

## Geanonimiseerde versie

Vertaling

C-148/20 - 1

### Zaak C-148/20

#### Verzoek om een prejudiciële beslissing

**Datum van indiening:**

16 maart 2020

**Verwijzende rechter:**

Amtsgericht Köln (Duitsland)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

20 januari 2020

**Verzoekende partij:**

AC

**Verwerende partij:**

Deutsche Lufthansa AG

---

[OMISSIS]

Uitgesproken op 20 januari 2020

[OMISSIS]

**Amtsgericht Köln**

**Beslissing**

In de zaak

AC tegen Deutsche Lufthansa AG

heeft het Amtsgericht Köln (rechter in eerste aanleg Keulen, Duitsland)

op 28 oktober 2019

[OMISSIS]

beslist als volgt:

I. De behandeling van de zaak wordt geschorst.

II. Het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt de volgende prejudiciële vraag gesteld:

Is 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 (PNR-richtlijn) wat de volgende punten betreft, verenigbaar met de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie:

1.) Zijn de PNR-gegevens die krachtens richtlijn 2016/681 moeten worden doorgegeven, gelet op de artikelen 7 en 8 van het Handvest, voldoende specifiek?

2.) Voorziet de richtlijn, gezien de werkingssfeer ervan en gelet op de artikelen 7 en 8 van het Handvest, bij de verzameling en doorgifte van PNR-gegevens in een toereikende feitelijke differentiatie met betrekking tot de verschillende soorten vluchten [Or. 2] en het dreigingsniveau in een specifiek land en met betrekking tot de vergelijking [van die gegevens] met databanken en modellen?

3.) Is de algemene en ongedifferentieerde bewaringstermijn van alle PNR-gegevens verenigbaar met de artikelen 7 en 8 van het Handvest?

4.) Voorziet de richtlijn, gelet op de artikelen 7 en 8 van het Handvest, in een afdoende procedurele bescherming van de passagiers met betrekking tot het gebruik van de bewaarde PNR-gegevens?

5.) Wordt door de richtlijn, gelet op de artikelen 7 en 8 van het Handvest, afdoende gewaarborgd dat bij de doorgifte van PNR-gegevens aan autoriteiten van derde landen het beschermingsniveau van de Europese grondrechten door die derde landen geëerbiedigd wordt?

Motivering

I.

Voorwerp van het geding is een door verzoekster tegen de verwerende luchtvaartmaatschappij (hierna: „verweerster”) ingestelde vordering tot staking van de doorgifte van haar PNR-gegevens overeenkomstig het Fluggastdatengesetz (Duitse wet betreffende de verwerking van de persoonsgegevens van passagiers

2

ter uitvoering van richtlijn 2016/681; hierna: „FlugDaG”) aan de Bondsrepubliek Duitsland, naar aanleiding van een aanvankelijk geboekte vlucht van München (Duitsland) naar Ankara (Turkije) op 5 maart 2020, met een retourvlucht naar München op 10 maart 2020.

Het FlugDaG is op 10 juni 2017 in Duitsland in werking getreden. Richtlijn 2016/681 (hierna ook: „PNR-richtlijn”) van 4 mei 2016 betreft het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (zogenaamde PNR-gegevens: Passenger Name Record) ten behoeve van het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit. Deze richtlijn regelt de doorgifte van PNR-gegevens van passagiers op vluchten van lidstaten van de Europese Unie naar derde landen en van derde landen naar lidstaten alsmede de verwerking van die [Or. 3] gegevens. Artikel 2 bevat een openingsclausule voor de nationale wetgevers, die bepaalt dat ook vluchten binnen de Europese Unie onder de richtlijn kunnen vallen. De richtlijn legt de lidstaten in artikel 4 de verplichting op een passagiersinformatie-eenheid (hierna: „PIE”) op te richten die bevoegd is de PNR-gegevens van de luchtvaartmaatschappijen te verzamelen, op te slaan en te verwerken, en die gegevens of het resultaat van de verwerking ervan aan de bevoegde instanties door te geven. Voorts moeten de lidstaten krachtens artikel 8 van die richtlijn aan alle luchtvaartmaatschappijen de verplichting opleggen om, door middel van de „push”-methode, de in bijlage I bij de richtlijn vermelde PNR-gegevens te versturen naar de databank van de PIE van de lidstaat waar de betrokken vluchten zullen aankomen en/of vertrekken. Op grond van de artikelen 9 en 11 van de richtlijn bestaat bovendien de mogelijkheid dat PIE onderling PNR-gegevens opvragen en verstrekken en dat, onder bepaalde voorwaarden, PNR-gegevens worden doorgegeven aan derde landen. Artikel 12 regelt de bewaring van de gegevens voor de duur van 5 jaar en bepaalt dat die gegevens na zes maanden worden gedepersonaliseerd door afscherming van specifieke gegevenselementen waaruit de identiteit van de passagier zou kunnen worden afgeleid. Ten slotte is in artikel 6 van de richtlijn de verwerking van PNR-gegevens door de PIE geregeld, waarbij een geautomatiseerde vergelijking van de gegevens met databanken en zogenoemde modellen mogelijk wordt gemaakt. Het FlugDaG zet die bepalingen in nationaal recht om. Het Bundeskriminalamt (Duitse federale recherche-informatiedienst) is als PIE aangewezen, waarbij het Bundesverwaltungsamt (Duitse federale bestuursautoriteit) als verwerker van de PIE optreedt. Verweerster is op grond van de wet verplicht tot doorgifte van alle PNR-gegevens van passagiers op burgervluchten die vanuit Duitsland vertrekken en in een ander land landen of vanuit een ander land vertrekken en in Duitsland landen.

Verzoekster heeft verweerster verzocht haar gegevens met betrekking tot de geboekte vluchten naar Ankara en terug, niet aan het Bundeskriminalamt door te geven. Verweerster heeft tot op heden geen gevolg gegeven aan dit verzoek.

Zij is van mening dat de bepalingen van het FlugDaG in strijd zijn met het Unierecht en dat de doorgifte van de gegevens bovendien afbreuk doet aan haar algemene persoonlijkheidsrecht in de vorm van het informationele

zelfbeschikkingsrecht. In het onderhavige geding heeft verzoekster tegen verweerster een verbodsactie ingesteld. **[Or. 4]**

Verweerster is van opvatting dat de verbodsactie niet-ontvankelijk is en dat verzoekster geen procesbelang heeft. Bovendien is de doorgifte van de gegevens door haar het enige beoordelingscriterium.

De Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door het Bundeskriminalamt, heeft in het geding geïntervenieerd aan de zijde van verweerster.

## II.

De beslechting van het geding hangt af van de rechtmatigheid van de krachtens het FlugDaG op verweerster rustende verplichting om verzoeksters PNR-gegevens te verstrekken aan de interveniënte, de Bondsrepubliek Duitsland. Volgens de verwijzende rechter blijkt uit de vervoerovereenkomst tussen partijen, en in elk geval naar analogie uit § 1004, lid 1, tweede volzin, Bürgerliches Gesetzbuch (Duits burgerlijk wetboek; hierna: „BGB”) en § 823 BGB, dat verweerster zonder afdoende wettelijke grondslag geen persoonsgegevens mag doorgeven, aangezien dit een inbreuk zou vormen op verzoeksters algemene persoonlijkheidsrecht in de vorm van het informationele zelfbeschikkingsrecht. Verzoekster zou deze doorgifte daarentegen moeten dulden, wanneer het FlugDaG een afdoende wettelijke grondslag zou zijn. Dit veronderstelt echter dat de grondslag van deze wet, richtlijn 2016/681, in overeenstemming is met het Unierecht, met name met het Handvest en in het bijzonder de artikelen 7 en 8 daarvan. In het geval dat de richtlijn tegen Unierecht indruist, is tevens de omzetting in nationaal recht door het FlugDaG onrechtmatig en kan deze wet in de verhouding tussen de partijen niet rechtvaardigen dat verzoeksters PNR-gegevens door verweerster aan de interveniënte worden doorgegeven.

## III. **[Or. 5]**

Er bestaat twijfel over de verenigbaarheid van de PNR-richtlijn met de artikelen 7 en 8 van het Handvest:

Artikel 7 van het Handvest beschermt het privéleven en artikel 8 de persoonsgegevens van een persoon. Beschermd worden de persoonsgegevens die het privéleven betreffen. De PNR-richtlijn heeft betrekking op dergelijke gegevens. Geregeld wordt het verzamelen, bewaren en verwerken van persoonlijke gegevens in een PNR-bestand. Bijgevolg raakt de richtlijn aan de artikelen 7 en 8 van het Handvest.

Artikel 8, lid 2, van het Handvest staat toe dat persoonsgegevens worden verwerkt voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. Een doelstelling

van algemeen belang is het waarborgen van de openbare veiligheid. Deze doelstelling rechtvaardigt ernstige ingrepen in de beschermingsomvang van de artikelen 7 en 8 van het Handvest. Dergelijke doelstellingen worden nagestreefd door de PNR-richtlijn. Zij zijn gericht op het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit. De ingrepen waarmee deze doelstellingen worden nagestreefd moeten echter evenredig zijn. Beperkingen van de bescherming van persoons[gegevens] moeten binnen de grenzen van het strikt noodzakelijke blijven. Daartoe is het nodig dat de richtlijn duidelijke en nauwkeurige regels bevat met betrekking tot de strekking en de toepassing van de daarin vervatte maatregelen.

Hieruit resulteren de volgende vijf vragen:

1.

Uitgaande van de vereisten waaraan de PNR-richtlijn moet voldoen, moeten de te verzamelen en te verstrekken PNR-gegevens duidelijk en nauwkeurig zijn omschreven, omdat deze anders niet voldoende specifiek zijn. Volgens punten 8 en 12 van bijlage I bij de PNR-richtlijn omvatten de relevante gegevens onder meer informatie betreffende reizigers die gebruikmaken van een loyaliteitsprogramma voor frequent reizen alsook algemene opmerkingen. Wat wordt bedoeld met informatie betreffende reizigers die gebruikmaken van een loyaliteitsprogramma voor frequent reizen, lijkt onduidelijk. Dit kan enkel de kennisgeving van de deelname aan [Or. 6] bonusprogramma's voor frequente reizigers betreffen, maar ook concrete informatie over vluchten en boekingen van de persoon die aan een dergelijk programma deelneemt. Bij de algemene opmerkingen moet een leeg tekstveld worden ingevuld. Uit de richtlijn blijkt niet wat hier precies kan of moet worden aangegeven. De aard en omvang van de informatie die aldaar moet worden vastgelegd, zijn niet limitatief gedefinieerd en in een beperking is niet voorzien. Derhalve rijst de in punt 1) geformuleerde vraag of de richtlijn met betrekking tot de door te geven PNR-gegevens, gelet op de artikelen 7 en 8 van het Handvest, voldoende specifiek is.

2.

Voorts moet de richtlijn, gelet op de in haar werkingssfeer uiteengezette vereisten, evenredig zijn. De richtlijn maakt geen onderscheid tussen de verschillende soorten vluchten waarvoor PNR-gegevens moeten worden doorgegeven. Hieronder vallen alle internationale vluchten, ongeacht het land van herkomst of bestemming en ongeacht de vraag of er in een land sprake is van een concreet of

verhoogd dreigingsniveau. Deze werkingssfeer kan via de openingsclausule ook worden uitgebreid tot het gebied binnen de Europese Unie. Ook wat betreft de gegevens wordt niet gedifferentieerd naar de doelen die door de richtlijn worden nagestreefd – het bestrijden van terrorisme en ernstige misdrijven – bijvoorbeeld met het oog op het gevaar dat de betrokken personen vormen of de verdenking die op hen rust. Het valt te betwijfelen of de richtlijn voldoet aan het vereiste dat de bewaring van de gegevens moet voldoen aan objectieve criteria die het verband tussen de opgeslagen persoonsgegevens en de nagestreefde doelen verduidelijken.

Deze kwestie van de evenredigheid wordt voortgezet in de vervolgvraag of er afdoende procedurele of materiële regels bestaan voor het verdere gebruik van de PNR-gegevens. Artikel 6, lid 3, van de PNR-richtlijn staat toe dat de doorgegeven PNR-gegevens worden vergeleken met bestaande databanken en modellen zonder dat daartoe een aanleiding bestaat. Er wordt niet gepreciseerd onder welke juridische voorwaarden deze vergelijking moet plaatsvinden. In het kader van de evenredigheid moet hierbij ook het verband tussen doel en middelen in aanmerking worden genomen. Het doel is nader gepreciseerd in bijlage II bij de richtlijn. Niettemin is de gegevensverwerking voor alle genoemde doeleinden in dezelfde mate geregeld, zonder dat [Or. 7] wordt gedifferentieerd naar de mate waarin de vergelijking van de gegevens daadwerkelijk bijdraagt tot het opsporen of voorkomen van de specifieke in de lijst opgenomen misdrijven.

Derhalve rijst de in punt 2) geformuleerde vraag, namelijk of de richtlijn, gezien de werkingssfeer ervan, gelet op de artikelen 7 en 8 van het Handvest, ten aanzien van de verzameling en doorgifte van PNR-gegevens een toereikende feitelijke differentiatie omvat met betrekking tot de verschillende soorten vluchten en het dreigingsniveau in een specifiek land alsmede met betrekking tot de vergelijking van die gegevens met databanken en modellen.

3.

Overeenkomstig hetgeen hierboven is uiteengezet, moet de inmenging beperkt blijven tot het strikt noodzakelijke. Overeenkomstig artikel 12 van de PNR-richtlijn worden de PNR-gegevens gedurende 5 jaar na de doorgifte ervan bewaard, waarbij na zes maanden een depersonalisatie van de gegevens plaatsvindt, die onder andere omstandigheden kan worden teruggedraaid. Er vindt geen differentiatie plaats op grond van concrete aanwijzingen dat van een persoon al dan niet een gevaar uitgaat. In het bijzonder worden ook de PNR-gegevens bewaard van niet-verdachte personen die reeds zijn vertrokken, zonder dat hier een verband met de door deze richtlijn nagestreefde doelen kan worden vastgesteld. Derhalve rijst de vraag of de bewaringstermijn binnen de grenzen van het strikt noodzakelijke blijft. Hieruit volgt de in punt 3) geformuleerde vraag of de algemene en ongedifferentieerde bewaringstermijn van alle PNR-gegevens verenigbaar is met de artikelen 7 en 8 van het Handvest.

4.

De ingreep in de beschermingsomvang van persoonsgegevens moet niet alleen gerechtvaardigd zijn, maar de rechtmatigheid ervan moet ook aan een juridische toetsing kunnen worden onderworpen. De vraag rijst of, en zo ja, in hoeverre de richtlijn zelf in een dergelijke procedurele bescherming door onafhankelijke toezichthoudende autoriteiten voorziet. In artikel 12, lid 3, van de richtlijn wordt bepaald dat voor de opheffing van de depersonalisatie de goedkeuring van een gerechtelijke instantie of een andere nationale instantie vereist is. In het licht van de artikelen 7 en 8 van het Handvest zou de procedurele bescherming met betrekking tot de inmenging echter ook een verder gaande, aan de doorgifte, **[Or. 8]** de opslag en het gebruik van de gegevens voorafgaande controle door bestuursorganen of rechterlijke instanties kunnen vereisen. Hieruit volgt de onder 4) geformuleerde vraag of de richtlijn, gelet op de artikelen 7 en 8 van het Handvest, aan de passagiers met betrekking tot het gebruik van de bewaarde PNR-gegevens afdoende procedurele bescherming biedt.

5.

Ten slotte betreft het vereiste om de bescherming van persoonsgegevens tot het strikt noodzakelijke te beperken, de betrekkingen met de derde landen waaraan de PNR-gegevens worden doorgegeven. Om de eerbiediging van het binnen de Europese Unie geldende beschermingsniveau ook bij dergelijke doorgiften te waarborgen, zouden voorzorgsmaatregelen die de naleving ervan zekerstellen noodzakelijk kunnen zijn. In het in dit verband toepasselijke artikel 11 van de PNR-richtlijn zijn dergelijke voorzorgsmaatregelen niet voorzien. Dit leidt tot de vijfde en laatste vraag, namelijk of door de richtlijn, gelet op de artikelen 7 en 8 van het Handvest, afdoende wordt gewaarborgd dat bij de doorgifte van PNR-gegevens aan autoriteiten van derde landen het beschermingsniveau van de Europese grondrechten door die derde landen geëerbiedigd wordt.

[OMISSIS]