



Het Hof bevestigt dat het Unierecht zich verzet tegen algemene en ongedifferentieerde bewaring van verkeers- en locatiegegevens over elektronische communicatie ter bestrijding van ernstige strafbare feiten

Een nationale rechter kan de werking van een ongeldigverklaring van nationale wetgeving die een dergelijke bewaring voorschrijft, niet beperken in de tijd

In maart 2015 is G.D. veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf wegens moord op een Ierse vrouw. In het kader van het beroep dat hij bij de rechter in tweede aanleg (Ierland) tegen zijn veroordeling heeft ingesteld, heeft hij onder meer aangevoerd dat de rechter in eerste aanleg ten onrechte verkeers- en locatiegegevens van telefoongesprekken had toegelaten als bewijs. Om in de strafprocedure de ontvankelijkheid van die bewijzen te kunnen betwisten, heeft G.D. gelijktijdig bij de High Court (Ierland) een civiele procedure ingesteld waarin hij de geldigheid heeft aangevochten van enkele bepalingen van de Ierse wet van 2011 inzake de bewaring van en toegang tot die gegevens. Hij voerde aan dat deze wet in strijd is met de rechten die hij aan het Unierecht ontleent. Bij beslissing van 6 december 2018 heeft de High Court G.D. in het gelijk gesteld. Ierland heeft tegen die beslissing beroep ingesteld bij de Supreme Court (hoogste rechterlijke instantie, Ierland), de verwijzende rechter in deze zaak.

De Supreme Court heeft in zijn verwijzingsbeslissing opheldering gevraagd over de vereisten die het Unierecht stelt aan het bewaren van bovengenoemde gegevens ter bestrijding van ernstige strafbare feiten en over de noodzakelijke garanties bij de toegang tot die gegevens. Hij vraagt zich ook af wat de omvang en de gevolgen in de tijd zijn indien hij de Ierse wet van 2011 onverenigbaar met het Unierecht moet verklaren, nu die wet werd vastgesteld ter omzetting van richtlijn 2006/24/EG¹, die het Hof in zijn arrest van 8 april 2014, *Digital Rights Ireland e.a.*², ongeldig heeft verklaard.

In zijn arrest bevestigt het Hof (Grote kamer) in de eerste plaats zijn vaste rechtspraak³ dat het Unierecht⁴ **zich verzet tegen nationale wettelijke maatregelen die ter bestrijding van ernstige strafbare feiten preventief voorzien in een algemene en ongedifferentieerde bewaring van verkeers- en locatiegegevens van elektronische communicatie.**

¹ Richtlijn 2006/24/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 betreffende de bewaring van gegevens die zijn gegenereerd of verwerkt in verband met het aanbieden van openbaar beschikbare elektronische-communicatiediensten of van openbare communicatienetwerken en tot wijziging van richtlijn 2002/58/EG (PB 2006, L 105, blz. 54).

² Arrest van 8 april 2014, *Digital Rights Ireland*, [C-293/12](#), (zie [PC nr. 54/14](#)).

³ Arrest van 8 april 2014, *Digital Rights Ireland*, [C-293/12](#); arrest van 21 december 2016, *Tele2 Sverige en Watson e.a.*, [C-203/15 en C-698/15](#) (zie [PC nr. 145/16](#)); arresten van 6 oktober 2020, *Privacy International*, [C-623/17](#), en *La Quadrature du Net e.a.*, [C-511/18, C-512/18](#), *Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a.*, en [C-520/18](#) (zie [PC nr. 123/20](#)); en arrest van 2 maart 2021, *Prokuratuur (Voorwaarden voor toegang tot elektronische-communicatiegegevens)*, [C-746/18](#) (zie [PC nr. 29/21](#)).

⁴ Richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie), (PB 2002, L 201, p. 37), zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/136/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 (PB 2009, L 337, p. 11), (hierna: „richtlijn privacy en elektronische communicatie”), gelezen in het licht van de artikelen 7, 8 en 11 en artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: “Handvest”).

De richtlijn privacy en elektronische communicatie omringt immers niet alleen de toegang tot die gegevens met waarborgen tegen misbruik, maar bevat met name ook het **beginsel dat ze niet mogen worden opgeslagen**. Het bewaren van deze gegevens vormt niet alleen een uitzondering op dit opslagverbod, maar ook een inmenging in de in de artikelen 7 en 8 van het Handvest verankerde grondrechten op eerbiediging van het privéleven en bescherming van persoonsgegevens.

De richtlijn privacy en elektronische communicatie staat de lidstaten weliswaar toe om deze rechten en verplichtingen met name in de strijd tegen strafbare feiten te beperken, maar die beperkingen moeten onder meer het evenredigheidsbeginsel eerbiedigen. Dit beginsel vereist dat de betreffende maatregelen niet alleen passend en noodzakelijk zijn maar ook **evenredig** aan het nagestreefde doel. Zo heeft het Hof reeds geoordeeld dat de bestrijding van zware criminaliteit weliswaar van wezenlijk belang is, maar dat deze doelstelling op zich niet kan rechtvaardigen dat een algemene en ongedifferentieerde bewaring van verkeers- en locatiegegevens zoals die welke door richtlijn 2006/24 werd ingevoerd, noodzakelijk wordt geacht. In dezelfde gedachtegang kunnen zelfs de positieve verplichtingen van de lidstaten die betrekking hebben op de invoering van regels die een effectieve bestrijding van strafbare feiten mogelijk maken, niet een zo ernstige inmenging in de grondrechten rechtvaardigen als die welke besloten ligt in nationale wetgeving die in een dergelijke bewaring voor vrijwel de gehele bevolking voorziet, zonder dat de gegevens van de betrokken personen, althans indirect, een verband met het nagestreefde doel aan het licht kunnen brengen.

Het Hof herinnert verder aan de verschillende positieve verplichtingen die de overheid krachtens het Handvest heeft, zoals het nemen van juridische maatregelen ter bescherming van het privéleven en het familie- en gezinsleven, het beschermen van de woning en communicatie, het beschermen van de lichamelijke en geestelijke integriteit van personen en het verbod op foltering en onmenselijke en vernederende behandelingen. De overheid dient dus **de diverse op het spel staande legitieme belangen en rechten met elkaar te verzoenen**. Een doelstelling van algemeen belang kan immers niet worden nagestreefd zonder dat rekening wordt gehouden met het feit dat deze doelstelling moet worden verzoend met de door de betreffende maatregel aangetaste grondrechten, zulks via een **evenwichtige afweging** tussen die doelstelling en de op het spel staande rechten. Daarbij moet ook worden nagegaan of het belang van de doelstelling in verhouding staat tot de ernst van de uit de maatregel voortvloeiende inmenging.

Op basis van deze overwegingen verwerpt het Hof onder meer het betoog dat zeer zware criminaliteit kan worden gelijkgesteld met een bedreiging voor de nationale veiligheid die reëel en actueel of voorzienbaar is en die gedurende een bepaalde tijd kan rechtvaardigen dat een maatregel wordt genomen om verkeers- en locatiegegevens algemeen en ongedifferentieerd te bewaren. Een dergelijke bedreiging verschilt immers door haar aard, haar ernst en het bijzondere karakter van de omstandigheden waarin zij zich voordoet, van het algemene, permanente risico dat – zelfs ernstige – spanningen of wanordelijkheden optreden die de openbare veiligheid ondermijnen of dat ernstige strafbare feiten worden gepleegd.

In de tweede plaats oordeelt het Hof in de lijn van zijn eerdere rechtspraak dat het Unierecht zich daarentegen niet verzet tegen wettelijke maatregelen die, onder de in zijn arrest genoemde voorwaarden, ter bestrijding van zware criminaliteit en ter voorkoming van ernstige bedreigingen van de openbare veiligheid voorzien in:

- **een gerichte bewaring van verkeers- en locatiegegevens**, op basis van categorieën betrokken personen of van een geografisch criterium;
- **een algemene en ongedifferentieerde bewaring van de IP-adressen die zijn toegewezen aan de bron van een verbinding**;
- **een algemene en ongedifferentieerde bewaring van de gegevens inzake de burgerlijke identiteit van de gebruikers van elektronische communicatiemiddelen**;

- een **spoedbewaring** (*quick freeze*) van de verkeers- en locatiegegevens waarover aanbieders van elektronischecommunicatiediensten beschikken.

Het Hof verstrekt een aantal toelichtingen bij deze verschillende categorieën maatregelen.

Om te beginnen kunnen de bevoegde nationale autoriteiten een gerichte bewaringsmaatregel nemen op basis van een geografisch criterium, zoals het gemiddelde criminaliteitscijfer in een bepaalde geografische zone, zonder noodzakelijkerwijs concrete aanwijzingen te hebben dat er in die zones zware misdaden worden voorbereid of gepleegd. Het voegt daaraan toe dat de bevoegde autoriteiten met een dergelijke bewaringsmaatregel voor plekken of faciliteiten die regelmatig door een zeer groot aantal personen worden bezocht of voor strategische plekken, zoals vliegvelden, stations, zeehavens of tolzones, informatie kunnen verkrijgen over de aanwezigheid op die plekken van personen die daar een elektronisch communicatiemiddel gebruiken, en daaruit met het oog op de bestrijding van zware criminaliteit conclusies kunnen trekken over hun aanwezigheid en activiteiten op die plekken.

Vervolgens wijst het Hof erop dat noch de richtlijn privacy en elektronische communicatie noch enige andere handeling van Unierecht zich verzet tegen nationale wetgeving die tot doel heeft zware criminaliteit te bestrijden, en die de toekenning van een elektronisch communicatiemiddel, zoals een vooraf betaalde simkaart, afhankelijk stelt van de verificatie van officiële documenten waaruit de burgerlijke identiteit van de koper blijkt, en van de registratie van de daarin vervatte informatie door de verkoper, waarbij die verkoper in voorkomend geval gehouden is de bevoegde nationale autoriteiten toegang tot deze informatie te geven.

Tot slot stelt het Hof dat de richtlijn privacy en elektronische communicatie er niet aan in de weg staat dat de bevoegde nationale autoriteiten een spoedbewaringsmaatregel gelasten vanaf de eerste fase van een onderzoek naar een ernstige bedreiging voor de openbare veiligheid of een eventueel ernstig strafbaar feit, namelijk vanaf het moment dat die autoriteiten volgens de relevante bepalingen van nationaal recht een dergelijk onderzoek mogen openen. Een dergelijke maatregel kan worden uitgebreid tot verkeers- en locatiegegevens van andere personen dan die welke ervan worden verdacht een ernstig strafbaar feit of handelingen die een gevaar voor de nationale veiligheid vormen te hebben voorbereid of gepleegd, op voorwaarde dat op basis van objectieve en niet-discriminatoire factoren kan worden vastgesteld dat die gegevens kunnen helpen bij het ophelderen van dat strafbaar feit of die verstoring van de nationale veiligheid. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gedacht aan gegevens van het slachtoffer van het strafbare feit of van personen uit zijn sociale of werkomgeving.

Deze verschillende maatregelen kunnen naar keuze van de nationale wetgever en binnen de grenzen van het strikt noodzakelijke tegelijkertijd worden toegepast.

Ook verwerpt het Hof het betoog dat de bevoegde nationale autoriteiten bij het bestrijden van zware criminaliteit toegang zouden moeten kunnen hebben tot verkeers- en locatiegegevens die overeenkomstig zijn rechtspraak algemeen en ongedifferentieerd zijn bewaard om het hoofd te bieden aan een ernstige bedreiging voor de nationale veiligheid die reëel en actueel of voorzienbaar is. Hierdoor zou die toegang immers komen af te hangen van omstandigheden die losstaan van de doelstelling zware criminaliteit te bestrijden. Bovendien zou die toegang dan kunnen worden gerechtvaardigd door een minder belangrijke doelstelling dan de doelstelling die de bewaring rechtvaardigde, te weten het beschermen van de nationale veiligheid, wat zou indruisen tegen de hiërarchie van doelstellingen van algemeen belang aan de hand waarvan de evenredigheid van een bewaringsmaatregel moet worden beoordeeld. Ook zou door die toegang elke nuttige werking worden ontnomen aan het verbod om die gegevens algemeen en ongedifferentieerd te bewaren ter bestrijding van zware criminaliteit.

In de derde plaats bevestigt het Hof dat het Unierecht zich verzet tegen nationale wetgeving op grond waarvan de gecentraliseerde behandeling van verzoeken om toegang tot door aanbieders van elektronischecommunicatiediensten bewaarde gegevens die de politie tijdens het onderzoek naar en de vervolging van ernstige strafbare feiten indient, is opgedragen aan een politiefunctionaris, zelfs al wordt hij bijgestaan door een binnen de politie opgerichte eenheid die

een zekere mate van autonomie heeft bij de uitvoering van haar taak en waarvan de beslissingen later door een rechter kunnen worden getoetst. Het Hof bevestigt daarmee zijn rechtspraak dat om te waarborgen dat de strikte toegangsvoorwaarden voor persoonsgegevens zoals verkeers- en locatiegegevens in de praktijk ten volle in acht worden genomen, de toegang van de bevoegde nationale autoriteiten tot de bewaarde gegevens vooraf moet worden getoetst door een rechterlijke instantie of een onafhankelijke bestuurlijke entiteit, en dat deze instantie of entiteit haar beslissing moet geven op een met redenen omkleed verzoek van die autoriteiten dat met name in een procedure ter voorkoming, opsporing of vervolging van strafbare feiten wordt ingediend. Een politiefunctionaris is geen rechterlijke instantie en biedt niet alle waarborgen voor onafhankelijkheid en onpartijdigheid om te kunnen worden aangemerkt als een onafhankelijke bestuurlijke entiteit.

In de vierde en laatste plaats bevestigt het Hof zijn rechtspraak dat het Unierecht zich ertegen verzet dat een nationale rechter de werking in de tijd beperkt van de ongeldigverklaring van nationale wetgeving die aanbieders van elektronischecomunicatiediensten een algemene en ongedifferentieerde bewaring van verkeers- en locatiegegevens oplegt, die hij op grond van het nationale recht dient uit te spreken wegens de onverenigbaarheid van die wetgeving met richtlijn privacy en elektronische communicaties.

Het Hof herinnert er wel aan dat de toelaatbaarheid van de via die bewaring verkregen bewijzen een kwestie is die overeenkomstig het beginsel van de procedurele autonomie van de lidstaten onder het nationale recht valt, op voorwaarde dat met name de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid worden geëerbiedigd.

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 is 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