergelegd in richtlijn 2016/680. Deze richtlijn is samen met en ter aanvulling van richtlijn 2016/681 vastgesteld. Uit artikel 4, lid 1, onder c), van richtlijn 2016/680 volgt om te beginnen dat persoonsgegevens „niet bovenmatig” mogen zijn in verhouding tot de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt. Dit beginsel wordt in artikel 20, lid 1, van die richtlijn aldus geconcretiseerd dat de voor de verwerking van de gegevens verantwoordelijke persoon maatregelen dient te treffen om gegevensbeschermingsbeginselen zoals gegevensminimalisatie op een doeltreffende manier uit te voeren. Daarnaast bepaalt artikel 20, lid 2, van richtlijn 2016/680 dat alleen persoonsgegevens mogen worden verwerkt die noodzakelijk zijn voor het specifieke doel van de verwerking.
- 34 Dat identieke gegevens meer dan eenmaal worden verwerkt door meerdere instanties, strookt juist niet met het beginsel van gegevensminimalisatie. Hoewel het telkens gaat om dezelfde PNR-gegevens, leidt die meervoudige verwerking immers tot een intensivering van de met de verwerking van PNR-gegevens gepaard gaande inmengingen in de grondrechten. Dit is alleen al het geval omdat de gegevens meer dan eenmaal worden geregistreerd en elke lidstaat overeenkomstig artikel 6, lid 4, derde volzin, van richtlijn 2016/681 zijn eigen criteria vaststelt voor de geautomatiseerde vergelijking met modellen.

Vijfde prejudiciële vraag, onder a): wijziging van de verwerkingsdoeleinden uit het oogpunt van richtlijn 2016/681

- 35 Artikel 7, lid 4, van richtlijn 2016/681 bepaalt dat de bevoegde instanties van de lidstaten de PNR-gegevens en het verwerkingsresultaat van die gegevens uitsluitend verder mogen verwerken met als specifieke doelstellingen het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van terroristische misdrijven of ernstige criminaliteit. Die bepaling laat volgens lid 5 van hetzelfde artikel de nationale justitiële en rechtshandhavingsbevoegdheden onverlet indien in het kader van handhavingsmaatregelen die naar aanleiding van de verwerking worden getroffen, andere strafbare feiten of aanwijzingen daarvoor aan het licht komen.

- 36 Krachtens § 6, lid 4, FlugDaG zijn de in § 6, lid 1, FlugDaG vermelde nationale instanties bevoegd om de PNR-gegevens die hun worden doorgegeven ter vervulling van hun taken als bedoeld in § 4, lid 1, FlugDaG (voorkomen en vervolgen van terrorisme en ernstige criminaliteit), ook voor andere doeleinden te verwerken voor zover die instanties rechtshandavingstaken vervullen en er, mede op basis van nadere informatie, aanwijzingen zijn voor een welbepaald ander strafbaar feit.
- 37 Voor het geval dat het Hof § 6, lid 4, FlugDaG verenigbaar zou achten met de artikelen 7 en 8 van het Handvest (zie derde prejudiciële vraag), rijst de vraag of die bepaling tevens verenigbaar is met artikel 7, leden 4 en 5, van richtlijn 2016/681. Volgens de verwijzende rechter is dit niet het geval.
- 38 § 6, lid 4, FlugDaG is een regeling die verder gaat dan artikel 7, lid 5, van richtlijn 2016/681. Laatstgenoemde bepaling bevat de voorwaarde dat de aanwijzingen voor andere strafbare feiten (dat wil zeggen strafbare feiten die geen terroristische achtergrond hebben en die niet kunnen worden aangemerkt als ernstige criminaliteit in de zin van richtlijn 2016/681) aan het licht komen in het kader van handhavingsmaatregelen die naar aanleiding van de verwerking van PNR-gegevens worden getroffen. Een dergelijke voorwaarde komt niet voor in § 6, lid 4, FlugDaG. Op grond van deze bepaling mogen volgens de bewoordingen ervan PNR-gegevens juist rechtstreeks worden verwerkt voor andere doeleinden dan de vervolging of bestrijding van terrorisme en ernstige criminaliteit, en dit niet alleen wanneer de aanwijzingen aan het licht komen naar aanleiding van de verwerking van PNR-gegevens ter bestrijding van terrorisme of ernstige criminaliteit, maar ook wanneer zij afkomstig zijn uit andere bronnen. Derhalve staat § 6, lid 4, FlugDaG het gebruik van PNR-gegevens voor andere doeleinden ook toe wanneer bij de verwerking van de PNR-gegevens zelf geen aanwijzingen aan het licht zijn gekomen voor reeds gepleegde of nakende strafbare feiten. Dit leidt tot een aanzienlijke intensivering van de uit de gegevensverwerking voortvloeiende inmenging in de grondrechten, waarvoor richtlijn 2016/681 geen grondslag biedt.

Vijfde prejudiciële vraag, onder b): Bundesamt für Verfassungsschutz

- 39 In artikel 7, lid 1, van richtlijn 2016/681 is bepaald dat elke lidstaat een lijst opstelt van de instanties die bevoegd zijn de PIE om PNR-gegevens of het verwerkingsresultaat van die gegevens te verzoeken dan wel om PNR-gegevens of het verwerkingsresultaat van die gegevens te ontvangen, teneinde deze informatie nader te onderzoeken of de nodige maatregelen te treffen voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven of ernstige criminaliteit. Volgens artikel 7, lid 2, van die richtlijn zijn die instanties de instanties die bevoegd zijn om terroristische misdrijven of ernstige criminaliteit te voorkomen, op te sporen, te onderzoeken of te vervolgen.
- 40 De door Duitsland opgestelde lijst van bevoegde instanties in de zin van artikel 7, lid 1, van richtlijn 2016/681 omvat 22 instanties, waaronder het federaal bureau

voor de bescherming van de grondwet (zie PB 2018, C 194, blz. 1). Volgens § 5, lid 1, juncto § 3, lid 1, BVerfSchG heeft dit bureau tot taak informatie te verzamelen en te evalueren, met name informatie die betrekking heeft op activiteiten die gericht zijn tegen de vrije democratische basisorde, die de veiligheid in gevaar brengen, die uitgaan van geheime diensten, die schadelijk zijn voor de buitenlandse belangen van de Bondsrepubliek Duitsland of die gericht zijn tegen de idee van het begrip tussen de volkeren.

- 41 Volgens § 8, lid 3, BVerfSchG beschikt het federaal bureau voor de bescherming van de grondwet niet over politionele bevoegdheden. Hieruit blijkt dat het een zuivere inlichtingendienst is die zelf geen gevaren dient af te wenden, maar zowel de regering als het publiek informeert en daarnaast optreedt als hulporgaan dat andere instanties, met name de politiediensten, van informatie voorziet en aldus in staat stelt om in voorkomend geval in te grijpen. In zoverre komt in § 8, lid 3, BVerfSchG het beginsel van scheiding tussen politie en inlichtingendiensten tot uitdrukking. Andere lidstaten, zoals Frankrijk, kennen dit beginsel niet. Daar hebben de instanties die met de bescherming van de grondwet belast zijn, wel politionele bevoegdheden.
- 42 Derhalve is het zeer twijfelachtig of het federaal bureau voor de bescherming van de grondwet kan worden beschouwd als een instantie die in de zin van artikel 7, lid 2, van richtlijn 2016/681 bevoegd is om terroristische misdrijven of ernstige criminaliteit te voorkomen, op te sporen, te onderzoeken of te vervolgen. Volgens de verwijzende rechter valt een dergelijke instantie niet onder die bepaling. Dit is a fortiori het geval omdat de Duitse politieautoriteiten zelf worden vermeld op de in artikel 7, lid 1, van richtlijn 2016/681 bedoelde lijst van instanties die toegang hebben tot de PNR-gegevens, zodat het niet noodzakelijk is dat daarnaast ook het federaal bureau voor de bescherming van de grondwet toegang krijgt tot die gegevens.