



Volgens advocaat-generaal Pitruzzella zijn zowel de doorgifte als de algemene en ongedifferentieerde geautomatiseerde verwerking van PNR-gegevens verenigbaar met de grondrechten op privacy en op bescherming van persoonsgegevens

De algemene en ongedifferentieerde bewaring van PNR-gegevens in niet-geanonimiseerde vorm is daarentegen alleen gerechtvaardigd in het geval van een ernstige, daadwerkelijke en actuele of voorzienbare bedreiging van de veiligheid van de lidstaten, en op voorwaarde dat de bewaartermijn tot het strikt noodzakelijke wordt beperkt

Verder voldoet de doorgifte van gegevens uit de rubriek „algemene opmerkingen” in de PNR-richtlijn niet aan de door het Handvest gestelde vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid

Het gebruik van PNR-gegevens is een belangrijk element in de strijd tegen terrorisme en ernstige criminaliteit. Daartoe vereist de PNR-richtlijn¹ dat een aanzienlijke hoeveelheid gegevens van vliegtuigpassagiers die de Unie binnenkomen en verlaten systematisch worden verwerkt. Bovendien biedt artikel 2 van deze richtlijn de lidstaten de mogelijkheid om deze richtlijn ook toe te passen op vluchten binnen de Unie.

De Ligue des droits humains (LDH) is een vereniging zonder winstoogmerk die in juli 2017 bij het Belgische Grondwettelijk Hof beroep heeft ingesteld tot vernietiging van de wet van 25 december 2016, waarbij de PNR-richtlijn en de API-richtlijn² in Belgisch recht zijn omgezet. Volgens de LDH is deze wet in strijd met het recht op privacy en op bescherming van persoonsgegevens, dat door het Belgische recht en het Unierecht wordt gewaarborgd. De LDH heeft ten eerste kritiek op de zeer ruime omschrijving van PNR-gegevens en ten tweede op het algemene karakter van de verzameling, doorgifte en verwerking van deze gegevens. Ook schendt de wet volgens haar het vrije verkeer van personen, doordat de wet indirect opnieuw grenscontroles invoert door het PNR-systeem uit te breiden tot vluchten binnen de EU.

In oktober 2019 heeft het Grondwettelijk Hof tien prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie over de geldigheid en de uitlegging van de PNR- en API-richtlijnen, maar ook over de uitlegging van de AVG³.

In zijn conclusie van vandaag stelt advocaat-generaal Giovanni Pitruzzella om te beginnen vast dat, wanneer maatregelen die ingrijpen in de grondrechten van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), hun oorsprong vinden in een wetgevingshandeling van de Unie, **het aan de Uniewetgever is om de wezenlijke elementen** vast te stellen die de omvang van een dergelijk ingrijpen bepalen. Vervolgens herinnert hij eraan dat bepalingen die de mededeling van persoonsgegevens van natuurlijke personen aan een derde, zoals een

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 Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad 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 (PB 2016, L 119, blz. 1).

overheidsinstantie, voorschrijven of mogelijk maken, bij gebreke van toestemming van deze natuurlijke personen en ongeacht het verdere gebruik van de betrokken gegevens moeten worden aangemerkt als een inmenging in hun privéleven en in het grondrecht op bescherming van persoonsgegevens.⁴ Een dergelijke inmenging kan alleen worden gerechtvaardigd indien zij bij wet is vastgesteld, de wezenlijke inhoud van die rechten eerbiedigt en, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, noodzakelijk is en daadwerkelijk beantwoordt aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de behoefte van bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

In de eerste plaats merkt de advocaat-generaal met betrekking tot de persoonsgegevens die de luchtvaartmaatschappijen krachtens de PNR-richtlijn aan de passagiersinformatie-eenheden (PIE) moeten doorgeven op dat de mate en de ernst van de inmenging in de grondrechten op privacy en op bescherming van persoonsgegevens door een maatregel waarbij de uitoefening van die rechten wordt beperkt, vooral afhangen van de omvang en de aard van de gegevens die worden verwerkt. De vaststelling van deze gegevens vormt dus een essentiële verrichting, die in elke wetgevende handeling waarbij een dergelijke maatregel wordt getroffen zo duidelijk en nauwkeurig mogelijk moet worden uitgevoerd. Na te hebben opgemerkt dat het gebruik van algemene categorieën van gegevens die de aard en de omvang van de door te geven gegevens onvoldoende bepalen, **niet voldoet aan de door het Handvest gestelde voorwaarden van duidelijkheid en nauwkeurigheid**, concludeert de advocaat-generaal dat **bijlage I, punt 12, bij deze richtlijn ongeldig is**, aangezien deze bepaling als een van de categorieën door te geven gegevens de rubriek „algemene opmerkingen” omvat, die doelt op alle informatie die luchtvaartmaatschappijen – naast de uitdrukkelijk in de andere punten van bijlage I genoemde informatie – verzamelen in het kader van hun dienstverlening.

Voor het overige beklemtoont de advocaat-generaal dat de gegevens die de luchtvaartmaatschappijen krachtens de PNR-richtlijn aan de PIE's moeten doorgeven, **relevant, toereikend en niet bovenmatig zijn in verhouding tot de door deze richtlijn nagestreefde doeleinden**, en dat **de omvang ervan niet verder gaat dan strikt noodzakelijk is om die doeleinden te verwezenlijken**. De advocaat-generaal is bovendien van mening dat deze doorgifte is omgeven met **voldoende waarborgen**, die ervoor moeten zorgen dat alleen de **uitdrukkelijk genoemde** gegevens worden doorgegeven en dat de doorgegeven gegevens zijn **beveiligd** en **vertrouwelijk** blijven. De advocaat-generaal wijst er bovendien op dat de PNR-richtlijn een **algemeen verbod op de verwerking**, waaronder de verzameling, **van gevoelige gegevens** oplegt, zodat het PNR-systeem **voldoende waarborgen** biedt om in elk stadium van de verwerking van de verzamelde gegevens te kunnen uitsluiten dat bij die verwerking direct of indirect beschermde kenmerken worden bestreken.

In de tweede plaats is de advocaat-generaal van mening dat het algemene en ongedifferentieerde karakter van de doorgifte van PNR-gegevens en de voorafgaande beoordeling van luchtreizigers door middel van de geautomatiseerde verwerking van deze gegevens verenigbaar is met de artikelen 7 en 8 van het Handvest, waarin de grondrechten op privacy en op bescherming van persoonsgegevens zijn verankerd. In dit verband is hij met name van mening dat de rechtspraak van het Hof inzake de bewaring van en de toegang tot gegevens in de sector elektronische communicatie⁵ niet kan worden toegepast op het systeem waarin de PNR-richtlijn voorziet. Hij wijst er voorts op dat door de vaststelling van een op Unieniveau geharmoniseerd systeem voor de verwerking van PNR-gegevens voor zowel vluchten buiten de EU als – voor de staten die gebruik hebben gemaakt van artikel 2 van de PNR-richtlijn – vluchten binnen de EU kan worden gewaarborgd dat de verwerking van die gegevens plaatsvindt met inachtneming van het in die richtlijn vastgelegde hoge niveau van bescherming van de grondrechten van de artikelen 7 en 8 van het Handvest.

⁴ Zie met name arrest van 18 juni 2020, Commissie/Hongarije, [C-78/18](#) (punt 124 en aldaar aangehaalde rechtspraak) en [PC nr. 73/20](#).

⁵ Zie met name arresten van 21 december 2016, Téléc2 Sverige, [C-203/15](#) en C-698/15 (zie ook [PC nr. 145/16](#)), en 6 oktober 2020, La Quadrature du Net e.a., [C-511/18](#), C-512/18 en C-520/18 (zie ook [PC nr. 123/20](#)).

Meer in het algemeen benadrukt de advocaat-generaal dat het in het kader van het door de PNR-richtlijn ingevoerde systeem van waarborgen van wezenlijk belang is dat het toezicht wordt uitgeoefend door een **onafhankelijke toezichthoudende autoriteit, die de bevoegdheid heeft om de rechtmatigheid van die verwerking te verifiëren, om onderzoeken, inspecties en audits te verrichten, en om klachten van betrokkenen te behandelen.** In dit verband is het cruciaal dat de lidstaten bij de omzetting van deze richtlijn in nationaal recht **de volledige omvang van deze bevoegdheden** aan hun nationale toezichthoudende autoriteit toekennen door haar de materiële en personele middelen te verschaffen die nodig zijn om haar taak te vervullen.

Wat meer bepaald de voorafgaande beoordeling van luchtreizigers betreft, gaat de advocaat-generaal in de eerste plaats in op de vergelijking van PNR-gegevens met databanken die relevant zijn voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit, die het eerste deel van deze beoordeling vormt. Hij merkt in dat verband op dat het begrip „**relevante databanken**” moet worden uitgelegd in overeenstemming met de in het Handvest neergelegde eisen van duidelijkheid en nauwkeurigheid en in het licht van de doelstellingen van de PNR-richtlijn. Volgens hem moet dit begrip aldus worden uitgelegd dat het alleen betrekking heeft op nationale databanken die door de bevoegde autoriteiten worden beheerd, alsmede op EU- en internationale databanken die rechtstreeks door die autoriteiten worden geëxploiteerd bij de uitoefening van hun taken. Ook moeten die databanken **rechtstreeks en nauw verband houden met de door de PNR-richtlijn nagestreefde doelstellingen inzake de bestrijding van terrorisme en ernstige criminaliteit**, hetgeen impliceert dat zij voor die doeleinden moeten zijn ontwikkeld. Wat in de tweede plaats de geautomatiseerde verwerking van PNR-gegevens in het licht van vooraf vastgestelde criteria betreft, die het tweede deel van voornoemde voorafgaande beoordeling vormt, is de advocaat-generaal onder meer van mening dat een dergelijke verwerking niet kan worden verricht met behulp van kunstmatige-intelligentiesystemen die zijn gebaseerd op automatisch leren („machine learning”) en die het niet mogelijk maken de redenen te achterhalen op grond waarvan het algoritme een positieve overeenkomst vaststelt.

Wat in de derde plaats de vraag betreft of het Unierecht zich verzet tegen een nationale wettelijke regeling die voorziet in een algemene bewaartermijn van vijf jaar voor PNR-gegevens, zonder onderscheid te maken naargelang uit de voorafgaande beoordeling blijkt dat de betrokken passagiers al dan niet een risico voor de openbare veiligheid vormen, stelt de advocaat-generaal voor om de PNR-richtlijn in overeenstemming met het Handvest in die zin uit te leggen dat de bewaring van door luchtvaartmaatschappijen aan de PIE verstrekte PNR-gegevens gedurende een periode van vijf jaar **na de voorafgaande beoordeling alleen is toegestaan voor zover op basis van objectieve criteria een verband wordt vastgesteld tussen deze gegevens en de bestrijding van terrorisme of ernstige criminaliteit.** Een algemene en ongedifferentieerde bewaring van PNR-gegevens in niet-geanonimiseerde vorm kan **alleen** worden gerechtvaardigd **in het geval van een als reëel en actueel of voorzienbaar aan te merken ernstige bedreiging van de veiligheid van de lidstaten**, die bijvoorbeeld verband houdt met terroristische activiteiten, en **op voorwaarde dat de bewaartermijn wordt beperkt tot wat strikt noodzakelijk is.**

NOTA BENE: De conclusie van de advocaat-generaal bindt het Hof van Justitie niet. De advocaten-generaal hebben tot taak, in volledige onafhankelijkheid het Hof een juridische oplossing te bieden voor het concrete geschil. De rechters van het Hof beginnen vandaag met de beraadslagingen over het arrest, dat op een latere datum zal worden gewezen.

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](#) wordt gepubliceerd op de website CURIA op de dag waarop de conclusie wordt genomen.

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

Beelden zijn beschikbaar via "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106