Grondwettelijk Hof

Arrest nr. 131/2023
van 12 oktober 2023
Rolnummer : 6713

In zake : het beroep tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van de wet van 25 december 2016 « betreffende de verwerking van passagiersgegevens », ingesteld door de vzw « Ligue des Droits de l'Homme » (thans « Ligue des droits humains »).

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit voorzitter P. Nihoul, rechter J. Moerman, waarnemend voorzitster, en de rechters T. Giet, M. Pâques, Y. Kherbache, D. Pieters, S. de Bethune, E. Bribosia, W. Verrijdt en K. Jadin, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter P. Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 24 juli 2017 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 26 juli 2017, heeft de vzw « Ligue des Droits de l'Homme » (thans « Ligue des droits humains »), bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. C. Forget, advocaat bij de balie te Brussel, beroep tot gehele of gedeeltelijke (artikelen 3, § 1, en 8, § 2, en hoofdstuk 11) vernietiging ingesteld van de wet van 25 december 2016 « betreffende de verwerking van passagiersgegevens » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 25 januari 2017).

Bij tussenarrest nr. 135/2019 van 17 oktober 2019 (ECLI:BE:GHCC:2019:ARR.135), bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 6 maart 2020, heeft het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie :

« 1. Dient artikel 23 van de 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 ' (Algemene verordening gegevens - AVG), in samenhang gelezen met artikel 2, lid 2, d), van die verordening, in die zin te worden geïnterpreteerd dat het van toepassing is op een nationale wetgeving zoals de wet van 25 december 2016 ' betreffende

de verwerking van passagiersgegevens ', die niet enkel de 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 ' omzet, alsook de richtlijn 2004/82/EG van de Raad van 29 april 2004 ' betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven ' en de 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 ' ?

2. Is bijlage I van de richtlijn (EU) 2016/681 bestaanbaar met de artikelen 7, 8 en 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in die zin dat de erin opgesomde gegevens zeer ruim zijn - onder meer de gegevens die worden beoogd in punt 18 van bijlage I van de richtlijn (EU) 2016/681, die verder gaan dan de gegevens beoogd in artikel 3, lid 2, van de richtlijn 2004/82/EG - en doordat die gegevens, in hun geheel beschouwd, gevoelige gegevens zouden kunnen onthullen, en aldus de grenzen van het ' strikt noodzakelijke ' zou kunnen overschrijden ?

3. Zijn de punten 12 en 18 van bijlage I bij de richtlijn (EU) 2016/681 bestaanbaar met de artikelen 7, 8 en 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in zoverre, rekening houdend met de bewoordingen ' onder meer ' en ' met inbegrip van ', de erin beoogde gegevens bij wijze van voorbeeld en niet exhaustief worden vermeld, zodat de vereiste van nauwkeurigheid en duidelijkheid van de regels die leiden tot een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven en in het recht op bescherming van de persoonsgegevens niet in acht zou zijn genomen ?

4. Zijn artikel 3, punt 4, van de richtlijn 2016/681/EU en bijlage I bij dezelfde richtlijn bestaanbaar met de artikelen 7, 8 en 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in zoverre het systeem van het algemeen verzamelen, doorgeven en verwerken van passagiersgegevens dat die bepalingen instellen, iedere persoon beoogt die het desbetreffende vervoersmiddel gebruikt, los van elk objectief element dat het mogelijk maakt ervan uit te gaan dat die persoon een risico voor de openbare veiligheid kan vormen ?

5. Dient artikel 6 van de richtlijn (EU) 2016/681, in samenhang gelezen met de artikelen 7, 8 en 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, aldus te worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale wetgeving zoals de bestreden wet, die, als doel van de ' PNR-gegevensverwerking ', het toezien op door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten beoogde activiteiten aanvaardt, waarbij het dat doel aldus opneemt in het voorkomen, het opsporen, het onderzoeken en het vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit ?

6. Is artikel 6 van de richtlijn (EU) 2016/681 bestaanbaar met de artikelen 7, 8 en 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in zoverre de voorafgaande beoordeling die daarin wordt geregeld, door een correlatie met de gegevensbanken en de vooraf bepaalde criteria, stelselmatig en op algemene wijze van toepassing is op de passagiersgegevens, los van elk objectief element dat toelaat ervan uit te gaan dat die passagiers een risico kunnen vormen voor de openbare veiligheid ?

7. Kan het begrip ' andere bevoegde nationale instantie ' bepaald in artikel 12, lid 3, van de richtlijn (EU) 2016/681 zo worden geïnterpreteerd dat het de PIE beoogt die bij de wet van

25 december 2016 is opgericht en die derhalve de toegang tot de ‘ PNR-gegevens ’, na een termijn van zes maanden, in het kader van de gerichte opzoekingen zou kunnen toestaan ?

8. Dient artikel 12 van de richtlijn (EU) 2016/681, in samenhang gelezen met de artikelen 7, 8 en 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, zo te worden geïnterpreteerd dat het zich verzet tegen een nationale wetgeving zoals de bestreden wet die voorziet in een algemene bewaartermijn van de gegevens van vijf jaar, zonder onderscheid of de betrokken passagiers, in het kader van de voorafgaande beoordeling, al dan niet een risico kunnen vormen voor de openbare veiligheid ?

9. *a)* Is de richtlijn 2004/82/EG bestaanbaar met artikel 3, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en met artikel 45 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in zoverre de daarbij ingevoerde verplichtingen van toepassing zijn op de vluchten binnen de Europese Unie ?

b) Dient de richtlijn 2004/82/EG, in samenhang gelezen met artikel 3, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en met artikel 45 van het Verdrag betreffende de grondrechten van de Europese Unie, zo te worden geïnterpreteerd dat zij zich verzet tegen een nationale wetgeving zoals de bestreden wet die, met het oog op de strijd tegen illegale immigratie en het verbeteren van de grenscontroles, een systeem toestaat voor de verzameling en verwerking van de passagiersgegevens ‘ van, naar en op doorreis over het nationaal grondgebied ’, hetgeen indirect een herinvoering van de controles aan de binnengrenzen zou kunnen impliceren ?

10. Zou het Grondwettelijk Hof, indien het op grond van de antwoorden op de hiervoor weergegeven prejudiciële vragen, tot de conclusie zou komen dat de bestreden wet, die met name de richtlijn (EU) 2016/681 omzet, één of meer van de uit de in die vragen vermelde bepalingen voortvloeiende verplichtingen schendt, de gevolgen van de wet van 25 december 2016 ‘ betreffende de verwerking van passagiersgegevens ’ tijdelijk kunnen handhaven teneinde rechtsonzekerheid te voorkomen en het mogelijk te maken dat de voorheen verzamelde en bewaarde gegevens alsnog kunnen worden gebruikt voor de door de wet beoogde doelstellingen ? ».

Bij arrest van 21 juni 2022 in de zaak C-817/19 (ECLI:EU:C:2022:491) heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie op de vragen geantwoord.

Bij beschikking van 13 juli 2022 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Giet en W. Verrijdt te hebben gehoord, beslist :

- de debatten te heropenen,

- de partijen uit te nodigen, in een uiterlijk op 30 september 2022 in te dienen aanvullende memorie, waarvan ze binnen dezelfde termijn een kopie laten toekomen aan de andere partijen, hun standpunt mee te delen over de weerslag van het voormelde arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie op het beroep tot vernietiging, meer bepaald :

a) wat betreft de gevolgen, voor de voortzetting van het onderzoek van het beroep tot vernietiging voor het Hof, van de overwegingen met betrekking tot onder meer :

- de samenhang tussen de PNR-richtlijn en de AVG;

- het toepassingsgebied van het verzamelen en het verwerken van de PNR-gegevens (geïdentificeerde gegevens, doeleinden en beoogde misdrijven, betrokken vluchten);

- de waarborgen met betrekking tot de verwerking van de PNR-gegevens (voorafgaande beoordeling, geautomatiseerde verwerking, toegang tot de PNR-gegevens, begrip « onafhankelijke nationale autoriteit », bewaartermijn van de PNR-gegevens);

- de onmogelijkheid om de gevolgen te handhaven in geval van gedeeltelijke vernietiging van de wet van 25 december 2016 « betreffende de verwerking van passagiersgegevens »;

b) wat betreft de verantwoordingen en voorwaarden, die concreet onderbouwd zijn, in verband met het tot het « strikt noodzakelijke » beperkte karakter en de overeenstemming met de interpretatie van de PNR-richtlijn van elk van de hiervoor aangegeven elementen, zoals die te dezen zijn bepaald in de wet van 25 december 2016 « betreffende de verwerking van passagiersgegevens »;

- dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en

- dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 5 oktober 2022 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aanvullende memories zijn ingediend door :

- de verzoekende partij;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. E. Jacubowitz en Mr. C. Caillet, advocaten bij de balie te Brussel.

Ingevolge het verzoek van de Ministerraad om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 21 september 2022 de dag van de terechtzitting bepaald op 26 oktober 2022.

Bij beschikking van 26 oktober 2022, heeft het Hof, op vraag van de raadslieden van de Ministerraad, de zaak verdaagd naar de terechtzitting van 23 november 2022.

Op de openbare terechtzitting van 23 november 2022 :

- zijn verschenen :

. Mr. C. Forget, voor de verzoekende partij;

. Mr. E. Jacubowitz, Mr. C. Caillet en Gunter Ceuppens, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers T. Giet en W. Verrijdt verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde partijen gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

– A –

Ten aanzien van de aanvullende memories ingediend naar aanleiding van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 21 juni 2022

A.1.1. De verzoekende partij is van mening dat, in het licht van het arrest van het Hof van Justitie in de zaak C-817/19, de wet van 25 december 2016 « betreffende de verwerking van passagiersgegevens » (hierna : de bestreden wet) het evenredigheidsbeginsel schendt dat is vervat in artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten, in samenhang gelezen met de artikelen 7 en 8 ervan.

A.1.2. Ten eerste blijkt uit de overwegingen 128 tot 140 van het voormelde arrest dat de PNR-gegevens (*Passenger Name Record*), alsook de API-gegevens (*Advance Passenger Information*), bedoeld in respectievelijk de artikelen 4, 10°, en 9 van de bestreden wet, de grenzen van het « strikt noodzakelijke » overschrijden omdat sommige van die gegevens onvoldoende nauwkeurig en duidelijk zijn.

A.1.3. Ten tweede impliceert de bestreden wet verschillende verwerkingen van persoonsgegevens die, doordat zij onvoldoende duidelijk zijn, eveneens het evenredigheidsbeginsel schenden, zoals in herinnering is gebracht door het voormelde arrest van het Hof van Justitie.

(1°) Artikel 3, § 2, van de bestreden wet laat aan de Koning de zorg over om, per vervoerssector en per operator, de nadere regels te bepalen inzake de verplichtingen voor de vervoerders en reisoperatoren om de passagiersgegevens door te sturen. Een dergelijke inmenging in het privéleven had bij wet vastgelegd moeten zijn, temeer daar de begrippen « identiteitsdocument » en « reisdocument » niet worden gedefinieerd in artikel 7, §§ 1 en 2, van de bestreden wet.

(2°) De oprichting van een passagiersgegevensbank, geregeld bij de artikelen 12 tot 15 van de bestreden wet, reikt bovendien niet verder dan de grenzen van het strikt noodzakelijke.

(3°) De correlatie tussen de gegevensbanken, bedoeld in artikel 24 van de bestreden wet, is niet beperkt tot de gegevensbanken die worden beheerd met betrekking tot de strijd tegen terrorisme en ernstige criminaliteit, in tegenstelling tot wat het Hof van Justitie aangeeft in de overwegingen 182 tot 191 van het voormelde arrest. Wat betreft de kruising van de passagiersgegevensbank met behulp van vooraf vastgestelde criteria die dienen als « dreigingsindicatoren », wordt verwezen naar de overwegingen 202 tot 213 van het voormelde arrest van het Hof van Justitie : gelet op het vage karakter ervan beantwoordt de bestreden wet niet aan de vereiste volgens welke « de wet moet voorzien » in de inmengingen die zij inhoudt, in de zin van de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

(4°) Ten slotte, wat de gerichte onderzoeken betreft, preciseert de bestreden wet niet welke gegevens toegankelijk zijn voor de bevoegde diensten, en zijn de ambtenaren van die diensten die zijn gedetacheerd binnen de « Passagiersinformatie-eenheid » (PIE) in zekere zin rechter en partij.

A.1.4. Ten derde wordt verwezen naar de overwegingen 142 tot 152 van het voormelde arrest van het Hof van Justitie, waaruit blijkt dat de doelstellingen van de verwerking van de PNR-gegevens, bedoeld in artikel 8 van de bestreden wet, veel ruimer zijn dan de doelstellingen bepaald in artikel 1, lid 2, van de PNR-richtlijn. Aldus bepaalt artikel 8, § 2, van de bestreden wet dat de passagiersgegevens eveneens worden verwerkt met het oog op de bestrijding van illegale immigratie, doelstelling die veel ruimer is dan het strikt noodzakelijke in de zin van de in het middel beoogde bepalingen. Evenzo blijkt uit de overwegingen 232 tot 236 van het voormelde arrest van het Hof van Justitie dat de doelstelling in verband met de activiteiten betreffende de veiligheid van de Staat niet is beperkt tot het strikt noodzakelijke.

A.1.5. Ten vierde, wat de bewaartermijn van de gegevens betreft, wordt verwezen naar de overwegingen 250 tot 257 van het voormelde arrest van het Hof van Justitie, waaruit blijkt dat artikel 18 van de bestreden wet niet voldoet aan de voorwaarden inzake noodzakelijkheid en evenredigheid wat betreft de inmenging waarin het voorziet in het recht op eerbiediging van het privéleven en de bescherming van persoonsgegevens.

A.2.1. De Ministerraad herinnert allereerst eraan dat de nationale rechter enkel door het dictum van het prejudicieel arrest van het Hof van Justitie is gebonden voor wat het Unierecht betreft. Het staat daarentegen alleen aan de nationale rechter het Unierecht toe te passen en derhalve te beslissen of dat recht van toepassing is op het geschil dat bij hem aanhangig is gemaakt.

Te dezen heeft het Hof van Justitie de hele PNR-richtlijn geldig verklaard door die conform de grondrechten te interpreteren en heeft de Belgische wetgever die op zeer getrouwe wijze omgezet door daarin de waarborgen inzake de eerbiediging van de grondrechten op te nemen.

A.2.2. Ten aanzien van het eerste middel stelt de Ministerraad vast dat het Hof van Justitie van mening is dat de algemene verordening gegevensbescherming (hierna : de AVG) van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens waarin een nationale wetgeving voorziet die de bepalingen van de API-richtlijn, van de richtlijn 2010/65 en van de PNR-richtlijn, in onderlinge samenhang gelezen, of alleen de bepalingen van de API-richtlijn of van de richtlijn 2010/65, in het interne recht beoogt om te zetten. Het Hof van Justitie is daarentegen van mening dat de AVG niet van toepassing is op de in een dergelijke wetgeving bedoelde gegevensverwerkingen die alleen vallen onder de PNR-richtlijn en worden uitgevoerd door de PIE of door de bevoegde overheden. Het eerste middel is dus niet gegrond in zoverre het artikel 23 van de AVG beoogt.

Voor het overige betwist de Ministerraad niet dat punt van het dictum dat geen weerslag heeft op de bestreden wet, in zoverre artikel 15, § 4, ervan de bij de bestreden wet bepaalde gegevensverwerkingen onderwerpt aan de wet tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer met betrekking tot de verwerking van gegevens met een persoonlijk karakter, die de AVG ten uitvoer legt.

A.2.3. Ten aanzien van de PNR-gegevens besluit het Hof van Justitie dat bijlage I van de PNR-richtlijn in zijn geheel een voldoende duidelijk en nauwkeurig karakter heeft, zodat hetzelfde geldt voor artikel 9, § 1, van de bestreden wet, waarvan de formulering zeer vergelijkbaar is met die bijlage. De Ministerraad besluit hieruit dat het eerste middel niet gegrond is in zoverre het is gericht tegen die bepaling.

A.2.4. Ten aanzien van de doelstellingen van de verwerking van PNR-gegevens heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat de doelstellingen waarin de PNR-richtlijn voorziet, duidelijk en nauwkeurig waren, en dat de opsomming van de doelstellingen een exhaustief karakter heeft. Wat de doelstellingen van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten betreft, laat het Hof van Justitie aan het rechtscollege dat de vragen stelt de zorg over om te bepalen of die doelstellingen zijn opgenomen in de exhaustieve doelstellingen van de PNR-richtlijn. De Ministerraad is van mening dat zulks het geval is, waarbij hij verwijst naar de overwegingen 5 en 6 van de PNR-richtlijn en naar het feit dat het Hof van Justitie erkent dat, in geval van een reële terroristische dreiging, die actueel of voorzienbaar is, het maximale gebruik van de PNR-gegevens niet verder reikt dan de grenzen van het strikt noodzakelijke. De opdracht van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten bestaat in de preventie en de opsporing van activiteiten die de democratische werking en de fundamentele belangen van de maatschappij, inzonderheid de interne veiligheid, bedreigen of zouden kunnen bedreigen. Die bedreigingen vertonen gelijkenissen met verschillende ernstige misdrijven, die almaar meer hybride zijn, en zijn opgesomd in bijlage II van de PNR-richtlijn (spionage, extremisme, georganiseerde misdaad, inmenging), en het Hof heeft, bij zijn arrest nr. 64/2021 van 22 april 2021 (ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.064), de specifieke kenmerken van de doelstellingen van de inlichtingendiensten die zijn gericht op het opsporen en voorkomen van de meest ernstige bedreigingen voor de Staatsveiligheid benadrukt, alsook de complementariteit ervan met de politie- en gerechtelijke diensten, die door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten worden verwittigd zodra die laatste het bestaan ontdekken van terroristische misdrijven of andere vormen van ernstige criminaliteit. Ten slotte zij eraan herinnerd dat België extra is blootgesteld aan de voormelde bedreigingen, als gastland van talrijke Europese en internationale instellingen, maar ook als « transportknooppunt » dat als « draaischijf » kan worden gebruikt door terroristische en criminele organisaties.

A.2.5. Het Hof van Justitie heeft de voorafgaande beoordeling van de gegevens door geautomatiseerde verwerkingen geldig verklaard voor zover die beoordeling gebeurt op een niet-discriminerende manier en op grond van doelgerichte, evenredige en specifieke criteria. De Ministerraad stelt vast dat het Hof, bij zijn voormelde arrest nr. 135/2019 van 17 oktober 2019, heeft geoordeeld dat de voorafgaande beoordeling gepaard ging met criteria

die toereikend bleken en is van mening dat het middel niet gegrond is in zoverre het is gericht tegen artikel 25 van de bestreden wet.

A.2.6. Wat de bewaartermijn van de PNR-gegevens betreft, is het Hof van Justitie van mening dat de bewaring na een oorspronkelijke periode van zes maanden van de passagiersgegevens waarvan noch de voorafgaande beoordeling, noch de controles, noch enige andere omstandigheid hebben toegelaten een risico inzake terroristische misdrijven of ernstige vormen van criminaliteit vast te stellen, verder reikt dan het strikt noodzakelijke. Een algemene bewaartermijn van vijf jaar, zonder onderscheid van toepassing op alle passagiers, kan derhalve artikel 12, lid 1, van de PNR-richtlijn, gelezen in het licht van de artikelen 7 en 8, alsook van artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten, schenden. Daar artikel 18 van de bestreden wet bepaalt dat de termijn van vijf jaar een maximumtermijn is waarna de gegevens moeten worden vernietigd, verzoekt de Ministerraad het Hof echter die bepaling conform de voormelde bepalingen van het Handvest te interpreteren en ervan uit te gaan dat niet alle passagiersgegevens noodzakelijkerwijs zullen worden bewaard gedurende een termijn van vijf jaar.

A.2.7. In verband met het tweede middel stelt de Ministerraad vast dat het Hof van Justitie oordeelt dat de API-richtlijn zo moet worden geïnterpreteerd dat zij niet van toepassing is op de vluchten binnen de EU en dat het Unierecht zich verzet tegen een nationale reglementering die voorziet in een systeem van overdracht en verwerking van de API-gegevens met het oog op de verbetering van de grenscontroles en de bestrijding van illegale immigratie. De Ministerraad is van mening dat een interpretatie van hoofdstuk 11 van de bestreden wet mogelijk is in zoverre artikel 29 van de bestreden wet alleen van toepassing is op de vluchten buiten de EU en alleen betrekking heeft op de API-gegevens. Hieruit vloeit voort dat dat hoofdstuk niet kan worden opgevat als de herinvoering van een controle aan de binnengrenzen van de Schengenruimte, zodat het middel niet gegrond is.

– B –

Ten aanzien van de bestreden wet en de context ervan

B.1. Het beroep tot vernietiging, ingesteld door de vzw « Ligue des Droits de l'Homme » (thans « Ligue des droits humains »), is gericht tegen de wet van 25 december 2016 « betreffende de verwerking van passagiersgegevens » (hierna : de wet van 25 december 2016), die de vervoerders en reisoperatoren de verplichting oplegt om de passagiersgegevens, de zogenoemde PNR-gegevens (*Passenger Name Record*) door te geven.

B.2.1. Overeenkomstig artikel 2 ervan, zet de wet van 25 december 2016 drie Europese richtlijnen om.

B.2.2. De wet van 25 december 2016 zet vooreerst de 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 » (hierna : de PNR-richtlijn) om.

De PNR-richtlijn voorziet in het verzamelen en doorgeven, door de luchtvaartmaatschappijen, van de persoonsgegevens van passagiers naar of vanuit derde landen om terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit te voorkomen, op te sporen alsook te onderzoeken en te vervolgen. Die richtlijn is van toepassing op de verwerking van de PNR-gegevens betreffende de luchtvaart maar, overeenkomstig overweging 33 ervan, sluit zij voor de lidstaten niet de mogelijkheid uit om, krachtens hun nationaal recht, het PNR-mechanisme waarin zij voorziet uit te breiden tot andere vervoermiddelen of tot marktdeelnemers die geen luchtvaartmaatschappij zijn. Bovendien kan de PNR-richtlijn, overeenkomstig artikel 2 ervan, ook worden toegepast op vluchten binnen de EU.

B.2.3. De wet van 25 december 2016 zet eveneens de richtlijn 2004/82/EG van de Raad van 29 april 2004 « betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven » (hierna : de API-richtlijn) om.

Zij regelt dus het gebruik van passagiersgegevens voor de doelstellingen waarin de richtlijn 2004/82/EG voorziet, waarbij de inhoud van het koninklijk besluit van 11 december 2006 « betreffende de verplichting voor luchtvervoerders om passagiersgegevens door te geven » (hierna : het koninklijk besluit van 11 december 2006) wordt overgenomen.

B.2.4. De wet van 25 december 2016 zet ten slotte, gedeeltelijk, de 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 » (hierna : de richtlijn 2010/65/EU) om. Die richtlijn heeft tot doel de administratieve procedures die van toepassing zijn op het zeevervoer te vereenvoudigen en te harmoniseren door de algemene invoering van de elektronische overdracht van gegevens en door rationalisering van de meldingsformaliteiten (artikel 1, lid 1).

B.3.1. De wet van 25 december 2016 beoogt « een wettelijk kader te scheppen om de vervoerders van passagiers in verschillende internationale transportsectoren (luchtvervoer, treinverkeer, internationaal wegvervoer en maritiem transport), alsook reisoperatoren, te verplichten de gegevens van hun passagiers door te sturen naar een gegevensbank, beheerd door de FOD Binnenlandse Zaken » (*Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, DOC 54-2069/001, p. 6) :

« De verwerking van de passagiersgegevens, het vergelijken ervan met databanken en het aftoetsen ervan aan vooraf bepaalde criteria zijn noodzakelijk om deze modi operandi te ontdekken, om nieuwe trends en fenomenen in kaart te brengen, maar ook om te bepalen welke passagiers aan een nader onderzoek dienen onderworpen te worden, aangezien zij, op basis van het resultaat van de verwerking, kunnen betrokken zijn bij een terroristisch misdrijf, bij vormen van ernstige criminaliteit, bij inbreuken op de openbare orde in het kader van gewelddadige radicalisering en bij activiteiten die de fundamentele belangen van de Staat kunnen bedreigen

[…]

Als omzetting van de Europese Richtlijn over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige misdrijven, houdt dit voorontwerp van wet maximaal rekening met alle vastgelegde bepalingen op Europees niveau. Dit is essentieel om een doeltreffende mechanisme voor de verwerking van passagiersgegevens op te zetten dat streeft naar een maximale interoperabiliteit met de passagiers informatie eenheden van de andere lidstaten.

[…]

De analyse van de passagiersgegevens zal uitsluitend worden toevertrouwd aan een Passagiersinformatie-eenheid (PIE), die wordt opgericht binnen de FOD Binnenlandse Zaken en onder meer, onder het functioneel toezicht van een leidend ambtenaar van de PIE zal worden samengesteld uit gedetacheerden van de politiediensten, de Veiligheid van de Staat, de Algemene Directie Inlichtingen en Veiligheid en de Douane (wat betreft de Douane is de verwerking van de passagiersgegevens noodzakelijk met het oog op het opsporen en vervolgen van fraude zoals voorzien in bijlage 2, punt 7 van Richtlijn 2016/681) » (*ibid.*, pp. 5-6).

B.3.2. Het door de PNR-richtlijn ingevoerde systeem voor het verzamelen van gegevens vult het systeem voor het verzamelen van gegevens aan dat door de API-richtlijn werd gecreëerd, doordat PNR-gegevens ruimer zijn dan API-gegevens :

« De API-gegevens (*Advanced Passenger Information*), zijn authentieke gegevens. Ze zijn afkomstig uit authentieke documenten (o.a. uit de identiteitskaarten) en zijn voldoende accuraat om een persoon te identificeren. Dit betreffen de gegevens die doorgegeven worden in het kader van de check-in en het instappen. Bij de bestrijding van terrorisme en ernstige criminaliteit is de informatie in de API-gegevens voldoende om bekende terroristen en criminelen met behulp van waarschuwingssystemen te identificeren.

De PNR-gegevens, zijnde de reservatiegegevens, bevatten meer gegevenselementen en zijn sneller beschikbaar dan API-gegevens. Deze gegevenselementen vormen een zeer belangrijk instrument voor het uitvoeren van risicobeoordelingen van personen en het leggen van verbanden tussen bekende en onbekende personen. Ook voor de gerichte opzoekingen bieden de PNR gegevens een zeer belangrijke meerwaarde » (*ibid.*, p. 6-7).

B.3.3. De verplichting om passagiersgegevens door te sturen geldt « voor internationale vluchten, internationale hogesnelheidstreinen, geregeld internationaal busvervoer en maritiem transport zowel naar en vanuit de Europese Unie, als inkomend en uitgaand binnen de Europese Unie » (*ibid.*, p. 7), krachtens de mogelijkheid waarin artikel 2 van de PNR-richtlijn voorziet.

De wettelijke verplichting om passagiersgegevens door te sturen geldt overigens niet alleen voor de door de PNR-richtlijn beoogde luchtvaartmaatschappijen, maar ook voor de reisoperatoren, krachtens de door de PNR-richtlijn geboden mogelijkheid om die verplichting op te leggen aan marktdeelnemers die geen luchtvaartmaatschappij zijn (*ibid.*, p. 8).

B.4.1. Artikel 4, 9°, van de wet van 25 december 2016 definieert de « PNR » als « het bestand met de reisgegevens van iedere passagier, dat de in artikel 9 bedoelde informatie bevat, die de boekende en de deelnemende vervoerders en reisoperatoren nodig hebben om reserveringen te kunnen verwerken en controleren bij elke reis die door of namens iemand wordt geboekt; dit bestand kan zich bevinden in een reserveringssysteem, een vertrekcontrolesysteem (voor de controle van vertrekkende passagiers) of een soortgelijk systeem dat dezelfde functies vervult ».

Wat de gegevens van de *check-in*-status en het instappen betreft, zijn de voorafgaande gegevens (API-gegevens - *Advanced Passenger Information*) bedoeld in artikel 9, § 1, 18°, exhaustief opgesomd in de zestien punten van artikel 9, § 2, van de wet van 25 december 2016.

Wat de reservatiegegevens betreft, bevatten de passagiersgegevens (PNR-gegevens - *Passenger Name Record*) maximaal de negentien elementen die exhaustief zijn opgesomd in artikel 9, § 1, van de wet van 25 december 2016, waaronder de API-gegevens bedoeld in artikel 9, § 1, 18°.

B.4.2. Krachtens artikel 5 van de wet van 25 december 2016 worden de PNR-gegevens verzameld door de vervoerders en reisoperatoren en doorgestuurd met het oog op de registratie ervan in de passagiersgegevensbank bedoeld in artikel 15, die wordt beheerd door de « Passagiersinformatie-eenheid » (hierna : de PIE), die is opgericht binnen de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken (artikelen 12 en volgende). De passagiers worden

geïnformeerd over het feit dat hun gegevens worden doorgestuurd naar de PIE en dat die gegevens achteraf kunnen worden verwerkt voor de in artikel 8 beoogde doelen (artikel 6).

De doeleinden van de verwerking van PNR-gegevens zijn opgesomd in artikel 8 van de wet van 25 december 2016 : het gaat, enerzijds, om het opsporen en vervolgen van misdrijven (artikel 8, § 1) en, anderzijds, onder de voorwaarden bepaald in hoofdstuk 11, om de verbetering van de controles van personen aan de buitengrenzen en de bestrijding van illegale immigratie (artikel 8, § 2).

In het kader van de doeleinden beoogd in artikel 8, § 1, bepaalt artikel 16 van de wet van 25 december 2016 dat de passagiersgegevensbank rechtstreeks toegankelijk is door de PIE voor de verwerkingen bedoeld in de artikelen 24 tot 27, overeenkomstig de bepalingen waarin hoofdstuk 9 voorziet.

In het kader van de in artikel 8, § 2 beoogde doeleinden worden enkel de in artikel 9, § 1, 18° (API-gegevens) bedoelde passagiersgegevens doorgegeven die betrekking hebben op de categorieën van passagiers die worden beoogd in artikel 29, § 2, van de wet van 25 december 2016.

De bewaartermijn van de gegevens is vastgesteld bij de artikelen 18 en volgende van de wet van 25 december 2016.

Ten aanzien van de omvang van het beroep

B.5.1. Het Hof dient de omvang van het beroep tot vernietiging te bepalen door zich te baseren op de inhoud van het verzoekschrift.

Het Hof kan slechts uitdrukkelijk bestreden wetskrachtige bepalingen vernietigen waartegen middelen worden aangevoerd en, in voorkomend geval, bepalingen die niet worden bestreden maar die onlosmakelijk zijn verbonden met de bepalingen die moeten worden vernietigd.

B.5.2. Hoewel de verzoekende partij, met haar eerste middel, de vernietiging vordert van de volledige wet van 25 december 2016, blijkt uit de uiteenzetting van het middel dat de grieven enkel gericht zijn tegen de artikelen 3, § 2, 4, 9° en 10°, 7 tot 9, 12 tot 16, 18, 24 tot 27, 50 en 51 van de wet van 25 december 2016. Bijgevolg is het beroep tot vernietiging slechts in die mate ontvankelijk.

Het tweede middel, dat in ondergeschikte orde wordt geformuleerd, is gericht tegen de artikelen 3, § 1, 8, § 2, en tegen hoofdstuk 11, dat de artikelen 28 tot 31, van de wet van 25 december 2016 bevat.

B.5.3. Wanneer evenwel uit het nader onderzoek van de middelen zou blijken dat enkel bepaalde onderdelen van de bestreden bepalingen worden bekritiseerd, zal het onderzoek in voorkomend geval tot die onderdelen worden beperkt.

B.6. De bestreden artikelen bepalen :

« HOOFDSTUK 2. - *Toepassingsgebied*

Art. 3. § 1. Deze wet bepaalt de verplichtingen van de vervoerders en de reisoperatoren inzake de doorgifte van gegevens van passagiers van, naar en op doorreis over het nationaal grondgebied.

§ 2. De Koning bepaalt bij een in Ministerraad overlegd besluit, per vervoerssector en voor de reisoperatoren, de passagiersgegevens die moeten worden doorgestuurd en de nadere regels voor het doorsturen, na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

HOOFDSTUK 3. - *Definities*

Art. 4. Voor de toepassing van deze wet en de uitvoeringsbesluiten ervan wordt verstaan onder :

[…]

9° ‘ PNR ’ : het bestand met de reisgegevens van iedere passagier, dat de in artikel 9 bedoelde informatie bevat, die de boekende en de deelnemende vervoerders en reisoperatoren nodig hebben om reserveringen te kunnen verwerken en controleren bij elke reis die door of namens iemand wordt geboekt; dit bestand kan zich bevinden in een reserveringssysteem, een vertrekcontrolesysteem (voor de controle van vertrekkende passagiers) of een soortgelijk systeem dat dezelfde functies vervult;

10° ‘ passagier ’ : iedere persoon, met inbegrip van de transferpassagiers en transitpassagiers en met uitsluiting van de bemanningsleden, die wordt vervoerd of moet worden vervoerd door een vervoerder, met de toestemming van deze laatste, wat zich vertaalt door de inschrijving van deze persoon op de passagierslijst;

[…]

HOOFDSTUK 4. - *Verplichtingen van de vervoerders en reisoperatoren*

[…]

Art. 7. § 1. De vervoerders sturen de passagiersgegevens bedoeld in artikel 9, § 1, waarover zij beschikken, door en verzekeren zich ervan dat de passagiersgegevens bedoeld in artikel 9, § 1, 18°, waarover zij beschikken, volledig, juist en actueel zijn. Hiervoor controleren zij de overeenstemming tussen de reisdocumenten en de identiteit van de betrokken passagier.

§ 2. De reisoperatoren sturen de passagiersgegevens bedoeld in artikel 9, § 1, waarover zij beschikken, door en verzekeren zich ervan dat de passagiersgegevens bedoeld in artikel 9, § 1, 18°, waarover zij beschikken, volledig, juist en actueel zijn. Hiervoor nemen ze alle noodzakelijke maatregelen om de overeenstemming tussen de reisdocumenten en de identiteit van de betrokken passagier te controleren.

§ 3. De Koning bepaalt bij een in Ministerraad overlegd besluit, per vervoerssector en voor de reisoperatoren, de nadere regels met betrekking tot de verplichting bepaald in §§ 1 en 2.

HOOFDSTUK 5. - *Doelen van de gegevensverwerking*

Art. 8. § 1. De passagiersgegevens worden verwerkt met het oog op :

1° het opsporen en vervolgen, met inbegrip van de uitvoering van straffen of vrijheidsbeperkende maatregelen, met betrekking tot misdrijven bedoeld in artikel 90*ter*, § 2, 1°*bis*, 1°*ter*, 1°*quater*, 1°*quinquies*, 1°*octies*, 4°, 5°, 6°, 7°, 7°*bis*, 7°*ter*, 8°, 9°, 10°, 10°*bis*, 10°*ter*, 11°, 13°, 13° bis, 14°, 16°, 17°, 18°, 19° en § 3, van het Wetboek van Strafvordering;

2° het opsporen en vervolgen, met inbegrip van de uitvoering van straffen of vrijheidsbeperkende maatregelen, met betrekking tot misdrijven bedoeld in de artikelen 196, voor wat betreft valsheid in authentieke en openbare geschriften, 198, 199, 199*bis*, 207, 213, 375 en 505 van het Strafwetboek;

3° de preventie van ernstige inbreuken op de openbare veiligheid in het kader van gewelddadige radicalisering door het toezien op fenomenen en groeperingen overeenkomstig artikel 44/5, § 1, 2° en 3° en § 2, van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt;

4° het toezien op activiteiten bedoeld in de artikelen 7, 1° en 3°/1, en 11, § 1, 1° tot 3° en 5°, van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst;

5° het opsporen en vervolgen met betrekking tot de misdrijven bedoeld in artikel 220, § 2, van de algemene wet van 18 juli 1977 inzake douane en accijnzen en artikel 45, derde lid, van de wet van 22 december 2009 betreffende de algemene regeling inzake accijnzen.

§ 2. Onder de voorwaarden bepaald in hoofdstuk 11, worden de passagiersgegevens eveneens verwerkt ter verbetering van de controles van personen aan de buitengrenzen en ter bestrijding van illegale immigratie.

HOOFDSTUK 6. - *Passagiersgegevens*

Art. 9. § 1. Wat de reservatiegegevens betreft, bevatten de passagiersgegevens maximaal :

1° de PNR-bestandslocatiecode;

2° de datum van reservering en afgifte van het biljet;

3° de geplande reisdata;

4° de namen, voornamen en geboortedatum;

5° het adres en de contactgegevens (telefoonnummer, e-mailadres);

6° de betalingsinformatie, met inbegrip van het factureringsadres;

7° de volledige reisroute voor de betrokken passagier;

8° de informatie over de ‘ geregistreerde reizigers ’, met name de reizigers die gebruikmaken van een loyauteitsprogramma voor frequent reizen;

9° het reisbureau of de reisagent;

10° de status van de reiziger, met inbegrip van de bevestigingen, *check-in*-status, no-*show*- of *go-show*-informatie;

11° de aanwijzingen over de opgesplitste of opgedeelde PNR-informatie;

12° de algemene opmerkingen, met inbegrip van alle beschikbare informatie over de niet-begeleide minderjarigen onder 18 jaar, zoals de naam en het geslacht van de minderjarige, zijn leeftijd, de taal/talen die hij spreekt, de naam en de contactgegevens van de voogd die de minderjarige begeleidt bij het vertrek en de aard van zijn relatie met de minderjarige, de naam en de contactgegevens van de voogd aanwezig bij de aankomst en de aard van zijn relatie met de minderjarige, de ambtenaar die bij het vertrek en de aankomst aanwezig is;

13° de informatie betreffende de biljetuitgifte, waaronder het biljetnummer, de uitgiftedatum, de biljetten voor enkele reizen en de geautomatiseerde prijsnotering van de biljetten;

14° het zitplaatsnummer en andere informatie over de zitplaats;

15° de informatie over gezamenlijke vluchtnummers;

16° alle bagage-informatie;

17° het aantal en de namen van de andere reizigers in het PNR;

18° alle voorafgaande passagiersgegevens (API-gegevens) die werden verzameld en worden opgesomd in § 2;

19° alle vroegere wijzigingen van de onder 1° tot 18° opgesomde gegevens;

§ 2. Wat de gegevens van de check-in-status en het instappen betreft, zijn de voorafgaande gegevens bedoeld in § 1, 18°, de volgende :

1° soort reisdocument;

2° nummer van het document;

3° nationaliteit;

4° land van afgifte van het document;

5° vervaldatum van het document;

6° familienaam, voornaam, geslacht, geboortedatum;

7° vervoerder / reisoperator;

8° nummer van het vervoer;

9° datum van vertrek, datum van aankomst;

10° plaats van vertrek, plaats van aankomst;

11° tijdstip van vertrek, tijdstip van aankomst;

12° totaal aantal vervoerde personen;

13° zitplaatsnummer;

14° PNR-bestandslocatiecode;

15° aantal, gewicht en identificatie van de bagagestukken;

16° grensdoorlaatpost van binnenkomst op het nationaal grondgebied.

[...]

HOOFDSTUK 7. - *De Passagiersinformatie-eenheid*

Art. 12. Binnen de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken wordt een Passagiersinformatie-eenheid opgericht.

Art. 13. § 1. De PIE is belast met :

1° het verzamelen, het bewaren en het verwerken van de passagiersgegevens die door de vervoerders en reisoperatoren zijn doorgestuurd, evenals met het beheer van de passagiersgegevensbank;

2° de uitwisseling met de PIE's van andere lidstaten van de Europese Unie, met Europol, en met derde landen van zowel de passagiersgegevens als de resultaten van hun verwerking, overeenkomstig hoofdstuk 12.

§ 2. Onverminderd andere wettelijke bepalingen, mag de PIE de gegevens die krachtens hoofdstuk 9 zijn bewaard, niet voor andere dan de in artikel 8 bedoelde doelen gebruiken.

Art. 14. § 1. De PIE is samengesteld uit :

1° een leidend ambtenaar, bijgestaan door een ondersteunende dienst. Deze is verantwoordelijk voor :

a) de organisatie en de werking van de PIE;

b) het toezicht op de naleving door de vervoerders en de reisoperatoren van hun verplichtingen bepaald in hoofdstuk 4;

c) het beheer en het gebruik van de passagiersgegevensbank;

d) de verwerking van de passagiersgegevens;

e) de naleving van de wettigheid en de regelmatigheid van de in hoofdstuk 10 bedoelde verwerkingen;

f) de ondersteuning van de bevoegde diensten voor de uitoefening van hun bevoegdheden binnen de PIE.

2° uit de volgende bevoegde diensten gedetacheerde leden :

a) de politiediensten, bedoeld in de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus;

b) de Veiligheid van de Staat, bedoeld in de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst;

c) de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, bedoeld in de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst;

d) de Administratie Onderzoek en Opsporing en de Administratie Toezicht, Controle en Vaststelling van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen, bedoeld in het besluit van de Voorzitter van het Directiecomité van 16 oktober 2014 tot oprichting van de nieuwe diensten van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen.

De leden van de bevoegde diensten worden gedurende de periode van hun detachering onder het functioneel en hiërarchisch toezicht geplaatst van de leidend ambtenaar van de PIE. Zij behouden evenwel het statuut van hun oorspronkelijke dienst.

§ 2. Na overleg met de functionaris voor de gegevensbescherming en na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, sluiten de leidend ambtenaar van de PIE en de bevoegde diensten het protocolakkoord bedoeld in artikel 17, teneinde de nadere regels te bepalen met betrekking tot de doorgifte van de gegevens. Het protocol vermeldt minstens de volgende garanties :

- de nadere regels met betrekking tot de uitwisseling van de gegevens;

- de door de wet bepaalde maximumtermijnen voor de verwerking van de gegevens;

- het informeren van de PIE door de bevoegde diensten over het gevolg gegeven aan de gevalideerde positieve overeenstemmingen.

§ 3. Overeenkomstig de wettelijke verplichtingen van iedere bevoegde dienst homologeert de Nationale Veiligheidsoverheid een beveiligd en gecodeerd communicatie- en informatiesysteem voor het automatisch versturen van de positieve overeenstemmingen.

§ 4. De Koning bepaalt bij een in Ministerraad overlegd besluit en na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de nadere regels voor de samenstelling en de organisatie van de PIE, het statuut van de leidend ambtenaar en de leden van de PIE, evenals de directies of afdelingen die binnen de bevoegde diensten instaan voor de verwerking van de passagiersgegevens.

HOOFDSTUK 8. - *De passagiersgegevensbank*

Art. 15. § 1. Er wordt een passagiersgegevensbank opgericht die door de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken wordt beheerd en waarin de passagiersgegevens worden geregistreerd.

§ 2. De leidend ambtenaar van de PIE is de verantwoordelijke voor de verwerking van de passagiersgegevensbank in de zin van artikel 1, § 4, van de wet tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

§ 3. Het recht op toegang en rechtzetting inzake de passagiersgegevens, bepaald in respectievelijk de artikelen 10 en 12 van de wet tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer, wordt rechtstreeks uitgeoefend bij de functionaris voor de gegevensbescherming.

In afwijking van het eerste lid worden deze rechten uitgeoefend bij de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer voor de positieve overeenstemmingen en de resultaten van de gerichte opzoekingen bedoeld in de artikelen 24 tot 27.

§ 4. De verwerkingen van de passagiersgegevens uitgevoerd volgens deze wet worden onderworpen aan de wet bescherming van de persoonlijke levenssfeer met betrekking tot de verwerking van gegevens met een persoonlijk karakter. De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer oefent haar bevoegdheden uit die de wet tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer bepaalt.

Art. 16. In het kader van de doelen beoogd in artikel 8, § 1, is de passagiersgegevensbank rechtstreeks toegankelijk door de PIE voor de verwerkingen bedoeld in de artikelen 24 tot 27 volgens de in hoofdstuk 9 voorziene regels.

[...]

HOOFDSTUK 9. - *Bewaartermijnen*

Art. 18. De passagiersgegevens worden in de passagiersgegevensbank bewaard gedurende een maximale termijn van vijf jaar, te rekenen vanaf de registratie ervan. Aan het eind van deze termijn worden ze vernietigd.

[...]

HOOFDSTUK 10. - *De gegevensverwerking*

Afdeling 1. - De verwerking van passagiersgegevens in het kader van de voorafgaande beoordeling van de passagiers

Art. 24. § 1. De passagiersgegevens worden verwerkt met het oog op het uitvoeren van een voorafgaande beoordeling van de passagiers vóór hun geplande aankomst in, vertrek uit of doorreis over het nationaal grondgebied om te bepalen welke personen moeten worden onderworpen aan een nader onderzoek.

§ 2. In het kader van de doelen beoogd in artikel 8, § 1, 1°, 4° en 5°, of met betrekking tot de bedreigingen vermeld in de artikelen 8, 1°, *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, *f)*, *g)* en 11, § 2, van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst, berust de voorafgaande beoordeling van de passagiers op een positieve overeenstemming, voortvloeiende uit een correlatie van de passagiersgegevens met :

1° de gegevensbanken die door de bevoegde diensten worden beheerd of die voor hen rechtstreeks beschikbaar of toegankelijk zijn in het kader van hun opdrachten of met lijsten van personen die worden opgesteld door de bevoegde diensten in het kader van hun opdrachten.

2° de door de PIE vooraf bepaalde beoordelingscriteria, bedoeld in artikel 25.

§ 3. In het kader van de doeleinden beoogd in artikel 8, § 1, 3°, berust de voorafgaande beoordeling van de passagiers op een positieve overeenstemming, voortvloeiende uit een correlatie van de passagiersgegevens met de gegevensbanken bedoeld in § 2, 1°.

§ 4. De positieve overeenstemming wordt gevalideerd door de PIE binnen de vierentwintig uur na ontvangst van het geautomatiseerd bericht van de positieve overeenstemming.

§ 5. Vanaf het moment van validatie geeft de bevoegde dienst die aan de basis ligt van de positieve overeenstemming een nuttig gevolg binnen de kortst mogelijke termijn.

Art. 25. § 1. De passagiersgegevens kunnen door de PIE worden gebruikt voor het bijstellen van bestaande criteria of het formuleren van nieuwe criteria die bestemd zijn om zich te richten op individuen bij de voorafgaande beoordelingen van de passagiers, bedoeld in artikel 24, § 2, 2°.

§ 2. Het beoordelen van de passagiers voor hun geplande aankomst, doorreis of vertrek op grond van vooraf bepaalde criteria wordt op niet-discriminerende wijze verricht. Deze criteria mogen niet gericht zijn op de identificatie van een individu en moeten doelgericht, evenredig en specifiek zijn.

§ 3. Deze criteria mogen niet gebaseerd zijn op gegevens die de raciale of etnische oorsprong van een persoon, zijn religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, zijn politieke opvattingen, zijn vakbondslidmaatschap, zijn gezondheidstoestand, zijn seksleven of zijn seksuele geaardheid onthullen.

Art. 26. § 1. Voor het in artikel 8, § 1, 3°, bedoelde doel zullen enkel de passagiersgegevens bedoeld in artikel 9, § 1, 18° met betrekking tot de persoon of personen voor wie een positieve overeenstemming werd gegenereerd, toegankelijk zijn.

§ 2. Voor het doel beoogd in artikel 8, § 1, 1°, 4° en 5°, of met betrekking tot de bedreigingen vermeld in de artikelen 8, 1°, *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, *f)*, *g)*, en 11, § 2, van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst, zijn alle passagiersgegevens bedoeld in artikel 9 toegankelijk.

Afdeling 2. - De verwerking van gegevens in het kader van gerichte opzoekingen

Art. 27. De passagiersgegevens worden gebruikt om gerichte opzoekingen te verrichten voor de doelen beoogd in artikel 8, § 1, 1°, 2°, 4° en 5°, en onder de voorwaarden bepaald in artikel 46*septies* van het Wetboek van Strafvordering of in artikel 16/3 van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst.

HOOFDSTUK 11. - *De verwerking van de passagiersgegevens ter verbetering van de grenscontroles en ter bestrijding van de illegale immigratie*

Art. 28. § 1. Dit hoofdstuk is van toepassing op de verwerking van de passagiersgegevens door de politiediensten belast met de grenscontroles en door de Dienst Vreemdelingenzaken, met het oog op de verbetering van de controles van personen aan de buitengrenzen en met het oog op de bestrijding van de illegale immigratie.

§ 2. Dit hoofdstuk is van toepassing onverminderd de verplichtingen van de politiediensten belast met de grenscontroles en van de Dienst Vreemdelingenzaken om persoonsgegevens of inlichtingen door te geven krachtens wettelijke of reglementaire bepalingen.

Art. 29. § 1. Met het oog op de in artikel 28, § 1, beoogde doelen worden de passagiersgegevens doorgegeven aan de politiediensten belast met de grenscontroles en aan de Dienst Vreemdelingenzaken, om hen in staat te stellen hun wettelijke opdrachten te vervullen, binnen de in dit artikel bepaalde grenzen.

§ 2. Enkel de passagiersgegevens bedoeld in artikel 9, § 1, 18°, worden doorgegeven voor de volgende categorieën van passagiers :

1° de passagiers die van plan zijn om het grondgebied via de buitengrenzen van België te betreden of het grondgebied via de buitengrenzen van België betreden hebben;

2° de passagiers die van plan zijn om het grondgebied via de buitengrenzen van België te verlaten of het grondgebied via de buitengrenzen van België verlaten hebben;

3° de passagiers die van plan zijn om via een in België gelegen internationale transitzone te passeren, die zich in een in België gelegen internationale transitzone bevinden of die via een in België gelegen transitzone gepasseerd zijn.

§ 3. De passagiersgegevens bedoeld in § 2 worden onmiddellijk na hun registratie in de passagiersgegevensbank doorgestuurd naar de politiediensten die belast zijn met de controle aan de buitengrenzen van België. Deze bewaren de gegevens in een tijdelijk bestand en vernietigen ze binnen de vierentwintig uur na doorsturing.

§ 4. Wanneer de Dienst Vreemdelingenzaken de gegevens nodig heeft voor de vervulling van zijn wettelijke opdrachten, worden de passagiersgegevens bedoeld in § 2 onmiddellijk na hun registratie in de passagiersgegevensbank doorgestuurd. De Dienst Vreemdelingenzaken bewaart deze gegevens in een tijdelijk bestand en vernietigt ze binnen de vierentwintig uur na doorsturing.

Indien, na het verstrijken van deze termijn, de toegang tot de passagiersgegevens bedoeld in § 2 voor de Dienst Vreemdelingenzaken noodzakelijk is in het kader van de uitvoering van zijn wettelijke opdrachten, richt hij hiertoe een afdoende gemotiveerde aanvraag tot de PIE.

De Dienst Vreemdelingenzaken stuurt maandelijks een verslag naar de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer betreffende de toepassing van het tweede lid.

De Koning bepaalt bij een in Ministerraad overlegd besluit en na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de toegangsvoorwaarden bedoeld in het tweede lid.

Art. 30. § 1. De technische beveiligings- en toegangsregels, alsook de nadere regels voor de doorgifte van de passagiersgegevens aan de politiediensten belast met de grenscontroles en aan de Dienst Vreemdelingenzaken, worden gepreciseerd in een protocol dat afgesloten wordt, in overleg met de functionaris voor de gegevensbescherming en na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tussen, enerzijds, de leidend ambtenaar

van de PIE en, anderzijds, de Commissaris-generaal van de federale politie en de leidend ambtenaar van de Dienst Vreemdelingenzaken.

§ 2. Deze nadere regels hebben tenminste betrekking op :

1° de behoefte van de Dienst Vreemdelingenzaken om op de hoogte te zijn van de gegevens;

2° de categorieën van personeelsleden die op basis van de uitvoering van hun opdrachten over een rechtstreekse toegang beschikken tot de doorgestuurde gegevens;

3° de verplichting voor alle personen die rechtstreeks of onrechtstreeks kennis nemen van de passagiersgegevens om het beroepsgeheim te respecteren;

4° de veiligheidsmaatregelen in verband met hun doorgifte.

Art. 31. De vervoerders en de reisoperatoren vernietigen, binnen de vierentwintig uur na het einde van het in artikel 4, 3° tot 6° bedoelde vervoer, alle in artikel 9, § 2, bedoelde passagiersgegevens, die ze overeenkomstig artikel 7 doorsturen.

[...]

HOOFDSTUK 15. - *Wijzigingsbepalingen*

Afdeling 1. - Wijziging van het Wetboek van Strafvordering

Art. 50. In het Wetboek van Strafvordering wordt een artikel 46*septies* ingevoegd, luidende :

‘ Art. 46*septies*. Bij het opsporen van de misdaden en wanbedrijven bedoeld in artikel 8, § 1, 1°, 2° en 5°, van de wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens, kan de procureur des Konings, bij een schriftelijke en met redenen omklede beslissing, de officier van gerechtelijke politie opdragen om de PIE te vorderen tot het meedelen van de passagiersgegevens overeenkomstig artikel 27 van de wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens.

De motivering weerspiegelt de proportionaliteit met inachtneming van de persoonlijke levenssfeer en de subsidiariteit ten opzichte van elke andere onderzoeksdaad.

De maatregel kan betrekking hebben op een geheel van gegevens die betrekking hebben op een specifiek onderzoek. In dit geval preciseert de procureur des Konings de duur van de maatregel die niet langer kan zijn dan een maand, te rekenen vanaf de beslissing, onverminderd hernieuwing.

In geval van uiterst dringende noodzakelijkheid kan iedere officier van gerechtelijke politie, na mondelinge en voorafgaande instemming van de procureur des Konings, en bij een gemotiveerde en schriftelijke beslissing, de leidend ambtenaar van de PIE vorderen tot het meedelen van de passagiersgegevens. De officier van de gerechtelijke politie deelt deze

gemotiveerde en schriftelijke beslissing en de verkregen informatie binnen vierentwintig uur mee aan de procureur des Konings en motiveert tevens de uiterst dringende noodzakelijkheid. ’

Afdeling 2. - Wijziging van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst

Art. 51. In hoofdstuk III, afdeling 1, onderafdeling 2, van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst, wordt een artikel 16/3 ingevoegd, luidende :

‘ Art. 16/3. § 1. De inlichtingen- en veiligheidsdiensten kunnen, in het belang van de uitoefening van hun opdrachten, mits afdoende motivering, beslissen om toegang te hebben tot de passagiersgegevens bedoeld in artikel 27 van de wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens.

§ 2. De in § 1 bedoelde beslissing, wordt door een diensthoofd genomen en schriftelijk overgemaakt aan de Passagiersinformatie-eenheid bedoeld in hoofdstuk 7 van voormelde wet. De beslissing wordt met de motivering van deze beslissing aan het Vast Comité I betekend.

Het Vast Comité I verbiedt de inlichtingen- en veiligheidsdiensten om gebruik te maken van de gegevens die verzameld werden in omstandigheden die niet aan de wettelijke voorwaarden voldoen.

De beslissing kan betrekking hebben op een geheel van gegevens die betrekking hebben op een specifiek inlichtingenonderzoek. In dit geval wordt de lijst van de raadplegingen van de passagiersgegevens een keer per maand aan het Vast Comité I doorgegeven. ’ ».

Ten aanzien van de inwerkingtreding en het toepassingsgebied van de wet van 25 december 2016

B.7. Krachtens artikel 54 van de wet van 25 december 2016 bepaalt de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, per vervoerssector en voor de reisoperatoren, de datum van inwerkingtreding van deze wet.

B.8. De wet van 25 december 2016 is in werking getreden op 7 augustus 2017, wat betreft de luchtvaartmaatschappijen, overeenkomstig artikel 12 van het koninklijk besluit van 18 juli 2017 « ter uitvoering van de wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van de passagiersgegevens, houdende de verplichtingen opgelegd aan de luchtvaartmaatschappijen » (hierna : het koninklijk besluit van 18 juli 2017).

Sinds 22 februari 2019 is de wet van 25 december 2016 eveneens in werking getreden wat betreft de HST-vervoerders (*High speed train* – internationale dienst voor reizigersvervoer over het spoor) en de HST-ticketverdelers, overeenkomstig het koninklijk besluit van 3 februari 2019 « ter uitvoering van de wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens, houdende de verplichtingen opgelegd aan de HST-vervoerders en de HST-ticketverdelers », evenals wat betreft de busvervoerders, overeenkomstig het koninklijk besluit van 3 februari 2019 « ter uitvoering van de wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens, houdende de verplichtingen opgelegd aan de busvervoerders ».

Ten aanzien van de wijzigingen aangebracht in de wet van 25 december 2016

B.9. De wet van 25 december 2016 is gewijzigd bij de wet van 30 juli 2018 « betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens » (hierna : de wet van 30 juli 2018), bij de wet van 15 juli 2018 « houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken » (hierna : de wet van 15 juli 2018) en bij de wet van 2 mei 2019 « tot wijziging van diverse bepalingen betreffende de verwerking van passagiersgegevens » (hierna : de wet van 2 mei 2019).

B.10.1. Artikel 280, vierde lid, van de wet van 30 juli 2018 heeft, met ingang van 5 september 2018, artikel 15, § 3, van de wet van 25 december 2016 opgeheven.

Daar geen enkel beroep tot vernietiging is ingesteld tegen artikel 280, vierde lid, van de wet van 30 juli 2018, is het thans voorliggende beroep tot vernietiging, in zoverre het betrekking heeft op artikel 15, § 3, van de wet van 25 december 2016, definitief zonder voorwerp geworden.

B.10.2. De wet van 30 juli 2018 omlijnt overigens de verwerkingen van persoonsgegevens, meer bepaald wat betreft de doelstellingen die zijn opgesomd in artikel 8 van de wet van 25 december 2016.

De parlementaire voorbereiding van de wet van 30 juli 2018 zet in dat verband uiteen :

« De verwerkingen ter verbetering van de grenscontroles en bestrijding van de illegale immigratie, bedoeld in artikel 8, § 2, van voornoemde wet van 25 december 2016, die een omzetting betreft van de API-Richtlijn, worden ingedeeld onder titel 1 van deze wet.

De verwerkingen in het kader van de finaliteiten opgenomen in artikel 8, § 1, 1°, 2°, 3° en 5°, van voornoemde wet van 25 december 2016 worden ingedeeld onder titel 2 aangezien dit verwerkingen betreffen van persoonsgegevens (passagiersgegevens) door de bevoegde overheden met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing of de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid.

De verwerkingen in het kader van de finaliteit bedoeld in artikel 8, § 1, 4°, van voornoemde wet van 25 december 2016 worden ingedeeld onder titel 3 daar dit verwerkingen [betreft] van persoonsgegevens (passagiersgegevens), uitgevoerd in het kader van de opdrachten van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten als bedoeld in artikelen 7 en 11 van de wet van 30 november 1998.

Voornoemde wet van 25 december 2016 bevat reeds verscheidene bepalingen inzake gegevensbescherming zoals het aanstellen van een functionaris voor gegevensbescherming, het voorzien van een manuele validatie of het verbod om gevoelige gegevens te verwerken. Bepaalde punten die reeds opgenomen zijn in de wet van 25 december 2016 dienen bijgevolg niet opgenomen worden in de huidige wet » (*ibid.*, pp. 188-189).

Daaruit volgt dat, om de draagwijdte van het bestreden artikel 8 van de wet van 25 december 2016 te beoordelen, het Hof rekening dient te houden met de wet van 30 juli 2018.

B.11.1. De artikelen 62 tot 70 van de wet van 15 juli 2018 « houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken » (hierna : de wet van 15 juli 2018), bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* op 25 september 2018, hebben eveneens de wet van 25 december 2016 gewijzigd.

De artikelen 62 tot 68 wijzigen meerdere bestreden artikelen van de wet van 25 december 2016 als volgt :

« Art. 62. In artikel 8 van de wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in paragraaf 1 wordt de bepaling onder 1° vervangen als volgt :

‘ 1° het opsporen en vervolgen, met inbegrip van de uitvoering van straffen of vrijheidsbeperkende maatregelen, met betrekking tot misdrijven bedoeld in artikel 90*ter*, § 2, 2°, 3°, 7°, 8°, 11°, 14°, 17° tot 20°, 22°, 24° tot 28°, 30°, 32°, 33°, 34°, 36° tot 39°, 43° tot 45° en § 3, van het Wetboek van strafvordering; ’

2° in paragraaf 1 wordt de bepaling onder 5° vervangen als volgt :

‘ 5° het opsporen en vervolgen van de misdrijven bedoeld in artikel 220, § 2, van de algemene wet van 18 juli 1977 inzake douane en accijnzen, in artikel 45, derde lid, van de wet van 22 december 2009 betreffende de algemene regeling inzake accijnzen, in artikel 5 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de bestraffing van namaak en piraterij van intellectuele eigendomsrechten, in artikel 26 van het decreet van de Duitstalige gemeenschap van 20 februari 2017 ter bescherming van roerende cultuurgoederen van uitzonderlijk belang alsook in artikel 24 van het decreet van de Vlaamse gemeenschap van 24 januari 2003 houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang, het ministerieel besluit tot wijziging van het ministerieel besluit van 7 februari 2012 waarbij de invoer van goederen van oorsprong of van herkomst uit Syrië, aan een vergunning onderworpen wordt, zoals gewijzigd bij het ministerieel besluit van 1 juli 2014, het ministerieel besluit van 23 maart 2004 tot opheffing van het ministerieel besluit van 17 januari 2003 waarbij de in-, uit- en doorvoer van goederen van oorsprong of van herkomst uit of met bestemming Irak, aan een voorafgaande machtiging onderworpen wordt en waarbij de in-, uit- en doorvoer van zekere goederen van oorsprong, van herkomst uit of met bestemming Irak aan een vergunning onderworpen wordt alsook het opsporen van misdrijven bedoeld in artikel 5 van de wet van 28 juli 1981 houdende goedkeuring van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten, en van de Bijlagen, opgemaakt te Washington op 3 maart 1973, alsmede van de Wijziging van de Overeenkomst, aangenomen te Bonn op 22 juni 1979. ’.

Art. 63. In artikel 14 van dezelfde wet worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in paragraaf 1, 2°, wordt de bepaling onder d) vervangen als volgt :

‘ *d)* De onderzoeksdiensten, opsporingsdiensten en diensten belast met toezicht, controle en vaststelling van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen. ’;

2° paragraaf 4 wordt vervangen als volgt :

‘ § 4. De Koning bepaalt bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad en na advies van de bevoegde toezichthoudende autoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens, de nadere regels voor de samenstelling en de organisatie van de PIE alsook het statuut van de leidend ambtenaar en de leden van de PIE. ’.

Art. 64. In artikel 15, § 2, van dezelfde wet wordt het woord ‘ passagiersgegevensbank ’ vervangen door het woord ‘ passagiersgegevens ’.

Art. 65. Artikel 17 van dezelfde wet wordt vervangen als volgt :

‘ Art. 17. Na overleg met de functionaris voor de gegevensbescherming en na advies van de bevoegde toezichthoudende autoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens, sluiten de leidend ambtenaar van de PIE en de bevoegde diensten een protocol af dat de technische beveiligings- en toegangsregels uitwerkt.

Dit protocol :

1° garandeert dat de verwerkte gegevens aan dezelfde beveiligings- en beschermingsvereisten worden onderworpen;

2° zorgt ervoor dat de noodzakelijke beveiligingsmaatregelen genomen worden teneinde :

- te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de regels betreffende de in deze wet bepaalde termijnen, de bewaring en de vernietiging van de gegevens die in de passagiersgegevensbank zijn bewaard;

- de gegevens ontoegankelijk te maken voor elke persoon die niet gemachtigd is om hiertoe toegang te hebben;

- te verzekeren dat de verwerkingen uitgevoerd door de leden van de PIE, gebeuren overeenkomstig de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen;

3° bepaalt dat machtigingen om toegang tot de passagiersgegevens en gemeenschappelijke gebruikersprofielen worden toegekend aan elke persoon die toegang zou kunnen hebben tot de passagiersgegevens;

4° garandeert dat de gegevens op het grondgebied van de Europese Unie worden bewaard. ’.

Art. 66. In artikel 24, § 2, van dezelfde wet, wordt de inleidende zin van het eerste lid vervangen als volgt :

‘ In het kader van de doelen beoogd in artikel 8, § 1, 1°, 2°, 4° en 5°, of met betrekking tot de bedreigingen vermeld in de artikelen 8, 1°, *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, *f)*, *g)*, en 11, § 2, van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst, berust de voorafgaande beoordeling van de passagiers op een positieve overeenstemming, voortvloeiende uit een correlatie van de passagiersgegevens met : ’.

Art. 67. In artikel 26 van dezelfde wet wordt paragraaf 2 vervangen als volgt :

‘ § 2. Voor het doel beoogd in artikel 8, § 1, 1°, 2°, 4° en 5°, of met betrekking tot de bedreigingen vermeld in de artikelen 8, 1°, *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, *f)*, *g)*, en 11, § 2, van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst, zijn alle passagiersgegevens bedoeld in artikel 9 toegankelijk. ’.

Art. 68. In artikel 31 van dezelfde wet worden de woorden ‘ in artikel 9, § 2 ’ vervangen door de woorden ‘ in artikel 9, § 1, 18°. ’ ».

Die wijzigingen zijn in werking getreden op 5 oktober 2018.

B.11.2. De artikelen 62, 63, 65, 66 en 67 van de wet van 15 juli 2018 vervangen, respectievelijk, de artikelen 8, § 1, 1° en 5°, 14, § 1, 2°, *d)*, en § 4, 17, 24, § 2, eerste lid, inleidende zin, en 26, § 2, van de wet van 25 december 2016.

Daar geen enkel beroep tot vernietiging is ingesteld tegen de voormelde artikelen van de wet van 15 juli 2018, is het thans voorliggende beroep tot vernietiging in beginsel zonder voorwerp geworden in zoverre het is gericht tegen de vervangen artikelen van de wet van 25 december 2016.

Het thans voorliggende beroep tot vernietiging is gericht tegen de wet van 25 december 2016 in de oorspronkelijke versie ervan. Ook al zijn de artikelen 8, § 1, 1° en 5°, 14, § 1, 2°, *d)*, en § 4, 17, 24, § 2, eerste lid, inleidende zin, en 26, § 2, van de wet van 25 december 2016 vervangen door de voormelde artikelen van de wet van 15 juli 2018, het beroep tot vernietiging behoudt, in zoverre het is gericht tegen de artikelen 8, § 1, 1° en 5°, 14, § 1, 2°, *d)*, en § 4, 17, 24, § 2, eerste lid, inleidende zin, en 26, § 2, van de wet van 25 december 2016, een voorwerp in zoverre de wet van 15 juli 2018 die bestreden artikelen van de wet van 25 december 2016 niet wezenlijk wijzigt.

Het Hof onderzoekt bijgevolg, voor elk van die bepalingen en voor elke grief, in welke mate het beroep tot vernietiging al dan niet een voorwerp heeft behouden.

B.11.3. Artikel 64 van de wet van 15 juli 2018 vervangt, in artikel 15, § 2, van de wet van 25 december 2016, het woord « passagiersgegevensbank » door het woord « passagiersgegevens ».

Artikel 68 van de wet van 15 juli 2018 vervangt, in artikel 31 van de wet van 25 december 2016, de woorden « in artikel 9, § 2 » door de woorden « in artikel 9, § 1, 18° ».

Die wijzigingen vormen slechts technische correcties van de artikelen 15, § 2, en 31 van de wet van 25 december 2016, zonder dat zij die bepalingen vervangen, zodat zij niet kunnen worden geacht een weerslag te hebben op het voorwerp van het voorliggende beroep.

B.11.4. Voor het overige houdt het Hof rekening met de voormelde wijzigingen teneinde meer bepaald de draagwijdte van de bestreden bepalingen vast te stellen.

B.12.1. De artikelen 2 tot 11 van de wet van 2 mei 2019, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 24 mei 2019, hebben eveneens de wet van 25 december 2016 gewijzigd.

De artikelen 2 en 4 tot 7 van de wet van 2 mei 2019 wijzigen verscheidene bestreden artikelen van de wet van 25 december 2016 als volgt :

« Art. 2. In de artikelen 3, § 2, 14, § 2, 15, § 4, 23, § 2, tweede lid, 29, § 4, 30, § 1, 44, § 2, 7° en 9° en § 4, van de wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens, worden de woorden ‘ de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ’ telkens vervangen door de woorden ‘ de bevoegde toezichthoudende autoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens ’ ».

« Art. 4. In artikel 15 van dezelfde wet, gewijzigd bij de wetten van 15 juli 2018 en 30 juli 2018, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° In paragrafen 2 en 4, worden de woorden ‘ wet tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ’ telkens vervangen door de woorden ‘ wet gegevensbescherming ’.

2° In paragraaf 2, worden de woorden ‘ artikel 1, § 4 ’ vervangen door de woorden ‘ artikel 26, 8°. ’

Art. 5. Artikel 24, § 2, van dezelfde wet, gewijzigd bij de wet van 15 juli 2018 wordt aangevuld met een lid, luidende :

‘ In het kader van het in het eerste lid beoogde doel waarvoor de positieve overeenstemming werd verkregen, berust het gebruik van passagiersgegevens in het kader van de voorafgaande beoordeling gedurende een periode van vierentwintig uur vanaf de validatie bedoeld in paragraaf 4 op :

1° de relevante passagiersgegevens van hetzelfde vervoer als dit waaruit de positieve overeenstemming voortvloeit voor zover deze gegevens verband houden met de gegevens opgenomen in de positieve overeenstemming.

2° de andere in de passagiersgegevensbank geregistreerde passagiersgegevens van de persoon die het voorwerp heeft uitgemaakt van de positieve overeenstemming, onverminderd de toepassing van artikelen 19 en 20 ’.

Art. 6. Artikel 27 van dezelfde wet wordt vervangen door :

‘ Art. 27. De passagiersgegevens worden gebruikt om gerichte opzoekingen te verrichten voor de doelen beoogd in artikel 8, § 1, 1°, 2°, 4° en 5°, en onder de voorwaarden bepaald in artikel 46*septies* van het Wetboek van strafvordering, in artikel 16/3 van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst of in artikel 281, § 4 van de algemene wet inzake douane en accijnzen gecoördineerd op 18 juli 1977 ’.

Art. 7. In artikel 29 van dezelfde wet, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in paragraaf 1, worden de woorden ‘ belast met de grenscontroles ’ vervangen door de woorden ‘ bedoeld in artikel 14, § 1, 2°, *a)* ’;

2° in paragraaf 36, worden de woorden ‘ die belast zijn met de controle aan de buitengrenzen van België ’ vervangen door de woorden ‘ zoals bedoeld in artikel 14, § 1, 2°, *a)* ’ ».

Die wijzigingen zijn in werking getreden op 3 juni 2019.

B.12.2. De artikelen 2, 4 en 7 van de wet van 2 mei 2019 vormen enkel technische correcties van de artikelen 3, § 2, 14, § 2, 15, § 4, 29 en 30, § 1, van de wet van 25 december 2016, zodat die wijzigingen geen weerslag hebben op het voorwerp van het onderhavige beroep.

Overigens, ook al vervangt artikel 6 van de wet van 2 mei 2019 het bestreden artikel 27 van de wet van 25 december 2016, het beroep tot vernietiging behoudt, in zoverre het is gericht tegen die bepaling, een voorwerp voor zover de inhoud van artikel 6 van de wet van 2 mei 2019 identiek is aan de oorspronkelijke versie van dat artikel 27.

Voor het overige houdt het Hof rekening met de wijziging die bij artikel 5 van de wet van 2 mei 2019 is aangebracht in artikel 24, § 2, van de wet van 25 december 2016 teneinde inzonderheid de draagwijdte van de bestreden bepaling vast te stellen.

Ten aanzien van de prejudiciële verwijzing naar het Hof van Justitie

B.13.1. Bij zijn tussenarrest nr. 135/2019 van 17 oktober 2019 heeft het Hof aan het Hof van Justitie vragen gesteld over de uitlegging van de 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 » (algemene verordening gegevensbescherming) (hierna : de AVG), alsook over de uitlegging en de geldigheid van de PNR-richtlijn en van de API-richtlijn. Het Hof heeft het Hof van Justitie eveneens gevraagd of het, in geval van vernietiging van de bestreden wet wegens schending van het Europees recht, de gevolgen van die wet voorlopig zou kunnen handhaven.

B.13.2. Het Hof heeft derhalve aan het Hof van Justitie van de Europese Unie de volgende tien prejudiciële vragen gesteld :

« 1. Dient artikel 23 van de 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 ’ (Algemene verordening gegevens - AVG) », in samenhang gelezen met artikel 2, lid 2, *d)*, van die verordening, in die zin te worden geïnterpreteerd dat het van toepassing is op een nationale wetgeving zoals de wet van 25 december 2016 ‘ betreffende de verwerking van passagiersgegevens ’, die niet enkel de 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 ’ omzet, alsook de richtlijn 2004/82/EG van de Raad van 29 april 2004 ‘ betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven ’ en de 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 ’ ?

2. Is bijlage I van de richtlijn (EU) 2016/681 bestaanbaar met de artikelen 7, 8 en 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in die zin dat de erin opgesomde gegevens zeer ruim zijn - onder meer de gegevens die worden beoogd in punt 18 van bijlage I van de richtlijn (EU) 2016/681, die verder gaan dan de gegevens beoogd in artikel 3, lid 2, van de richtlijn 2004/82/EG - en doordat die gegevens, in hun geheel beschouwd, gevoelige gegevens zouden kunnen onthullen, en aldus de grenzen van het « strikt noodzakelijke » zou kunnen overschrijden ?

3. Zijn de punten 12 en 18 van bijlage I bij de richtlijn (EU) 2016/681 bestaanbaar met de artikelen 7, 8 en 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in zoverre, rekening houdend met de bewoordingen ‘ onder meer ’ en ‘ met inbegrip van ’, de erin beoogde gegevens bij wijze van voorbeeld en niet exhaustief worden vermeld, zodat de vereiste van nauwkeurigheid en duidelijkheid van de regels die leiden tot een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven en in het recht op bescherming van de persoonsgegevens niet in acht zou zijn genomen ?

4. Zijn artikel 3, punt 4, van de richtlijn 2016/681/EU en bijlage I bij dezelfde richtlijn bestaanbaar met de artikelen 7, 8 en 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in zoverre het systeem van het algemeen verzamelen, doorgeven en verwerken van passagiersgegevens dat die bepalingen instellen, iedere persoon beoogt die het desbetreffende vervoersmiddel gebruikt, los van elk objectief element dat het mogelijk maakt ervan uit te gaan dat die persoon een risico voor de openbare veiligheid kan vormen ?

5. Dient artikel 6 van de richtlijn (EU) 2016/681, in samenhang gelezen met de artikelen 7, 8 en 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, aldus te worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale wetgeving zoals de bestreden wet, die, als doel van de ‘ PNR-gegevensverwerking ’, het toezien op door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten beoogde activiteiten aanvaardt, waarbij het dat doel aldus opneemt in het

voorkomen, het opsporen, het onderzoeken en het vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit ?

6. Is artikel 6 van de richtlijn (EU) 2016/681 bestaanbaar met de artikelen 7, 8 en 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in zoverre de voorafgaande beoordeling die daarin wordt geregeld, door een correlatie met de gegevensbanken en de vooraf bepaalde criteria, stelselmatig en op algemene wijze van toepassing is op de passagiersgegevens, los van elk objectief element dat toelaat ervan uit te gaan dat die passagiers een risico kunnen vormen voor de openbare veiligheid ?

7. Kan het begrip ‘ andere bevoegde nationale instantie ’ bepaald in artikel 12, lid 3, van de richtlijn (EU) 2016/681 zo worden geïnterpreteerd dat het de PIE beoogt die bij de wet van 25 december 2016 is opgericht en die derhalve de toegang tot de ‘ PNR-gegevens ’, na een termijn van zes maanden, in het kader van de gerichte opzoekingen zou kunnen toestaan ?

8. Dient artikel 12 van de richtlijn (EU) 2016/681, in samenhang gelezen met de artikelen 7, 8 en 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, zo te worden geïnterpreteerd dat het zich verzet tegen een nationale wetgeving zoals de bestreden wet die voorziet in een algemene bewaartermijn van de gegevens van vijf jaar, zonder onderscheid of de betrokken passagiers, in het kader van de voorafgaande beoordeling, al dan niet een risico kunnen vormen voor de openbare veiligheid ?

9. *a)* Is de richtlijn 2004/82/EG bestaanbaar met artikel 3, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en met artikel 45 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in zoverre de daarbij ingevoerde verplichtingen van toepassing zijn op de vluchten binnen de Europese Unie ?

b) Dient de richtlijn 2004/82/EG, in samenhang gelezen met artikel 3, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en met artikel 45 van het Verdrag betreffende de grondrechten van de Europese Unie, zo te worden geïnterpreteerd dat zij zich verzet tegen een nationale wetgeving zoals de bestreden wet die, met het oog op de strijd tegen illegale immigratie en het verbeteren van de grenscontroles, een systeem toestaat voor de verzameling en verwerking van de passagiersgegevens ‘ van, naar en op doorreis over het nationaal grondgebied ’, hetgeen indirect een herinvoering van de controles aan de binnengrenzen zou kunnen impliceren ?

10. Zou het Grondwettelijk Hof, indien het op grond van de antwoorden op de hiervoor weergegeven prejudiciële vragen, tot de conclusie zou komen dat de bestreden wet, die met name de richtlijn (EU) 2016/681 omzet, één of meer van de uit de in die vragen vermelde bepalingen voortvloeiende verplichtingen schendt, de gevolgen van de wet van 25 december 2016 ‘ betreffende de verwerking van passagiersgegevens ’ tijdelijk kunnen handhaven teneinde rechtsonzekerheid te voorkomen en het mogelijk te maken dat de voorheen verzamelde en bewaarde gegevens alsnog kunnen worden gebruikt voor de door de wet beoogde doelstellingen ? ».

B.14. Bij zijn arrest van 21 juni 2022 in zake *Ligue des droits humains t. Ministerraad*, (C-817/19, ECLI:EU:C:2022:491), heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie, in grote kamer, op de voormelde prejudiciële vragen geantwoord.

In het voormelde arrest onderzoekt het Hof van Justitie opeenvolgend :

- de eerste prejudiciële vraag betreffende de samenhang van de AVG met de PNR-richtlijn (punten 63 tot 84);

- de tweede tot de vierde en de zesde prejudiciële vraag met betrekking tot de geldigheid van de PNR-richtlijn en/of van de bijlagen ervan wat betreft het systeem voor de verzameling van gegevens en de beoogde gegevens (punten 85 tot 228);

- de vijfde prejudiciële vraag met betrekking tot de uitlegging van de PNR-richtlijn wat betreft de doeleinden op het vlak van inlichting en veiligheid (punten 229 tot 237);

- de zevende prejudiciële vraag met betrekking tot de uitlegging van het begrip « onafhankelijke nationale autoriteit » bedoeld in de PNR-richtlijn (punten 238 tot 247);

- de achtste prejudiciële vraag met betrekking tot de uitlegging van de bewaartermijn van de gegevens zoals bedoeld in de PNR-richtlijn (punten 248 tot 262);

- de negende prejudiciële vraag, punt a, met betrekking tot de geldigheid van de API-richtlijn, indien die richtlijn van toepassing is op de vluchten binnen de EU (punten 263 tot 269);

- de negende prejudiciële vraag, punt b, met betrekking tot de uitlegging van de API-richtlijn in zoverre zij zou toelaten illegale immigratie te bestrijden en opnieuw een vorm van controle aan de grenzen in te voeren (punten 270 tot 291);

- de tiende prejudiciële vraag met betrekking tot een eventuele handhaving van de gevolgen van de wet die mogelijk onverenigbaar zou zijn met het Unierecht (punten 292 tot 298).

Ten aanzien van het eerste middel

B.15. Het eerste middel, dat in hoofdorde wordt geformuleerd, is afgeleid uit de schending van artikel 22 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 23 van de verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016, met de artikelen 7, 8 en 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Volgens de verzoekende partij zou de wet van 25 december 2016 afbreuk doen aan het recht op eerbiediging van het privéleven en het recht op bescherming van persoonsgegevens, die door die bepalingen worden gewaarborgd. De wet van 25 december 2016 zou het wettigheidsbeginsel niet in acht nemen. Het systematisch en ongedifferentieerd verzamelen, doorgeven en verwerken van PNR-gegevens volgens een methode van « *pre-screening* » zou niet noodzakelijk zijn, noch verantwoord door een doel van algemeen belang en verscheidene doorgevoerde maatregelen zouden onevenredig zijn.

Wat de referentienormen betreft

B.16.1. Artikel 22 van de Grondwet bepaalt :

« Ieder heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald.

De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht ».

B.16.2. Artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« 1. Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling.

2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan met betrekking tot de uitoefening van dit recht dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving nodig is in het belang van ‘s lands veiligheid, de openbare veiligheid, of het economisch welzijn van het land, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen ».

B.16.3. De Grondwetgever heeft gestreefd naar een zo groot mogelijke concordantie tussen artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (*Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 997/5, p. 2).

De draagwijdte van dat artikel 8 is analoog aan die van de voormelde grondwetsbepaling, zodat de waarborgen die beide bepalingen bieden, een onlosmakelijk geheel vormen.

B.17.1. Het recht op eerbiediging van het privéleven, zoals gewaarborgd in de voormelde grondwets- en verdragsbepalingen, heeft als essentieel doel de personen te beschermen tegen inmengingen in hun privéleven.

Dat recht heeft een ruime draagwijdte en omvat, onder meer, de eerbiediging van de fysieke integriteit van de persoon (EHRM, grote kamer, 8 april 2021, *Vavřička e.a. t. Tsjechië*, ECLI:CE:ECHR:2021:0408JUD004762113, § 261) en de bescherming van persoonsgegevens en van persoonlijke informatie met betrekking tot de gezondheid (EHRM, 25 februari 1997, *Z. t. Finland*, ECLI:CE:ECHR:1997:0225JUD002200993, § 95; 10 oktober 2006, *L.L. t. Frankrijk*, ECLI:CE:ECHR:2006:1010JUD000750802, § 32; 27 februari 2018, *Mockuté t. Litouwen*, ECLI:CE:ECHR:2018:0227JUD006649009, § 93). Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijkt dat, onder meer, de volgende gegevens en informatie betreffende personen vallen onder de bescherming van dat recht : de naam, het adres, de professionele activiteiten, de persoonlijke relaties, digitale vingerafdrukken, camerabeelden, foto's, communicatiegegevens, DNA-gegevens, gerechtelijke gegevens (veroordeling of inverdenkingstelling), financiële gegevens, informatie over bezittingen en medische gegevens (zie onder meer EHRM, 26 maart 1987, *Leander t. Zweden*, ECLI:CE:ECHR:1987:0326JUD000924881, §§ 47-48; grote kamer, 4 december 2008, *S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*, ECLI:CE:ECHR:2008:1204JUD003056204, §§ 66-68; 17 december 2009, *B.B. t. Frankrijk*, ECLI:CE:ECHR:2009:1217JUD000533506, § 57; 10 februari 2011, *Dimitrov-Kazakov t. Bulgarije*, ECLI:CE:ECHR:2011:0210JUD001137903, §§ 29-31; 18 oktober 2011, *Khelili t. Zwitserland*, ECLI:CE:ECHR:2011:1018JUD001618807, §§ 55-57; 9 oktober 2012, *Alkaya t. Turkije*, ECLI:CE:ECHR:2012:1009JUD004281106, § 29; 18 april 2013, *M.K. t. Frankrijk*, ECLI:CE:ECHR:2013:0418JUD001952209, § 26; 18 september 2014, *Brunet t. Frankrijk*, ECLI:CE:ECHR:2014:0918JUD002101010, § 31; 13 oktober 2020, *Frâncu t. Roemenië,* ECLI:CE:ECHR:2020:1013JUD006935613, § 51).

B.17.2. De rechten die bij artikel 22 van de Grondwet en bij artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens worden gewaarborgd, zijn evenwel niet absoluut.

Zij sluiten een overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven niet uit, maar vereisen dat zij wordt toegestaan door een voldoende precieze wettelijke bepaling, dat zij beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving en dat zij evenredig is met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling. Die bepalingen houden voor de overheid bovendien de positieve verplichting in om maatregelen te nemen die een daadwerkelijke eerbiediging van het privéleven verzekeren, ook in de sfeer van de onderlinge verhoudingen tussen individuen (EHRM, 27 oktober 1994, *Kroon e.a. t. Nederland*, ECLI:CE:ECHR:1994:1027JUD001853591, § 31; grote kamer, 12 november 2013, *Söderman t. Zweden*, ECLI:CE:ECHR:2013:1112JUD000578608, § 78).

Wanneer zij de afweging maken tussen het belang van de Staat bij de verwerking van persoonsgegevens en het individueel belang bij de bescherming van de vertrouwelijkheid van die gegevens, beschikken de nationale autoriteiten over een zekere beoordelingsmarge (*ibid.,* § 99). In het licht van het fundamentele belang van de bescherming van persoonsgegevens is die marge evenwel vrij beperkt (EHRM, 26 januari 2017, *Surikov t. Oekraïne,* ECLI:CE:ECHR:2017:0126JUD004278806, § 73). Opdat een wettelijke regeling verenigbaar is met het recht op eerbiediging van het privéleven, is vereist dat een billijk evenwicht wordt bereikt tussen alle rechten en belangen die in het geding zijn. Bij de beoordeling van dat evenwicht dient rekening te worden gehouden met de bepalingen van het Verdrag van de Raad van Europa van 28 januari 1981 tot bescherming van personen ten opzichte van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (hierna : het Verdrag nr. 108) (EHRM, 25 februari 1997, *Z t. Finland*, ECLI:CE:ECHR:1997:0225JUD002200993, § 95; grote kamer, 4 december 2008, *S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*, ECLI:CE:ECHR:2008:1204JUD003056204, § 103; 26 januari 2017, *Surikov t. Oekraïne,* ECLI:CE:ECHR:2017:0126JUD004278806, § 74).

Het Verdrag nr. 108 bevat onder meer de beginselen inzake de verwerking van persoonsgegevens : rechtmatigheid, behoorlijkheid, transparantie, doelbinding, evenredigheid, juistheid, opslagbeperking, integriteit en vertrouwelijkheid, en verantwoordingsplicht.

Datzelfde Verdrag is geactualiseerd bij een protocol tot amendering dat op 10 oktober 2018 voor ondertekening is opengesteld.

Uit Verdrag nr. 108 vloeit voort dat het nationale recht in het bijzonder moet garanderen dat persoonsgegevens relevant en niet excessief zijn in het licht van de doeleinden waarvoor ze worden verzameld of bijgehouden, dat de gegevens worden bewaard in een vorm die de identificatie van de betrokkenen niet langer dan vereist mogelijk maakt, en dat de bijgehouden data op efficiënte wijze worden beschermd tegen verkeerdelijk gebruik en misbruik. Het heeft ook erop gewezen dat het van essentieel belang is dat het nationale recht duidelijke en gedetailleerde regels bevat inzake de reikwijdte en toepassing van de betrokken maatregelen, en ook minimumwaarborgen bevat inzake, onder andere, de duurtijd, de bewaring, het gebruik, de toegang van derden, procedures voor het behoud van de integriteit en vertrouwelijkheid van gegevens en procedures voor de vernietiging ervan, zodat in elke fase van de gegevensverwerking er voldoende waarborgen zijn tegen het risico van misbruik en willekeur (EHRM, 26 januari 2017, *Surikov t. Oekraïne,* ECLI:CE:ECHR:2017:0126JUD004278806, § 74).

B.18.1. Artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt :

« Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn communicatie ».

B.18.2. Artikel 8 van hetzelfde Handvest bepaalt :

« 1. Eenieder heeft recht op bescherming van zijn persoonsgegevens.

2. Deze gegevens moeten eerlijk worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. Eenieder heeft recht van inzage in de over hem verzamelde gegevens en op rectificatie daarvan.

3. Een onafhankelijke autoriteit ziet erop toe dat deze regels worden nageleefd ».

B.18.3. Binnen de werkingssfeer van het Europees Unierecht waarborgen artikel 22 van de Grondwet, artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 7 van het Handvest analoge grondrechten (HvJ, grote kamer, 9 november 2010, C-92/09 en C-93/09, *Volker und Markus Schecke GbR en anderen*, ECLI:EU:C:2010:662), terwijl artikel 8 van dat

Handvest een specifieke rechtsbescherming van persoonsgegevens beoogt (HvJ, grote kamer, 21 december 2016, C-203/15 en C-698/15, *Tele2 Sverige AB*, ECLI:EU:C:2016:970, punt 129; HvJ, 6 oktober 2020, C-511/18, C-512/18 en C-520/18, *La Quadrature du Net e.a.*, ECLI:EU:C:2020:791, punt 114).

Het Hof van Justitie herinnert in dat verband eraan dat « artikel 7 van het Handvest, inzake de eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven, rechten bevat die corresponderen met rechten welke zijn gegarandeerd door artikel 8, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, ondertekend te Rome op 4 november 1950 (hierna : het EVRM), en dat, overeenkomstig artikel 52, lid 3, van het Handvest, aan dat artikel 7 dus dezelfde inhoud en reikwijdte moeten worden toegekend als die welke aan artikel 8, lid 1, van het EVRM worden toegekend, zoals uitgelegd in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens » (HvJ, 17 december 2015, C-419/14, *WebMindLicenses Kft.*, ECLI:EU:C:2015:832, punt 70; 14 februari 2019, C-345/17, *Buivids*, ECLI:EU:C:2019:122, punt 65).

B.18.4. Het Hof van Justitie van de Europese Unie is van mening dat de eerbiediging van het recht op persoonlijke levenssfeer bij de verwerking van persoonsgegevens gelijk welke informatie betreft aangaande een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon (HvJ, grote kamer, 9 november 2010, C-92/09 en C-93/09, *Volker und Markus Schecke GbR e.a.*, ECLI:EU:C:2010:662, punt 52; 16 januari 2019, C-496/17, *Deutsche Post AG*, ECLI:EU:C:2019:26, punt 54).

B.18.5. De in de artikelen 7 en 8 van het Handvest verankerde grondrechten hebben evenmin een absolute gelding (HvJ, grote kamer, 16 juli 2020, C-311/18, *Data Protection Commissioner*, ECLI:EU:C:2020:559, punt 172).

Overeenkomstig artikel 52, lid 1, eerste volzin, van het Handvest moeten beperkingen op de uitoefening van de daarin erkende rechten en vrijheden, waaronder met name het door artikel 7 gewaarborgde recht op eerbiediging van het privéleven en het in artikel 8 ervan neergelegde recht op bescherming van persoonsgegevens, bij wet worden gesteld, de wezenlijke inhoud van die rechten eerbiedigen en, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van

anderen (HvJ, grote kamer, 6 oktober 2020, C-623/17, *Privacy International*, ECLI:EU:C:2020:790, punt 64).

B.18.6. In zijn advies 1/15 van 26 juli 2017 « betreffende het ontwerp van overeenkomst tussen Canada en de Europese Unie over de doorgifte en verwerking van persoonsgegevens van luchtreizigers », stelt het Hof van Justitie vast dat PNR-gegevens informatie bevatten over geïdentificeerde of identificeerbare personen, waardoor het verzamelen en verwerken ervan alsook de toegang tot die gegevens kunnen raken aan het door artikel 7 van het Handvest gewaarborgde recht op eerbiediging van het privéleven, en aan het door artikel 8 van het Handvest gewaarborgde recht op bescherming van persoonsgegevens (HvJ, grote kamer, 26 juli 2017, advies 1/15, *Overeenkomst PNR EU-Canada,* ECLI:EU:C:2017:592, punten 122-126).

Met betrekking tot de beperkingen die kunnen worden gesteld aan de artikelen 7 en 8 van het Handvest, oordeelt het Hof van Justitie dat « de in de artikelen 7 en 8 van het Handvest verankerde rechten […] geen absolute gelding [hebben], maar […] in relatie tot hun sociale functie [moeten] worden beschouwd » (*ibid.*, punt 136) :

« 137. In dit verband moet tevens worden opgemerkt dat persoonsgegevens luidens artikel 8, lid 2, van het Handvest met name moeten worden verwerkt ‘ voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet ’.

138. Overeenkomstig artikel 52, lid 1, eerste volzin, van het Handvest moeten beperkingen op de uitoefening van de daarin erkende rechten en vrijheden bij wet worden gesteld en moeten zij de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Volgens artikel 52, lid 1, tweede volzin, van het Handvest kunnen, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, slechts beperkingen aan deze rechten en vrijheden 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 » (*ibid.*).

B.19.1. Bij artikel 22 van de Grondwet wordt aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehouden om te bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven. Het waarborgt aldus aan elke burger dat geen inmenging in de uitoefening van dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettigheidsbeginsel, voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.

B.19.2. Naast het formele wettigheidsvereiste legt artikel 22 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met de artikelen 7, 8 en 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, de verplichting op dat de inmenging in de uitoefening van het recht op eerbiediging van het privéleven en van het recht op bescherming van persoonsgegevens in duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen wordt geformuleerd die het mogelijk maken de hypothesen te voorzien waarin de wetgever een dergelijke inmenging toestaat.

Inzake de bescherming van de persoonsgegevens impliceert dat vereiste van voorzienbaarheid dat voldoende precies moet worden bepaald in welke omstandigheden de verwerkingen van persoonsgegevens zijn toegelaten (EHRM, grote kamer, 4 mei 2000, *Rotaru t. Roemenië*, ECLI:CE:ECHR:2000:0504JUD002834195, § 57; grote kamer, 4 december 2008, *S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*, ECLI:CE:ECHR:2008:1204JUD003056204, § 99). Het vereiste dat de beperking bij wet dient te worden ingesteld, houdt met name in dat de wettelijke grondslag die de inmenging in die rechten toestaat, zelf de reikwijdte van de beperking op de uitoefening van het betrokken recht moet bepalen (HvJ, 6 oktober 2020, C-623/17, *Privacy International*, ECLI:EU:C:2020:790, punt 65).

Derhalve moet eenieder een voldoende duidelijk beeld kunnen hebben van de verwerkte gegevens, de bij een bepaalde gegevensverwerking betrokken personen en de voorwaarden voor en de doeleinden van de verwerking.

B.20.1. Artikel 23 van de AVG bepaalt :

« 1. De reikwijdte van de verplichtingen en rechten als bedoeld in de artikelen 12 tot en met 22 en artikel 34, alsmede in artikel 5 kan, voor zover de bepalingen van die artikelen overeenstemmen met de rechten en verplichtingen als bedoeld in de artikelen 12 tot en met 20, worden beperkt door middel van Unierechtelijke of lidstaatrechtelijke bepalingen die op de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker van toepassing zijn, op voorwaarde dat die beperking de wezenlijke inhoud van de grondrechten en fundamentele vrijheden onverlet laat

en in een democratische samenleving een noodzakelijke en evenredige maatregel is ter waarborging van :

a) de nationale veiligheid;

b) landsverdediging;

c) de openbare veiligheid;

d) de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid;

e) andere belangrijke doelstellingen van algemeen belang van de Unie of van een lidstaat, met name een belangrijk economisch of financieel belang van de Unie of van een lidstaat, met inbegrip van monetaire, budgettaire en fiscale aangelegenheden, volksgezondheid en sociale zekerheid;

f) de bescherming van de onafhankelijkheid van de rechter en gerechtelijke procedures;

g) de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van schendingen van de beroepscodes voor gereglementeerde beroepen;

h) een taak op het gebied van toezicht, inspectie of regelgeving die verband houdt, al is het incidenteel, met de uitoefening van het openbaar gezag in de in de punten *a)*, tot en met *e)* en punt *g)* bedoelde gevallen;

i) de bescherming van de betrokkene of van de rechten en vrijheden van anderen;

j) de inning van civielrechtelijke vorderingen.

2. De in lid 1 bedoelde wettelijke maatregelen bevatten met name specifieke bepalingen met betrekking tot, in voorkomend geval, ten minste :

a) de doeleinden van de verwerking of van de categorieën van verwerking,

b) de categorieën van persoonsgegevens,

c) het toepassingsgebied van de ingevoerde beperkingen,

d) de waarborgen ter voorkoming van misbruik of onrechtmatige toegang of doorgifte,

e) de specificatie van de verwerkingsverantwoordelijke of de categorieën van verwerkingsverantwoordelijken,

f) de opslagperiodes en de toepasselijke waarborgen, rekening houdend met de aard, de omvang en de doeleinden van de verwerking of van de categorieën van verwerking,

g) de risico’s voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen, en

h) het recht van betrokkenen om van de beperking op de hoogte te worden gesteld, tenzij dit afbreuk kan doen aan het doel van de beperking ».

Overeenkomstig die bepaling moeten beperkingen van bepaalde verplichtingen van de verwerkingsverantwoordelijken - waarin het Handvest voorziet - en van de rechten van de betrokkenen worden ingesteld bij wet, moeten zij de wezenlijke inhoud van de grondrechten en fundamentele vrijheden onverlet laten en moeten zij een in een democratische samenleving noodzakelijke en evenredige maatregel zijn ter verwezenlijking van het nagestreefde doel en de in het tweede lid geformuleerde specifieke vereisten naleven (HvJ, grote kamer, 6 oktober 2020, C-511/18, C-512/18 en C-520/18, *La Quadrature du Net e.a.*, ECLI:EU:C:2020:791, punten 209-210; 10 december 2020, C-620/19, *Land Nordrhein-Westfalen*, ECLI:EU:C:2020:1011, punt 46).

B.20.2. Artikel 2 van de AVG bepaalt :

« 1. Deze verordening is van toepassing op de geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking, alsmede op de verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn om daarin te worden opgenomen.

2. Deze verordening is niet van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens:

[…]

d) door de bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid.

[…] ».

B.20.3. Overweging 19 van de AVG bepaalt :

« 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 of de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid, en het vrije verkeer van die gegevens wordt geregeld in een specifieke rechtshandeling van de Unie. Deze verordening mag derhalve niet van toepassing zijn op de met die doeleinden verrichte verwerkingsactiviteiten. Overeenkomstig deze verordening door overheidsinstanties verwerkte persoonsgegevens die voor die doeleinden worden gebruikt, moeten vallen onder een meer specifieke rechtshandeling van de Unie, namelijk Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad. De lidstaten kunnen bevoegde autoriteiten in de zin van Richtlijn (EU) 2016/680 taken opdragen die niet noodzakelijk worden verricht met het oog op

de voorkoming, het onderzoek, de opsporing of de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid, zodat de verwerking van persoonsgegevens voor die andere doeleinden binnen het toepassingsgebied van deze verordening valt, voor zover zij binnen het toepassingsgebied van de Uniewetgeving valt.

Aangaande de verwerking van persoonsgegevens door die bevoegde instanties voor doeleinden die binnen het toepassingsgebied van deze verordening vallen, moeten de lidstaten meer specifieke bepalingen kunnen handhaven of invoeren om de toepassing van de regels van deze verordening aan te passen. In die bepalingen kunnen meer bepaald specifieke voorschriften voor de verwerking van persoonsgegevens door die bevoegde instanties voor de genoemde andere doeleinden worden vastgesteld, rekening houdend met de grondwettelijke, organisatorische en bestuurlijke structuur van de lidstaat in kwestie. Wanneer de verwerking van persoonsgegevens door privaatrechtelijke organen onder de onderhavige verordening valt, moet deze verordening voorzien in de mogelijkheid dat de lidstaten onder specifieke voorwaarden bij wet vastgestelde verplichtingen en rechten beperken, indien een dergelijke beperking in een democratische samenleving een noodzakelijke en evenredige maatregel vormt ter bescherming van specifieke belangen van betekenis, waaronder de openbare veiligheid en de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid. Dit is bijvoorbeeld van belang in het kader van de bestrijding van witwassen of de werkzaamheden van forensische laboratoria ».

Zoals uit die overweging blijkt, valt de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde instanties met het oog op de voorkoming, de opsporing, het onderzoek en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen in principe niet onder de AVG, maar onder de 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 » (hierna : de Politierichtlijn).

B.20.4. De Politierichtlijn stelt, op het gebied van justitiële samenwerking in strafzaken en politiële samenwerking, specifieke regels vast 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, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid, met inachtneming van de specifieke aard van die activiteiten.

Artikel 1, lid 1, van de Politierichtlijn bepaalt :

« Bij deze richtlijn worden de regels vastgesteld 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 of de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid ».

Artikel 9, leden 1 en 2, van dezelfde richtlijn bepaalt :

« 1. Persoonsgegevens die door bevoegde autoriteiten voor de in artikel 1, lid 1 omschreven doeleinden worden verzameld, worden niet verwerkt voor andere doeleinden, tenzij die verwerking krachtens het Unierecht of het lidstatelijke recht is toegestaan. Wanneer persoonsgegevens voor zulke andere doeleinden worden verwerkt, is Verordening (EU) 2016/679 van toepassing, tenzij de verwerking geschiedt in het kader van een activiteit die buiten de werkingssfeer van het Unierecht valt.

2. Wanneer aan bevoegde autoriteiten krachtens het lidstatelijke recht andere taken dan die ter verwezenlijking van de in artikel 1, lid 1, omschreven doeleinden worden toevertrouwd, is Verordening (EU) 2016/679 van toepassing op verwerking voor die doeleinden, waaronder archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden, tenzij de verwerking geschiedt in het kader van een activiteit die buiten de werkingssfeer van het Unierecht valt ».

Overweging 11 van de Politierichtlijn preciseert in dat verband :

« […] Die bevoegde autoriteiten kunnen niet alleen overheidsinstanties zoals de rechterlijke autoriteiten, de politie of andere rechtshandhavingsautoriteiten omvatten, maar ook ieder ander orgaan dat of iedere andere entiteit die krachtens het lidstatelijke recht is gemachtigd openbaar gezag en openbare bevoegdheden uit te oefenen voor de doeleinden van deze richtlijn. Wanneer dat orgaan of die entiteit persoonsgegevens verwerkt voor andere doeleinden dan die van deze richtlijn, is Verordening (EU) 2016/679 van toepassing. Verordening (EU) 2016/679 is dan ook van toepassing in gevallen waarin een orgaan of entiteit persoonsgegevens verzamelt voor andere doeleinden en die persoonsgegevens verder verwerkt met het oog op nakoming van een wettelijke verplichting waaraan het orgaan of de entiteit is onderworpen. Zo bewaren financiële instellingen met het oog op onderzoek, opsporing of vervolging van strafbare feiten bepaalde persoonsgegevens die door hen worden verwerkt, en verstrekken zij die persoonsgegevens uitsluitend in specifieke gevallen en overeenkomstig het lidstatelijke recht aan de bevoegde nationale autoriteiten. Een orgaan dat of entiteit die namens die autoriteiten persoonsgegevens verwerkt binnen het toepassingsgebied van deze richtlijn, dient gebonden te zijn door een overeenkomst of een andere rechtshandeling en door de ingevolge deze richtlijn op verwerkers toepasselijke bepalingen, terwijl Verordening (EU) 2016/679 onverminderd van toepassing blijft op de verwerking van persoonsgegevens door de verwerker die buiten het toepassingsgebied van deze richtlijn valt ».

Overweging 34 van de Politierichtlijn preciseert ook :

« […] Wanneer de persoonsgegevens in eerste instantie zijn verzameld door een bevoegde autoriteit voor een van de doeleinden van deze richtlijn, moet Verordening (EU) 2016/679 van toepassing zijn op de doorzending van die gegevens voor andere doeleinden dan die van deze richtlijn, indien deze verwerking is toegestaan bij het Unierecht of het lidstatelijke recht. Meer bepaald dienen de bepalingen van Verordening (EU) 2016/679 van toepassing te zijn op de doorgifte van persoonsgegevens voor doeleinden die niet onder deze richtlijn vallen. Verordening (EU) 2016/679 dient van toepassing te zijn op de verwerking van persoonsgegevens door een ontvanger die niet de bevoegde autoriteit is of die niet optreedt als bevoegde autoriteit in de zin van deze richtlijn en aan wie de persoonsgegevens rechtmatig zijn bekendgemaakt door een bevoegde autoriteit […] ».

B.21.1. De Ministerraad werpt in hoofdorde een exceptie van niet-ontvankelijkheid van het eerste middel op, in zoverre het is afgeleid uit de schending van artikel 23 van de AVG, dat niet van toepassing zou zijn op de wet van 25 december 2016.

B.21.2. De wet van 25 december 2016 organiseert de verzameling en de doorgifte van PNR-gegevens, de oprichting van een passagiersgegevensbank, die wordt beheerd door de PIE, de doelstellingen van de verwerking van die gegevensbank en de toegang tot die laatste.

De wet van 25 december 2016 zet hoofdzakelijk de PNR-richtlijn om, maar heeft ook, zoals aangegeven in artikel 2 ervan, en zoals vermeld in B.2, een inhoud die verder gaat dan de omzetting van die richtlijn.

B.21.3. Op de vraag van het Hof of artikel 23, in samenhang gelezen met artikel 2, lid 2, *d)*, van de AVG zo moet worden geïnterpreteerd dat het van toepassing is op een nationale wetgeving zoals de wet van 25 december 2016, die tegelijk de PNR-richtlijn, de API-richtlijn en de richtlijn 2010/65/EU omzet, heeft het Hof van Justitie, in zijn voormelde arrest in zake *Ligue des droits humains t. Ministerraad* van 21 juni 2022, geantwoord dat uit de bewoordingen van artikel 2, lid 2, *d)*, van de AVG « duidelijk […] blijkt […] dat aan twee voorwaarden moet zijn voldaan opdat gegevensverwerking onder de daarin genoemde uitzondering valt » en dat « de eerste voorwaarde […] de doeleinden [betreft] van de verwerking, die moet plaatsvinden met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid. De tweede

voorwaarde betreft de auteur van deze verwerking, waarbij het moet gaan om een ‘ bevoegde autoriteit ’ in de zin van die bepaling » (punt 67), maar dat de in artikel 2, lid 2, onder *d)*, van de AVG bedoelde uitzondering « net als de andere in artikel 2, lid 2, AVG genoemde uitzonderingen op de werkingssfeer van deze verordening, strikt [dient] te worden uitgelegd » (punt 70) :

« 71. Blijkens overweging 19 van deze verordening is deze uitzondering ingegeven door de omstandigheid dat de verwerking van persoonsgegevens door de bevoegde autoriteiten met het oog op onder meer de voorkoming en de opsporing van strafbare feiten, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid, onder een specifiekere handeling van de Unie valt, te weten richtlijn 2016/680, die is vastgesteld op dezelfde dag als de AVG [arrest van 22 juni 2021, *Latvijas Republikas Saeima (Strafpunten)*, C-439/19, EU:C:2021:504, punt 69].

72. Zoals de overwegingen 9 tot en met 11 van richtlijn 2016/680 trouwens verduidelijken, zijn in deze richtlijn specifieke regels voor de bescherming van natuurlijke personen in verband met die verwerkingen vastgesteld, daarbij rekening houdend met de specifieke aard van deze activiteiten die onder de justitiële samenwerking in strafzaken en de politiële samenwerking vallen, terwijl in de AVG algemene regels voor de bescherming van die personen zijn vastgesteld die voor die verwerkingen gelden wanneer de specifiekere handeling – richtlijn 2016/680 – niet van toepassing is. Zo staat in overweging 11 van deze richtlijn dat de AVG van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens die door een ‘ bevoegde autoriteit ’ in de zin van artikel 3, punt 7, van deze richtlijn wordt verricht voor andere doeleinden dan die welke worden genoemd in deze richtlijn [zie in die zin arrest van 22 juni 2021, *Latvijas Republikas Saeima (Strafpunten)*, C-439/19, EU:C:2021:504, punt 70].

73. Wat de eerste van de in punt 67 van het onderhavige arrest genoemde voorwaarden betreft, namelijk de doeleinden van de verwerking van persoonsgegevens in de zin van de PNR-richtlijn, zij eraan herinnerd dat PNR-gegevens volgens artikel 1, lid 2, van deze richtlijn uitsluitend mogen worden verwerkt om terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit te voorkomen, op te sporen, te onderzoeken en te vervolgen. Deze doelstellingen vallen onder die welke in artikel 2, lid 2, onder *d)*, AVG en artikel 1, lid 1, van richtlijn 2016/680 worden genoemd, zodat die verwerking onder de uitzondering van artikel 2, lid 2, onder *d)*, van deze verordening en dus binnen de werkingssfeer van deze richtlijn kan vallen.

74. Dit is daarentegen niet het geval voor de verwerking waarin de API-richtlijn en richtlijn 2010/65 voorzien, die andere doeleinden hebben dan die welke in artikel 2, lid 2, onder *d)*, AVG en artikel 1, lid 1, van richtlijn 2016/680 worden genoemd.

75. Zoals uit de overwegingen 1, 7 en 9 en artikel 1 van de API-richtlijn blijkt, beoogt deze immers grenscontroles te verbeteren en illegale immigratie te bestrijden, door te verlangen dat vervoerders vooraf passagiersgegevens verstrekken aan de bevoegde nationale autoriteiten. Verschillende overwegingen en bepalingen van de API-richtlijn maken trouwens duidelijk dat de hierin voorgeschreven gegevensverwerking binnen de werkingssfeer van de AVG valt. Zo luidt het in overweging 12 van deze richtlijn dat ‘ richtlijn [95/46] van toepassing [is] op de

verwerking van persoonsgegevens door de autoriteiten van de lidstaten ’, en wordt in artikel 6, lid 1, vijfde alinea, ervan verduidelijkt dat de lidstaten de API-gegevens ook kunnen gebruiken voor wetshandhavingsdoeleinden ‘ overeenkomstig […] de in [richtlijn 95/46] vervatte bepalingen inzake gegevensbescherming ’, een uitdrukking die ook voorkomt in de derde alinea van deze bepaling. Evenzo staat onder meer in overweging 9 ‘ zonder afbreuk te doen aan [richtlijn 95/46] ’. Tot slot heet het in artikel 6, lid 2, van de API-richtlijn dat de vervoerders informatie moeten verstrekken aan de passagiers ‘ overeenkomstig [richtlijn 95/46] ’.

76. Richtlijn 2010/65 heeft dan weer tot doel, zoals uit overweging 2 en artikel 1, lid 1, ervan blijkt, de administratieve procedures die van toepassing zijn op het zeevervoer te vereenvoudigen en te harmoniseren door een algemene invoering van de elektronische overdracht van gegevens en door rationalisering van de meldingsformaliteiten. Artikel 8, lid 2, van deze richtlijn bevestigt dat de hierin geregelde gegevensverwerking binnen de werkingssfeer van de AVG valt, aangezien deze bepaling de lidstaten verplicht om er wat persoonsgegevens betreft op toe te zien dat wordt voldaan aan richtlijn 95/46.

77. Bijgevolg valt gegevensverwerking die wordt voorgeschreven in nationale wetgeving die de API-richtlijn en richtlijn 2010/65 in nationaal recht omzet, binnen de werkingssfeer van de AVG. Gegevensverwerking die wordt voorgeschreven in nationale wetgeving die de PNR-richtlijn omzet, valt daarentegen op grond van de uitzondering in artikel 2, lid 2, onder *d)*, AVG buiten de werkingssfeer van deze verordening, mits de tweede in punt 67 van dit arrest aangehaalde voorwaarde is vervuld, namelijk dat de verwerking gebeurt door een bevoegde autoriteit in de zin van laatstgenoemde bepaling.

78. In verband met deze tweede voorwaarde heeft het Hof geoordeeld dat de in artikel 3, punt 7, van richtlijn 2016/680 gegeven definitie van ‘ bevoegde autoriteit ’ naar analogie behoort te gelden voor artikel 2, lid 2, onder *d)*, AVG [zie in die zin arrest van 22 juni 2021, *Latvijas Republikas Saeima (Strafpunten)*, C-439/19, EU:C:2021:504, punt 69].

79. Volgens de artikelen 4 en 7 van de PNR-richtlijn moet elke lidstaat een instantie aanwijzen die als PIE bevoegd is om terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit te voorkomen, op te sporen, te onderzoeken of te vervolgen, alsook een lijst opstellen van de instanties die de PIE om PNR-gegevens of het verwerkingsresultaat van deze gegevens mogen verzoeken of dergelijke gegevens of het verwerkingsresultaat ervan van de PIE mogen ontvangen. Artikel 7, lid 2, van deze richtlijn verduidelijkt dat ook deze instanties bevoegd moeten zijn om terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit te voorkomen, op te sporen, te onderzoeken of te vervolgen.

80. Bijgevolg voldoet de door de PIE en de door deze bevoegde instanties voor deze doeleinden verrichte PNR-gegevensverwerking aan de twee voorwaarden van punt 67 van dit arrest en valt deze verwerking dus niet alleen onder de PNR-richtlijn zelf maar ook onder richtlijn 2016/680, en niet onder de AVG, wat overweging 27 van de PNR-richtlijn overigens bevestigt.

81. Marktdeelnemers, zoals luchtvaartmaatschappijen, worden daarentegen niet door deze richtlijn gemachtigd om openbaar gezag of openbare bevoegdheden uit te oefenen en kunnen dus, ondanks hun juridische verplichting om PNR-gegevens door te geven, niet beschouwd worden als bevoegde autoriteiten in de zin van artikel 3, lid 7, van richtlijn 2016/680 en artikel 2, lid 2, onder *d)*, AVG, zodat het verzamelen van deze gegevens door luchtvaartmaatschappijen en het doorgeven ervan aan de PIE onder deze verordening vallen. Hetzelfde geldt in een situatie als die waarin de wet van 25 december 2016 voorziet, waarin het verzamelen en doorgeven gebeurt door andere vervoerders of door reisoperatoren.

82. Tot slot vraagt de verwijzende rechter zich af wat de mogelijke gevolgen zijn van het feit dat nationale wetgeving tegelijkertijd de PNR-richtlijn, de API-richtlijn en richtlijn 2010/65 beoogt om te zetten, zoals het geval is bij de wet van 25 december 2016. In dit verband zij eraan herinnerd dat, zoals uit de punten 72 en 75 tot en met 77 van dit arrest blijkt, de gegevensverwerking die bij deze twee laatste richtlijnen wordt voorgeschreven, binnen de werkingssfeer van de AVG valt, die algemene regels bepaalt voor de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens.

83. Gegevensverwerking die op basis van die wetgeving gebeurt en die onder de API-richtlijn en/of richtlijn 2010/65 valt, is dus onderworpen aan de AVG. Hetzelfde geldt voor gegevensverwerking die op diezelfde basis gebeurt en die, wegens de doelstelling ervan, niet alleen onder de PNR-richtlijn maar ook onder de API-richtlijn en/of richtlijn 2010/65 valt. Wanneer gegevensverwerking die op die basis gebeurt tot slot wegens de doelstelling ervan enkel onder de PNR-richtlijn valt, is de AVG van toepassing voor zover het de verzameling en doorgifte van PNR-gegevens aan de PIE door de luchtvaartmaatschappijen betreft. Gebeurt deze verwerking daarentegen door de PIE of door de bevoegde autoriteiten voor de in artikel 1, lid 2, van de PNR-richtlijn genoemde doeleinden, dan valt die onder het nationale recht en onder richtlijn 2016/680.

84. Gelet op de voorgaande overwegingen dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat artikel 2, lid 2, onder *d)*, en artikel 23 AVG aldus moeten worden uitgelegd dat de AVG van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens die wordt voorgeschreven in nationale wetgeving die tegelijkertijd de API-richtlijn, richtlijn 2010/65 en de PNR-richtlijn in nationaal recht beoogt om te zetten, wanneer de verwerking door particuliere marktdeelnemers gebeurt of wanneer zij door overheidsinstanties wordt verricht en enkel of ook onder de API-richtlijn of richtlijn 2010/65 valt. Die verordening is daarentegen niet van toepassing op door dergelijke wetgeving voorgeschreven gegevensverwerking die enkel onder de PNR-richtlijn valt, die de PIE of de bevoegde autoriteiten verrichten voor de doeleinden die worden genoemd in artikel 1, lid 2, van deze richtlijn ».

B.21.4. Uit hetgeen voorafgaat, vloeit voort dat de AVG van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens waarin een nationale wetgeving voorziet, zoals de wet van 25 december 2016, die ertoe strekt tegelijk de bepalingen van de PNR-richtlijn, van de API-richtlijn en van de richtlijn 2010/65/EU om te zetten, ofwel (1) wanneer een gegevensverwerking die op basis van die wetgeving gebeurt, onder de API-richtlijn en/of de richtlijn 2010/65/EU valt, ofwel (2) wanneer een gegevensverwerking die op diezelfde basis gebeurt, wegens de doelstelling ervan niet alleen onder de PNR-richtlijn maar ook onder de

API-richtlijn en/of de richtlijn 2010/65/EU valt, ofwel (3) wanneer een gegevensverwerking die op basis van die wetgeving gebeurt, wegens de doelstelling ervan enkel onder de PNR-richtlijn valt, maar het gaat om de verzameling en doorgifte van PNR-gegevens aan de PIE door de luchtvaartmaatschappijen of andere vervoerders, of reisoperatoren betreft.

Daarentegen, wanneer een gegevensverwerking die op basis van dezelfde wetgeving gebeurt, wegens de doelstelling ervan alleen valt onder de PNR-richtlijn en gebeurt door de PIE of door de bevoegde autoriteiten voor de in artikel 1, lid 2, van de PNR-richtlijn genoemde doeleinden, dan is de AVG niet van toepassing, maar valt die verwerking onder het nationaal recht en onder de Politierichtlijn.

B.21.5. Het Hof houdt derhalve, in het onderzoek van het middel, rekening met artikel 23 van de AVG, behalve wanneer de gegevensverwerking die gebeurt op basis van de wet van 25 december 2016, wegens de doelstelling ervan, alleen valt onder de PNR-richtlijn, en wanneer die gebeurt door de PIE of de bevoegde autoriteiten voor de in artikel 1, lid 2, van de PNR-richtlijn genoemde doeleinden.

B.21.6. Voor het overige stelt het Hof vast dat de verzoekende partijen uit die bepaling geen andere argumenten afleiden dan die welke zijn afgeleid uit de schending van de artikelen 7 en 8 van het Handvest.

B.21.7. De exceptie van de Ministerraad wordt in die mate verworpen.

Wat betreft de geldigheid van de PNR-richtlijn

B.22.1. Op vragen van het Hof over de geldigheid van de PNR-richtlijn heeft het Hof van Justitie, in het voormelde arrest in zake *Ligue des droits humains t. Ministerraad* van 21 juni 2022, geantwoord dat « een uitlegging van de PNR-richtlijn in het licht van de artikelen 7, 8 en 21 en artikel 52, lid 1, van het Handvest [garandeert] dat deze richtlijn in overeenstemming is met deze artikelen van het Handvest, en [...] het onderzoek van de tweede tot en met de vierde vraag en de zesde vraag dus niet gebleken [is] van feiten of omstandigheden die de geldigheid van deze richtlijn kunnen aantasten » (punt 228).

B.22.2. Inleidend herinnert het Hof van Justitie eraan dat, « een Uniehandeling volgens een algemeen uitleggingsbeginsel zoveel mogelijk aldus moet worden uitgelegd dat geen afbreuk wordt gedaan aan de geldigheid ervan en dat het gehele primaire recht, waaronder met name de bepalingen van het Handvest, in acht wordt genomen » (punt 86), en dat de lidstaten « bij de tenuitvoerlegging van die maatregelen niet alleen hun nationale recht conform deze richtlijn moeten uitleggen, maar er ook op moeten toezien dat zij zich niet baseren op een uitlegging van deze richtlijn die in conflict zou komen met de door de rechtsorde van de Unie beschermde grondrechten of de andere algemene beginselen die in deze rechtsorde worden erkend » (punt 87).

Wat betreft de PNR-richtlijn merkt het Hof van Justitie op dat « in de overwegingen 15, 20, 22, 25, 36 en 37 met de verwijzing naar een hoog niveau van gegevensbescherming wordt benadrukt hoeveel belang de Uniewetgever hecht aan de volledige eerbiediging van de in de artikelen 7, 8 en 21 van het Handvest neergelegde grondrechten en van het evenredigheidsbeginsel » (punt 88), alsook dat « artikel 19, lid 2, van de PNR-richtlijn de Commissie de verplichting [oplegt] om bij de evaluatie van deze richtlijn bijzondere aandacht te besteden aan ‘ de naleving van de geldende normen voor de bescherming van persoonsgegevens ’, ‘ de noodzakelijkheid en evenredigheid van het verzamelen en het verwerken van PNR-gegevens voor elk van de in deze richtlijn genoemde doelen ’ en ‘ de lengte van de bewaartermijn ’ » (punt 90).

B.22.3. Ten aanzien van de inmengingen die voortvloeien uit de PNR-richtlijn in de grondrechten die zijn gewaarborgd bij de artikelen 7 en 8 van het Handvest, stelt het Hof van Justitie vast dat de PNR-richtlijn « inmengingen van een zekere ernst in de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest gewaarborgde rechten met zich brengt, met name voor zover deze richtlijn een systeem van permanente, niet-gerichte en systematische controle beoogt in te voeren waarbij de persoonsgegevens van iedereen die luchtvervoerdiensten gebruikt automatisch worden beoordeeld » (punt 111) :

« 97. Aldus vormt zowel de doorgifte van de PNR-gegevens door de luchtvaartmaatschappijen aan de PIE van de betrokken lidstaat [artikel 1, lid 1, onder *a)*, *juncto* artikel 8 van de PNR-richtlijn] als de afbakening van de voorwaarden inzake de bewaring en het gebruik van deze gegevens en de eventuele latere doorgifte ervan aan de bevoegde autoriteiten van deze lidstaat, de PIE’s en de bevoegde autoriteiten van andere lidstaten, Europol of autoriteiten van derde landen – zoals toegestaan door met name de artikelen 6, 7, 9

en 10 tot en met 12 van deze richtlijn – een inmenging in de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest gewaarborgde rechten.

98. Wat de ernst van deze inmenging betreft, zij er ten eerste op gewezen dat de PNR-richtlijn volgens artikel 1, lid 1, onder *a)*, *juncto* artikel 8 ervan voorziet in een stelselmatige, continue doorgifte aan de PIE's van de PNR-gegevens van iedereen die een vlucht naar of vanuit een derde land in de zin van artikel 3, punt 2, ervan neemt, dat wil zeggen tussen een derde land en de Unie. Zoals de advocaat-generaal in punt 73 van zijn conclusie heeft opgemerkt, betekent dit dat de PIE's algemene toegang hebben tot alle meegedeelde PNR-gegevens van alle personen die een vlucht nemen, ongeacht welk gebruik daar later van wordt gemaakt.

99. Ten tweede bepaalt artikel 2 van de PNR-richtlijn in lid 1 dat de lidstaten kunnen beslissen om deze richtlijn toe te passen op vluchten binnen de EU in de zin van artikel 3, punt 3, ervan, en in lid 2 dat in dit geval alle bepalingen van deze richtlijn ' van toepassing [zijn] op vluchten binnen de EU alsof het om vluchten naar of vanuit derde landen gaat, en op de PNR-gegevens van vluchten binnen de EU alsof het om PNR-gegevens gaat van vluchten naar of vanuit derde landen '.

100. Ten derde lijken bepaalde van de in bijlage I bij de PNR-richtlijn opgesomde PNR-gegevens – die worden samengevat in punt 93 van dit arrest – op zichzelf beschouwd weliswaar geen nauwkeurige informatie te kunnen verschaffen over het privéleven van de betrokkenen, maar kunnen zij samen beschouwd onder meer een volledige reisroute blootleggen, inzicht geven in reisgewoontes en relaties tussen twee of meer personen, inlichtingen verschaffen over de financiële situatie van luchtreizigers, hun voedingsgewoonten of hun gezondheidstoestand, en zelfs gevoelige gegevens over deze passagiers onthullen [zie in die zin advies 1/15 (PNR-Overeenkomst EU-Canada) van 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punt 128].

101. Ten vierde is het volgens artikel 6, lid 2, onder *a)* en *b)*, van de PNR-richtlijn de bedoeling dat de door de luchtvaartmaatschappijen doorgegeven gegevens niet alleen op voorhand worden beoordeeld, vóór de geplande aankomst of het geplande vertrek van de passagiers, maar ook achteraf.

102. Uit artikel 6, lid 2, onder *a)*, en lid 3, van de PNR-richtlijn blijkt dat de PIE's van de lidstaten de voorafgaande beoordeling systematisch en met geautomatiseerde middelen verrichten, dat wil zeggen continu en ongeacht of er aanwijzingen zijn dat de personen in kwestie mogelijkerwijs betrokken zijn bij terrorisme of ernstige criminaliteit, en dat de PNR-gegevens daarbij kunnen worden vergeleken met ' databanken die relevant zijn ' en kunnen worden verwerkt aan de hand van ' vooraf bepaalde criteria '.

103. In dit verband zij eraan herinnerd dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat de mate waarin de geautomatiseerde verwerking van de PNR-gegevens een inmenging oplevert in de rechten die in de artikelen 7 en 8 zijn verankerd, hoofdzakelijk afhangt van de vooraf vastgestelde modellen en criteria en de databanken waarop dit type van gegevensverwerking is gebaseerd [advies 1/15 (PNR-Overeenkomst EU-Canada) van 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punt 172].

104. Zoals de advocaat-generaal in punt 78 van zijn conclusie heeft opgemerkt, kunnen met de verwerking die in artikel 6, lid 3, onder *a)*, van de PNR-richtlijn wordt voorgeschreven – het vergelijken van de PNR-gegevens met ‘ databanken die relevant zijn ’ – aanvullende gegevens over het privéleven van de luchtreizigers worden verkregen en daar zeer precieze conclusies over worden getrokken.

105. Wat de verwerking van PNR-gegevens aan de hand van ‘ vooraf bepaalde criteria ’ betreft [artikel 6, lid 3, onder *b)*, van de PNR-richtlijn], vereist artikel 6, lid 4, van deze richtlijn dat de beoordeling van passagiers op basis van dergelijke criteria op niet-discriminerende wijze gebeurt en met name zonder dat wordt gekeken naar een reeks in de laatste volzin van dit lid 4 genoemde kenmerken. De gekozen criteria moeten bovendien doelgericht, evenredig en specifiek zijn.

106. Het Hof heeft evenwel reeds geoordeeld dat geautomatiseerde analyses van PNR-gegevens, aangezien zij worden uitgevoerd op basis van niet-geverifieerde persoonsgegevens en gebaseerd zijn op vooraf vastgestelde modellen en criteria, noodzakelijkerwijs een zekere foutenmarge vertonen [zie naar analogie advies 1/15 (PNR-Overeenkomst EU-Canada) van 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punt 169]. Zoals de advocaat-generaal in punt 78 van zijn conclusie in wezen heeft aangegeven, blijkt met name uit het werkdocument van de Commissie [SWD(2020) 128 final] dat als bijlage bij haar verslag van 24 juli 2020 over de evaluatie van de PNR-richtlijn is gevoegd, dat het aantal positieve overeenkomsten dat geautomatiseerde verwerking als bedoeld in artikel 6, lid 3, onder *a)* en *b)*, van deze richtlijn oplevert en dat na een afzonderlijke niet-geautomatiseerde controle onjuist blijkt te zijn, vrij aanzienlijk is en in 2018 en 2019 minstens vijf op de zes geïdentificeerde personen bedroeg. Die verwerking draait dus uit op een uitgebreide analyse van de PNR-gegevens van deze personen.

107. Wat betreft de beoordeling achteraf van PNR-gegevens als bedoeld in artikel 6, lid 2, onder *b)*, van de PNR-richtlijn, blijkt uit deze bepaling dat de PIE gedurende de in artikel 12, lid 2, van deze richtlijn genoemde termijn van zes maanden na de doorgifte van die gegevens verplicht is om deze in bepaalde gevallen op verzoek van de bevoegde instanties te verstrekken en te verwerken voor het bestrijden van terroristische misdrijven of ernstige criminaliteit.

108. Zelfs nadat de PNR-gegevens na het verstrijken van die termijn van zes maanden zijn gedepersonaliseerd – door bepaalde elementen ervan af te schermen – kan de PIE overeenkomstig artikel 12, lid 3, van de PNR-richtlijn gehouden zijn de bevoegde instanties op verzoek de volledige PNR-gegevens mee te delen in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkene te identificeren, mits er redelijkerwijs kan worden aangenomen dat dit noodzakelijk is voor de in artikel 6, lid 2, onder *b)*, van deze richtlijn genoemde doelstellingen en hiervoor goedkeuring is gegeven door een gerechtelijke instantie of een ‘ andere nationale instantie die […] bevoegd is ’.

109. Ten vijfde bepaalt artikel 12, lid 1, van de PNR-richtlijn zonder verdere precisering dat PNR-gegevens in een databank worden bewaard gedurende een termijn van vijf jaar nadat zij zijn doorgegeven aan de PIE van de lidstaat waar de vlucht aankomt of vertrekt. Aangezien de gegevens – ondanks de depersonalisering ervan na de initiële termijn van zes maanden, door afscherming van bepaalde elementen – nog integraal kunnen worden meegedeeld in het in het vorige punt genoemde geval, is het dus mogelijk om gedurende een periode die het Hof in zijn

advies 1/15 (PNR-Overeenkomst EU-Canada) van 26 juli 2017 (EU:C:2017:592, punt 132) erg lang heeft genoemd, te beschikken over informatie over het privéleven van de luchtreizigers.

110. Aangezien er regelmatig vliegtuigreizen worden gemaakt, impliceert een dergelijke bewaartermijn dat voor een zeer groot deel van de Uniebevolking herhaaldelijk PNR-gegevens worden bewaard in het kader van het door de PNR-richtlijn ingestelde systeem, en dus gedurende lange tijd – en zelfs onbepaalde tijd bij personen die meer dan eens in de vijf jaar het vliegtuig nemen – beschikbaar zijn om door de PIE en de bevoegde autoriteiten te worden geanalyseerd bij de beoordelingen vooraf en achteraf ».

B.22.4.1. Ten aanzien van de rechtvaardiging van de inmengingen die voortvloeien uit de PNR-richtlijn herinnert het Hof van Justitie inzonderheid eraan dat « bij de beoordeling of de lidstaten een beperking van de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest gewaarborgde rechten kunnen rechtvaardigen, [moet] worden bepaald wat de ernst is van de inmenging die een dergelijke beperking meebrengt, en worden nagegaan of het belang van de met die beperking nagestreefde doelstelling van algemeen belang in verhouding staat tot die ernst » (punt 116) :

« 117. De betrokken regeling die de inmenging bevat, voldoet slechts aan het evenredigheidsvereiste indien zij duidelijke en nauwkeurige regels over de reikwijdte en de toepassing van de daarin bepaalde maatregelen bevat die minimale eisen opleggen, zodat degenen van wie de gegevens zijn doorgegeven over voldoende garanties beschikken dat hun persoonsgegevens doeltreffend worden beschermd tegen het risico van misbruik. Zij moet in het bijzonder aangeven in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden een maatregel die voorziet in de verwerking van dergelijke gegevens kan worden genomen, en aldus waarborgen dat de inmenging tot het strikt noodzakelijke wordt beperkt. De noodzaak om over dergelijke garanties te beschikken is des te groter wanneer de persoonsgegevens geautomatiseerd worden verwerkt. Deze overwegingen gelden inzonderheid wanneer de PNR-gegevens gevoelige informatie over de passagiers kunnen onthullen [advies 1/15 (PNR-Overeenkomst EU-Canada) van 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punt 141, en arrest van 6 oktober 2020, *La Quadrature du Net e.a.*, C-511/18, C-512/18 en C-520/18, EU:C:2020:791, punt 132 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

118. Een regeling die voorziet in de bewaring van persoonsgegevens moet derhalve steeds beantwoorden aan objectieve criteria die een verband leggen tussen de te bewaren gegevens en het nagestreefde doel [zie in die zin advies 1/15 (PNR-Overeenkomst EU-Canada) van 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punt 191 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en arresten van 3 oktober 2019, A e.a., C-70/18, EU:C:2019:823, punt 63, en 6 oktober 2020, *La Quadrature du Net e.a.*, C-511/18, C-512/18 en C-520/18, EU:C:2020:791, punt 133].

a) Eerbiediging van het wettigheidsbeginsel en van de wezenlijke inhoud van de betrokken grondrechten

119. De beperking op de uitoefening van de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest gewaarborgde grondrechten die voortvloeit uit het systeem van de PNR-richtlijn, is ingevoerd bij een wetgevingshandeling van de Unie. Wat betreft de vraag of deze richtlijn, als Uniehandeling die de inmenging in deze rechten toestaat, in overeenstemming met de in punt 114 van dit arrest aangehaalde rechtspraak zelf de reikwijdte van de beperking op de uitoefening van deze rechten bepaalt, moet worden vastgesteld dat deze richtlijn en de bijlagen I en II daarbij een opsomming van de PNR-gegevens bevatten alsook een kader voor de verwerking ervan met onder meer de doelstellingen van en de nadere regels voor die verwerking. Deze vraag valt voor de rest grotendeels samen met de vraag of is voldaan aan het in punt 117 van het onderhavige arrest aangehaalde evenredigheidsvereiste (zie in die zin arrest van 16 juli 2020, *Facebook Ireland en Schrems*, C-311/18, EU:C:2020:559, punt 180), en zal hierna worden onderzocht in de punten 125 e.v.

120. Wat de eerbiediging van de wezenlijke inhoud van de in de artikelen 7 en 8 van het Handvest neergelegde grondrechten betreft, moet worden erkend dat PNR-gegevens in voorkomend geval zeer precieze informatie over het privéleven van een persoon kunnen onthullen. Toch kan niet met de in deze richtlijn bedoelde gegevens alleen een compleet beeld van iemands privéleven worden gegeven, ten eerste omdat deze gegevens slechts bepaalde aspecten van het privéleven betreffen, die met name met vliegtuigreizen te maken hebben, en ten tweede omdat artikel 13, lid 4, van de PNR-richtlijn de verwerking van gevoelige gegevens in de zin van artikel 9, lid 1, AVG uitdrukkelijk verbiedt. Bovendien worden in artikel 1, lid 2, juncto artikel 3, punten 8 en 9, van deze richtlijn en bijlage II daarbij de doeleinden van de verwerking van deze gegevens afgebakend. Ten slotte bevatten de artikelen 4 tot en met 15 van deze richtlijn regels voor de doorgifte, de verwerking en de bewaring van deze gegevens en regels om met name de beveiliging, de vertrouwelijkheid en de integriteit van deze gegevens te verzekeren en om ze te beschermen tegen illegale toegang en verwerking. Bijgevolg doen de inmengingen die de PNR-richtlijn met zich brengt, geen afbreuk aan de wezenlijke inhoud van de in de artikelen 7 en 8 van het Handvest neergelegde grondrechten.

b) Doelstelling van algemeen belang en geschiktheid van de « PNR-gegevensverwerking » daarvoor

121. Wat betreft de vraag of het bij de PNR-richtlijn ingestelde systeem een doelstelling van algemeen belang nastreeft, blijkt uit de overwegingen 5, 6 en 15 ervan dat deze richtlijn tot doel heeft de interne veiligheid van de EU te garanderen en zodoende het leven en de veiligheid van personen te beschermen, en een juridisch kader te creëren dat garandeert dat wanneer PNR-gegevens door de bevoegde autoriteiten worden verwerkt, de grondrechten van de passagiers – en met name het recht op eerbiediging van het privéleven en het recht op bescherming van persoonsgegevens – in hoge mate worden beschermd.

122. Hiertoe bepaalt artikel 1, lid 2, van de PNR-richtlijn dat overeenkomstig deze richtlijn verzamelde PNR-gegevens uitsluitend mogen worden verwerkt als bedoeld in artikel 6, lid 2, onder *a)* tot en met *c)*, ervan om terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit te voorkomen, op te sporen, te onderzoeken en te vervolgen. Deze doelstellingen vormen duidelijk

doelstellingen van algemeen belang van de Unie die – zelfs zware – inmengingen in de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest gewaarborgde grondrechten kunnen rechtvaardigen [zie in die zin arrest van 8 april 2014, *Digital Rights Ireland e.a.*, C-293/12 en C-594/12, EU:C:2014:238, punt 42, en advies 1/15 (PNR-Overeenkomst EU-Canada) van 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punten 148 en 149].

123. Wat betreft de geschiktheid van het door de PNR-richtlijn ingestelde systeem om de beoogde doelstellingen te bereiken, moet worden geconstateerd dat de kans op ‘ vals negatieve ’ resultaten en het feit dat de bij deze richtlijn voorgeschreven geautomatiseerde verwerking, zoals in punt 106 van het onderhavige arrest is aangegeven, in 2018 en 2019 een vrij groot aantal ‘ vals-positieve ’ resultaten heeft opgeleverd, dit systeem minder geschikt kunnen maken. Toch is dit systeem daarom nog niet ongeschikt om de doelstelling van bestrijding van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit te helpen bereiken. Zoals uit het in punt 106 van dit arrest vermelde werkdocument van de Commissie blijkt, zijn dankzij de geautomatiseerde verwerking die op grond van deze richtlijn wordt uitgevoerd, immers al daadwerkelijk vliegtuigpassagiers geïdentificeerd die een risico vormden in termen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit.

124. Gelet op de foutenmarge die inherent is aan de geautomatiseerde verwerking van PNR-gegevens en met name op het vrij groot aantal ‘ vals-positieve ’ resultaten, hangt de geschiktheid van het bij de PNR-richtlijn ingestelde systeem bovendien voornamelijk af van de goede werking van de daaropvolgende controle – met niet-geautomatiseerde middelen – van de verwerkingsresultaten, wat volgens deze richtlijn een taak van de PIE is. De bepalingen die met het oog daarop in deze richtlijn zijn opgenomen, dragen dus bij aan de verwezenlijking van die doelstellingen ».

B.22.4.2. In verband met de noodzakelijkheid van de door de PNR-richtlijn veroorzaakte inmengingen herinnert het Hof van Justitie eraan dat « moet worden nagegaan of de uit de PNR-richtlijn resulterende inmenging tot het strikt noodzakelijke beperkt is en, in het bijzonder, of deze richtlijn duidelijke en nauwkeurige regels over de reikwijdte en de toepassing van de daarin bepaalde maatregelen bevat en of het systeem van deze richtlijn steeds beantwoordt aan objectieve criteria die een verband leggen tussen de PNR-gegevens, die nauw samenhangen met het reserveren en maken van vliegreizen, en de doelstellingen van deze richtlijn, namelijk het bestrijden van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit » (punt 125).

Het Hof van Justitie besluit dat het geen enkel element heeft opgemerkt dat de geldigheid van de PNR-richtlijn kan aantasten daar « een uitlegging van de PNR-richtlijn in het licht van de artikelen 7, 8 en 21 en artikel 52, lid 1, van het Handvest [garandeert] dat deze richtlijn in overeenstemming is met deze artikelen van het Handvest » (punt 228), waardoor de grenzen van het strikt noodzakelijke in acht zijn genomen, waarbij verschillende verduidelijkingen worden geformuleerd in verband met (1) de gegevens van de luchtreizigers bedoeld in de PNR-richtlijn (punten 126-140), (2) de doeleinden van de PNR-gegevensverwerking

(punten 141-152), (3) het verband tussen de PNR-gegevens en de doeleinden van de verwerking van die gegevens (punten 153-157), (4) de betrokken luchtreizigers en vluchten (punten 158-175), (5) de voorafgaande beoordeling van PNR-gegevens via geautomatiseerde verwerking (punten 176-213) en (6) het achteraf verstrekken en beoordelen van PNR-gegevens (punten 214-227).

B.22.5. Bij het onderzoek van het middel houdt het Hof rekening met die verduidelijkingen die het Hof van Justitie formuleert in verband met de uitlegging van de PNR-richtlijn.

Wat betreft de volgorde van het onderzoek van de grieven

B.23.1. Uit het onderzoek van het eerste middel en van de bestreden bepalingen blijkt dat de verzoekende partij meerdere aspecten van de wet van 25 december 2016 bekritiseert.

B.23.2. Bij zijn arrest nr. 135/2019 van 17 oktober 2019 heeft het Hof geoordeeld dat het middel niet gegrond is in zoverre het is gericht tegen de uitvoeringsmodaliteiten van de wet van 25 december 2016 (artikelen 3, § 2, en 7, § 3 – B.21 tot B.29) en tegen de begrippen « identiteitsdocumenten » en « reisdocumenten » (artikel 7, §§ 1 en 2 – B.30 tot B.33).

B.23.3. De grieven die nog moeten worden onderzocht, rekening houdend met het antwoord van het Hof van Justitie in zijn arrest van 21 juni 2022, zijn gericht tegen de volgende aspecten :

1. de beoogde gegevens (artikelen 4, 9°, en 9) (B.24-B.34);

2. het begrip « passagier » (artikel 4, 10°) (B.35-B.41);

3. de doeleinden van de PNR-gegevensverwerking (artikel 8) (B.42-B.56);

4. het beheer van de passagiersgegevensbank en de gegevensverwerking in het kader van de voorafgaande beoordeling van de passagiers en de gerichte opzoekingen (artikelen 12 tot 16 en 24 tot 27 en artikelen 50 en 51) (B.57-B.70);

5. de bewaartermijn van de PNR-gegevens (artikel 18) (B.71-B.75).

1. *De beoogde gegevens (artikelen 4, 9°, en 9)*

B.24. De verzoekende partij voert in de eerste plaats aan dat het zeer ruime toepassingsgebied met betrekking tot de passagiersgegevens die worden beoogd in de artikelen 4, 9°, en 9, van de wet van 25 december 2016 kennelijk onevenredig is ten aanzien van het nagestreefde doel. De verzoekende partij is van mening dat op zijn minst de categorie van gegevens die worden beoogd in artikel 9, § 1, 12°, van de bestreden wet, zou moeten worden begrensd.

Bovendien zouden de beoogde gegevens, volgens de verzoekende partij, gevoelige gegevens, zoals het lidmaatschap van een vakorganisatie, de persoonlijke affiniteit en de persoonlijke of professionele relaties, kunnen onthullen.

B.25.1. Overeenkomstig de beginselen waaraan wordt herinnerd in B.17 en B.18, moet een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven door middel van een verwerking van persoonsgegevens, te dezen door een toegang van overheidsdiensten tot en het gebruik van bepaalde persoonsgegevens via bijzondere technieken (EHRM, 26 maart 1987, *Leander t. Zweden*, ECLI:CE:ECHR:1987:0326JUD000924881, § 48; grote kamer, 4 mei 2000, *Rotaru t. Roemenië*, ECLI:CE:ECHR:2000:0504JUD002834195, § 46; HvJ, grote kamer, 8 april 2014, C-293/12, *Digital Rights Ireland Ltd*, en C-594/12, *Kärntner Landesregierung e.a.,* ECLI:EU:C:2014:238) berusten op een redelijke verantwoording en dient zij evenredig te zijn met de door de wetgever nagestreefde doelstellingen.

B.25.2. Wat de evenredigheid betreft, houden het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Hof van Justitie van de Europese Unie rekening met het al dan niet aanwezig zijn van de in B.19 vermelde materiële en procedurele waarborgen in de betrokken regeling.

Bij de beoordeling van de evenredigheid van maatregelen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, dient aldus rekening te worden gehouden met, onder meer, het geautomatiseerde karakter ervan, de gebruikte technieken, de accuraatheid, de pertinentie en

het al dan niet buitensporige karakter van de gegevens die worden verwerkt, het al dan niet voorhanden zijn van maatregelen die de duur van de bewaring van de gegevens beperken, het al dan niet voorhanden zijn van een systeem van onafhankelijk toezicht dat toelaat na te gaan of de bewaring van de gegevens nog langer is vereist, het al dan niet voorhanden zijn van afdoende controlerechten en rechtsmiddelen voor de betrokkenen, het al dan niet voorhanden zijn van waarborgen ter voorkoming van stigmatisering van de personen van wie de gegevens worden verwerkt, het onderscheidend karakter van de regeling en het al dan niet voorhanden zijn van waarborgen ter voorkoming van foutief gebruik en misbruik van de verwerkte persoonsgegevens door de overheidsdiensten (EHRM, grote kamer, 4 mei 2000, *Rotaru t. Roemenië*, ECLI:CE:ECHR:2000:0504JUD002834195, § 59; grote kamer, 4 december 2008, *S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*, ECLI:CE:ECHR:2008:1204JUD003056204, §§ 101-103, 119, 122 en 124; 18 april 2013, *M.K. t. Frankrijk*, ECLI:CE:ECHR:2013:0418JUD001952209, §§ 37 en 42-44; 18 september 2014, *Brunet t. Frankrijk*, ECLI:CE:ECHR:2014:0918JUD002101010, §§ 35-37; 12 januari 2016, *Szabó en Vissy t. Hongarije*, ECLI:CE:ECHR:2016:0112JUD003713814, § 68; HvJ, grote kamer, 8 april 2014, C-293/12, *Digital Rights Ireland Ltd*, ECLI:EU:C:2014:238, punten 56-66).

B.25.3. In zijn advies 1/15 van 26 juli 2017 heeft het Hof van Justitie eveneens eraan herinnerd dat een inmenging in het recht op bescherming van de persoonsgegevens tot het « strikt noodzakelijke » moet worden beperkt :

« 140. Wat de inachtneming van het evenredigheidsbeginsel betreft, vereist de bescherming van het grondrecht op eerbiediging van het privéleven op het niveau van de Unie - volgens vaste rechtspraak van het Hof - dat de uitzonderingen op de bescherming van de persoonsgegevens en de beperkingen ervan binnen de grenzen van het strikt noodzakelijke blijven (arresten van 16 december 2008, *Satakunnan Markkinapörssi en Satamedia*, C-73/07, EU:C:2008:727, punt 56; 8 april 2014, *Digital Rights Ireland e.a.*, C-293/12 en C-594/12, EU:C:2014:238, punten 51 en 52; 6 oktober 2015, *Schrems*, C-362/14, EU:C:2015:650, punt 92, en 21 december 2016, *Tele2 Sverige en Watson e.a.*, C-203/15 en C-698/15, EU:C:2016:970, punten 96 en 103).

141. De betrokken regeling die de inmenging bevat, voldoet slechts aan dit vereiste indien zij duidelijke en nauwkeurige regels over de reikwijdte en de toepassing van de betrokken maatregel bevat die minimale eisen opleggen, zodat degenen van wie de gegevens zijn doorgegeven over voldoende garanties beschikken dat hun persoonsgegevens doeltreffend worden beschermd tegen het risico van misbruik. Zij moet in het bijzonder aangeven in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden een maatregel die voorziet in de verwerking van dergelijke gegevens kan worden genomen, en aldus waarborgen dat de inmenging tot het strikt noodzakelijke wordt beperkt. De noodzaak om over dergelijke garanties te beschikken is des te groter wanneer de persoonsgegevens geautomatiseerd worden verwerkt. Deze overwegingen

gelden inzonderheid wanneer het gaat om de bescherming van een bijzondere categorie persoonsgegevens, te weten gevoelige gegevens (zie in die zin arresten van 8 april 2014, *Digital Rights Ireland e.a.*, C-293/12 en C-594/12, EU:C:2014:238, punten 54 en 55, en 21 december 2016, *Tele2 Sverige en Watson e.a.*, C-203/15 en C-698/15, EU:C:2016:970, punten 109 en 117; zie in die zin eveneens arrest EHRM, 4 december 2008, *S. en Marper tegen Verenigd Koninkrijk*, CE:ECHR:2008:1204JUD003056204, punt 103) ».

B.26.1. Artikel 4, 9°, van de wet van 25 december 2016 definieert de « PNR » als zijnde « het bestand met de reisgegevens van iedere passagier, dat de in artikel 9 bedoelde informatie bevat ». Zoals is vermeld in B.4.1, maakt artikel 9 van de wet van 25 december 2016 een onderscheid tussen, enerzijds, de voorafgaande gegevens van de check-in-status en het instappen (API-gegevens) zoals bedoeld in artikel 9, § 1, 18°, die exhaustief zijn opgesomd in artikel 9, § 2, van de wet van 25 december 2016, en, anderzijds, de reservatiegegevens (PNR-gegevens), die maximaal de 19 elementen bevatten die exhaustief zijn opgesomd in artikel 9, § 1, van de wet van 25 december 2016, waaronder de API-gegevens zoals bedoeld in artikel 9, § 1, 18°.

Het onderscheid tussen API-gegevens en PNR-gegevens wordt geëxpliciteerd in de in B.3 geciteerde parlementaire voorbereiding.

B.26.2.1. De parlementaire voorbereiding betreffende artikel 9 van de wet van 25 december 2016 zet uiteen :

« Artikel 9 bepaalt welke passagiersgegevens moeten worden doorgestuurd. Deze gegevens worden doorgestuurd via een opgelegd en eenvormig dataformaat per vervoersector en reisoperator, waarvoor gebruik wordt gemaakt van een internationaal aanvaarde norm (voor luchtvaartmaatschappijen is dit bijvoorbeeld het formaat PNRGOV, ontwikkeld door IATA/ICAO/WCO).

Artikel 9 maakt een onderscheid tussen, enerzijds, de in § 1 bedoelde reservatiegegevens en, anderzijds, de in § 2 vermelde check-in- en instapgegevens » (*Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, DOC 54-2069/001, pp. 20-21).

Dat onderscheid komt overeen met het onderscheid tussen de gegevens die worden beoogd door de API-richtlijn en die welke worden beoogd door de PNR-richtlijn.

B.26.2.2. De door de wet van 25 december 2016 georganiseerde doorgifte van passagiersgegevens houdt voor de vervoerders en reisoperatoren evenwel geen verplichting in om meer gegevens te verzamelen dan die waarover zij reeds beschikken :

« De vervoerders en reisoperatoren verzamelen en verwerken de gegevens van hun passagiers reeds voor commerciële doeleinden. De luchtvaartmaatschappijen bijvoorbeeld bewaren zowel op voorhand af te geven passagiersgegevens (API-gegevens) als PNR-gegevens, maar dit is niet algemeen. De API-gegevens zijn onder meer de gegevens die worden afgelezen van de ‘ *machine readable zone* ’ van het identiteitsdocument. Conform de EU-PNR-Richtlijn dienen de vervoerders en reisoperatoren enkel de data door te geven waarover ze reeds beschikken en dienen ze geen aanvullende gegevens te verzamelen of te bewaren van passagiers. Ze dienen evenmin passagiers te verplichten om nog meer gegevens aan hen te verstrekken dan thans het geval is » (*ibid.*, pp. 15-16).

De overwegingen 8 en 9 van de PNR-richtlijn geven in dat verband eveneens aan :

« (8) Luchtvaartmaatschappijen verzamelen en verwerken PNR-gegevens van hun passagiers reeds voor hun eigen commerciële doeleinden. Deze richtlijn mag niet voorschrijven dat de luchtvaartmaatschappijen ertoe worden verplicht aanvullende gegevens bij passagiers te verzamelen of deze te bewaren, en evenmin dat passagiers ertoe worden verplicht nog meer gegevens aan de luchtvaartmaatschappijen te verstrekken dan thans het geval is.

(9) Sommige luchtvaartmaatschappijen bewaren de API-gegevens die zij verzamelen als onderdeel van de PNR-gegevens, andere niet. Het gecombineerde gebruik van PNR- en API-gegevens biedt meerwaarde doordat het de lidstaten helpt bij de identiteitscontrole van personen, waardoor uit het oogpunt van rechtshandhaving dat resultaat aan waarde wint, en het risico wordt beperkt dat onschuldige personen het voorwerp uitmaken van controle en onderzoek. Daarom moet er beslist voor worden gezorgd dat luchtvaartmaatschappijen die API-gegevens verzamelen, deze doorgeven, ongeacht of zij API-gegevens bewaren door middel van andere technische middelen dan voor PNR-gegevens ».

B.27.1. Wat de API-gegevens betreft, bepaalt artikel 3, lid 2, van de API-richtlijn dat de informatie over de passagiers die de luchtvervoerders zullen vervoeren naar een aangewezen grensdoorlaatpost via welke die personen het grondgebied van een lidstaat binnenkomen, onder meer de volgende inlichtingen bevat :

« - het nummer en de aard van het gebruikte reisdocument,

- de nationaliteit,

- de volledige naam,

- de geboortedatum,

- de grensdoorlaatpost van binnenkomst op het grondgebied van de lidstaten,

- het vervoermiddel,

- het tijdstip van vertrek en van aankomst van het vervoermiddel,

- het totale aantal met dat vervoermiddel vervoerde passagiers,

- het eerste instappunt ».

B.27.2.1. Voorheen waren de luchtvervoerders reeds verplicht om de API-gegevens door te geven, overeenkomstig het koninklijk besluit van 11 december 2006, dat werd opgeheven bij artikel 10 van het koninklijk besluit van 18 juli 2017.

De parlementaire voorbereiding van de wet van 25 december 2016 bevestigt immers :

« Het [voorontwerp] van wet herneemt in hoofdzaak het regime dat voorzien wordt door het hierboven genoemd koninklijk besluit van 11 december 2006 betreffende de verplichting voor luchtvervoerders om passagiersgegevens door te geven. De door dit voorontwerp van wet voorziene lijst van de ‘ API ’-gegevens komt in hoofdzaak dus overeen met de lijst die door dit besluit is opgesteld.

Het toepassingsgebied van het voorontwerp van wet is echter groter dan het toepassingsgebied van de richtlijn 2004/82/EG, omdat de aan de vervoerders opgelegde verplichting tot alle transportsectoren wordt uitgebreid » (*ibid.*, p. 11).

B.27.2.2. Vóór de opheffing ervan bij het koninklijk besluit van 18 juli 2017, beoogde artikel 3, § 2, van het koninklijk besluit van 11 december 2006, als inlichtingen die door de luchtvaartmaatschappijen moesten worden doorgegeven :

« 1° het nummer en de aard van het gebruikte reisdocument;

2° de nationaliteit;

3° de volledige naam;

4° de geboortedatum;

5° de grensdoorlaatpost van binnenkomst op het Belgisch grondgebied;

6° het vluchtnummer;

7° het tijdstip van vertrek en van aankomst van de vlucht;

8° het totale aantal vervoerde passagiers;

9° het eerste instappunt ».

Die lijst van inlichtingen was dus een overname van de minimale lijst waarin artikel 3, lid 2, van de API-richtlijn voorziet.

B.28.1. Wat de PNR-gegevens betreft, geeft overweging 15 van de PNR-richtlijn aan :

« Een lijst van de PNR-gegevens die door een PIE worden verkregen, dient zo te worden opgesteld dat wordt tegemoetgekomen aan de legitieme behoeften van de overheid in verband met het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit, en dat aldus de interne veiligheid van de EU wordt bevorderd, en dient anderzijds de bescherming van de grondrechten, en met name het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en op bescherming van persoonsgegevens, te waarborgen. Daartoe moeten hoge normen worden toegepast in overeenstemming met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (het ' Handvest '), het Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (' Verdrag nr. 108 ') en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (' EVRM '). Dergelijke lijst mag niet uitgaan van ras of etnische oorsprong, godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging, politieke of andere opvattingen, vakbondslidmaatschap, gezondheid, seksleven of seksuele geaardheid. De PNR-gegevens dienen uitsluitend details over de reserveringen en de reisroutes van de passagier te bevatten die de bevoegde instanties in staat stellen te bepalen welke vliegtuigpassagiers een risico voor de interne veiligheid vormen ».

B.28.2. Overeenkomstig artikel 3, punt 5, van de PNR-richtlijn wordt onder de « *Passenger Name Record* » of « PNR » verstaan « een bestand met de reisgegevens van iedere passagier, dat informatie bevat die de boekende en de deelnemende luchtvaartmaatschappijen nodig hebben om reserveringen te kunnen verwerken en controleren bij elke reis die door of namens iemand wordt geboekt; dit bestand kan zich bevinden in een reserveringssysteem, een vertrekcontrolesysteem dat wordt gebruikt bij het inchecken van passagiers op vluchten, of een soortgelijk systeem dat dezelfde functies vervult ».

Artikel 4, 9°, van de wet van 25 december 2016 neemt in vrijwel identieke bewoordingen die definitie van het « PNR-bestand » over.

B.28.3.1. Bijlage I van de PNR-richtlijn, met als opschrift « PNR-gegevens verzameld door luchtvaartmaatschappijen », bepaalt :

« 1. PNR-bestandslocatie

2. Datum van reservering/afgifte van het biljet

3. Geplande reisdatum (-data)

4. Naam/namen

5. Adres en contactgegevens (telefoonnummer, e-mailadres)

6. Alle betalingsinformatie, met inbegrip van het factuuradres

7. Volledige reisroute voor dit specifieke PNR

8. Informatie betreffende reizigers die gebruikmaken van een loyaliteitsprogramma voor frequent reizen

9. Reisbureau/reisagent

10. Reisstatus van de passagier, met inbegrip van bevestigingen, check-in-status en ‘ *no-show* ’ of ‘ *go-show* ’-informatie

11. Opgesplitste/opgedeelde PNR-informatie

12. Algemene opmerkingen (met inbegrip van alle beschikbare informatie over niet-begeleide minderjarigen jonger dan 18 jaar, zoals naam en geslacht van de minderjarige, leeftijd, talen die de minderjarige spreekt, naam en contactgegevens van de persoon die de minderjarige begeleidt naar het vertrek en de aard van de relatie van deze persoon met de minderjarige, naam en contactgegevens van de persoon die de minderjarige afhaalt bij aankomst en de aard van de relatie van deze persoon met de minderjarige, functionaris voor vertrek en aankomst)

13. Informatie uit de biljetuitgifte (‘ *ticketing field* ’-informatie), waaronder het biljetnummer, de uitgiftedatum van het reisbiljet, biljetten voor enkele reizen en geautomatiseerde prijsnotering van reisbiljetten

14. Zitplaatsinformatie, waaronder het zitplaatsnummer

15. Informatie over gemeenschappelijke vluchtnummers

16. Alle bagage-informatie

17. Aantal en namen van de andere reizigers in het PNR

18. Alle verzamelde API-gegevens (*Advance Passenger Information*) (onder meer soort, nummer, land van afgifte en geldigheidsdatum van een identiteitsdocument, nationaliteit, familienaam, voornaam, geslacht, geboortedatum, luchtvaartmaatschappij, vluchtnummer, datum van vertrek, datum van aankomst, luchthaven van vertrek, luchthaven van aankomst, tijdstip van vertrek, tijdstip van aankomst)

19. Alle vroegere wijzigingen in de onder de punten 1 tot en met 18 genoemde PNR-gegevens ».

B.28.3.2. Rubriek 18 van bijlage I van de PNR-richtlijn breidt dus het begrip API-gegevens, zoals bedoeld in artikel 3, lid 2, van de API-richtlijn, uit.

B.29.1.1. Wat de reservatiegegevens betreft, beoogt artikel 9, § 1, van de wet van 25 december 2016 maximaal als PNR-gegevens :

« Wat de reservatiegegevens betreft, bevatten de passagiersgegevens maximaal :

1° de PNR-bestandslocatiecode;

2° de datum van reservering en afgifte van het biljet;

3° de geplande reisdata;

4° de namen, voornamen en geboortedatum;

5° het adres en de contactgegevens (telefoonnummer, e-mailadres);

6° de betalingsinformatie, met inbegrip van het factureringsadres;

7° de volledige reisroute voor de betrokken passagier;

8° de informatie over de ‘ geregistreerde reizigers ’, met name de reizigers die gebruikmaken van een loyauteitsprogramma voor frequent reizen;

9° het reisbureau of de reisagent;

10° de status van de reiziger, met inbegrip van de bevestigingen, *check-in*-status, *no-show*- of *go-show*-informatie;

11° de aanwijzingen over de opgesplitste of opgedeelde PNR-informatie;

12° de algemene opmerkingen, met inbegrip van alle beschikbare informatie over de niet-begeleide minderjarigen onder 18 jaar, zoals de naam en het geslacht van de minderjarige, zijn leeftijd, de taal/talen die hij spreekt, de naam en de contactgegevens van de voogd die de minderjarige begeleidt bij het vertrek en de aard van zijn relatie met de minderjarige, de naam en de contactgegevens van de voogd aanwezig bij de aankomst en de aard van zijn relatie met de minderjarige, de ambtenaar die bij het vertrek en de aankomst aanwezig is;

13° de informatie betreffende de biljetuitgifte, waaronder het biljetnummer, de uitgiftedatum, de biljetten voor enkele reizen en de geautomatiseerde prijsnotering van de biljetten;

14° het zitplaatsnummer en andere informatie over de zitplaats;

15° de informatie over gezamenlijke vluchtnummers;

16° alle bagage-informatie;

17° het aantal en de namen van de andere reizigers in het PNR;

18° alle voorafgaande passagiersgegevens (API-gegevens) die werden verzameld en worden opgesomd in § 2;

19. Alle vroegere wijzigingen in de onder de punten 1 tot en met 18 opgesomde gegevens ».

B.29.1.2. De PNR-gegevens bedoeld in artikel 9, § 1, van de wet van 25 december 2016 zijn dus een overname van de gegevens bedoeld in bijlage I van de PNR-richtlijn.

B.29.2.1. Wat de voorafgaande gegevens van de *check-in*-status en het instappen betreft, beoogt artikel 9, § 2, van de wet van 25 december 2016 als zijnde de API-gegevens :

« Wat de gegevens van de check-in-status en het instappen betreft, zijn de voorafgaande gegevens bedoeld in § 1, 18°, de volgende :

1° soort reisdocument;

2° nummer van het document;

3° nationaliteit;

4° land van afgifte van het document;

5° vervaldatum van het document;

6° familienaam, voornaam, geslacht, geboortedatum;

7° vervoerder / reisoperator;

8° nummer van het vervoer;

9° datum van vertrek, datum van aankomst;

10° plaats van vertrek, plaats van aankomst;

11° tijdstip van vertrek, tijdstip van aankomst;

12° totaal aantal vervoerde personen;

13° zitplaatsnummer;

14° PNR-bestandslocatiecode;

15° aantal, gewicht en identificatie van de bagagestukken;

16° grensdoorlaatpost van binnenkomst op het nationaal grondgebied ».

B.29.2.2. De API-gegevens bedoeld in artikel 9, § 2, van de wet van 25 december 2016 nemen hoofdzakelijk de gegevens bedoeld in punt 18 van bijlage I van de PNR-richtlijn over, en zijn dus ruimer dan de gegevens die werden beoogd door artikel 3, lid 2, van de API-richtlijn.

B.30.1. Bij zijn voormelde arrest van 21 juni 2022 in zake *Ligue des droits humains t. Ministerraad* heeft het Hof van Justitie, in antwoord op de prejudiciële vragen van het Hof over de geldigheid van de PNR-richtlijn, in verband met de gegevens van de luchtreizigers bedoeld in de PNR-richtlijn (punten 126-140), inleidend, herinnerd aan overweging 15 van de PNR-richtlijn en aan het feit dat artikel 13, lid 4, eerste zin, van de PNR-richtlijn verbiedt « dat uit de verwerking van PNR-gegevens ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging, vakbondslidmaatschap, gezondheid of seksuele geaardheid van de betrokkene blijkt », om aan te nemen dat « de in bijlage I bij de PNR-richtlijn genoemde gegevens die worden verzameld en meegedeeld, [...] dus rechtstreeks verband [moeten] houden met de betrokken vlucht en passagier en [...] zodanig [moeten] worden beperkt dat uitsluitend wordt tegemoetgekomen aan legitieme behoeften van de overheid op het gebied van het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit, en dat gevoelige gegevens worden uitgesloten » (punt 128).

Het Hof van Justitie is van oordeel dat de rubrieken 1 tot 4, 7, 9, 11, 15, 17 en 19 van bijlage I van de PNR-richtlijn voldoen aan die vereisten, alsook aan die van duidelijkheid en nauwkeurigheid, aangezien het gemakkelijk te identificeren en duidelijk afgebakende informatie betreft die rechtstreeks verband houdt met de betrokken vlucht en passagier, en dat hetzelfde geldt, ondanks de open formulering ervan, voor de rubrieken 10, 13, 14 en 16 (punt 129).

B.30.2. Het Hof van Justitie acht het daarentegen nodig om de volgende verduidelijkingen te geven wat de uitlegging van de rubrieken 5, 6, 8, 12 en 18 betreft :

« 131. Rubriek 5, ‘ Adres en contactgegevens (telefoonnummer, e-mailadres) ’, geeft niet uitdrukkelijk aan of enkel het adres en de contactgegevens van de vliegtuigpassagier worden bedoeld of ook het adres en de contactgegevens van derden die de vlucht voor hem hebben gereserveerd, derden bij wie hij kan worden bereikt of derden die moeten worden ingelicht in geval van nood. Gelet op de vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid kan deze rubriek echter, zoals de advocaat-generaal in punt 162 van zijn conclusie in wezen heeft aangegeven, niet aldus worden uitgelegd dat het impliciet is toegestaan om ook persoonsgegevens van deze derden te verzamelen en door te geven. Zij moet dus in die zin worden uitgelegd dat het enkel gaat om het postadres en de contactgegevens (telefoonnummer en e-mailadres) van de passagier op naam van wie de vlucht is gereserveerd.

132. Rubriek 6, ‘ Alle betalingsinformatie, met inbegrip van het factuuradres ’, moet ten behoeve van de vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid aldus worden uitgelegd dat het enkel gaat om informatie over de betalingswijzen en de facturatie van het vliegticket, niet om andere informatie die geen rechtstreeks verband houdt met de vlucht [zie naar analogie advies 1/15 (PNR-Overeenkomst EU-Canada) van 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punt 159].

133. Rubriek 8, ‘ Informatie betreffende reizigers die gebruikmaken van een loyaliteitsprogramma voor frequent reizen ’, moet, zoals de advocaat-generaal in punt 164 van zijn conclusie heeft aangegeven, aldus worden uitgelegd dat het enkel gaat om de status die een passagier heeft in een frequent-flyerprogramma van een bepaalde (groep) luchtvaartmaatschappij(en) en om het nummer waarmee hij als ‘ frequent flyer ’ wordt geïdentificeerd. Met rubriek 8 kan dus geen informatie worden verzameld over de transacties waardoor die status is verkregen.

134. Rubriek 12 betreft algemene opmerkingen (met inbegrip van alle beschikbare informatie over niet-begeleide minderjarigen jonger dan 18 jaar, zoals naam en geslacht van de minderjarige, leeftijd, talen die de minderjarige spreekt, naam en contactgegevens van de persoon die de minderjarige begeleidt naar het vertrek en de aard van de relatie van deze persoon met de minderjarige, naam en contactgegevens van de persoon die de minderjarige afhaalt bij aankomst en de aard van de relatie van deze persoon met de minderjarige, functionaris voor vertrek en aankomst).

135. Hierbij zij er meteen op gewezen dat de woorden ‘ algemene opmerkingen ’ niet voldoen aan de vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid, omdat zij op zichzelf genomen geenszins de aard en omvang beperken van de informatie die krachtens rubriek 12 kan worden verzameld en meegedeeld aan een PIE [zie in die zin advies 1/15 (PNR-Overeenkomst EU-Canada) van 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punt 160]. De opsomming tussen haakjes voldoet daarentegen wel aan deze vereisten.

136. Teneinde rubriek 12 overeenkomstig de in punt 86 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak de uitlegging te geven die ervoor zorgt dat zij in overeenstemming is met de vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid en meer algemeen met de artikelen 7 en 8 en artikel 52, lid 1, van het Handvest, moet bijgevolg worden geoordeeld dat enkel de gegevens die in deze rubriek uitdrukkelijk worden genoemd, mogen worden verzameld en verstrekt, te weten de naam en het geslacht van de minderjarige vliegtuigpassagier, zijn leeftijd, de taal of talen die hij spreekt, de naam en contactgegevens van de persoon die hem begeleidt naar het vertrek en de aard van de relatie van deze persoon met de minderjarige, de naam en contactgegevens van de persoon die de minderjarige afhaalt bij aankomst en de aard van de relatie van deze persoon met de minderjarige, en de functionaris voor vertrek en aankomst.

137. Tot slot is er rubriek 18, ‘ Alle verzamelde API-gegevens (Advance Passenger Information) (onder meer soort, nummer, land van afgifte en geldigheidsdatum van een identiteitsdocument, nationaliteit, familienaam, voornaam, geslacht, geboortedatum, luchtvaartmaatschappij, vluchtnummer, datum van vertrek, datum van aankomst, luchthaven van vertrek, luchthaven van aankomst, tijdstip van vertrek, tijdstip van aankomst) ’.

138. Zoals de advocaat-generaal in de punten 156 tot en met 160 van zijn conclusie in wezen heeft aangegeven, blijkt uit rubriek 18, gelezen in samenhang met de overwegingen 4 en 9 van de PNR-richtlijn, dat de daarin bedoelde inlichtingen uitsluitend de API-gegevens zijn die in die rubriek en in artikel 3, lid 2, van de API-richtlijn worden genoemd.

139. Rubriek 18 kan dan ook, voor zover zij aldus begrepen wordt dat zij uitsluitend de daarin en de in artikel 3, lid 2, van de API-richtlijn uitdrukkelijk bedoelde inlichtingen omvat, geacht worden aan de vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid te voldoen [zie naar analogie advies 1/15 (PNR-Overeenkomst EU-Canada) van 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punt 161].

140. Bijgevolg moet worden geconstateerd dat bijlage I bij de PNR-richtlijn, indien die wordt uitgelegd in overeenstemming met hetgeen met name in de punten 130 tot en met 139 van het onderhavige arrest is overwogen, in haar geheel voldoende duidelijk en nauwkeurig is en dus de omvang afbakent van de inmenging in de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest gewaarborgde grondrechten ».

B.31.1. Zoals is vermeld in B.3, heeft de wet van 25 december 2016 tot doel de openbare veiligheid te verzekeren door een doorgifte van passagiersgegevens en het gebruik van die gegevens in te voeren in het kader van de strijd tegen terroristische misdrijven en zware grensoverschrijdende criminaliteit.

Die doelstellingen vormen doelstellingen van algemeen belang die inmengingen kunnen verantwoorden in het recht op eerbiediging van het privéleven en in het recht op bescherming van persoonsgegevens (HvJ, grote kamer, 8 april 2014, C-293/12, *Digital Rights Ireland Ltd*, ECLI:EU:C:2014:238, punt 42). Het Hof van Justitie heeft overigens bevestigd dat die doelstellingen van algemeen belang de doorgifte en verwerking van persoonsgegevens van passagiers konden rechtvaardigen (HvJ, grote kamer, 26 juli 2017, advies 1/15, ECLI:EU:C:2017:592, punten 148 en 149; HvJ, grote kamer, 21 juni 2022, C-817/19, *Ligue des droits humains t. Ministerraad*, ECLI:EU:C:2022:491, punt 122).

B.31.2. Het verzamelen van de door de wet van 25 december 2016 beoogde passagiersgegevens gaat gepaard met waarborgen wat de inhoud van die gegevens betreft.

B.31.3. In de eerste plaats zijn die gegevens, zoals is vermeld in B.4.1, exhaustief vastgelegd bij artikel 9 van de wet van 25 december 2016.

Die gegevens zijn inlichtingen die rechtstreeks verband houden met de reis die aanleiding geeft tot het vervoer dat binnen het toepassingsgebied van de wet van 25 december 2016 valt. Zoals is vermeld in B.26.2.2, gaat het om gegevens waarover de vervoerders en reisoperatoren in principe reeds beschikken. Overigens stemmen die gegevens overeen met bijlage I van de richtsnoeren van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) (HvJ, grote kamer, 26 juli 2017, advies 1/15, ECLI:EU:2017:592, punt 156). Die gegevens zijn bijgevolg pertinent gezien de doelstellingen die door de wet van 25 december 2016 worden nagestreefd.

B.31.4.1. Overigens bepalen de artikelen 10 en 11 van de wet van 25 december 2016, die niet worden bestreden :

« Art. 10. De passagiersgegevens mogen geen betrekking hebben op de raciale of etnische oorsprong van een persoon, zijn religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, zijn politieke opvattingen, zijn vakbondslidmaatschap, zijn gezondheidstoestand of zijn seksleven of seksuele geaardheid.

Art. 11. Wanneer de door de vervoerders en de reisoperatoren doorgegeven passagiersgegevens andere gegevens bevatten dan de in artikel 9 opgesomde gegevens of gegevens bevatten die in artikel 10 zijn opgesomd, verwijdert de PIE deze aanvullende gegevens definitief bij hun ontvangst ».

B.31.4.2. De parlementaire voorbereiding van de wet van 25 december 2016 bevestigt in dat verband :

« De passagiersgegevens mogen bovendien in geen geval betrekking hebben op de raciale of etnische afkomst, de godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging, de politieke opvattingen, het lidmaatschap van een vakvereniging, de gezondheid, het seksuele leven of de seksuele geaardheid van de betrokkene. De gegevens moeten daarentegen gedetailleerde informatie over de reservering en de reisroute van de passagier bevatten, die de bevoegde instanties in staat stellen te bepalen welke passagiers een risico kunnen vormen voor de veiligheid.

[...]

De lijsten van passagiersgegevens zijn beperkt tot wat strikt noodzakelijk is om tegemoet te komen aan de legitieme behoeften van de bevoegde diensten in kader van de in de wet bepaalde doelen. Andere gegevens dan die omschreven in artikel 9 of 10 van deze wet, worden

niet verzameld en onmiddellijk verwijderd » (*Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, DOC 54-2069/001, p. 21).

B.31.5. Die bepalingen waarborgen aldus dat gevoelige gegevens niet kunnen worden verzameld of bewaard als « passagiersgegevens » bedoeld in de wet van 25 december 2016 (artikel 10). De gegevens die verder zouden gaan dan die welke exhaustief zijn opgesomd in artikel 9 of die welke gevoelige gegevens zouden bevatten, worden door de PIE verwijderd (artikel 11).

Die waarborg, wat de gevoelige gegevens betreft, sluit aldus aan op die welke het Hof van Justitie heeft onderstreept in zijn voormelde arrest in zake *Ligue des droits humains t. Ministerraad* van 21 juni 2022 in verband met overweging 15 en artikel 13, lid 4, eerste zin, van de PNR-richtlijn (punt 128), zoals het dat reeds had onderstreept in zijn voormelde advies nr. 1/15 van 26 juli 2017 (punt 167).

De omstandigheid dat dergelijke gegevens, wanneer zij worden gecombineerd, gevoelige informatie zouden kunnen onthullen, leidt niet tot een andere conclusie, daar een dergelijke operatie een verwerking achteraf zou veronderstellen van de gegevens die zijn opgesomd in artikel 9 van de wet van 25 december 2016, die niet zou overeenstemmen met de doelstellingen en doeleinden van de wet van 25 december 2016.

B.32.1. Zoals is vermeld in B.29, stemmen de PNR-gegevens bedoeld in artikel 9, § 1, van de wet van 25 december 2016 overeen met de gegevens bedoeld in bijlage I van de PNR-richtlijn, en de API-gegevens bedoeld in artikel 9, § 2, van de wet van 25 december 2016 nemen, in hoofdzaak, de gegevens over die worden bedoeld in rubriek 18 van bijlage I van de PNR-richtlijn.

B.32.2. Thans moet worden nagegaan of die inmengingen voldoende nauwkeurig, evenredig en tot het « strikt noodzakelijke » beperkt zijn om de doelstellingen te bereiken die worden nagestreefd met de wet van 25 december 2016, rekening houdend met het voormelde arrest van het Hof van Justitie in zake *Ligue des droits humains t. Ministerraad* van 21 juni 2022, waaraan wordt herinnerd in B.30.

B.33.1. Uit het voormelde arrest van het Hof van Justitie blijkt dat de PNR-gegevens « rechtstreeks verband [moeten] houden met de betrokken vlucht en passagier en [...] zodanig [moeten] worden beperkt dat uitsluitend wordt tegemoetgekomen aan legitieme behoeften van de overheid op het gebied van het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit, en dat gevoelige gegevens worden uitgesloten » (punt 128). Die overwegingen kunnen worden toegepast op de andere vervoermiddelen die worden beoogd door het PNR-systeem.

Analoog met wat het Hof van Justitie heeft geoordeeld in verband met de PNR-richtlijn (punt 129), stelt het Hof vast dat de gegevens bedoeld in artikel 9, § 1, 1° tot 4°, 7°, 9°, 11°, 15°, 17° en 19°, van de wet van 25 december 2016 voldoen aan die vereisten, alsook aan die van duidelijkheid en nauwkeurigheid, aangezien het gemakkelijk te identificeren en duidelijk afgebakende informatie betreft die rechtstreeks verband houdt met de uitgevoerde vlucht en betrokken passagier, en hetzelfde geldt, ondanks de open formulering ervan, voor de gegevens bedoeld in artikel 9, § 1, 10°, 13°, 14° en 16°, van dezelfde wet.

B.33.2. Wat betreft artikel 9, § 1, 5°, van de wet van 25 december 2016, dat « het adres en de contactgegevens (telefoonnummer, e-mailadres) » beoogt, dienen die termen, analoog met wat het Hof van Justitie heeft geoordeeld in verband met rubriek 5 van de PNR-richtlijn (punt 131), zo te worden uitgelegd dat zij alleen het adres en de contactgegevens, namelijk het telefoonnummer en het e-mailadres, van de passagier op naam van wie de reservatie is gebeurd, beogen. Aldus kunnen die termen niet zo worden geïnterpreteerd dat zij, impliciet, ook het verzamelen en doorgeven van persoonsgegevens van derden toelaten.

B.33.3. Wat betreft artikel 9, § 1, 6°, van de wet van 25 december 2016, dat « de betalingsinformatie, met inbegrip van het factureringsadres » beoogt, dienen, teneinde tegemoet te komen aan de vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid, die termen, analoog met wat het Hof van Justitie heeft geoordeeld in verband met rubriek 6 van de PNR-richtlijn (punt 132), zo te worden uitgelegd dat zij alleen de informatie beogen over de betalingswijzen en de facturatie van het vliegticket of van het vervoerbewijs, met uitsluiting van alle andere informatie die geen rechtstreeks verband houdt met de vlucht of het traject.

B.33.4. Wat betreft artikel 9, § 1, 8°, van de wet van 25 december 2016, dat « de informatie over de ‘ geregistreerde reizigers ’, met name de reizigers die gebruikmaken van een loyauteitsprogramma voor frequent reizen » beoogt, dienen die termen, analoog met wat het Hof heeft geoordeeld in verband met rubriek 8 van de PNR-richtlijn (punt 133), zo te worden uitgelegd dat zij uitsluitend de gegevens beogen met betrekking tot de status die een passagier heeft in een *frequent flyer*-programma van een bepaalde (groep) luchtvaartmaatschappij(en), of in een ander getrouwheidssysteem voor frequente reizigers, alsook het nummer waarmee hij als « *frequent flyer* » of begunstigde van een ander getrouwheidssysteem wordt geïdentificeerd. Zo geïnterpreteerd laten die termen dus niet toe dat informatie wordt verzameld met betrekking tot de transacties waardoor die status is verkregen.

B.33.5. Wat betreft artikel 9, § 1, 12°, van de wet van 25 december 2016, dat « de algemene opmerkingen, met inbegrip van alle beschikbare informatie over de niet-begeleide minderjarigen onder 18 jaar, zoals de naam en het geslacht van de minderjarige, zijn leeftijd, de taal/talen die hij spreekt, de naam en de contactgegevens van de voogd die de minderjarige begeleidt bij het vertrek en de aard van zijn relatie met de minderjarige, de naam en de contactgegevens van de voogd aanwezig bij de aankomst en de aard van zijn relatie met de minderjarige, de ambtenaar die bij het vertrek en de aankomst aanwezig is » beoogt, dienen die termen, analoog met wat het Hof heeft geoordeeld in verband met rubriek 12 van de PNR-richtlijn (punten 134-136), zo te worden geïnterpreteerd dat het enkel is toegestaan die gegevens te verzamelen en mede te delen die uitdrukkelijk in die bepaling worden opgesomd, namelijk de naam en het geslacht van de minderjarige vliegtuigpassagier of reiziger, zijn leeftijd, de gesproken taal of talen, de naam en de contactgegevens van de persoon die de minderjarige begeleidt naar het vertrek en de aard van de relatie van die persoon met de minderjarige, de naam en contactgegevens van de persoon die de minderjarige afhaalt bij aankomst en de aard van de relatie van die persoon met de minderjarige, en de ambtenaar die bij het vertrek en de aankomst aanwezig is.

Zo uitgelegd dat het op exhaustieve wijze een lijst van gegevens vaststelt, voldoet artikel 9, § 1, 12°, van de wet van 25 december 2016 aan de vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid.

B.33.6.1. Artikel 9, § 1, 18°, van de wet van 25 december 2016 beoogt « alle voorafgaande passagiersgegevens (API-gegevens) die werden verzameld en worden opgesomd in § 2 »,

namelijk : soort reisdocument (1°), nummer van het document (2°), nationaliteit (3°), land van afgifte van het document (4°), vervaldatum van het document (5°), familienaam, voornaam, geslacht, geboortedatum (6°), vervoerder/reisoperator (7°), nummer van het vervoer (8°), datum van vertrek, datum van aankomst (9°), plaats van vertrek, plaats van aankomst (10°), tijdstip van vertrek, tijdstip van aankomst (11°), totaal aantal vervoerde personen (12°), zitplaatsnummer (13°), PNR-bestandslocatiecode (14°), aantal, gewicht en identificatie van de bagagestukken (15°) en grensdoorlaatpost van binnenkomst op het nationaal grondgebied (16°).

Wat betreft rubriek 18 van de PNR-richtlijn heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat, op voorwaarde dat zij aldus wordt begrepen dat zij uitsluitend de daarin en de in artikel 3, lid 2, van de API-richtlijn uitdrukkelijk bedoelde inlichtingen omvat, die rubriek kan worden geacht aan de vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid te voldoen (punten 137-139).

B.33.6.2. In dat verband stelt het Hof vast dat, in tegenstelling tot rubriek 18 van de PNR-richtlijn, artikel 9, § 1, 18°, van de wet van 25 december 2016 verwijst naar een lijst van gegevens die exhaustief worden opgesomd in artikel 9, § 2, van dezelfde wet, zodat die bepalingen voldoen aan de vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid.

B.33.6.3. Ten aanzien van de omvang van de API-gegevens bedoeld in artikel 9, § 2, van de wet van 25 december 2016 nemen die gegevens, in hoofdzaak, zoals in B.29 is vermeld, de gegevens over die worden bedoeld in rubriek 18 van bijlage I van de PNR-richtlijn.

Aldus stemmen de in artikel 9, § 2, 1° tot 11°, van de wet van 25 december 2016 beoogde gegevens volkomen overeen met de gegevens die uitdrukkelijk worden opgesomd in de voormelde rubriek 18.

De gegevens bedoeld in artikel 9, § 2, 12°, 14° en 16°, van de wet van 25 december 2016 stemmen bovendien volkomen overeen met de gegevens die uitdrukkelijk worden opgesomd in artikel 3, lid 2, van de API-richtlijn.

B.33.6.4. Hieruit vloeit voort dat alleen de API-gegevens bedoeld in artikel 9, § 2, 13° en 15°, van de wet van 25 december 2016, namelijk het zitplaatsnummer (13°) en het aantal, het gewicht en de identificatie van de bagagestukken (15°) niet uitdrukkelijk overeenstemmen met

de inlichtingen die worden beoogd in rubriek 18 van bijlage I van de PNR-richtlijn, alsook in artikel 3, lid 2, van de API-richtlijn.

Op grond van de voorgaande vaststelling kan evenwel niet ervan worden uitgegaan dat die gegevens onvoldoende duidelijk en nauwkeurig zouden zijn, noch dat zij de grens van het « strikt noodzakelijke » zouden overschrijden om de doelstellingen te bereiken die worden nagestreefd met de wet van 25 december 2016.

Immers, zoals is aangegeven in B.3.2, zijn de API-gegevens de gegevens die worden doorgegeven in het kader van de check-in en het instappen, en die minder snel beschikbaar zijn dan de PNR-gegevens. Dergelijke gegevens zijn, zoals advocaat-generaal Pitruzzella onderstreept in zijn conclusies voorgelegd op 27 januari 2022 in de zaak C-817/19, « door de luchtvaartmaatschappijen [...] verzameld in het kader van hun normale bedrijfsvoering » (ECLI:EU:C:2022:65, punt 160), en zulks geldt in voorkomend geval ook voor de andere vervoerders. Alleen indien de gegevens worden verzameld door de vervoerders in het kader van hun normale bedrijfsvoering vallen zij onder de API-gegevens bedoeld in artikel 9, § 1, 18°, van de wet van 25 december 2016, daar, zoals is vermeld in B.26.2.2, de voormelde wet geen extra verplichting tot het verzamelen van de gegevens invoert.

De PNR-gegevens die zijn vermeld in artikel 9, § 1, 14° en 16°, beogen reeds, respectievelijk, – zoals de rubrieken 14 en 16 van de PNR-richtlijn – « het zitplaatsnummer en andere informatie over de zitplaats » en « alle bagage-informatie », en dergelijke gegevens worden, zoals is vermeld in B.33.1, geacht te voldoen aan de vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid en vertonen een rechtstreeks verband met de uitgevoerde vlucht of het gevolgde traject, en met de te dezen nagestreefde doelstellingen. Artikel 9, § 1, 19°, beoogt eveneens, onder de PNR-gegevens, « alle vroegere wijzigingen van de onder 1° tot 18° opgesomde gegevens », met inbegrip van de eventuele wijzigingen betreffende de zitplaats of de bagage. De gegevens betreffende de zitplaats en de bagage, bedoeld in artikel 9, § 2, 13° en 15°, zijn bijgevolg reeds opgenomen in de gegevens bedoeld in artikel 9, § 1, 14° en 16°.

Doordat artikel 9, § 2, 13° en 15°, van de wet van 25 december 2016, onder de API-gegevens, namelijk de gegevens die worden verzameld in het stadium van de check-in en het instappen, uitdrukkelijk de inlichtingen betreffende de zitplaatsen en de bagage beoogt, creëert

het derhalve geen extra gegevens ten opzichte van de lijst van de gegevens die moeten worden verzameld krachtens artikel 9, § 1, 14° en 16°, en beantwoordt het aldus aan de vereisten van duidelijkheid, nauwkeurigheid en evenredigheid.

B.34. Onder voorbehoud van de interpretaties vermeld in B.33.2 tot B.33.5, is het middel, in zoverre het is gericht tegen de artikelen 4, 9°, en 9, van de wet van 25 december 2016, niet gegrond.

2. *Het begrip « passagier » (artikel 4, 10°)*

B.35. De verzoekende partij bekritiseert het ruime karakter van het begrip « passagier », dat leidt tot een systematische, niet-doelgerichte, geautomatiseerde verwerking van de gegevens van alle passagiers.

B.36.1. Artikel 4, 10°, van de bestreden wet definieert de « passagier » als « iedere persoon, met inbegrip van de transferpassagiers en transitpassagiers en met uitsluiting van de bemanningsleden, die wordt vervoerd of moet worden vervoerd door een vervoerder, met de toestemming van deze laatste, wat zich vertaalt door de inschrijving van deze persoon op de passagierslijst ».

Dat artikel neemt de inhoud over van artikel 3, punt 4, van de PNR-richtlijn, dat de « passagier » ook definieert als « iedere persoon, met inbegrip van de transferpassagiers en transitpassagiers en met uitsluiting van de bemanningsleden, die met toestemming van de luchtvaartmaatschappij in een luchtvaartuig wordt vervoerd of zal worden vervoerd, en waarbij die toestemming blijkt uit de vermelding van die persoon op de passagierslijst ».

B.36.2. De definitie van « passagier » heeft tot gevolg dat het verzamelen, het doorgeven en het verwerken van de PNR-gegevens van die « passagiers » algemene en ongedifferentieerde verplichtingen vormen, die van toepassing zijn op elke persoon die wordt vervoerd of moet worden vervoerd en die op de passagierslijst is ingeschreven.

De verplichtingen die de wet van 25 december 2016 oplegt, zijn aldus van toepassing los van het bestaan van ernstige redenen om te geloven dat de betrokken personen een misdrijf

hebben gepleegd of op het punt staan een misdrijf te plegen, of aan een misdrijf schuldig zijn bevonden.

De wet van 25 december 2016 voert het algemeen en ongedifferentieerd verzamelen, doorgeven en gebruiken in van de PNR-gegevens voor alle passagiers die reizen met een luchtvaartuig, los van het overschrijden van de buitengrenzen van de Unie, en die gegevensverzameling is uitgebreid tot het vervoer per trein of per bus bij de koninklijke besluiten van 3 februari 2019, aangehaald in B.8.

B.36.3. In haar advies van 19 augustus 2016 « over de implicaties inzake gegevensbescherming van de verwerking van passagiersgegevens » heeft de Adviescommissie inzake het Verdrag van de Raad van Europa nr. 108 « tot bescherming van personen ten opzichte van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens » dienaangaande opgemerkt :

« De verwerking van de PNR-gegevens - die het unieke voordeel heeft de identificatie van personen die van belang zijn mogelijk te maken - is een algemene en niet-selectieve filtering van alle passagiers, met inbegrip van diegenen die niet ervan worden verdacht enig strafrechtelijk misdrijf te hebben gepleegd, door verschillende bevoegde instanties, en zij betreft gegevens die aanvankelijk voor commerciële doeleinden door private entiteiten verzameld zijn. Gelet op de omvang van de aantasting van de rechten op privéleven en op gegevensbescherming die uit de verwerking van de PNR-gegevens zou voortvloeien, dient duidelijk te worden aangetoond dat de genoemde verwerking een noodzakelijke maatregel met een wettig doel in een democratische samenleving is; bovendien is vereist dat passende waarborgen worden ingevoerd. Het is onontbeerlijk de noodzaak van het verzamelen en het later gebruiken van de PNR-gegevens uitdrukkelijk aan te tonen » (advies van 19 augustus 2016, T-PD(2016)18rev, p. 5).

De Commissie heeft ook de noodzaak onderstreept van een periodieke evaluatie van een dergelijk PNR-systeem, teneinde te bepalen of het nog steeds verantwoord is :

« In het geval van de bestaande systemen voor de verwerking van de PNR-gegevens door de bevoegde instanties dient een grotere transparantie met betrekking tot de evaluatie van de doeltreffendheid van die systemen te worden nagestreefd teneinde een gegronde en onafhankelijke evaluatie van de noodzaak van het systeem mogelijk te maken. Hoewel die transparantie gedetailleerd moet zijn, mag zij evenwel niet ingaan tegen de wettige doelstelling. Bijvoorbeeld, objectieve en kwantificeerbare informatie met betrekking tot de bereikte resultaten, zoals het aantal aangehouden personen, de terroristische bedreigingen die zouden kunnen zijn vermeden, de andere ontradende effecten, de wijziging van de gedragingen van de delinquenten (bijvoorbeeld, het afzien van overwogen criminele handelingen), de waarschijnlijkheid van een aanzienlijke verhoging van de kosten en van de moeilijkheid om

misdrijven (zoals terroristische aanslagen) te plegen, zouden het mogelijk maken de evaluatie van de noodzaak van een systeem voor de verwerking van de PNR-gegevens te belichten.

Er dient met geregelde tussenpozen te worden overgegaan tot een onderzoek van de noodzaak van het systeem van de PNR teneinde te bepalen of het nog steeds verantwoord is » (*ibid.*, p. 6).

B.36.4.1. Artikel 19 van de PNR-richtlijn, met als opschrift « Evaluatie », bepaalt dat de Commissie, op basis van de door de lidstaten verstrekte informatie, waaronder statistische gegevens, uiterlijk op 25 mei 2020 alle elementen van de richtlijn evalueert en bij het Europees Parlement en bij de Raad een verslag indient en dat toelicht.

Artikel 19, lid 3, van de PNR-richtlijn bepaalt dat « de Commissie […] rekening [houdt] met de ervaring die in de lidstaten is opgedaan, en met name in de lidstaten die deze richtlijn toepassen op vluchten binnen de EU overeenkomstig artikel 2 » en dat « ook aandacht [wordt] besteed aan de noodzaak om marktdeelnemers die geen luchtvaartmaatschappij zijn, zoals reisbureaus en touroperators die diensten in verband met reizen aanbieden, met inbegrip van het boeken van vluchten, in het toepassingsgebied van deze richtlijn op te nemen ».

Overeenkomstig die bepaling heeft de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad op 24 juli 2020 haar verslag bezorgd « over de evaluatie van Richtlijn (EU) 2016/681 over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit » (COM(2020) 305 final).

Dat verslag besluit :

« In algemene zin oordeelt de Commissie positief over de eerste twee toepassingsjaren van de richtlijn. De belangrijkste conclusies van de evaluatie is dat de richtlijn een positieve bijdrage levert aan haar voornaamste doelstelling, namelijk het invoeren van doeltreffende PNR-systemen in de lidstaten als instrument voor de bestrijding van terrorisme en ernstige criminaliteit » (p. 13).

Wat betreft het toepassingsgebied van de verzameling van de PNR-gegevens heeft de Commissie onderstreept :

« Op één na alle lidstaten hebben de verzameling van PNR-gegevens uitgebreid naar vluchten binnen de EU. Nationale instanties beschouwen de verzameling van PNR-gegevens

over vluchten binnen de EU (en in het bijzonder binnen de Schengenlanden) als een belangrijk rechtshandhavingsmiddel om de bewegingen van bekende verdachten te volgen en verdachte reispatronen te ontdekken van onbekende personen die binnen het Schengengebied reizen en mogelijk betrokken zijn bij criminele of terroristische activiteiten. Aangezien lidstaten al op doeltreffende wijze PNR-gegevens over vluchten binnen de EU verzamelen, acht de Commissie het op dit moment niet noodzakelijk de verzameling van PNR-gegevens voor dit soort vluchten te verplichten » (p. 11).

B.36.4.2. Artikel 52, § 1, van de wet van 25 december 2016 bepaalt dat « deze wet […] aan een evaluatie [wordt] onderworpen drie jaar na de inwerkingtreding ervan ».

B.37. Op een vraag van het Hof over een systeem voor het algemeen en ongedifferentieerd verzamelen, doorgeven en gebruiken van de PNR-gegevens voor alle « passagiers », los van een overschrijding van de buitengrenzen van de Unie, heeft het Hof van Justitie, in zijn voormelde arrest in zake *Ligue des droits humains t. Ministerraad* van 21 juni 2022, geantwoord :

« 158. Het bij de PNR-richtlijn ingevoerde systeem bestrijkt de PNR-gegevens van eenieder die ‘ passagier ’ is in de zin van artikel 3, punt 4, van deze richtlijn en die een vlucht neemt die binnen de werkingssfeer van deze richtlijn valt.

159. Volgens artikel 8, lid 1, van de PNR-richtlijn moeten deze gegevens worden doorgegeven aan de PIE van de lidstaat waar de vlucht moet aankomen of vertrekken, ongeacht of er een objectieve reden is om aan te nemen dat de passagier mogelijk betrokken is bij terroristische misdrijven of ernstige criminaliteit. Na deze doorgifte worden de gegevens echter onder meer automatisch verwerkt tijdens de voorafgaande beoordeling die wordt verricht op grond van artikel 6, lid 2, onder *a)*, en lid 3, van deze richtlijn. Zoals uit overweging 7 blijkt, heeft deze beoordeling tot doel personen te identificeren die vooralsnog niet van terroristische misdrijven of ernstige criminaliteit werden verdacht maar naar wie de bevoegde instanties nader onderzoek moeten verrichten.

160. Blijkens artikel 1, lid 1, onder *a)*, en artikel 2 van de PNR-richtlijn wordt in het bijzonder een onderscheid gemaakt tussen passagiers van vluchten naar of vanuit derde landen en passagiers van vluchten binnen de EU.

161. Wat passagiers van vluchten naar of vanuit derde landen betreft, zij eraan herinnerd dat het Hof in verband met passagiers van vluchten tussen de Unie en Canada reeds heeft geoordeeld dat de geautomatiseerde verwerking van hun PNR-gegevens vóór hun aankomst in Canada ervoor zorgt dat de veiligheidscontroles, met name aan de grens, veel soepeler en sneller verlopen. Bovendien zou de uitsluiting van bepaalde categorieën personen of bepaalde gebieden van herkomst in de weg staan aan de verwezenlijking van de doelstelling van de geautomatiseerde verwerking van de PNR-gegevens – te weten door middel van een verificatie van deze gegevens die luchtreizigers identificeren die een risico zouden kunnen opleveren voor

de openbare veiligheid – en het mogelijk maken om aan deze verificatie te ontsnappen [zie in die zin advies 1/15 (PNR-Overeenkomst EU-Canada) van 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punt 187].

162. Deze overwegingen gelden mutatis mutandis voor passagiers van vluchten tussen de Unie en om het even welk derde land, waarvoor de lidstaten volgens artikel 1, lid 1, onder *a)*, *juncto* artikel 3, punten 2 en 4, van de PNR-richtlijn verplicht zijn het systeem van deze richtlijn toe te passen. Het doorgeven en vooraf beoordelen van PNR-gegevens van luchtreizigers die de Unie binnenkomen en verlaten kan immers niet enkel voor een welbepaalde kring van luchtreizigers gebeuren, gelet op de aard zelf van de dreiging voor de openbare veiligheid die kan worden veroorzaakt door terroristische misdrijven en ernstige vormen van criminaliteit die, op zijn minst indirect, een objectief verband vertonen met het luchtvervoer van passagiers tussen de Unie en derde landen. Aldus moet worden geoordeeld dat er een noodzakelijk verband bestaat tussen deze gegevens en de doelstelling dergelijke strafbare feiten te bestrijden, en dat de PNR-richtlijn dus niet verder dan het strikt noodzakelijke gaat enkel omdat zij de lidstaten verplicht de PNR-gegevens van al die passagiers systematisch op voorhand door te geven en te beoordelen.

163. Wat passagiers van vluchten tussen lidstaten van de Unie betreft, biedt artikel 2, lid 1, *juncto* overweging 10 van de PNR-richtlijn de lidstaten louter de mogelijkheid om het systeem van de PNR-richtlijn uit te breiden naar vluchten binnen de EU.

164. De Uniewetgever heeft de lidstaten dus niet willen verplichten dit systeem ook op vluchten binnen de EU toe te passen, maar heeft, zoals uit artikel 19, lid 3, van deze richtlijn blijkt, het recht voorbehouden om over een dergelijke uitbreiding te beslissen na een grondige evaluatie van de juridische gevolgen daarvan met name voor de grondrechten van de betrokkenen.

165. In dit verband zij opgemerkt dat artikel 19, lid 3, van de PNR-richtlijn bepaalt dat het in lid 1 van dit artikel bedoelde evaluatieverslag van de Commissie ‘ ook een evaluatie [bevat] van de noodzakelijkheid, evenredigheid en doeltreffendheid van het in het toepassingsgebied van deze richtlijn opnemen van het verplicht verzamelen en doorgeven van PNR-gegevens inzake alle of een aantal uitgekozen vluchten binnen de EU ’ en dat zij daarbij rekening moet houden met ‘ de ervaring die in de lidstaten is opgedaan, en met name in de lidstaten die deze richtlijn toepassen op vluchten binnen de EU overeenkomstig artikel 2 ’. De Uniewetgever acht het dus duidelijk niet noodzakelijk het systeem van de PNR-richtlijn uit te breiden naar alle vluchten binnen de EU.

166. In diezelfde lijn bepaalt artikel 2, lid 3, van de PNR-richtlijn dat de lidstaten kunnen besluiten de bepalingen van deze richtlijn uitsluitend op geselecteerde vluchten binnen de EU toe te passen indien zij dat ter bereiking van de doelstellingen van deze richtlijn noodzakelijk achten, in welk geval zij te allen tijde kunnen besluiten de geselecteerde vluchten te wijzigen.

167. Hoe dan ook moet de keuzemogelijkheid van de lidstaten om het systeem van de PNR-richtlijn uit te breiden naar vluchten binnen de EU worden uitgeoefend met volledige eerbiediging van de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest gewaarborgde grondrechten, zoals uit overweging 22 van deze richtlijn blijkt. Het staat volgens overweging 19 weliswaar aan de lidstaten zelf om dreigingen op het gebied van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit te beoordelen, maar dit neemt niet weg dat zij, om de voormelde keuze te kunnen

maken, bij die beoordeling het bestaan van een dergelijke dreiging moeten vaststellen die kan rechtvaardigen dat deze richtlijn ook op vluchten binnen de EU wordt toegepast.

168. Derhalve moet een lidstaat die gebruik wenst te maken van de in artikel 2 van de PNR-richtlijn geboden mogelijkheid – of dit nu is voor alle vluchten binnen de EU (artikel 2, lid 2) dan wel enkel voor bepaalde vluchten binnen de EU (artikel 2, lid 3) – steeds nagaan of die uitbreiding naar alle of een deel van de vluchten binnen de EU werkelijk noodzakelijk is voor en evenredig is aan de doelstelling van artikel 1, lid 2, ervan.

169. Zo moet een dergelijke lidstaat, gelet op de overwegingen 5 tot en met 7, 10 en 22 van de PNR-richtlijn, nagaan of de in deze richtlijn bedoelde verwerking van PNR-gegevens van passagiers die (bepaalde) vluchten binnen de EU nemen, gezien de ernst van de inmenging in de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest gewaarborgde grondrechten, wel strikt noodzakelijk is om de interne veiligheid van de Unie of minstens die lidstaat te verzekeren en het leven en de veiligheid van personen te beschermen.

170. Wat terroristische dreigingen in het bijzonder betreft, blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat terroristische activiteiten behoren tot de activiteiten die de fundamentele constitutionele, politieke, economische of sociale structuren van een land ernstig kunnen destabiliseren en, met name, een rechtstreekse bedreiging kunnen vormen voor de samenleving, de bevolking of de staat als zodanig, en dat elke lidstaat er groot belang bij heeft deze activiteiten te voorkomen en te bestrijden teneinde de essentiële staatsfuncties en de fundamentele belangen van de samenleving te beschermen en dus de nationale veiligheid te waarborgen. Dergelijke bedreigingen verschillen door hun aard, hun bijzondere ernst en het bijzondere karakter van de omstandigheden waarin zij zich voordoen, van het algemene, permanente risico op ernstige strafbare feiten (zie in die zin arresten van 6 oktober 2020, *La Quadrature du Net e.a.*, C-511/18, C-512/18 en C-520/18, EU:C:2020:791, punten 135 en 136, en 5 april 2022, *Commissioner of An Garda Síochána e.a.*, C-140/20, EU:C:2022:258, punten 61 en 62).

171. In de situatie waarin een lidstaat bij de door hem gemaakte beoordeling voldoende concrete redenen vaststelt om aan te nemen dat hij te maken heeft met een terroristische dreiging die reëel en actueel of voorzienbaar is, lijkt het feit dat deze lidstaat de PNR-richtlijn krachtens artikel 2, lid 1, ervan voor een beperkte duur wil toepassen op alle vluchten binnen de EU van of naar deze lidstaat, dus niet verder te gaan dan strikt noodzakelijk is. Het bestaan van een dergelijke bedreiging toont immers op zichzelf een verband aan tussen de doorgifte en verwerking van de betrokken gegevens enerzijds en de bestrijding van terrorisme anderzijds (zie naar analogie arrest van 6 oktober 2020, La Quadrature du Net e.a., C-511/18, C-512/18 en C-520/18, EU:C:2020:791, punt 137).

172. De beslissing om tot die toepassing over te gaan, moet effectief kunnen worden getoetst door een rechterlijke instantie of onafhankelijke bestuurlijke autoriteit waarvan de beslissing bindend is, waarbij het doel van die toetsing is om na te gaan of de voormelde situatie zich voordoet en of is voldaan aan de voorwaarden en waarborgen waarin moet worden voorzien. De duur van de toepassing moet ook worden beperkt tot het strikt noodzakelijke, maar kan worden verlengd indien de dreiging voortduurt (zie naar analogie arresten van 6 oktober 2020, *La Quadrature du Net e.a.*, C-511/18, C-512/18 en C-520/18, EU:C:2020:791, punt 168, en 5 april 2022, *Commissioner of An Garda Síochána e.a.*, C-140/20, EU:C:2022:258, punt 58).

173. Wordt de betrokken lidstaat niet met een werkelijke en actuele of voorzienbare terroristische dreiging geconfronteerd, dan kan daarentegen niet worden geoordeeld dat het ongedifferentieerd toepassen van het systeem van de PNR-richtlijn – én op vluchten naar of vanuit derde landen én op vluchten binnen de EU – beperkt is tot het strikt noodzakelijke.

174. In een dergelijke situatie moet het bij de PNR-richtlijn ingevoerde systeem worden beperkt tot bepaalde vluchten binnen de EU en meer bepaald tot de doorgifte en verwerking van PNR-gegevens voor vluchten die met name verband houden met bepaalde verbindingen, reisroutes of luchthavens waarvoor er aanwijzingen bestaan dat deze toepassing gerechtvaardigd is. De betrokken lidstaat dient dan de vluchten binnen de EU te selecteren op basis van de resultaten van de beoordeling die hij in overeenstemming met de in de punten 163 tot en met 169 van het onderhavige arrest uiteengezette vereisten moet verrichten, en die regelmatig te herzien in het licht van wijzigingen in de omstandigheden die de selectie rechtvaardigden, om te verzekeren dat het bij deze richtlijn ingevoerde systeem steeds in de mate van het strikte noodzakelijke wordt toegepast op vluchten binnen de EU.

175. Uit het voorgaande volgt dat de uitlegging die aldus in het licht van de artikelen 7 en 8 en artikel 52, lid 1, van het Handvest is gegeven aan artikel 2 en artikel 3, punt 4, van de PNR-richtlijn, kan verzekeren dat deze bepalingen de grenzen van het strikt noodzakelijke respecteren ».

B.38.1. Wat betreft het begrip « passagier » bedoeld in de PNR-richtlijn heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat, wanneer de gegevens van de « passagiers » worden doorgegeven aan de PIE van de lidstaat, ongeacht of er een objectieve reden is om aan te nemen dat de passagier mogelijk betrokken is bij terroristische misdrijven of ernstige criminaliteit, die gegevens worden onderworpen aan een geautomatiseerde verwerking die, zoals blijkt uit overweging 7 van die richtlijn, tot doel heeft personen te identificeren die niet ervan verdacht werden deel te nemen aan terroristische misdrijven of aan ernstige vormen van criminaliteit vóór die beoordeling en die zouden moeten worden onderworpen aan een grondiger onderzoek door de bevoegde autoriteiten (punt 161).

Gelet op de aard zelf van de dreiging voor de openbare veiligheid die kan worden veroorzaakt door terroristische misdrijven en ernstige vormen van criminaliteit die, op zijn minst indirect, een objectief verband vertonen met het luchtvervoer van passagiers, is het Hof van Justitie van oordeel dat « het doorgeven en vooraf beoordelen van PNR-gegevens van luchtreizigers die de Unie binnenkomen en verlaten […] niet enkel voor een welbepaalde kring van luchtreizigers [kan] gebeuren » : er « moet worden geoordeeld dat er een noodzakelijk verband bestaat tussen deze gegevens en de doelstelling dergelijke strafbare feiten te bestrijden, en dat de PNR-richtlijn dus niet verder dan het strikt noodzakelijke gaat enkel omdat zij de

lidstaten verplicht de PNR-gegevens van al die passagiers systematisch op voorhand door te geven en te beoordelen » (punt 162).

B.38.2. Zoals het Hof van Justitie in het voormelde arrest onderstreept, is de verzameling van de gegevens van alle passagiers bedoeld in artikel 4, 10°, van de wet van 25 december 2016 onderworpen aan een geautomatiseerde verwerking achteraf die ertoe strekt, onder die passagiers, diegenen te identificeren die zouden moeten worden onderworpen aan een grondiger onderzoek door de bevoegde autoriteiten, in het kader van de beoogde bestrijding van terroristische misdrijven en ernstige vormen van criminaliteit.

Een dergelijk systeem onderscheidt zich aldus van een systeem van algemene en ongedifferentieerde bewaring van alle verkeersgegevens en locatiegegevens van alle abonnees en geregistreerde gebruikers betreffende alle elektronische-communicatiemiddelen, alsook van de verplichting voor de aanbieders van elektronische-communicatiediensten om die gegevens stelselmatig en voortdurend te bewaren zonder enige uitzondering (vergelijk met HvJ, grote kamer, 21 december 2016, C-203/15 en C-698/15, *Tele2 Sverige AB t. Post-och telestyrelsen e.a.*, ECLI:EU:C:2016:970, punten 103-112).

B.39.1. Wat betreft de betrokken vluchten heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat de lidstaten die beslissen de toepassing van het door die richtlijn vastgestelde systeem uit te breiden tot de vluchten binnen de Europese Unie, niet meer dan een mogelijkheid aanwenden waarin wordt voorzien in artikel 2, lid 1, van de PNR-richtlijn.

Het verslag van de Commissie « over de evaluatie van Richtlijn (EU) 2016/681 over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor het voorkomen opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit », aangehaald in B.36.4.1, bepaalt overigens dat alle lidstaten, op één na, het systeem van de verzameling van de PNR-gegevens hebben uitgebreid tot de vluchten binnen de EU.

B.39.2. Uit het arrest van het Hof van Justitie, aangehaald in B.37, blijkt overigens dat de eventuele uitbreiding van het systeem van de verzameling van de PNR-gegevens tot alle vluchten binnen de EU waartoe een lidstaat kan beslissen door gebruik te maken van de mogelijkheid waarin die richtlijn voorziet, onderworpen is aan de voorwaarde dat, op basis van de door de lidstaat uitgevoerde beoordeling, wordt vastgesteld dat voldoende concrete redenen

bestaan om aan te nemen dat de betrokken lidstaat te maken heeft met een terroristische dreiging die reëel en actueel of voorzienbaar is, waarbij het bestaan van een dergelijke dreiging op zich een verband kan aantonen tussen, enerzijds, de doorgifte en de verwerking van de betrokken gegevens en, anderzijds, de bestrijding van terrorisme (punt 171).

De beslissing om tot die toepassing over te gaan, moet overigens effectief kunnen worden getoetst door een rechterlijke instantie of onafhankelijke bestuurlijke autoriteit waarvan de beslissing bindend is, en de duur van de toepassing moet ook tijdelijk worden beperkt tot het strikt noodzakelijke, maar kan worden verlengd indien de dreiging voortduurt (punt 172).

Ten slotte, wanneer het bestaan van die dreiging niet is aangetoond, dan dient het systeem van de verzameling van de PNR-gegevens te worden beperkt tot de vluchten die met name verband houden met bepaalde verbindingen, reisroutes of luchthavens waarvoor er, volgens de beoordeling van de betrokken lidstaat, aanwijzingen bestaan die die toepassing kunnen rechtvaardigen, en dient het strikt noodzakelijke karakter van die toepassing op de vluchten binnen de EU die aldus zijn geselecteerd, regelmatig te worden herzien in het licht van wijzigingen in de omstandigheden die de selectie hebben gerechtvaardigd (punt 174).

B.40.1. Zoals wordt aangegeven in de parlementaire voorbereiding ervan, strekt de wet van 25 december 2016, met de omzetting van de PNR-richtlijn, ertoe de terroristische dreiging te bestrijden :

« De aanslagen van 22 maart 2016 in de vertrekhal van de nationale luchthaven en in het metrostation Maalbeek, de aanslagen van 13 november 2015 in Parijs en de andere dramatische gebeurtenissen in Brussel (Joods Museum, mei 2014), in Parijs (Charlie Hebdo, januari 2015), in Kopenhagen (februari 2015), de dreiging die in eigen land heerst en rechtstreeks verband houdt met de problematiek van de ‘ *foreign fighters* ’ en de ‘ *returnees* ’ herinneren er ons meer dan ooit aan dat het van essentieel belang is voor de overheden die de bescherming en de veiligheid van de burgers willen verzekeren, niet enkel een reactieve houding aan te nemen, maar ook te anticiperen op de risico’s die gekoppeld zijn aan de verplaatsingen van criminelen.

Deze anticipatie is met name mogelijk dankzij de analyse van de bestanden met reisgegevens in het kader van het voorkomen en het opsporen van terroristische misdrijven, van vormen van ernstige criminaliteit, van inbreuken op de openbare orde in het kader van gewelddadige radicalisering en van activiteiten die de fundamentele belangen van de Staat kunnen bedreigen » (*Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, DOC 54-2069/001, p. 5).

B.40.2.1. Aangezien in België de twee terroristische aanslagen hebben plaatsgehad waarnaar in de voormelde parlementaire voorbereiding wordt verwezen (Joods Museum in mei 2014 en metrostation Maalbeek en luchthaven van Zaventem in maart 2016), vermocht de wetgever ervan uit te gaan, wanneer hij de wet van 25 december 2016 heeft aangenomen, dat de terroristische dreiging reëel en actueel was.

Bovendien blijkt dat die terroristische dreiging nog steeds reëel en actueel is. Aldus maakte het Coördinatieorgaan voor de Dreigingsanalyse (OCAD), opgericht bij artikel 5 van de wet van 10 juli 2006 « betreffende de analyse van de dreiging » (hierna : de wet van 10 juli 2006), in 2022 gewag van 215 seiningen in verband met terrorisme en extremisme, en het algemene dreigingsniveau in België is thans 2 op 4, namelijk een gemiddelde dreiging.

B.40.2.2. Daarnaast dient, om de realiteit van die dreiging te beoordelen, rekening te worden gehouden met de geografische situering van het land, met een beperkt grondgebied en met gemakkelijk te overschrijden grenzen, in het centrum van Europa, en waar talrijke Europese en internationale instellingen zijn gevestigd. Die kenmerkende geografische realiteit van het land verhoogt aanzienlijk het risico dat wordt gebruikgemaakt van alle vervoersmiddelen via België voor het plegen van terroristische misdrijven of ernstige vormen van criminaliteit. Het land is aldus geografisch gesitueerd op de kruising van talrijke vervoersassen, in de lucht, via het spoor of op de weg, die kunnen worden gebruikt door terroristische en criminele organisaties voor het plegen van terroristische misdrijven of ernstige vormen van criminaliteit.

B.40.2.3. Uit hetgeen voorafgaat, vloeit voort dat de beoordeling van de dreiging die de uitbreiding van het PNR-systeem tot alle vluchten binnen de EU rechtvaardigt, het voorwerp heeft uitgemaakt van een toetsing, te dezen een jurisdictionele, door het Hof en dat de realiteit en actualiteit ervan werden vastgesteld.

B.40.3.1. Zoals het Hof van Justitie onderstreept, moet de duur van de toepassing van de maatregelen die zijn gerechtvaardigd door de beoordeling van de dreiging, worden beperkt tot het « strikt noodzakelijke ».

In dat verband zij eraan herinnerd dat het OCAD onder meer de opdracht heeft « op periodieke basis een gemeenschappelijke strategische evaluatie uit te voeren die moet toelaten te oordelen of dreigingen, bedoeld in artikel 3, zich kunnen voordoen of, indien ze al vastgesteld

werden, hoe deze evolueren en welke maatregelen in voorkomend geval noodzakelijk zijn » (artikel 8, 1°, van de voormelde wet van 10 juli 2006), waarbij de in artikel 3 beoogde dreigingen zijn « opgesomd in artikel 8, 1°, *b)* en *c)*, van de wet inzake de inlichtingen- en veiligheidsdienst, die de inwendige en uitwendige veiligheid van de Staat, de Belgische belangen en de veiligheid van de Belgische onderdanen in het buitenland of elk ander fundamenteel belang van het land zoals bepaald door de Koning op voorstel van de Nationale Veiligheidsraad, zouden kunnen aantasten ». Uit hetgeen voorafgaat, vloeit voort dat een periodieke beoordeling van de dreiging is georganiseerd en toevertrouwd aan het OCAD.

B.40.3.2. Voor het overige voorziet artikel 52, § 1, van de wet van 25 december 2016 in een evaluatie van de wet drie jaar na de inwerkintreding ervan.

Gelet op hetgeen is vermeld in B.40.2.3 betreffende de realiteit en de actualiteit van de dreiging, staat het aan de wetgever, op basis van de evaluatie van de dreiging door het OCAD, een periodieke evaluatie van de wet van 25 december 2016 uit te voeren, waarbij een eerste evaluatie moet plaatshebben uiterlijk drie jaar na de datum van de uitspraak van het onderhavige arrest.

B.40.3.3. In de veronderstelling dat de realiteit en actualiteit of de voorzienbaarheid van de dreiging niet langer aangetoond zijn, staat het aan de wetgever de mogelijkheid te onderzoeken, in het licht van de nagestreefde doelstellingen, om het systeem van de verzameling van de PNR-gegevens te beperken, op de wijze zoals aangegeven door het Hof van Justitie in punt 174 van zijn voormelde arrest in zake *Ligue des droits humains t. Ministerraad* van 21 juni 2022.

B.41. Gelet op hetgeen is vermeld in B.40.3.2 en B.40.3.3, is het middel, in zoverre het is gericht tegen artikel 4, 10°, van de wet van 25 december 2016, niet gegrond.

3. *De doeleinden van de PNR-gegevensverwerking (artikel 8)*

B.42. De verzoekende partij bekritiseert de in artikel 8 van de wet van 25 december 2016 vervatte definitie van de doeleinden van de PNR-gegevensverwerking, die veel ruimer zou zijn dan de enkel tot terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit beperkte « specifieke

doeleinden » van de PNR-richtlijn. Zij is van mening dat die eerste doeleinden de grenzen van het « strikt noodzakelijke » overschrijden.

B.43.1. Artikel 1, lid 2, van de PNR-richtlijn bepaalt :

« Overeenkomstig deze richtlijn verzamelde PNR-gegevens mogen uitsluitend worden verwerkt om terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit te voorkomen, op te sporen, te onderzoeken en te vervolgen overeenkomstig artikel 6, lid 2, onder *a)*, *b)* en *c)* ».

Artikel 6, lid 2, van de PNR-richtlijn bepaalt :

« De PIE verwerkt de PNR-gegevens uitsluitend voor de volgende doeleinden :

a) het beoordelen van de passagiers vóór hun geplande aankomst in of gepland vertrek uit de lidstaat, om te bepalen welke personen moeten worden onderworpen aan een nader onderzoek door de in artikel 7 bedoelde bevoegde instanties, en, in voorkomend geval, door Europol overeenkomstig artikel 10, omdat zij betrokken zouden kunnen zijn bij een terroristisch misdrijf of bij ernstige criminaliteit;

b) het per geval inwilligen van een op afdoende gronden gebaseerd, gemotiveerd verzoek van de bevoegde instanties om in bepaalde gevallen PNR-gegevens te verstrekken en te verwerken voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven of ernstige criminaliteit, en de resultaten van deze verwerking aan die instanties of, in voorkomend geval, aan Europol mee te delen; en

c) het analyseren van PNR-gegevens voor het bijstellen van bestaande of het formuleren van nieuwe criteria die moeten worden gebruikt bij de beoordelingen die worden verricht op grond van lid 3, onder b), om te bepalen welke personen betrokken zouden kunnen zijn bij een terroristisch misdrijf of bij ernstige criminaliteit ».

In overweging nr. 7 van de PNR-richtlijn wordt ook gepreciseerd :

« Door PNR-gegevens te gebruiken kan het gevaar van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit vanuit een andere invalshoek worden aangepakt dan bij de verwerking van andere categorieën persoonsgegevens het geval is. Om echter ervoor te zorgen dat de verwerking van PNR-gegevens beperkt blijft tot het noodzakelijke, dient de vaststelling en toepassing van beoordelingscriteria te worden beperkt tot terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit waarvoor het gebruik van dergelijke criteria relevant is ».

B.43.2. De doeleinden van de verwerking van de PNR-gegevens zoals bepaald in de PNR-richtlijn vormen dus enkel doelstellingen inzake het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van de terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit.

B.43.3. In artikel 3, punt 8, van de PNR-richtlijn worden « terroristische misdrijven » gedefinieerd als « de in de artikelen 1 tot en met 4 van Kaderbesluit 2002/475/JBZ bedoelde, volgens nationaal recht strafbare feiten ».

In artikel 3, punt 9, van de PNR-richtlijn wordt « ernstige criminaliteit » gedefinieerd als « de in bijlage II bedoelde 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 ».

Bijlage II, met als opschrift « Lijst van de in artikel 3, punt 9, bedoelde strafbare feiten », van de PNR-richtlijn bepaalt :

« 1. deelneming aan een criminele organisatie,

2. mensenhandel,

3. seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie,

4. illegale handel in verdovende middelen en psychotrope stoffen,

5. illegale handel in wapens, munitie en explosieven,

6. corruptie,

7. fraude, met inbegrip van fraude ten nadele van de financiële belangen van de Unie,

8. witwassen van opbrengsten van criminaliteit en valsemunterij, met inbegrip van namaak van de euro,

9. computercriminaliteit/cybercriminaliteit,

10. milieumisdrijven, met inbegrip van de illegale handel in bedreigde diersoorten en de illegale handel in bedreigde planten- en boomsoorten,

11. hulp bij illegale binnenkomst en illegaal verblijf,

12. moord, zware mishandeling,

13. illegale handel in menselijke organen en weefsels,

14. ontvoering, wederrechtelijke vrijheidsberoving en gijzeling,

15. georganiseerde en gewapende diefstal,

16. illegale handel in cultuurgoederen, waaronder antiquiteiten en kunstvoorwerpen,

17. namaak van producten en productpiraterij,

18. vervalsing van administratieve documenten en handel in valse documenten,

19. illegale handel in hormonale stoffen en andere groeibevorderaars,

20. illegale handel in nucleaire of radioactieve stoffen,

21. verkrachting,

22. misdrijven die onder de rechtsmacht van het Internationaal Strafhof vallen,

23. kaping van vliegtuigen/schepen,

24. sabotage,

25. handel in gestolen voertuigen,

26. industriële spionage ».

B.44.1. In zijn voormelde arrest in zake *Ligue des droits humains t. Ministerraad* van 21 juni 2022 heeft het Hof van Justitie, in verband met de doeleinden van de PNR-gegevensverwerking, gepreciseerd :

« *2) Doeleinden van « PNR-gegevensverwerking »*

141. Blijkens artikel 1, lid 2, van de PNR-richtlijn heeft het verwerken van de overeenkomstig deze richtlijn verzamelde PNR-gegevens tot doel ‘ terroristische misdrijven ’ en ‘ ernstige criminaliteit ’ te bestrijden.

142. Wat betreft de vraag of de PNR-richtlijn ter zake duidelijke en nauwkeurige regels bevat die de toepassing van het systeem van deze richtlijn beperken tot het strikt noodzakelijke, moet ten eerste worden opgemerkt dat ‘ terroristische misdrijven ’ in artikel 3, punt 8, van deze richtlijn worden gedefinieerd als ‘ de in de artikelen 1 tot en met 4 van [kaderbesluit 2002/475] bedoelde, volgens nationaal recht strafbare feiten ’.

143. Dit kaderbesluit definieerde in de artikelen 1 tot en met 3 duidelijk en nauwkeurig ‘ terroristische misdrijven ’, ‘ strafbare feiten met betrekking tot een terroristische groep ’ en ‘ strafbare feiten in verband met terroristische activiteiten ’, die de lidstaten ingevolge dit

kaderbesluit strafbaar moesten stellen. Ook richtlijn (EU) 2017/541 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van kaderbesluit 2002/475 en tot wijziging van besluit 2005/671/JBZ van de Raad (PB 2017, L 88, blz. 6) definieert diezelfde strafbare feiten in de artikelen 3 tot en met 14 op duidelijke en nauwkeurige wijze.

144. Ten tweede wordt ‘ ernstige criminaliteit ’ in artikel 3, punt 9, van de PNR-richtlijn gedefinieerd als ‘ de in bijlage II [bij deze richtlijn] bedoelde 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 ’.

145. Om te beginnen somt deze bijlage de verschillende categorieën strafbare feiten die ‘ ernstige criminaliteit ’ in de zin van artikel 3, punt 9, van de PNR-richtlijn kunnen uitmaken uitputtend op.

146. Voorts hadden de strafrechtsystemen van de lidstaten ten tijde van de vaststelling van deze richtlijn, bij gebreke van harmonisatie van de daarin bedoelde strafbare feiten, hun eigen kenmerken, en mocht de Uniewetgever dus gewoon categorieën strafbare feiten bepalen zonder de bestanddelen daarvan te specificeren, te meer daar deze bestanddelen in theorie noodzakelijkerwijs zijn vastgesteld in het nationale recht, waarnaar artikel 3, punt 9, van de PNR-richtlijn verwijst, aangezien de lidstaten het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen dienen na te leven, dat een onderdeel is van de met de Unie gedeelde gemeenschappelijke waarde van de rechtsstaat, neergelegd in artikel 2 VEU (zie naar analogie arrest van 16 februari 2022, Hongarije/Parlement en Raad, C-156/21, EU:C:2022:97, punten 136, 160 en 234). Het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen is overigens neergelegd in artikel 49, lid 1, van het Handvest, dat de lidstaten moeten naleven bij de tenuitvoerlegging van een Uniehandeling als de PNR-richtlijn (zie in die zin arrest van 10 november 2011, QB, C-405/10, EU:C:2011:722, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Bijgevolg moet, mede gelet op de gebruikelijke betekenis van de in bijlage II gebruikte bewoordingen, worden geoordeeld dat daarin voldoende duidelijk en nauwkeurig wordt aangegeven welke strafbare feiten ernstige criminaliteit kunnen vormen.

147. De punten 7, 8, 10 en 16 van bijlage II betreffen weliswaar zeer algemene categorieën van strafbare feiten (fraude, witwassen van opbrengsten van criminaliteit en valsemunterij, milieumisdrijven en illegale handel in cultuurgoederen), maar er wordt niettemin ook in verwezen naar specifieke strafbare feiten die onder deze algemene categorieën vallen. Om voldoende nauwkeurigheid te kunnen garanderen, wat ook artikel 49 van het Handvest vereist, moeten die punten zo worden uitgelegd dat zij verwijzen naar deze strafbare feiten, zoals gespecificeerd in het nationale recht en/of het Unierecht ter zake. Aldus uitgelegd kunnen die punten worden geacht te voldoen aan de vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid.

148. Tot slot zij er nog aan herinnerd dat de bestrijding van zware criminaliteit volgens het evenredigheidsbeginsel weliswaar een rechtvaardiging kan vormen voor de ernstige inmenging die de PNR-richtlijn in de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest gewaarborgde grondrechten veroorzaakt, maar dat dit niet het geval is voor de bestrijding van criminaliteit in het algemeen. Deze laatste doelstelling kan enkel niet-ernstige inmengingen rechtvaardigen (zie naar analogie arrest van 5 april 2022, *Commissioner of An Garda Síochána e.a.*, C-140/20, EU:C:2022:258, punt 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Deze richtlijn moet dan ook middels duidelijke en nauwkeurige regels verzekeren dat het daarbij ingevoerde systeem enkel

geldt voor strafbare feiten die zware criminaliteit uitmaken en dus niet voor die welke gewone criminaliteit vormen.

149. Zoals de advocaat-generaal in punt 121 van zijn conclusie heeft opgemerkt, zijn een groot aantal van de in bijlage II bij de PNR-richtlijn genoemde strafbare feiten – zoals mensenhandel, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, illegale handel in wapens, munitie en explosieven, witwassen, computercriminaliteit/cybercriminaliteit, illegale handel in menselijke organen en weefsels, illegale handel in verdovende middelen en psychotrope stoffen, illegale handel in nucleaire of radioactieve stoffen, kaping van vliegtuigen of schepen, misdrijven die onder de rechtsmacht van het Internationaal Strafhof vallen, moord, verkrachting, ontvoering, wederrechtelijke vrijheidsberoving en gijzeling – naar hun aard ontegensprekelijk zeer ernstig.

150. Andere in die bijlage genoemde strafbare feiten worden weliswaar op het eerste gezicht minder snel met ernstige criminaliteit geassocieerd, maar uit de bewoordingen van artikel 3, punt 9, van de PNR-richtlijn blijkt dat deze strafbare feiten slechts als ernstige criminaliteit kunnen worden beschouwd indien er in het nationale recht van de betrokken lidstaat een vrijheidsbenemende straf of een tot detentie strekkende maatregel met een maximumduur van minstens drie jaar op staat. Met deze vereisten, die betrekking hebben op de aard en de ernst van de toepasselijke straf, kan de toepassing van het systeem van deze richtlijn in principe worden beperkt tot strafbare feiten die voldoende ernstig zijn om de inmenging in de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest gewaarborgde grondrechten die dit systeem creëert, te rechtvaardigen.

151. Aangezien artikel 3, punt 9, van de PNR-richtlijn het niet over de toepasselijke minimumstraf maar over de toepasselijke maximumstraf heeft, valt evenwel niet uit te sluiten dat er PNR-gegevens worden verwerkt om strafbare feiten te bestrijden die weliswaar aan het ernstcriterium in deze bepaling voldoen maar die, gelet op de bijzonderheden van het nationale strafrechtsysteem, geen ernstige criminaliteit maar gewone criminaliteit uitmaken.

152. Het staat dus aan de lidstaten om ervoor te zorgen dat het bij de PNR-richtlijn ingevoerde systeem daadwerkelijk enkel wordt toegepast in de strijd tegen ernstige criminaliteit en niet wordt uitgebreid naar strafbare feiten die gewone criminaliteit vormen.

3) Verband tussen PNR-gegevens en de doeleinden van de verwerking ervan

153. Zoals de advocaat-generaal in wezen heeft opgemerkt in punt 119 van zijn conclusie, bevat artikel 3, punten 8 en 9, van de PNR-richtlijn, gelezen in samenhang met bijlage II daarbij, geen uitdrukkelijk criterium dat de werkingssfeer van deze richtlijn beperkt tot strafbare feiten die naar hun aard op zijn minst indirect een objectief verband kunnen vertonen met vliegreizen en dus met de categorieën gegevens die ter uitvoering van deze richtlijn worden doorgegeven, verwerkt en bewaard.

154. Toch kunnen bepaalde van de in bijlage II bij de PNR-richtlijn genoemde strafbare feiten, zoals mensenhandel, illegale handel in verdovende middelen of in wapens, hulp bij illegale binnenkomst en illegaal verblijf en vliegtuigkaping, zoals de advocaat-generaal in punt 121 van zijn conclusie heeft aangegeven, reeds naar hun aard rechtstreeks verband houden met het luchtvervoer van passagiers. Hetzelfde geldt voor bepaalde terroristische misdrijven,

zoals het veroorzaken van grootschalige vernieling van vervoersystemen of infrastructurele voorzieningen of het kapen van een luchtvaartuig, die vermeld stonden in artikel 1, lid 1, onder *d)* en *e)*, van kaderbesluit 2002/475, waarnaar artikel 3, punt 8, van de PNR-richtlijn verwijst, en voor reizen met een terroristisch oogmerk en het organiseren of faciliteren van dergelijke reizen, die in de artikelen 9 en 10 van richtlijn 2017/541 worden vermeld.

155. In deze context zij er ook aan herinnerd dat de Commissie haar voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit van 2 februari 2011 [COM(2011) 32 final], dat aan de PNR-richtlijn ten grondslag ligt, heeft gemotiveerd door het feit dat ‘ de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten in 2001, de mislukte terroristische aanslag in 2006, waarbij een aantal vliegtuigen onderweg van het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten had moeten worden opgeblazen, en de verijdelde terreuraanslag op een vlucht van Amsterdam naar Detroit in december 2009 [duidelijk hebben gemaakt] dat terroristen in welk land dan ook kunnen toeslaan op internationale vluchten ’ en dat ‘ de meeste terroristische activiteiten […] transnationaal van aard [zijn] en […] gepaard [gaan] met internationaal verkeer, onder meer naar trainingskampen buiten de EU ’. Ook heeft de Commissie, ter rechtvaardiging van de noodzaak om in de strijd tegen ernstige criminaliteit PNR-gegevens te analyseren, het voorbeeld aangehaald van een groep mensensmokkelaars die valse documenten hadden gebruikt om in te checken voor een vlucht, en van een netwerk van mensen- en drugshandelaars dat, om drugs in te voeren in verschillende delen van Europa, gebruikmaakte van personen die zelf het slachtoffer waren van mensenhandel, en de vliegtuigtickets van deze personen aankocht met gestolen kredietkaarten. In al deze gevallen hielden de strafbare feiten rechtstreeks verband met het luchtvervoer van passagiers : het luchtvervoer was het doelwit of het strafbare feit werd tijdens of door middel van een vliegreis gepleegd.

156. Bovendien moet worden geconstateerd dat ook strafbare feiten die niet rechtstreeks verband houden met het luchtvervoer van passagiers, daar afhankelijk van de omstandigheden een indirect verband mee kunnen vertonen. Dit is met name het geval wanneer luchtvervoer het middel is om dergelijke strafbare feiten voor te bereiden of om strafvervolging te ontlopen nadat ze zijn gepleegd. Strafbare feiten die geen enkel – ook maar indirect – objectief verband vertonen met het luchtvervoer van passagiers, kunnen daarentegen geen rechtvaardiging zijn om het systeem van de PNR-richtlijn toe te passen.

157. In die omstandigheden verlangt artikel 3, punten 8 en 9, van deze richtlijn, gelezen in samenhang met bijlage II daarbij en in het licht van de vereisten die voortvloeien uit de artikelen 7 en 8 en artikel 52, lid 1, van het Handvest, dat de lidstaten er met name tijdens de afzonderlijke niet-geautomatiseerde controle als bedoeld in artikel 6, lid 5, van deze richtlijn op toezien dat het systeem van deze richtlijn enkel wordt toegepast voor terroristische misdrijven en ernstige vormen van criminaliteit die, minstens indirect, een objectief verband vertonen met het luchtvervoer van passagiers ».

B.44.2. Uit hetgeen voorafgaat, blijkt dat, om verenigbaar te zijn met de vereisten die met name voortvloeien uit de artikelen 7 et 8, alsook uit artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten, de doeleinden van de verzameling en verwerking van de PNR-gegevens strikt

beperkt moeten zijn tot doelen inzake het voorkomen, het opsporen - alsook inzake het onderzoeken en het vervolgen - van terroristische misdrijven en enkel ernstige vormen van criminaliteit, met verwijzing naar de categorieën van misdrijven die op exhaustieve wijze worden opgesomd in bijlage II van de PNR-richtlijn, en die, minstens indirect, een objectief verband vertonen met het betrokken vervoer, waarbij dat systeem niet kan worden uitgebreid tot misdrijven die onder de gewone criminaliteit vallen. Wat betreft die ernstige vormen van criminaliteit kan de toepassing van het PNR-systeem niet worden uitgebreid tot misdrijven die, zelfs indien zij voldoen aan het ernstcriterium waarin die richtlijn voorziet en zelfs indien zij met name worden beoogd in bijlage II ervan, onder de gewone criminaliteit vallen gelet op de bijzonderheden van het nationale strafrechtsysteem (punten 151-152).

B.45.1. Artikel 8 van de wet van 25 december 2016 definieert de doeleinden van de PNR-gegevensverwerking.

In de oorspronkelijke versie ervan bepaalde artikel 8 van de wet van 25 december 2016 :

« § 1. De passagiersgegevens worden verwerkt met het oog op :

1° het opsporen en vervolgen, met inbegrip van de uitvoering van straffen of vrijheidsbeperkende maatregelen, met betrekking tot misdrijven bedoeld in artikel 90*ter*, § 2, 1°*bis*, 1°*ter*, 1°*quater*, 1°*quinquies*, 1°*octies*, 4°, 5°, 6°, 7°, 7°*bis*, 7°*ter*, 8°, 9°, 10°, 10°*bis*, 10°*ter*, 11°, 13°, 13°*bis*, 14°, 16°, 17°, 18°, 19° en § 3, van het Wetboek van Strafvordering;

2° het opsporen en vervolgen, met inbegrip van de uitvoering van straffen of vrijheidsbeperkende maatregelen, met betrekking tot misdrijven bedoeld in de artikelen 196, voor wat betreft valsheid in authentieke en openbare geschriften, 198, 199, 199*bis*, 207, 213, 375 en 505 van het Strafwetboek;

3° de preventie van ernstige inbreuken op de openbare veiligheid in het kader van gewelddadige radicalisering door het toezien op fenomenen en groeperingen overeenkomstig artikel 44/5, § 1, 2° en 3° en § 2, van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt;

4° het toezien op activiteiten bedoeld in de artikelen 7, 1° en 3°/1, en 11, § 1, 1° tot 3° en 5°, van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst;

5° het opsporen en vervolgen met betrekking tot de misdrijven bedoeld in artikel 220, § 2, van de algemene wet van 18 juli 1977 inzake douane en accijnzen en artikel 45, derde lid, van de wet van 22 december 2009 betreffende de algemene regeling inzake accijnzen.

§ 2. Onder de voorwaarden bepaald in hoofdstuk 11, worden de passagiersgegevens eveneens verwerkt ter verbetering van de controles van personen aan de buitengrenzen en ter bestrijding van illegale immigratie ».

Krachtens artikel 13, § 2, van de wet van 25 december 2016 « [mag,] onverminderd andere wettelijke bepalingen, [...] de PIE de gegevens die krachtens hoofdstuk 9 zijn bewaard, niet voor andere dan de in artikel 8 bedoelde doelen gebruiken ».

B.45.2.1. Zoals in B.11 is vermeld, is artikel 8, § 1, 1° en 5°, van de wet van 25 december 2016 daarenboven vervangen bij artikel 62 van de wet van 15 juli 2018.

B.45.2.2. Artikel 62 van de wet van 15 juli 2018 vervangt allereerst artikel 8, § 1, 1°, van de wet van 25 december 2016. Oorspronkelijk beoogd werden de « misdrijven bedoeld in artikel 90*ter*, § 2, 1°*bis*, 1°*ter*, 1°*quater*, 1°*quinquies*, 1°*octies*, 4°, 5°, 6°, 7°, 7°*bis*, 7°*ter*, 8°, 9°, 10°, 10°*bis*, 10°*ter*, 11°, 13°, 13°*bis*, 14°, 16°, 17°, 18°, 19° en § 3, van het Wetboek van Strafvordering ». Sinds de wijziging aangebracht bij artikel 62 van de wet van 15 juli 2018 worden beoogd de « misdrijven bedoeld in artikel 90*ter*, § 2, 2°, 3°, 7°, 8°, 11°, 14°, 17° tot 20°, 22°, 24° tot 28°, 30°, 32°, 33°, 34°, 36° tot 39°, 43° tot 45° en § 3, van het Wetboek van Strafvordering ».

Gezien die wijzigingen is het beroep tot vernietiging zonder voorwerp geworden in zoverre artikel 8, § 1, 1°, van de wet van 25 december 2016 betrekking heeft op de misdrijven die zijn bedoeld in artikel 90*ter*, § 2, 1°*bis*, 1°*ter*, 1°*quater*, 1°*quinquies*, 1°*octies*, 4°, 5°, 6°, 7°*bis*, 7°*ter*, 9°, 10°, 10°*bis*, 10°*ter*, 13°, 13°*bis* en 16°, van het Wetboek van strafvordering. Daarentegen behoudt het beroep tot vernietiging zijn voorwerp in zoverre het is gericht tegen artikel 8, § 1, 1°, van de wet van 25 december 2016, daar bij dat artikel de misdrijven worden beoogd die zijn bedoeld in artikel 90*ter*, § 2, 7°, 8°, 11°, 14°, 17°, 18°, 19° en § 3, van het Wetboek van strafvordering.

De misdrijven bedoeld in artikel 90*ter*, § 2, 7°, 8°, 11°, 14°, 17°, 18°, 19° en § 3, van het Wetboek van strafvordering zijn de misdrijven bedoeld in artikel 210*bis* van het Strafwetboek (valsheid in informatica), in de artikelen 246, 247, 248, 249 en 250 van hetzelfde Wetboek (corruptie van personen die een openbaar ambt uitoefenen), in de artikelen 324*bis* en 324*ter* van hetzelfde Wetboek (deelname aan een criminele organisatie), in artikel 347*bis* van hetzelfde Wetboek (gijzelneming), in de artikelen 379, 380 en 383*bis*, §§ 1 en 3, van hetzelfde

Wetboek (bederf van de jeugd, prostitutie en schennis van de goede zeden), in artikel 393 van hetzelfde Wetboek (doodslag) en in de artikelen 394 en 397 van hetzelfde Wetboek (moord en vergiftiging).

B.45.2.3. Artikel 62 van de wet van 15 juli 2018 vervangt vervolgens artikel 8, § 1, 5°, van de wet van 25 december 2016. Oorspronkelijk waren beoogd de « misdrijven bedoeld in artikel 220, § 2, van de algemene wet van 18 juli 1977 inzake douane en accijnzen en artikel 45, derde lid, van de wet van 22 december 2009 betreffende de algemene regeling inzake accijnzen ». Sinds de wijziging aangebracht bij artikel 62 van de wet van 15 juli 2018 zijn beoogd de « misdrijven bedoeld in artikel 220, § 2, van de algemene wet van 18 juli 1977 inzake douane en accijnzen, in artikel 45, derde lid, van de wet van 22 december 2009 betreffende de algemene regeling inzake accijnzen, in artikel 5 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de bestraffing van namaak en piraterij van intellectuele eigendomsrechten, in artikel 26 van het decreet van de Duitstalige gemeenschap van 20 februari 2017 ter bescherming van roerende cultuurgoederen van uitzonderlijk belang alsook in artikel 24 van het decreet van de Vlaamse gemeenschap van 24 januari 2003 houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang, het ministerieel besluit tot wijziging van het ministerieel besluit van 7 februari 2012 waarbij de invoer van goederen van oorsprong of van herkomst uit Syrië, aan een vergunning onderworpen wordt, zoals gewijzigd bij het ministerieel besluit van 1 juli 2014, het ministerieel besluit van 23 maart 2004 tot opheffing van het ministerieel besluit van 17 januari 2003 waarbij de in-, uit- en doorvoer van goederen van oorsprong of van herkomst uit of met bestemming Irak, aan een voorafgaande machtiging onderworpen wordt en waarbij de in-, uit- en doorvoer van zekere goederen van oorsprong, van herkomst uit of met bestemming Irak aan een vergunning onderworpen wordt alsook het opsporen van misdrijven bedoeld in artikel 5 van de wet van 28 juli 1981 houdende goedkeuring van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten, en van de Bijlagen, opgemaakt te Washington op 3 maart 1973, alsmede van de Wijziging van de Overeenkomst, aangenomen te Bonn op 22 juni 1979 ».

Aangezien de wijziging aangebracht in artikel 8, § 1, 5°, van de wet van 25 december 2016 bij artikel 62 van de wet van 15 juli 2018 enkel het toepassingsgebied van de beoogde misdrijven uitbreidt, behoudt het beroep tot vernietiging zijn voorwerp in zoverre het is gericht tegen artikel 8, § 1, 5°, van de wet van 25 december 2016, daar dat artikel betrekking heeft op

de « misdrijven bedoeld in artikel 220, § 2, van de algemene wet van 18 juli 1977 inzake douane en accijnzen en artikel 45, derde lid, van de wet van 22 december 2009 betreffende de algemene regeling inzake accijnzen ».

Bij die misdrijven wordt ernstige fiscale fraude, al dan niet georganiseerd, op het vlak van de wetgeving inzake douane en accijnzen beoogd.

B.45.3. Wat de door de PNR-richtlijn ingegeven doelstellingen betreft, wordt in de memorie van toelichting bij de wet van 25 december 2016 vermeld :

« Het artikel 8 bepaalt op limitatieve wijze de doelen waarvoor de verwerking van de passagiersgegevens wordt toegelaten.

De § 1 betreft de [vijf] doeleinden die het *corpus* vormen en de essentie zelf zijn van het gebruik van de passagiersgegevens met het oog op het verbeteren van het veiligheidsniveau, in het bijzonder door een precieze, objectieve en professionele analyse van het risico en van de bedreiging die bepaalde passagiers kunnen vormen.

Het eerste doel heeft betrekking op het opsporen en vervolgen van ernstige inbreuken, met inbegrip van terroristische misdrijven die zijn opgenomen in artikel 90*ter*, § 2, 1°*bis*, 1°*ter*, 1°*quater*, 1°*quinquies*, 1°*octies*, 4°, 5°, 6°, 7°, 7°*bis*, 7°*ter*, 8°, 9°, 10°, 10°*bis*, 10°*ter*, 11°, 13°, 13°*bis*, 14°, 16°, 17°, 18°, 19° en § 3 van het Wetboek van Strafvordering. Artikel 90*ter* Sv. is in ons materieel recht de referentie in het kader van de kennisname van private communicatie et telecommunicatie, maar ook in tal van andere procedures om het proportionaliteitbeginsel te waarborgen (bijvoorbeeld inzake proactief opsporen of anonieme getuigenis).

De limitatieve lijst van artikel 90*ter* Sv. geeft een opsomming van de ernstige inbreuken die de interne en Europese veiligheid ernstig kunnen bedreigen en sluit dan ook precies aan bij de doelstelling van dit ontwerp.

De uitvoering van de straffen en de vrijheidsbeperkende maatregelen die verband houden met deze inbreuken, zijn woordelijk opgenomen in het doel. Bijvoorbeeld, een passagier staat gesignaleerd omdat hij in België bij verstek veroordeeld is tot 4 jaar gevangenis voor een inbreuk inzake drugshandel en zijn onmiddellijke aanhouding wordt bevolen, of in het kader van een maatregel tot invrijheidstelling onder voorwaarden in een dossier dat verband houdt met een ‘ *foreign fighter* ’, heeft de onderzoekrechter als voorwaarde een verbod om het grondgebied te verlaten, ingesteld.

Dit doel is van gerechtelijke aard en valt derhalve onder de bevoegdheid van de politiediensten, de Douane en de gerechtelijke overheden.

Het tweede doel heeft betrekking op de categorieën van misdrijven die zijn vermeld in bijlage II bij de Europese PNR richtlijn en die niet zijn vervat in artikel 90*ter* Sv. Het betreft de vervalsing van administratieve documenten en handel in valse documenten, verkrachting en handel in gestolen voertuigen. De verwijzing naar art. 196 van het Strafwetboek heeft dan ook

betrekking op de authentieke en openbare geschriften en omvat dus niet de handels- of bankgeschriften of private geschriften waarvan sprake in artikel 196, conform de Richtlijn.

De verwerking van de passagiersgegevens voor dit doeleinde beperkt zich tot de verwerking in het kader van gerichte opzoekingen zoals geregeld in artikel 27 van de wet.

[...]

Het vijfde doel heeft betrekking op de misdrijven douane en accijnzen uit annex II van de Europese PNR Richtlijn, zijnde fraude, met inbegrip van fraude ten nadele van de financiële belangen van de Unie.

De tweede paragraaf geeft toestemming voor de verwerking van de passagiersgegevens inzake migratie en asiel.

De overheden die bevoegd zijn voor de materie, zullen deze gegevens dus kunnen verwerken in het kader van de uitvoering van de opdrachten die aan hen worden toegekend, in het bijzonder met het oog op het verbeteren van de grenscontrole en het bestrijden van illegale immigratie.

Deze verwerking zal plaatsvinden binnen de vastgelegde grenzen die voorzien worden in hoofdstuk XI » (*Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, DOC 54-2069/001, pp. 17-20).

B.45.4. De in artikel 8 van de wet van 25 december 2016 vermelde doeleinden bakenen op exhaustieve wijze de toegelaten verwerking van de passagiersgegevens af.

Zoals in B.10 is vermeld, moet artikel 8 van de wet van 25 december 2016 daarenboven worden geïnterpreteerd in het licht van de wet van 30 juli 2018.

In de in B.10.2 aangehaalde parlementaire voorbereiding van de wet van 30 juli 2018 wordt vermeld dat de doelen beoogd in artikel 8 van de wet van 25 december 2016 onder drie categorieën vallen :

- de voorkoming, het onderzoek, de opsporing of de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen (artikel 8, § 1, 1°, 2°, 3° en 5°, van de wet van 25 december 2016); die verwerkingen worden geregeld bij titel 2 van de wet van 30 juli 2018;

- de opdrachten van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten als bedoeld in de artikelen 7 en 11 van de wet van 30 november 1998 (artikel 8, § 1, 4°, van de wet van 25 december 2016); die verwerkingen worden geregeld bij titel 3 van de wet van 30 juli 2018;

- de verbetering van de controles van personen aan de buitengrenzen en de strijd tegen illegale immigratie (artikel 8, § 2, van de wet van 25 december 2016); die verwerkingen worden geregeld bij titel 1 van de wet van 30 juli 2018.

B.46.1. Uit hetgeen in B.45 is vermeld, blijkt dat sommige van de in artikel 8 van de wet van 25 december 2016 beoogde verwerkingsdoelen overeenstemmen met de in bijlage II van de PNR-richtlijn bedoelde misdrijven, overeenkomstig de in de richtlijn beoogde doelstellingen inzake het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en zware criminaliteit (artikel 8, § 1, 1°, 2° en 5°), en betrekking hebben op ernstige vormen van misdrijven volgens het nationaal recht.

Zoals in B.31.1 is vermeld, vormt het nastreven van die doelstellingen, door het verzamelen en het verwerken van de PNR-gegevens, een doel van algemeen belang dat het mogelijk maakt een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven en van de bescherming van persoonsgegevens, te verantwoorden.

Zoals het Hof van Justitie heeft geoordeeld in zijn arrest in zake *Ligue des droits humains t. Ministerraad*, aangehaald in B.44, is de toepassing van het PNR-systeem op dergelijke doeleinden, die strikt beperkt zijn tot het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige vormen van criminaliteit, verenigbaar met de vereisten van het « strikt noodzakelijke ».

B.46.2. De bewoordingen die worden gebruikt om die doeleinden te bepalen, zijn duidelijk en nauwkeurig gedefinieerd, aangezien zij verwijzen naar de misdrijven die zijn gedefinieerd bij de bepalingen van het Strafwetboek.

Dergelijke regels, die de misdrijven bepalen die men beoogt te voorkomen, op te sporen en te vervolgen, zijn duidelijk en nauwkeurig, en blijven beperkt tot wat strikt noodzakelijk is, overeenkomstig de in B.25 in herinnering gebrachte vereisten.

B.47.1. Daarentegen komen sommige doelstellingen van de verwerking van PNR-gegevens bovenop die waarin is voorzien bij de PNR-richtlijn. Dat geldt voor :

- de « preventie van ernstige inbreuken op de openbare veiligheid in het kader van gewelddadige radicalisering door het toezien op fenomenen en groeperingen overeenkomstig artikel 44/5, § 1, 2° en 3° en § 2, van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt » (artikel 8, § 1, 3°);

- het « toezien op activiteiten bedoeld in de artikelen 7, 1° en 3° /1, en 11, § 1, 1° tot 3° en 5°, van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst » (artikel 8, § 1, 4°);

- de « verbetering van de controles van personen aan de buitengrenzen en [de] bestrijding van illegale immigratie » (artikel 8, § 2).

B.47.2. Er dient te worden onderzocht of die andere doelstellingen neergelegd zijn in duidelijke en nauwkeurige regels die beperkt blijven tot wat strikt noodzakelijk is, overeenkomstig de in B.25 vermelde vereisten, en rekening houdend met het arrest van het Hof van Justitie, waaraan wordt herinnerd in B.44.

B.48. Wat betreft het doel van « preventie van ernstige inbreuken op de openbare veiligheid in het kader van gewelddadige radicalisering door het toezien op fenomenen en groeperingen overeenkomstig artikel 44/5, § 1, 2° en 3° en § 2, van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt » (artikel 8, § 1, 3°) heeft het Hof, bij zijn arrest nr. 135/2019, geoordeeld :

« B.53.1. Wat het in artikel 8, § 1, 3°, van de wet van 25 december 2016 beoogde doel betreft van preventie van ernstige inbreuken op de openbare veiligheid in het kader van gewelddadige radicalisering, wordt verwezen naar het toezien op ‘ fenomenen ’ en ‘ groeperingen ’ overeenkomstig artikel 44/5, § 1, 2° en 3° en § 2, van de wet van 5 augustus 1992 ‘ op het politieambt ’ (hierna : de wet van 5 augustus 1992).

Artikel 44/1 van de wet van 5 augustus 1992 bepaalt dat, in het kader van de uitoefening van hun opdrachten, de politiediensten informatie en persoonsgegevens kunnen verwerken.

Wanneer de uitoefening van de opdrachten van bestuurlijke politie en van gerechtelijke politie vereist dat de politiediensten die persoonsgegevens en informatie structureren zodat ze rechtstreeks kunnen worden teruggevonden, worden die, overeenkomstig artikel 44/2 van de wet van 5 augustus 1992, verwerkt in een operationele politionele gegevensbank (1° de Algemene Nationale Gegevensbank, 2° de basisgegevensbanken of 3° de bijzondere gegevensbanken) volgens de eigen doelstellingen van elke categorie van gegevensbanken.

Artikel 44/5, § 1, 2° en 3° en § 2, van de wet van 5 augustus 1992 bepaalt :

‘ De persoonsgegevens die voor doeleinden van bestuurlijke politie verwerkt worden in de gegevensbanken bedoeld in artikel 44/2, § 1, tweede lid, 1° en 2°, zijn :

[...]

2° de gegevens met betrekking tot de personen die betrokken zijn bij fenomenen van bestuurlijke politie waaronder verstaan wordt het geheel van problemen die de openbare orde verstoren en die gepaste maatregelen van bestuurlijke politie vereisen omdat zij van dezelfde aard en terugkerend zijn, door dezelfde personen gepleegd worden of gericht zijn op dezelfde categorieën van slachtoffers of plaatsen;

3° de gegevens met betrekking tot de leden van een nationale of internationale groepering die de openbare orde zoals bedoeld in artikel 14 zou kunnen verstoren;

[...]

§ 2. De lijst met de fenomenen bedoeld in § 1, 2° en de groeperingen bedoeld in § 1, 3°, wordt minstens jaarlijks uitgewerkt door de minister van Binnenlandse Zaken, op basis van een gezamenlijk voorstel van de federale politie, het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. ’.

B.53.2. Wat het in artikel 8, § 1, 3°, beoogde doel betreft, wordt in de memorie van toelichting vermeld :

‘ Het derde doel ligt in de lijn van de uitoefening van de opdrachten van bestuurlijke politie van de politiediensten.

Overeenkomstig de wet op het politieambt kunnen de politiediensten, in het kader van de uitoefening van hun opdrachten van bestuurlijke politie, persoonsgegevens verwerken voor zover ze toereikend, ter zake dienend en niet overmatig van aard zijn.

Dit specifiek [doel] kadert binnen een globale aanpak van het fenomeen dat verbonden is met gewelddadige radicalisering die een rechtstreekse impact heeft op de bescherming van de belangen die door dit voorontwerp van wet worden verdedigd.

Omzendbrief GPI 78 van 31 januari 2014 omschrijft gewelddadige radicalisering als “ een proces waardoor een individu of een groep dusdanig beïnvloed wordt dat het individu of de groep in kwestie mentaal bereid is om extremistische daden te plegen, gaande tot gewelddadige of zelfs terroristische handelingen ”.

Het is essentieel dat in het kader van het volgen van het radicalisme of van de hiermee verbonden groeperingen die een ernstige bedreiging vormen voor de openbare orde, de passagiersgegevens ook beperkt kunnen worden gebruikt. Hierbij denken we bijvoorbeeld aan de aanwezigheid op ons grondgebied tijdens al dan niet geplande evenementen van leden van een groepering die extremistische ideeën uitdragen die in strijd zijn met de democratische waarden en principes.

De informatie die hierbij wordt verwerkt, mag enkel dienen om maatregelen te nemen teneinde de openbare orde te waarborgen. Indien men bijvoorbeeld te weten komt dat een 30-tal leden van een groepering van plan zijn om naar België te komen voor een samenkomst, zullen er meer aangepaste maatregelen voor de handhaving van de openbare orde kunnen worden genomen (versterking van het apparaat, speciale middelen, …).

In dit opzicht is dit doel uiterst beperkend in de toepassing ervan.

Immers, enkel het fenomeen van gewelddadige radicalisering en de hiermee verbonden groeperingen zoals vermeld in een gesloten lijst, die jaarlijks wordt opgesteld door de minister van Binnenlandse Zaken, na advies van de Federale Politie, het OCAD en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, kunnen de verwerking rechtvaardigen. Het gaat hier dus niet om het verwerken van passagiersgegevens voor eender welk evenement of wanneer de openbare orde dreigt verstoord te geraken.

Bovendien beperkt het ontworpen artikel 24, § 3 sterk de verwerkingswijzen en -voorwaarden en sluit het bovenvermeld artikel het gebruik van risicoprofielen uit dit doel. Artikel 27 sluit gericht opzoekingswerk uit dit doel (*cfr. infra*) ' (*Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, DOC 54-2069/001, pp. 18-19).

De minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken heeft ook gepreciseerd dat het begrip ' gewelddadige radicalisering ' ' in de zin van de omzendbrief [moet] worden begrepen ' (*Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, DOC 54-2069/003, p. 31).

B.53.3. Uit het voorgaande blijkt dat het doel van preventie van ernstige inbreuken op de openbare veiligheid in het kader van gewelddadige radicalisering beperkt is tot een ernstige bedreiging voor de openbare orde die voortvloeit uit de gewelddadige radicalisering in de zin van de ministeriële omzendbrief GPI 78 van 31 januari 2014 ' betreffende de informatieverwerking ten voordele van een geïntegreerde aanpak van terrorisme en gewelddadige radicalisering door de politie ' (hierna : de ministeriële omzendbrief).

B.53.4. Dat doel maakt daarenboven, in het kader van de voorafgaande beoordeling van de passagiers, het voorwerp uit van een beperktere verwerking dan de andere doelstellingen van preventie en opsporing van de in artikel 8, § 1, van de wet van 25 december 2016 bedoelde strafrechtelijke misdrijven.

Zo bepaalt artikel 24, § 3, van de wet van 25 december 2016 dat, in het kader van de doeleinden beoogd in artikel 8, § 1, 3°, ' de voorafgaande beoordeling van de passagiers op een positieve overeenstemming [berust], voortvloeiende uit een correlatie van de passagiersgegevens met de gegevensbanken bedoeld in § 2, 1° '. Bovendien bepaalt artikel 26, § 1, van de wet van 25 december 2016 dat, voor het in artikel 8, § 1, 3°, bedoelde doel enkel de passagiersgegevens bedoeld in artikel 9, § 1, 18° (' API-gegevens ') met betrekking tot de persoon of personen voor wie een positieve overeenstemming werd gegenereerd, toegankelijk zullen zijn. Tot slot sluit artikel 27 van de wet van 25 december 2016 uit gerichte opzoekingen te verrichten voor de doelstellingen beoogd in artikel 8, § 1, 3°.

In de parlementaire voorbereiding van de wet van 25 december 2016 wordt uiteengezet :

‘ Paragraaf 3 van artikel 24 betreft de voorafgaande beoordeling in het kader van het doel met betrekking tot het toezien op fenomenen van bestuurlijke politie en groeperingen die verbonden zijn met gewelddadige radicalisering.

Dit doel is aan veel strengere voorwaarden onderworpen dan de andere doelen. De voorafgaande beoordeling in dit kader kan zich enkel baseren op een correlatie met de gegevensbanken van de politiediensten. Er kan geen enkel vooraf bepaald criterium worden toegepast. Deze beperkende voorwaarden zijn gewettigd door het feit dat de verwerking meestal is gelinkt aan het eventueel onmiddellijk nemen van een maatregel om de openbare orde te waarborgen. Het is bijvoorbeeld noodzakelijk dat de diensten worden ingelicht over de komst op ons grondgebied van een persoon die opgenomen is op de lijst van een op te volgen groepering. We herinneren er in dit verband aan dat het opstellen van deze lijsten aan strikte voorwaarden is onderworpen en dat enkel de personen die een ernstige dreiging vormen voor de openbare orde in verband met gewelddadige radicalisering, hierin zijn opgenomen. Het louter deelnemen aan bijvoorbeeld een antiglobalistische betoging vormt geen afdoend criterium ’ (*Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, DOC 54-2069/001, p. 30).

B.53.5. Hoewel de begrippen ‘ fenomenen ’ en ‘ groeperingen ’ in artikel 44/5, § 1, 2° en 3°, en § 2, van de wet van 5 augustus 1992 zijn gedefinieerd, geldt hetzelfde echter niet voor het begrip ‘ gewelddadige radicalisering ’, dat niet wettelijk is gedefinieerd.

Niettemin wordt het ‘ radicaliseringsproces ’ bij artikel 3, 15°, van de wet van 30 november 1998 ‘ houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten ’ (hierna : de wet van 30 november 1998) gedefinieerd als ‘ een proces waarbij een individu of een groep van individuen op dusdanige wijze wordt beïnvloed dat dit individu of deze groep van individuen mentaal gevormd wordt of bereid is tot het plegen van terroristische handelingen ’.

Daarenboven wordt in artikel M.1 van de ministeriële omzendbrief ‘ gewelddadige radicalisering ’ als volgt gedefinieerd :

‘ Gewelddadige radicalisering is een proces waardoor een individu of een groep dusdanig beïnvloed wordt dat het individu of de groep in kwestie mentaal bereid is om extremistische daden te plegen, gaande tot gewelddadige of zelfs terroristische handelingen. Het adjectief “ gewelddadig ” wordt hierbij gebruikt om een duidelijk onderscheid te maken tussen enerzijds niet strafbare denkbeelden en de uiting hiervan en anderzijds de misdrijven of handelingen die een gevaar zijn voor de openbare veiligheid die gepleegd worden om deze denkbeelden te realiseren of de intentie tot het plegen van deze misdrijven of handelingen.

Onder extremistisch geweld verstaan we geweld tegen personen of goederen dat wordt gepleegd vanuit een ideologische, politieke of religieuze motivatie zonder dat dit echter voldoet aan de strafrechtelijke definitie van terrorisme ’.

Hoewel het begrip ‘ gewelddadige radicalisering ’ niet wettelijk gedefinieerd is, wijst de definitie ervan door middel van de ministeriële omzendbrief erop dat het wordt begrepen via de in artikel 44/5, § 1, 2° en 3°, en § 2, van de wet van 5 augustus 1992 wettelijk gedefinieerde begrippen ‘ fenomenen ’ en ‘ groeperingen ’. Een dergelijke maatregel is dus niet zonder duidelijkheid en nauwkeurigheid.

B.53.6. Die definitie doet bovendien blijken dat ‘ gewelddadige radicalisering ’, begrepen via ‘ fenomenen ’ en ‘ groeperingen ’, in rechtstreeks verband staat met terroristische handelingen of zware criminaliteit, die zowel de ‘ PNR-richtlijn ’ als de wet van 25 december 2016 beogen te voorkomen, op te sporen en te vervolgen.

Een dergelijke maatregel is dus duidelijk en nauwkeurig en is niet onevenredig gezien de te dezen nagestreefde legitieme doelstellingen ».

B.49.1. Zoals het Hof heeft geoordeeld bij zijn voormelde arrest nr. 135/2019 is het doel van preventie van « ernstige inbreuken » op de openbare veiligheid in het kader van de « gewelddadige radicalisering » een begrip dat een groepsfenomeen betreft dat de openbare veiligheid ernstig in gevaar brengt en dat rechtstreeks verband houdt met terroristische misdrijven of ernstige vormen van criminaliteit, hetgeen zowel de PNR-richtlijn als de wet van 25 december 2016 beogen te voorkomen, op te sporen en te vervolgen.

Hieruit vloeit voort dat de preventie van « ernstige inbreuken » op de openbare veiligheid in het kader van de « gewelddadige radicalisering » die alleen in verband zou staan met het plegen van gemeenrechtelijke misdrijven, niet valt onder het doel dat wordt beoogd in artikel 8, § 1, 3°, van de wet van 25 december 2016.

De verwerking en de verzameling van PNR-gegevens voor dat aldus begrepen doel vallen bijgevolg onder de doelstellingen die worden nagestreefd met de PNR-richtlijn, zoals die in herinnering zijn gebracht door het Hof van Justitie, in zijn voormelde arrest in zake *Ligue des droits humains t. Ministerraad* van 21 juni 2022. Zoals is vermeld in B.53.4 van het voormelde arrest nr. 135/2019, is de verwerking van PNR-gegevens, voor dat doel, bovendien beperkter dan de andere doelen van preventie en opsporing van strafrechtelijke misdrijven beoogd in artikel 8, § 1, van de wet van 25 december 2016.

B.49.2. Zoals het Hof van Justitie heeft aangegeven in zijn voormeld arrest in zake *Ligue des droits humains t. Ministerraad* van 23 juni 2022, waaraan wordt herinnerd in B.44, moeten doeleinden van verwerking van de PNR-gegevens overigens, minstens indirect, een objectief verband vertonen met het betrokken vervoer.

Hieruit vloeit voort dat de preventie van « ernstige inbreuken » op de openbare veiligheid in het kader van de « gewelddadige radicalisering » die geen gebruik zou vereisen van

vervoermiddelen, niet kan vallen onder het toepassingsgebied van het doel beoogd in artikel 8, § 1, 3°, van de wet van 25 december 2016.

B.49.3. Onder voorbehoud dat het doel van preventie van « ernstige inbreuken » op de openbare veiligheid in het kader van de « gewelddadige radicalisering » zo wordt geïnterpreteerd dat het strikt is beperkt tot de doelen van preventie en opsporing van enkel terroristische misdrijven en ernstige vormen van criminaliteit, met verwijzing naar de categorieën van misdrijven die op exhaustieve wijze zijn opgesomd in bijlage II van de PNR-richtlijn, met uitsluiting van de gemeenrechtelijke misdrijven, en die, op zijn minst indirect, een objectief verband vertonen met het betrokken vervoer, overschrijdt artikel 8, § 1, 3°, van de wet van 25 december 2016 niet de grenzen van het « strikt noodzakelijke ».

B.50.1. Overeenkomstig artikel 8, § 1, 4°, van de wet van 25 december 2016 beoogt de verwerking van de PNR-gegevens het toezicht op activiteiten bedoeld in de artikelen 7, 1° en 3°/1, en 11, § 1, 1° tot 3° en 5°, van de wet van 30 november 1998.

Artikel 7 van de wet van 30 november 1998 bepaalt :

« De Veiligheid van de Staat heeft als opdracht :

1° het inwinnen, analyseren en verwerken van inlichtingen die betrekking hebben op elke activiteit die de inwendige veiligheid van de Staat en het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde, de uitwendige veiligheid van de Staat en de internationale betrekkingen, het wetenschappelijk of economisch potentieel, zoals gedefinieerd door de Nationale Veiligheidsraad, of elk ander fundamenteel belang van het land, zoals gedefinieerd door de Koning op voorstel van de Nationale Veiligheidsraad, bedreigt of zou kunnen bedreigen;

[...]

3°/1 het inwinnen, analyseren en verwerken van inlichtingen die betrekking hebben op de activiteiten van buitenlandse inlichtingendiensten op Belgisch grondgebied;

[...] ».

Artikel 11, § 1, van de wet van 30 november 1998 bepaalt :

« De Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid heeft als opdracht :

1° het inwinnen, analyseren en verwerken van inlichtingen die betrekking hebben op de factoren die de nationale en internationale veiligheid beïnvloeden of kunnen beïnvloeden in die

mate dat de Krijgsmacht betrokken is of zou kunnen worden om inlichtingensteun te bieden aan hun lopende of eventuele komende operaties, alsook de inlichtingen die betrekking hebben op elke activiteit die :

a) de onschendbaarheid van het nationaal grondgebied of de bevolking,

b) de militaire defensieplannen,

c) het wetenschappelijk en economisch potentieel met betrekking tot de actoren, zowel de natuurlijke als de rechtspersonen, die actief zijn in de economische en industriële sectoren die verbonden zijn met defensie en die opgenomen zijn in een op voorstel van de minister van Justitie en de minister van Landsverdediging door de Nationale Veiligheidsraad goedgekeurde lijst,

d) de vervulling van de opdrachten van de strijdkrachten,

e) de veiligheid van de Belgische onderdanen in het buitenland,

f) elk ander fundamenteel belang van het land, zoals gedefinieerd door de Koning op voorstel van de Nationale Veiligheidsraad, bedreigt of zou kunnen bedreigen;

en er de bevoegde ministers onverwijld over inlichten alsook de regering, op haar verzoek, advies te verlenen bij de omschrijving van haar binnen- en buitenlands beleid inzake veiligheid en defensie;

2° het zorgen voor het behoud van de militaire veiligheid van het personeel dat onder de Minister van Landsverdediging ressorteert, de militaire installaties, wapens en wapensystemen, munitie, uitrusting, plannen, geschriften, documenten, informatica- en verbindingssystemen of andere militaire voorwerpen en, in het kader van de cyberaanvallen op wapensystemen, militaire informatica- en verbindingssystemen of systemen die de Minister van Landsverdediging beheerst, de aanval neutraliseren en er de daders van identificeren, onverminderd het recht onmiddellijk met een eigen cyberaanval te reageren overeenkomstig de bepalingen van het recht van de gewapende conflicten;

3° het beschermen van het geheim dat, krachtens de internationale verbintenissen van België of teneinde de onschendbaarheid van het nationaal grondgebied en de vervulling van de opdrachten van de strijdkrachten te verzekeren, verbonden is met de militaire installaties, wapens, munitie, uitrusting, met de plannen, geschriften, documenten of andere militaire voorwerpen, met de militaire inlichtingen en verbindingen, alsook met de militaire informatica- en verbindingssystemen of die systemen die de Minister van Landsverdediging beheert;

[...]

5° het inwinnen, analyseren en verwerken van inlichtingen die betrekking hebben op de activiteiten van buitenlandse inlichtingendiensten op Belgisch grondgebied ».

B.50.2. Wat dat doel betreft, wordt in de memorie van toelichting vermeld :

« Het vierde doel heeft betrekking op de bevoegdheden van de inlichtingendiensten, namelijk de Veiligheid van de Staat en de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid (ADIV). Om hun opdrachten inzake opzoeking, analyse en verwerking van inlichtingen met betrekking tot de activiteiten die de fundamentele belangen van de Staat kunnen bedreigen, uit te voeren, moeten deze diensten in staat zijn de passagiersgegevens te analyseren teneinde concrete dreigingen zo vroeg mogelijk op te sporen, verplaatsingen van specifieke personen te volgen of analyses van fenomenen of tendensen in de ruimere zin op te stellen. De opdrachten inzake het inwinnen, analyseren en verwerken van inlichtingen die betrekking hebben op de activiteiten van buitenlandse inlichtingendiensten op Belgisch grondgebied ressorteren ook onder dit doel.

De Veiligheid van de Staat vervult een onmisbare rol in het opsporen en bewaken van ‘ *foreign fighters* ’, maar ook in andere destabiliserende activiteiten zoals die gelinkt aan criminele of extremistische organisaties.

De ADIV oefent in het bijzonder opdrachten uit die verband houden met de bescherming van de integriteit van het nationaal grondgebied, met de bescherming van onze strijdkrachten op missie in het buitenland en met betrekking tot de veiligheid van de Belgen in het buitenland.

Ten slotte neemt de actie van de inlichtingendiensten in tal van gevallen ook deel aan het politionele en gerechtelijke antwoord achteraf in het licht van het eerste doel » (*ibid.*, pp. 19-20).

B.51.1. Op een vraag van het Hof over het doel van toezicht op activiteiten door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten heeft het Hof van Justitie, in zijn voormelde arrest in zake *Ligue des droits humains t. Ministerraad* van 21 juni 2022, geantwoord :

« 229. Met zijn vijfde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 6 van de PNR-richtlijn, gelezen in het licht van de artikelen 7 en 8 en artikel 52, lid 1, van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen nationale wetgeving die toestaat dat overeenkomstig deze richtlijn verzamelde PNR-gegevens worden verwerkt zodat de inlichtingen- en veiligheidsdienst toezicht kan uitoefenen op activiteiten.

230. Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt dat de verwijzende rechter met deze vraag meer in het bijzonder doelt op de activiteiten van de Veiligheid van de Staat (België) en de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (België) in het kader van hun respectieve taken op het gebied van de bescherming van de nationale veiligheid.

231. De Uniewetgever heeft ter eerbiediging van de beginselen van wettigheid en evenredigheid, waarop artikel 52, lid 1, van het Handvest met name ziet, duidelijke en nauwkeurige regels vastgesteld rond de doeleinden van de maatregelen van de PNR-richtlijn die inmengingen veroorzaken in de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest gewaarborgde grondrechten.

232. Artikel 1, lid 2, van de PNR-richtlijn bepaalt namelijk uitdrukkelijk dat overeenkomstig deze richtlijn verzamelde PNR-gegevens uitsluitend mogen worden verwerkt

‘ om terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit te voorkomen, op te sporen, te onderzoeken en te vervolgen overeenkomstig artikel 6, lid 2, onder *a)*, *b)* en *c)*[, van deze richtlijn] ’. Laatstgenoemde bepaling bevestigt het principe van artikel 1, lid 2, en hanteert systematisch de begrippen ‘ terroristisch misdrijf ’ en ‘ ernstige criminaliteit ’.

233. Uit de bewoordingen van deze bepalingen blijkt dus duidelijk dat de daarin gegeven opsomming van de doelstellingen die met de verwerking van PNR-gegevens krachtens de PNR-richtlijn worden nagestreefd, exhaustief is.

234. Deze uitlegging vindt onder meer steun in overweging 11 van de PNR-richtlijn, volgens welke de verwerking van PNR-gegevens evenredig moet zijn aan ‘ de specifieke veiligheidsdoelen ’ die met deze richtlijn worden nagestreefd, en in artikel 7, lid 4, ervan, dat luidt dat PNR-gegevens en het verwerkingsresultaat daarvan die van de PIE zijn ontvangen, uitsluitend verder mogen worden verwerkt ‘ met als specifieke doelstellingen het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van terroristische misdrijven of ernstige criminaliteit ’.

235. Het exhaustieve karakter van de doelstellingen in artikel 1, lid 2, van de PNR-richtlijn impliceert voorts ook dat PNR-gegevens niet mogen worden bewaard in één databank die zowel voor deze als voor andere doeleinden kan worden geraadpleegd. Dit zou immers het risico inhouden dat de gegevens worden gebruikt voor andere doeleinden dan de in artikel 1, lid 2, genoemde.

236. Voor zover volgens de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale wetgeving ‘ toezien op activiteiten van de inlichtingen- en veiligheidsdienst ’ een doelstelling van het verwerken van PNR-gegevens is, en deze doelstelling dus mee wordt begrepen in het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit, zoals de verwijzende rechter meent, gaat deze wetgeving mogelijkerwijs voorbij aan het uitputtend karakter van de lijst van doeleinden die de verwerking van PNR-gegevens bij de PNR-richtlijn nastreeft. Het staat aan de verwijzende rechter om dit te verifiëren.

237. Bijgevolg dient op de vijfde vraag te worden geantwoord dat artikel 6 van de PNR-richtlijn, gelezen in het licht van de artikelen 7 en 8 en artikel 52, lid 1, van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen nationale wetgeving die toestaat dat overeenkomstig deze richtlijn verzamelde PNR-gegevens worden verwerkt voor andere doeleinden dan die welke uitdrukkelijk worden genoemd in artikel 1, lid 2, van deze richtlijn ».

B.51.2. Uit hetgeen voorafgaat, vloeit voort dat, gelet op het exhaustieve karakter van de doeleinden beoogd in artikel 1, lid 2, van de PNR-richtlijn, het Hof van Justitie ervan uitgaat dat, indien het toezicht op de beoogde activiteiten door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, wordt gezien als een doeleinde van de verwerking van de PNR-gegevens, waardoor dat doel aldus wordt opgenomen in de preventie en opsporing van terroristische misdrijven en ernstige vormen van criminaliteit, alsook in de onderzoeken en vervolgingen ter zake, een wetgeving zoals de wet van 25 december 2016 mogelijkerwijs kan voorbijgaan aan het uitputtend karakter

van de lijst van doeleinden die de verwerking van PNR-gegevens bij de PNR-richtlijn nastreeft, hetgeen door het Hof moet worden geverifieerd (punt 236).

Het Hof van Justitie onderstreept tevens dat « het exhaustieve karakter van de doelstellingen in artikel 1, lid 2, van de PNR-richtlijn […] voorts ook [impliceert] dat PNR-gegevens niet mogen worden bewaard in één databank die zowel voor deze als voor andere doeleinden kan worden geraadpleegd. Dit zou immers het risico inhouden dat de gegevens worden gebruikt voor andere doeleinden dan de in artikel 1, lid 2, genoemde » (punt 235).

B.52.1. Hoewel, zoals het Hof heeft geoordeeld bij zijn arrest nr. 135/2019, de opdrachten van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, waaraan wordt herinnerd in B.50, in het algemeen bijdragen tot de nationale en internationale veiligheid (B.54.3), lijkt de verwerking van de PNR-gegevens in het licht van het doel beoogd in artikel 8, § 1, 4°, van de wet van 25 december 2016 zeer vaag en algemeen. Er kan immers niet worden aangenomen dat de door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten beoogde activiteiten uitsluitend en steeds ertoe strekken terroristische misdrijven of ernstige vormen van criminaliteit te voorkomen. In tegenstelling tot wat de Ministerraad aanvoert in zijn aanvullende memorie, laat het « hybride » karakter van de terroristische misdrijven en ernstige vormen van criminaliteit niet toe ervan uit te gaan dat het doel van toezicht op de activiteiten beoogd in artikel 8, § 1, 4°, van de wet van 25 december 2016 de grenzen van het « strikt noodzakelijke » in acht neemt.

Het Hof stelt derhalve vast dat het « toezien op de bedoelde activiteiten door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten » niet toelaat een rechtstreeks verband vast te stellen tussen dat doel en de preventie of de opsporing van terroristische misdrijven of ernstige vormen van criminaliteit, alsook van onderzoeken of vervolgingen ter zake, die de doeleinden zijn van de verwerking van de PNR-gegevens volgens de PNR-richtlijn.

Bovendien kan dat doel niet worden geacht, minstens indirect, een objectief verband te vertonen met het passagiersvervoer, verband dat de doeleinden van de verwerking van de PNR-gegevens moeten vertonen, zoals het Hof van Justitie dat heeft aangegeven in zijn voormelde arrest in zake *Ligue des droits humains t. Ministerraad* van 21 juni 2022, waaraan wordt herinnerd in B.44.

B.52.2. Gelet op het exhaustieve karakter van de doeleinden beoogd in artikel 1, lid 2, van de PNR-richtlijn, dient ervan te worden uitgegaan dat het doel beoogd in artikel 8, § 1, 4°, van de wet van 25 december 2016 de grenzen van het « strikt noodzakelijke » overschrijdt.

B.53.1. Wat betreft het doel van verbetering van de controles van personen aan de buitengrenzen, en meer bepaald de bestrijding van illegale immigratie, beoogd in artikel 8, § 2, van de wet van 25 december 2016, heeft het Hof, bij zijn arrest nr. 135/2019, geoordeeld :

« B.55.1. Tot slot maakt artikel 8, § 2, van de wet van 25 december 2016 het mogelijk de ‘ PNR-gegevens ’ te verwerken, onder de voorwaarden bepaald in hoofdstuk 11 (artikelen 28 tot 31) van de wet van 25 december 2016, ter verbetering van de controles van personen aan de buitengrenzen en meer precies ter bestrijding van de illegale immigratie.

B.55.2. Wat dat doel betreft, wordt in de memorie van toelichting aangegeven :

‘ Het is noodzakelijk en onvermijdelijk dat de politiediensten en de Dienst Vreemdelingenzaken betrokken worden bij de aanpak van de fenomenen van gewelddadige radicalisering, van ‘ *foreign fighters* ’, van ‘ *returnees* ’ en bij de strijd tegen het terrorisme en de grootschalige criminaliteit, zoals de mensenhandel en de mensensmokkel

[...]

Het is dus van wezenlijk belang dat de politiediensten en de Dienst Vreemdelingenzaken in het kader van de controle aan de buitengrenzen en op het grondgebied, alsook in het kader van de verblijfs- en asielprocedures, gebruik kunnen maken van bepaalde passagiersgegevens.

Ze zullen dus toegang hebben tot bepaalde passagiersgegevens, en dit gedurende een beperkte periode. De bedoeling is dus dat de politiediensten en de Dienst Vreemdelingenzaken in staat zijn om hun wettelijke opdrachten correct uit te voeren en dat tegelijkertijd gegarandeerd wordt dat de persoonsgegevens, met het oog op de nagestreefde doelstellingen, afdoende beschermd worden.

De passagiersgegevensbank is een onontbeerlijk instrument voor hun acties. De passagiersgegevens waartoe ze toegang zullen hebben of die aan hen zullen moeten worden doorgegeven, helpen hen bij de uitvoering van hun taken, zoals de identificatie van de personen, de verificatie van de authenticiteit en de geldigheid van de documenten die gebruikt werden om België binnen te komen, er te verblijven of het land te verlaten (identiteitsdocument, paspoort, visa, verblijfsdocument of –titel, transporttickets, enz.), de verificatie van de verklaringen van de betrokken personen, de motivering en de uitvoering van de beslissingen die ter zake worden genomen.

Ze zullen dus worden gebruikt in het kader van de visumprocedures, tijdens de controles die aan de buitengrenzen en op het grondgebied worden uitgevoerd, voor de opvolging van het verblijf of voor de uitvoering van de verwijderingsmaatregelen. Ze zullen ook kunnen worden gebruikt in de asielprocedures, voor de bepaling van de Staat die verantwoordelijk is voor de

asielaanvraag en voor het nemen van een beslissing, met inbegrip van de intrekking van de vluchtelingenstatus of de subsidiaire bescherming ' (*ibid.*, pp. 9-10).

' De tweede paragraaf geeft toestemming voor de verwerking van de passagiersgegevens inzake migratie en asiel.

De overheden die bevoegd zijn voor de materie, zullen deze gegevens dus kunnen verwerken in het kader van de uitvoering van de opdrachten die aan hen worden toegekend, in het bijzonder met het oog op het verbeteren van de grenscontrole en het bestrijden van illegale immigratie.

Deze verwerking zal plaatsvinden binnen de vastgelegde grenzen die voorzien worden in hoofdstuk XI ' (*ibid.*, p. 20).

' De doelen van de verwerking van de passagiersgegevens zijn identiek aan die van de richtlijn 2004/82/EG. Uit de overwegingen en het dispositief blijkt duidelijk dat de richtlijn hoofdzakelijk de controle van de migratiestromen, de strijd tegen de illegale immigratie, de verbetering van de controles aan de buitengrenzen en de bescherming van de openbare orde en de nationale veiligheid beoogt ' (*ibid.*, p. 33).

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft eveneens doen opmerken :

' In de artikelen 28 en 29, die behoren tot hoofdstuk XI – De verwerking van de passagiersgegevens ter verbetering van de grenscontroles en ter bestrijding van de illegale immigratie, van het voorontwerp wordt het begrip ' buitengrenzen ' van België gebruikt. Dat begrip buitengrenzen wordt gedefinieerd in artikel 2, *b)*, van richtlijn 2004/82/EG dat meer bepaald bij hoofdstuk XI van het voorontwerp wordt omgezet ' (*ibid.*, p. 97).

B.55.3. De verwerking van de passagiersgegevens wat betreft het doel beoogd in artikel 8, § 2, wordt afgebakend door de artikelen 28 tot 31 van de wet van 25 december 2016.

Enkel de passagiersgegevens bedoeld in artikel 9, § 1, 18°, van de wet van 25 december 2016 worden doorgegeven aan de politiediensten bedoeld in artikel 14, § 1, 2°, *a)* en aan de Dienst Vreemdelingenzaken, om hen in staat te stellen hun wettelijke opdrachten te vervullen (artikel 29). Enkel betrokken zijn de passagiers die van plan zijn om het grondgebied via de buitengrenzen van België te betreden of het grondgebied via de buitengrenzen van België betreden hebben (artikel 29, § 2, 1°), de passagiers die van plan zijn om het grondgebied via de buitengrenzen van België te verlaten of het grondgebied via de buitengrenzen van België verlaten hebben (artikel 29, § 2, 2°) en de passagiers die van plan zijn om via een in België gelegen internationale transitzone te passeren, die zich in een in België gelegen internationale transitzone bevinden of die via een in België gelegen transitzone gepasseerd zijn (artikel 29, § 2, 3°).

Die gegevens worden onmiddellijk na hun registratie in de passagiersgegevensbank doorgestuurd naar de politiediensten zoals bedoeld in artikel 14, § 1, 2°, *a)* en aan de Dienst Vreemdelingenzaken wanneer de dienst die gegevens nodig heeft voor de vervulling van zijn wettelijke opdrachten; die gegevens worden bewaard in een tijdelijk bestand en vernietigd binnen de vierentwintig uur na doorsturing (artikel 29, §§ 3 en 4). Na die termijn kan de Dienst Vreemdelingenzaken ook een afdoende gemotiveerde aanvraag tot de PIE richten teneinde tot die gegevens toegang te hebben (artikel 29, § 4, tweede lid). De Dienst Vreemdelingenzaken

stuurt maandelijks een verslag naar de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer - thans de Gegevensbeschermingsautoriteit - betreffende de toepassing van artikel 29, § 4, tweede lid (artikel 29, § 4, derde lid).

Een protocol dat de technische beveiligings- en toegangsregels preciseert, alsook de nadere regels voor de doorgifte van de passagiersgegevens aan de politiediensten belast met de grenscontroles en aan de Dienst Vreemdelingenzaken, moet worden afgesloten, in overleg met de functionaris voor de gegevensbescherming en na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (Gegevensbeschermingsautoriteit), tussen, enerzijds, de leidend ambtenaar van de PIE en, anderzijds, de Commissaris-generaal van de federale politie en de leidend ambtenaar van de Dienst Vreemdelingenzaken (artikel 30).

De vervoerders en de reisoperatoren vernietigen, binnen de vierentwintig uur na het einde van het in artikel 4, 3° tot 6°, bedoelde vervoer, alle in artikel 9, § 1, 18°, bedoelde passagiersgegevens, die ze overeenkomstig artikel 7 doorsturen (artikel 31, zoals gewijzigd bij de wet van 15 juli 2018).

B.55.4. Uit het voorgaande volgt dat alleen de ‘ API-gegevens ’, bedoeld in artikel 9, § 1, 18°, van de wet van 25 december 2016, van sommige categorieën van passagiers, onder de voorwaarden bepaald in hoofdstuk 11 van de wet van 25 december 2016, kunnen worden verwerkt in het licht van het in artikel 8, § 2, van de wet van 25 december 2016 vermelde doel, dat verband houdt met de bestrijding van de illegale immigratie en de controle aan de buitengrenzen.

Zoals is vermeld in de in B.55.2 aangehaalde parlementaire voorbereiding, past een dergelijke maatregel in het kader van de omzetting van de richtlijn 2004/82/EG, waarvan de doelstelling, zoals aangegeven in de eerste overweging ervan, erin bestaat illegale immigratie doeltreffend te bestrijden en de grenscontroles te verbeteren. Meer in het bijzonder, neemt hoofdstuk 11 van de wet van 25 december 2016, met enkele aanpassingen, de inhoud over van het koninklijk besluit van 11 december 2006 ‘ betreffende de verplichting voor luchtvervoerders om passagiersgegevens door te geven ’, dat, vóór de opheffing ervan bij het koninklijk besluit van 18 juli 2017, de richtlijn 2004/82/EG in intern recht omzette.

B.55.5. Gelet op de verschillende, in B.55.3 vermelde beperkingen, waarmee de verwerking van de gegevens in het kader van het doel beoogd in artikel 8, § 2, gepaard gaat, is die maatregel voldoende duidelijk, nauwkeurig en tot het strikt noodzakelijke beperkt en dus niet onevenredig ».

B.53.2. Bij dat arrest heeft het Hof geoordeeld dat het doel beoogd in artikel 8, § 2, van de bestreden wet beperkt was tot het strikt noodzakelijke door te steunen op, enerzijds, het feit dat de beoogde gegevens beperkt waren tot de API-gegevens en, anderzijds, het feit dat de verwerking van die gegevens gepaard ging met de verschillende waarborgen bepaald in de artikelen 28 tot 31 van de wet van 25 december 2016.

Het Hof heeft het Hof van Justitie niet gevraagd of de PNR-richtlijn in die zin moest worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een nationale wetgeving zoals de bestreden wet, die,

als doel van de PNR-gegevensverwerking, het doel inzake de verbetering van de controles van personen aan de buitengrenzen en meer bepaald inzake de bestrijding van illegale immigratie aanvaardt.

Het Hof heeft zich bijgevolg definitief uitgesproken over de bestaanbaarheid, met de in het eerste middel bedoelde bepalingen, van het in artikel 8, § 2, van de bestreden wet beoogde doel.

De grieven die zijn gericht tegen de artikelen 28 tot 31, in samenhang gelezen met artikel 8, § 2, van de wet van 25 december 2016, worden in het kader van het tweede middel onderzocht.

B.54.1. Op de vraag van het Hof over de uitlegging van de API-richtlijn (negende prejudiciële vraag, *sub b)*, heeft het Hof van Justitie, in het voormelde arrest in zake *Ligue des droits humains t. Ministerraad* van 21 juni 2022, geoordeeld :

« 287. Uit de in het verzoek om een prejudiciële beslissing verstrekte informatie blijkt bovendien dat met de nationale wetgeving in het hoofdgeding de PNR-richtlijn, de API-richtlijn en een deel van richtlijn 2010/65 bij een en dezelfde handeling worden omgezet. Het systeem van de PNR-richtlijn wordt daarbij toegepast op alle vluchten binnen de EU en alle vervoer over het spoor, over de weg en over het water binnen de Unie van, naar en door België, alsook op reisoperatoren, en er worden ook andere doelstellingen dan enkel het bestrijden van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit nagestreefd. Volgens diezelfde informatie lijkt het erop dat alle gegevens die met het bij die nationale wetgeving ingevoerde systeem worden verzameld, door de PIE worden bewaard in één databank met daarin de PNR-gegevens en de in artikel 3, lid 2, van de API-richtlijn bedoelde gegevens van alle onder die wetgeving vallende passagiers.

288. Voor zover de verwijzende rechter in zijn negende vraag, onder *b)*, verwijst naar de doelstelling grenscontroles te verbeteren en illegale immigratie te bestrijden, wat de doelstelling van de API-richtlijn is, zij eraan herinnerd dat, zoals uit de punten 233, 234 en 237 van dit arrest blijkt, de lijst van doelstellingen die de PNR-richtlijn met de verwerking van PNR-gegevens nastreeft, limitatief is. Nationale wetgeving waarbij overeenkomstig deze richtlijn verzamelde PNR-gegevens kunnen worden verwerkt voor andere dan de in deze richtlijn genoemde doeleinden, zoals het verbeteren van grenscontroles en het bestrijden van illegale immigratie, is in strijd met artikel 6 van deze richtlijn, gelezen in het licht van het Handvest.

289. Zoals uit punt 235 van dit arrest blijkt, kunnen lidstaten evenmin één enkele databank oprichten met daarin én krachtens de PNR-richtlijn verzamelde PNR-gegevens voor vluchten naar of vanuit derde landen en vluchten binnen de EU én gegevens van passagiers die andere vervoersmiddelen nemen én de in artikel 3, lid 2, van de API-richtlijn bedoelde gegevens, zeker

wanneer die databank kan geraadpleegd worden voor andere dan de in artikel 1, lid 2, van de PNR-richtlijn genoemde doeleinden.

290. Tot slot kunnen de artikelen 28 tot en met 31 van de wet van 25 december 2016, zoals de advocaat-generaal in punt 281 van zijn conclusie heeft aangegeven, hoe dan ook slechts verenigbaar zijn met het Unierecht en met artikel 67, lid 2, VWEU in het bijzonder indien zij zo worden uitgelegd en toegepast dat enkel API-gegevens van passagiers die de buitengrenzen van België met derde landen overschrijden, worden doorgegeven en verwerkt. Een maatregel waarmee een lidstaat, om grenscontroles te verbeteren en illegale immigratie te bestrijden, de API-richtlijn en met name de verplichting om passagiersgegevens door te geven (artikel 3, lid 1) zou uitbreiden naar vluchten binnen de EU en zelfs naar andere transportmiddelen waarmee passagiers uit, vanuit of door die lidstaat binnen de Unie reizen, zou er immers op neerkomen dat de bevoegde autoriteiten bij overschrijding van de binnengrenzen van die lidstaat systematisch kunnen nagaan of die passagiers het grondgebied mogen binnenkomen dan wel verlaten, en zou dus een gelijke werking hebben als een controle aan de buitengrenzen met derde landen.

291. Gelet op al het voorgaande dient op de negende vraag, onder *b)*, te worden geantwoord dat het Unierecht en met name artikel 2 van de PNR-richtlijn, gelezen in het licht van artikel 3, lid 2, VEU, artikel 67, lid 2, VWEU en artikel 45 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen :

- nationale wetgeving die ter bestrijding van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit een systeem invoert van doorgifte door luchtvaartmaatschappijen en reisoperatoren en verwerking door de bevoegde autoriteiten van PNR-gegevens voor alle vluchten binnen de EU en andere soorten vervoer binnen de Unie vanuit, naar of door de betrokken lidstaat, indien deze lidstaat niet met een werkelijke en actuele of voorzienbare terroristische dreiging wordt geconfronteerd. In een dergelijke situatie moet het systeem van de PNR-richtlijn worden beperkt tot het doorgeven en verwerken van PNR-gegevens voor vluchten en/of transportmiddelen die met name verband houden met bepaalde verbindingen, reisroutes of luchthavens, treinstations of zeehavens waarvoor er aanwijzingen bestaan dat deze toepassing gerechtvaardigd is. De betrokken lidstaat moet dan selecteren voor welke vluchten binnen de EU en/of andere soorten vervoer binnen de Unie er dergelijke aanwijzingen bestaan, en die toepassing regelmatig herzien in het licht van wijzigingen in de omstandigheden die die selectie rechtvaardigden, om te verzekeren dat dat systeem steeds in de mate van het strikt noodzakelijke op die vluchten en/of dat vervoer wordt toegepast, en

- 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 ».

B.54.2. Uit dat arrest vloeit voort dat, enerzijds, de verwerking van de PNR-gegevens voor andere doeleinden dan die waarin de PNR-richtlijn voorziet, met name, voor het verbeteren van de grenscontroles en het bestrijden van illegale immigratie, voorbijgaat aan het exhaustieve karakter van de opsomming van de met de verwerking van de PNR-gegevens nagestreefde doeleinden (punt 288), waardoor de lidstaten wordt belet één enkele databank op

te richten met daarin zowel de PNR-gegevens die krachtens de PNR-richtlijn zijn verzameld, als de gegevens bedoeld in artikel 3, lid 2, van de API-richtlijn, met name wanneer die databank kan worden geraadpleegd niet alleen voor de in artikel 1, lid 2, van de PNR-richtlijn genoemde doeleinden, maar tevens voor andere doeleinden (punt 289), en, anderzijds, de verwerking van de API-gegevens alleen betrekking kan hebben op de passagiers die de buitengrenzen van de Unie met derde landen overschrijden, daar ze anders een gelijke werking zou hebben als de controles aan de buitengrenzen met derde landen (punt 290).

B.55.1. In tegenstelling tot wat het Hof heeft geoordeeld bij zijn arrest nr. 135/2019, lijkt het arrest van het Hof van Justitie te impliceren dat het doel van de verbetering van de grenscontroles en van de bestrijding van illegale immigratie niet kan worden nagestreefd door middel van de verwerking van de PNR-gegevens, zelfs indien die laatste worden beperkt tot de API-gegevens en zelfs indien de verwerking van die gegevens gepaard gaat met de waarborgen bepaald in de artikelen 28 tot 31 van de wet van 25 december 2016, wanneer die gegevens worden verzameld in één enkele databank in de zin van de PNR-richtlijn en zij betrekking hebben op passagiers die niet de buitengrenzen van de Unie overschrijden.

B.55.2. Het arrest nr. 135/2019 van het Hof is op dat punt evenwel definitief en niet vatbaar voor beroep (artikel 116 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof). Bij dat arrest heeft het Hof ten aanzien van het vermelde punt zijn rechtsmacht uitgeput. Het Hof vermag niet terug te komen op zijn definitieve rechterlijke beslissingen, aangezien dat « door geen enkele omstandigheid kan worden verantwoord » (zie onder andere arrest nr. 172/2008 van 3 december 2008, ECLI:BE:GHCC:2008:ARR.172, B.15). Het gaat immers om « een van de essentiële beginselen van de rechtsstaat » (arrest nr. 199/2009 van 17 december 2009, ECLI:BE:GHCC:2009:ARR.199, B.8). Evenmin gebiedt het Unierecht terug te komen op een definitieve rechterlijke beslissing, zelfs niet wanneer daardoor een schending van een Unierechtelijke bepaling kan worden verholpen (HvJ, grote kamer, 6 oktober 2015, C-69/14, *Târşia*, ECLI:EU:C:2015:662, punten 28-29; 4 maart 2020, C-34/19, *Telecom Italia*, ECLI:EU:C:2020:148, punt 69). Het Hof zou het rechtspunt niet in een andere zin kunnen beslechten zonder dat het opnieuw bij het Hof aanhangig wordt gemaakt. Het staat bijgevolg aan de wetgever de bestreden wet op het betwiste punt in overeenstemming te brengen met het arrest van het Hof van Justitie.

B.56. In zoverre het is gericht tegen artikel 8, § 1, 3°, en § 2, van de wet van 25 december 2016, is het middel niet gegrond, onder voorbehoud van de in B.49 vermelde interpretatie.

In zoverre het is gericht tegen artikel 8, § 1, 4°, van de wet van 25 december 2016, is het middel gegrond. Artikel 8, § 1, 4°, van de wet van 25 december 2016 dient derhalve te worden vernietigd.

4. *Het beheer van de passagiersgegevensbank en de verwerking van de gegevens in het kader van de voorafgaande beoordeling en van de gerichte opzoekingen (artikelen 12 tot 16, 24 tot 27, 50 en 51)*

B.57. De verzoekende partij is van mening dat de verschillende verwerkingen en stromen van persoonsgegevens kennelijk onevenredig zijn.

Enerzijds bekritiseert zij de oprichting van de passagiersgegevensbank, beheerd door de PIE, binnen de FOD Binnenlandse Zaken met het oog op de uitwisseling van inlichtingen met de buitenlandse PIE's en Europol. Zij is van mening dat de verwerking van de passagiersgegevens niet de oprichting van een gegevensbank vereiste.

Anderzijds bekritiseert zij de correlatie tussen de gegevensbanken en de methode van « *pre-screening* », die zou moeten worden uitgevoerd op grond van vooraf vastgestelde criteria die dienen als indicatoren van de dreiging.

Ten slotte bekritiseert zij het feit dat de uit de bevoegde diensten gedetacheerde leden zich kunnen uitspreken over een verzoek om individuele toegang in het kader van gerichte opzoekingen.

B.58.1. Krachtens artikel 4, lid 1, van de PNR-richtlijn richt elke lidstaat een instantie op of wijst die een bestaande instantie aan die bevoegd is terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit te voorkomen, op te sporen, te onderzoeken of te vervolgen, of wijst die een afdeling van een dergelijke instantie aan, om op te treden als zijn PIE.

Overeenkomstig artikel 4, lid 2, van de PNR-richtlijn, heeft de PIE tot taak :

« *a)* 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 in artikel 7 bedoelde bevoegde instanties door te geven;

b) zowel de PNR-gegevens als het resultaat van de verwerking ervan met de PIE's van andere lidstaten en met Europol uit te wisselen, overeenkomstig de artikelen 9 en 10 ».

B.58.2. Ten aanzien van de gegevensverwerking bepaalt artikel 6 van de PNR-richtlijn :

« 1. De door de luchtvaartmaatschappij doorgegeven PNR-gegevens worden door de PIE van de betrokken lidstaat verzameld overeenkomstig artikel 8. Indien de door de luchtvaartmaatschappij doorgegeven PNR-gegevens andere dan de in bijlage I vermelde PNR-gegevens bevatten, worden zij door de PIE onmiddellijk na ontvangst definitief gewist.

2. De PIE verwerkt de PNR-gegevens uitsluitend voor de volgende doeleinden :

a) het beoordelen van de passagiers vóór hun geplande aankomst in of gepland vertrek uit de lidstaat, om te bepalen welke personen moeten worden onderworpen aan een nader onderzoek door de in artikel 7 bedoelde bevoegde instanties, en, in voorkomend geval, door Europol overeenkomstig artikel 10, omdat zij betrokken zouden kunnen zijn bij een terroristisch misdrijf of bij ernstige criminaliteit;

b) het per geval inwilligen van een op afdoende gronden gebaseerd, gemotiveerd verzoek van de bevoegde instanties om in bepaalde gevallen PNR-gegevens te verstrekken en te verwerken voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven of ernstige criminaliteit, en de resultaten van deze verwerking aan die instanties of, in voorkomend geval, aan Europol mee te delen; en

c) het analyseren van PNR-gegevens voor het bijstellen van bestaande of het formuleren van nieuwe criteria die moeten worden gebruikt bij de beoordelingen die worden verricht op grond van lid 3, onder b), om te bepalen welke personen betrokken zouden kunnen zijn bij een terroristisch misdrijf of bij ernstige criminaliteit.

3. Bij de verrichting van de in lid 2, onder *a)*, bedoelde beoordeling kan de PIE :

a) de PNR-gegevens vergelijken met databanken die relevant zijn voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit, met name databanken in verband met gezochte of gesignaleerde personen of voorwerpen, in overeenstemming met de op zulke databanken van toepassing zijnde Unie-, internationale en nationale voorschriften; of

b) de PNR-gegevens verwerken overeenkomstig vooraf bepaalde criteria.

4. Het beoordelen van passagiers vóór hun geplande aankomst in of gepland vertrek uit de lidstaat op grond van lid 3, onder *b)*, volgens vooraf bepaalde criteria wordt op niet-discriminerende wijze verricht. Deze vooraf bepaalde criteria moeten doelgericht, evenredig en specifiek zijn. De lidstaten zorgen ervoor dat deze criteria door de PIE worden vastgesteld en regelmatig worden getoetst, in samenwerking met de in artikel 7 bedoelde bevoegde instanties. Deze criteria mogen onder geen beding gebaseerd zijn op ras, etnische afstamming, religieuze, levensbeschouwelijke of politieke overtuiging, vakbondslidmaatschap, gezondheid, seksleven of seksuele geaardheid van de betrokkene.

5. De lidstaten zorgen ervoor dat elke positieve overeenkomst die voortvloeit uit het automatisch verwerkingsproces van de PNR-gegevens dat wordt uitgevoerd op grond van lid 2, onder *a)*, per geval wordt gecontroleerd op een niet-geautomatiseerde wijze om te bepalen of de in artikel 7 bedoelde bevoegde instantie maatregelen moet treffen overeenkomstig het nationale recht.

6. De PNR-gegevens van de overeenkomstig lid 2, onder *a)*, aangemerkte personen of het verwerkingsresultaat van die gegevens worden door de PIE van een lidstaat voor nader onderzoek aan de in artikel 7 bedoelde bevoegde instanties van diezelfde lidstaat doorgezonden. Tot die doorgifte kan alleen per geval worden besloten en, in geval van geautomatiseerde verwerking van PNR-gegevens, na een afzonderlijke niet-geautomatiseerde controle.

7. De lidstaten zorgen ervoor dat de functionaris voor gegevensbescherming toegang heeft tot alle gegevens die door de PIE worden verwerkt. Indien de functionaris voor gegevensbescherming oordeelt dat een verwerking van gegevens niet rechtmatig was, kan hij de zaak naar de nationale toezichthoudende autoriteit verwijzen.

8. Het opslaan, verwerken en analyseren van PNR-gegevens door de PIE geschiedt uitsluitend op een beveiligde locatie of beveiligde locaties op het grondgebied van de lidstaten.

9. Het resultaat van de in lid 2, onder *a)*, van dit artikel bedoelde beoordeling laat onverlet het in Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad neergelegde recht van personen die het Unierecht van vrij verkeer genieten, om het grondgebied van de betrokken lidstaat te betreden. Bovendien moeten de gevolgen van die beoordeling, indien verricht met betrekking tot vluchten binnen de EU tussen lidstaten waarop Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van toepassing is, in overeenstemming zijn met die verordening ».

B.59.1. Op een vraag van het Hof over de geldigheid van de PNR-richtlijn heeft het Hof van Justitie, in zijn voormelde arrest in zake *Ligue des droits humains t. Ministerraad* van 21 juni 2022, verschillende verduidelijkingen geformuleerd in verband met de voorafgaande beoordeling van de PNR-gegevens via geautomatiseerde verwerking (punten 176-213) – rekening houdend met (i) de vergelijking van de PNR-gegevens met de databanken, *(ii)* de verwerking van de PNR-gegevens aan de hand van vooraf bepaalde criteria en *(iii)* de waarborgen voor de geautomatiseerde verwerking van de PNR-gegevens – en het achteraf verstrekken en beoordelen van de PNR-gegevens (punten 214-227) :

« *5) Voorafgaande beoordeling van PNR-gegevens via geautomatiseerde verwerking*

176. Volgens artikel 6, lid 2, onder *a)*, van de PNR-richtlijn strekt de daarin opgelegde voorafgaande beoordeling ertoe te bepalen welke personen nader moeten worden onderzocht door met name de in artikel 7 van deze richtlijn bedoelde bevoegde instanties, wegens hun mogelijke betrokkenheid bij een terroristisch misdrijf of bij ernstige criminaliteit.

177. De voorafgaande beoordeling verloopt in twee fasen. Eerst verwerkt de PIE van de betrokken lidstaat de PNR-gegevens op automatische wijze door ze te vergelijken met databanken of te verwerken aan de hand van vooraf bepaalde criteria (artikel 6, lid 3, van de PNR-richtlijn). Indien de geautomatiseerde verwerking een positieve overeenkomst *(hit)* oplevert, voert de PIE vervolgens op niet-geautomatiseerde wijze een controle uit om te bepalen of de in artikel 7 van deze richtlijn bedoelde bevoegde instanties maatregelen moeten treffen overeenkomstig het nationale recht (artikel 6, lid 5) *(match)*.

178. Zoals in punt 106 van dit arrest in herinnering is gebracht, hebben geautomatiseerde verwerkingen noodzakelijkerwijs een vrij grote foutenmarge, aangezien zij verricht worden met niet-geverifieerde persoonsgegevens en steunen op vooraf bepaalde criteria.

179. In die omstandigheden en gelet op de noodzaak om, zoals in de vierde overweging van de preambule van het Handvest wordt benadrukt, de bescherming van de grondrechten te versterken in het licht van onder meer de wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen, moet er overeenkomstig overweging 20 en artikel 7, lid 6, van de PNR-richtlijn voor worden gezorgd dat de bevoegde instanties niet uitsluitend op grond van automatisch verwerkte PNR-gegevens een besluit nemen dat voor de betrokkene nadelige juridische of andere ingrijpende gevolgen heeft. Artikel 6, lid 6, van deze richtlijn bepaalt ook dat de PIE de PNR-gegevens pas aan die instanties mag doorgeven na een afzonderlijke niet-geautomatiseerde controle. Naast deze controles die de PIE en de bevoegde instanties zelf verrichten, moet de rechtmatigheid van elke geautomatiseerde verwerking ten slotte kunnen worden gecontroleerd door de functionaris voor gegevensbescherming en de nationale toezichthoudende autoriteit artikel 6, lid 7, respectievelijk artikel 15, lid 3, onder *b)*, van deze richtlijn alsook door de nationale rechterlijke instanties in het kader van de rechtsmiddelen als bedoeld in artikel 13, lid 1, ervan.

180. Zoals de advocaat-generaal in punt 207 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, moeten aan de nationale toezichthoudende autoriteit, de functionaris voor gegevensbescherming en de PIE de nodige materiële en personele middelen ter beschikking worden gesteld om het hun door de PNR-richtlijn opgedragen toezicht uit te oefenen. Ook is het van belang dat de nationale regeling waarbij deze richtlijn in nationaal recht wordt omgezet en waarbij toestemming wordt verleend voor de daarin voorgeschreven geautomatiseerde verwerking, duidelijke en nauwkeurige regels bevat voor de aanduiding van de databanken en de te hanteren beoordelingscriteria, en dat bij de voorafgaande beoordeling geen andere methoden kunnen worden gebruikt dan die welke uitdrukkelijk worden genoemd in artikel 6, lid 2, van die richtlijn.

181. Voorts blijkt uit artikel 6, lid 9, van de PNR-richtlijn dat het resultaat van de op grond van artikel 6, lid 2, onder *a)*, ervan verrichte voorafgaande beoordeling niet afdoet aan het in

richtlijn 2004/38 neergelegde recht van personen die het recht van vrij verkeer genieten, om het grondgebied van de betrokken lidstaat te betreden, en bovendien in overeenstemming moet zijn met verordening nr. 562/2006. Het bij de PNR-richtlijn ingevoerde systeem staat de bevoegde autoriteiten dus niet toe dit recht verder te beperken dan in richtlijn 2004/38 en verordening nr. 562/2006 is bepaald.

i) Vergelijking van PNR-gegevens met databanken

182. Volgens artikel 6, lid 3, onder *a)*, van de PNR-richtlijn ‘ kan ’ de PIE tijdens de in artikel 6, lid 2, onder *a)*, bedoelde beoordeling de PNR-gegevens vergelijken met ‘ databanken die relevant zijn ’ voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit, ‘ met name databanken in verband met gezochte of gesignaleerde personen of voorwerpen, in overeenstemming met de op zulke databanken van toepassing zijnde Unie-, internationale en nationale voorschriften ’.

183. Uit de tekst van artikel 6, lid 3, onder *a)*, van de PNR-richtlijn en meer bepaald de woorden ‘ met name ’ blijkt meteen dat databanken voor gezochte of gesignaleerde personen of voorwerpen relevante databanken zijn in de zin van deze bepaling. Verder wordt evenwel niet aangegeven welke andere databanken er nog ‘ relevant ’ zouden kunnen zijn met het oog op de doelstellingen van deze richtlijn. Zoals de advocaat-generaal in punt 217 van zijn conclusie heeft opgemerkt, wordt de aard van de gegevens die deze databanken kunnen bevatten en hun verband met die doelstellingen niet in die bepaling gepreciseerd, en wordt daarin evenmin gezegd of PNR-gegevens enkel mogen worden vergeleken met door overheidsinstanties beheerde databanken of ook met databanken die door particulieren worden beheerd.

184. Artikel 6, lid 3, onder *a)*, van de PNR-richtlijn zou dan ook op het eerste gezicht zo kunnen worden uitgelegd dat PNR-gegevens eenvoudigweg als zoekcriteria kunnen worden gebruikt en bij de beoordeling kunnen worden ingegeven in diverse databanken, ook databanken die de veiligheids- en inlichtingendiensten van lidstaten beheren en gebruiken voor andere dan de in deze richtlijn genoemde doelstellingen, en dat een dergelijke beoordeling een informatievergaring kan worden (*data mining*). De gedachte dat beoordelingen op deze manier verlopen en dat PNR-gegevens kunnen worden vergeleken met dergelijke databanken, zou luchtreizigers echter het gevoel kunnen geven dat hun privéleven onder toezicht staat. Artikel 6, lid 3, onder *a)*, van de PNR-richtlijn kan dus niet op deze manier worden uitgelegd, ook al vertrekt de in deze bepaling bedoelde voorafgaande beoordeling vanuit een relatief beperkt aantal gegevens - de PNR-gegevens. Deze uitlegging zou immers in een overmatig gebruik van deze gegevens kunnen resulteren en de mogelijkheid laten om een precies profiel op te stellen van eenieder die gewoon de intentie heeft een vliegtuig te nemen.

185. Artikel 6, lid 3, onder *a)*, van de PNR-richtlijn moet dan ook overeenkomstig de in de punten 86 en 87 van dit arrest aangehaalde rechtspraak zo worden uitgelegd dat de in de artikelen 7 en 8 van het Handvest neergelegde grondrechten volledig worden geëerbiedigd.

186. Dienaangaande blijkt uit de overwegingen 7 en 15 van de PNR-richtlijn dat de geautomatiseerde verwerking in de zin van artikel 6, lid 3, onder *a)*, van deze richtlijn beperkt moet zijn tot wat strikt noodzakelijk is om terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit te bestrijden, en dat een hoog niveau van bescherming van de voormelde grondrechten moet worden verzekerd.

187. Zoals de Commissie in wezen heeft aangegeven in antwoord op een vraag van het Hof, bieden de bewoordingen van deze bepaling - namelijk dat de PIE de PNR-gegevens ‘ kan ’ vergelijken met de daarin bedoelde databanken - de PIE bovendien de mogelijkheid om een verwerkingsmethode te kiezen die beperkt is tot wat in de concrete situatie strikt noodzakelijk is. Aangezien moet worden voldaan aan de vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid om de bescherming van de in de artikelen 7 en 8 van het Handvest neergelegde grondrechten te verzekeren, is de PIE verplicht om de geautomatiseerde verwerking van artikel 6, lid 3, onder *a)*, van de PNR-richtlijn te beperken tot databanken die op basis van deze bepaling kunnen worden aangewezen. In dit verband moet worden vastgesteld dat de verwijzing in deze bepaling naar ‘ databanken die relevant zijn ’ moeilijk valt uit te leggen op een wijze waarbij voldoende duidelijk en nauwkeurig blijkt welke databanken daarmee bedoeld worden. Dit ligt evenwel anders voor de verwijzing naar ‘ databanken in verband met gezochte of gesignaleerde personen of voorwerpen, in overeenstemming met de op zulke databanken van toepassing zijnde Unie-, internationale en nationale voorschriften ’.

188. Bijgevolg moet artikel 6, lid 3, onder *a)*, van de PNR-richtlijn in het licht van die grondrechten aldus worden uitgelegd dat laatstgenoemde databanken de enige databanken zijn waarmee de PIE de PNR-gegevens mag vergelijken, zoals ook de advocaat-generaal in punt 219 van zijn conclusie in essentie heeft aangegeven.

189. In termen van vereisten waaraan deze databanken moeten voldoen, zij opgemerkt dat artikel 6, lid 4, van de PNR-richtlijn bepaalt dat een voorafgaande beoordeling aan de hand van vooraf bepaalde criteria artikel 6, lid 3, onder *b)*, van deze richtlijn op niet-discriminerende wijzen moet gebeuren, dat deze criteria doelgericht, evenredig en specifiek moeten zijn en dat de PIE deze criteria moet vaststellen en regelmatig moet toetsen in samenwerking met de in artikel 7 van deze richtlijn bedoelde bevoegde instanties. Artikel 6, lid 4, spreekt, gelet op de verwijzing daarin naar artikel 6, lid 3, onder *b)*, enkel over het verwerken van PNR-gegevens aan de hand van vooraf bepaalde criteria, doch moet in het licht van de artikelen 7, 8 en 21 van het Handvest in die zin worden uitgelegd dat de daarin gestelde vereisten *mutatis mutandis* gelden voor het vergelijken van PNR-gegevens met de in het vorige punt van dit arrest bedoelde databanken, te meer daar deze vereisten in wezen overeenkomen met die welke voor het vergelijken van PNR-gegevens met databanken zijn aangenomen in de rechtspraak die voortvloeit uit advies 1/15 (PNR-Overeenkomst EU-Canada) van 26 juli 2017 (EU:C:2017:592, punt 172).

190. In dit verband moet worden verduidelijkt dat het vereiste dat die databanken niet-discriminatoir zijn met name impliceert dat de opname in de databanken voor gezochte of gesignaleerde personen gebaseerd moet zijn op objectieve en niet-discriminerende elementen die zijn vastgesteld bij de op zulke databanken van toepassing zijnde Unie-, internationale en nationale voorschriften (zie naar analogie arrest van 5 april 2022, *Commissioner of An Garda Síochána e.a.*, C-140/20, EU:C:2022:258, punt 78).

191. Bovendien moeten de in punt 188 van het onderhavige arrest bedoelde databanken, om te voldoen aan het vereiste dat vooraf bepaalde criteria doelgericht, evenredig en specifiek

zijn, worden gebruikt om terroristische misdrijven en ernstige vormen van criminaliteit te bestrijden die minstens indirect verband houden met het luchtvervoer van passagiers.

192. Voorts moeten de databanken die krachtens artikel 6, lid 3, onder *a)*, van de PNR-richtlijn worden ingezet, gelet op de overwegingen in de punten 183 en 184 van het onderhavige arrest, worden beheerd door de in artikel 7 van deze richtlijn bedoelde bevoegde instanties of, in geval van Uniedatabanken of internationale databanken, worden gebruikt in het kader van hun taak terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit te bestrijden. Dit is het geval voor databanken in verband met gezochte of gesignaleerde personen of voorwerpen, in overeenstemming met de op zulke databanken toepasselijke Unie-, internationale en nationale voorschriften.

ii) Verwerking van PNR-gegevens aan de hand van vooraf bepaalde criteria

193. Volgens artikel 6, lid 3, onder *b)*, van de PNR-richtlijn kan de PIE de PNR-gegevens ook verwerken aan de hand van vooraf bepaalde criteria. Blijkens artikel 6, lid 2, onder *a)*, van deze richtlijn strekt het voorafgaandelijk beoordelen en dus het verwerken van PNR-gegevens met vooraf bepaalde criteria er in hoofdzaak toe personen te identificeren die betrokken zouden kunnen zijn bij een terroristisch misdrijf of bij ernstige criminaliteit.

194. Wat betreft de criteria die de PIE hiervoor kan gebruiken, zij er om te beginnen op gewezen dat de bewoordingen zelf van artikel 6, lid 3, onder *b)*, van de PNR-richtlijn aangeven dat het om ‘ vooraf bepaalde ’ criteria moet gaan. Zoals de advocaat-generaal in punt 228 van zijn conclusie heeft opgemerkt, betekent dit dat geen kunstmatige-intelligentietechnologieën zoals machinaal leren (*machine learning*) mogen worden gebruikt, aangezien die zonder menselijke tussenkomst of controle aanpassingen kunnen doorvoeren in het beoordelingsproces en met name in de beoordelingscriteria waarop de resultaten gebaseerd zijn, en in de weging van deze criteria.

195. Dergelijke technologieën dreigen trouwens de afzonderlijke controle van de positieve overeenstemmingen en de rechtmatigheidscontrole die door de PNR-richtlijn worden vereist, hun nuttig effect te ontnemen. Zoals de advocaat-generaal in punt 228 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, kan de opaciteit van de werking van kunstmatige-intelligentietechnologieën het immers onmogelijk maken te begrijpen waarom een bepaald programma een positieve overeenstemming heeft opgeleverd. Bijgevolg zouden deze technologieën de betrokkenen ook het hun door artikel 47 van het Handvest gewaarborgd recht op een doeltreffende voorziening in rechte kunnen ontnemen, dat de PNR-richtlijn volgens overweging 28 ervan op hoog niveau wil waarborgen, en dat zij met name zouden kunnen aanwenden wanneer zij de verkregen resultaten discriminerend achten.

196. Wat vervolgens de vereisten in artikel 6, lid 4, van de PNR-richtlijn betreft, luidt de eerste volzin dat de voorafgaande beoordeling volgens vooraf bepaalde criteria op niet-discriminerende wijze dient te gebeuren, en verduidelijkt de vierde volzin dat deze criteria onder geen beding mogen gebaseerd zijn op ras, etnische afstamming, religieuze, levensbeschouwelijke of politieke overtuiging, vakbondslidmaatschap, gezondheid, seksleven of seksuele geaardheid.

197. De lidstaten mogen als vooraf bepaalde criteria dus geen criteria nemen die steunen op de in het vorige punt van dit arrest genoemde kenmerken, waarvan het gebruik kan resulteren in discriminatie. In dit verband blijkt uit de bewoordingen van artikel 6, lid 4, vierde volzin, van de PNR-richtlijn - namelijk dat de vooraf bepaalde criteria ‘ onder geen beding ’ op deze kenmerken mogen gebaseerd zijn - dat zowel directe als indirecte discriminatie wordt bedoeld. Deze uitlegging vindt steun in artikel 21, lid 1, van het Handvest, in het licht waarvan die bepaling moet worden gelezen en dat bepaalt dat „iedere” discriminatie op grond van deze kenmerken verboden is. Bijgevolg moeten vooraf bepaalde criteria zo worden gekozen dat zij, zelfs indien zij neutraal zijn geformuleerd, in de praktijk niet in het bijzonder nadelig kunnen zijn voor personen met de beschermde kenmerken.

198. Uit de vereisten van doelgerichtheid, evenredigheid en specificiteit van de vooraf bepaalde criteria die zijn vervat in artikel 6, lid 4, tweede volzin, van de PNR-richtlijn, volgt dat de criteria voor de voorafgaande beoordeling zodanig moeten worden gekozen dat zij specifiek gericht zijn op personen van wie redelijkerwijs kan worden vermoed dat zij betrokken zijn bij terroristische misdrijven of ernstige criminaliteit als bedoeld in deze richtlijn. Deze lezing vindt steun in de bewoordingen van artikel 6, lid 2, onder *a)*, ervan, die de nadruk leggen op het feit betrokken te ‘ kunnen ’ zijn bij ‘ een ’ terroristisch misdrijf of bij ernstige criminaliteit. In dezelfde geest wordt in overweging 7 van deze richtlijn gepreciseerd dat beoordelingscriteria enkel mogen worden vastgesteld en toegepast voor terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit ‘ waarvoor het gebruik van dergelijke criteria relevant is ’.

199. Gezien het gevaar voor discriminatie dat uitgaat van criteria die steunen op de in artikel 6, lid 4, vierde volzin, van de PNR-richtlijn genoemde kenmerken, mogen de PIE en de bevoegde autoriteiten zich bij het uitfilteren van die personen dus in principe niet op deze kenmerken baseren. Zoals de Duitse regering ter terechtzitting heeft aangegeven, mogen zij daarentegen wel onder meer rekening houden met bijzonderheden in de manier waarop personen zich feitelijk gedragen bij het voorbereiden en maken van vliegtuigreizen, omdat uit de vaststellingen en de ervaring van de bevoegde autoriteiten zou kunnen blijken dat personen die zich op een bepaalde manier gedragen betrokken kunnen zijn bij terroristische misdrijven of ernstige criminaliteit.

200. Zoals de Commissie in deze context heeft aangegeven in antwoord op een vraag van het Hof moeten vooraf bepaalde criteria zodanig worden gekozen dat zowel ‘ belastende ’ als ‘ ontlastende ’ elementen in aanmerking worden genomen. Dit vereiste kan de criteria betrouwbaarder maken en kan met name verzekeren dat zij evenredig zijn in de zin van artikel 6, lid 4, tweede volzin, van de PNR-richtlijn.

201. Tot slot moeten vooraf bepaalde criteria volgens artikel 6, lid 4, derde volzin, van deze richtlijn regelmatig worden getoetst. Ze moeten worden aangepast indien de omstandigheden die de initiële selectie ervan voor de voorafgaande beoordeling rechtvaardigden, wijzigen, zodat met name kan worden ingespeeld op veranderingen in de strijd tegen de in punt 157 van het onderhavige arrest bedoelde terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit [zie naar analogie arrest van 5 april 2022, *Commissioner of An Garda Síochána e.a.*, C-140/20, EU:C:2022:258, punt 82]. Bij die toetsing moet vooral rekening worden gehouden met de ervaring die bij het toepassen van de vooraf bepaalde criteria is

opgedaan, om het aantal ‘ vals-positieve ’ resultaten zo veel mogelijk te beperken en er zo voor te zorgen dat de toepassing van deze criteria strikt noodzakelijk is.

iii) Waarborgen voor de geautomatiseerde verwerking van PNR-gegevens

202. De vereisten die artikel 6, lid 4, van de PNR-richtlijn stelt aan het geautomatiseerd verwerken van PNR-gegevens gelden niet slechts bij het aanwijzen en het toetsen van de databanken en de in deze bepaling bedoelde vooraf bepaalde criteria maar, zoals de advocaat-generaal in punt 230 van zijn conclusie heeft opgemerkt, gedurende het gehele verwerkingsproces van de gegevens.

203. Wat meer in het bijzonder de vooraf bepaalde criteria betreft, moet om te beginnen worden verduidelijkt dat de PIE volgens overweging 7 van de PNR-richtlijn de beoordelingscriteria weliswaar zo moet kiezen dat het door deze richtlijn ingestelde systeem zo weinig mogelijk onschuldige personen aanwijst, maar volgens artikel 6, leden 5 en 6, ervan toch elke positieve overeenkomst afzonderlijk op niet-geautomatiseerde wijze moet controleren om zo veel mogelijk ‘ vals-positieve ’ resultaten te vermijden. Ook neemt het feit dat de PIE de beoordelingscriteria op niet-discriminerende wijze moet vaststellen niet weg dat zij een dergelijke controle moet uitvoeren om eventuele discriminerende resultaten uit te sluiten. Dezelfde controleverplichting geldt wanneer zij PNR-gegevens met databanken vergelijkt.

204. Zo mag de PIE de resultaten van deze geautomatiseerde verwerkingen, gelet op hetgeen is overwogen in punt 198 van dit arrest, niet doorgeven aan de in artikel 7 van de PNR-richtlijn bedoelde bevoegde instanties wanneer die controle niet rechtens genoegzaam een redelijk vermoeden kan vestigen dat de via de geautomatiseerde verwerking geïdentificeerde personen betrokken zijn bij terroristische misdrijven of ernstige criminaliteit, of wanneer er aanwijzingen zijn dat die verwerkingen discriminerende resultaten geven.

205. In termen van verificaties die de PIE daartoe moet uitvoeren, volgt uit artikel 6, leden 5 en 6, *juncto* de overwegingen 20 en 22 van de PNR-richtlijn dat de lidstaten duidelijke en nauwkeurige richtsnoeren moeten vaststellen voor de personeelsleden die met de afzonderlijke controle zijn belast, om een volledige eerbiediging van de grondrechten van de artikelen 7, 8 en 21 van het Handvest te garanderen en, in het bijzonder, een coherente administratieve praktijk binnen de PIE die het non-discriminatiebeginsel eerbiedigt.

206. Gelet op het vrij groot aantal ‘ vals-positieve ’ resultaten, waarover in punt 106 van dit arrest wordt gesproken, moeten de lidstaten erop toezien dat de PIE duidelijk en nauwkeurig objectieve controlecriteria vastlegt waarmee haar personeelsleden kunnen nagaan of en in hoeverre een positieve overeenkomst *(hit)* daadwerkelijk iemand betreft die mogelijk betrokken is bij de in punt 157 van dit arrest bedoelde terroristische misdrijven of ernstige criminaliteit en naar wie de bevoegde instanties als bedoeld in artikel 7 van die richtlijn bijgevolg nader onderzoek moeten verrichten, en of de automatische verwerkingen die op grond van die richtlijn worden uitgevoerd en met name de vooraf bepaalde criteria en de gehanteerde databanken niet-discriminerend zijn.

207. In deze context dienen de lidstaten ervoor te zorgen dat de PIE overeenkomstig artikel 13, lid 5, *juncto* overweging 37 van de PNR-richtlijn elke verwerking documenteert die tijdens de voorafgaande beoordeling, inclusief de afzonderlijke niet-geautomatiseerde controle, wordt verricht, zodat de rechtmatigheid ervan kan worden gecontroleerd en interne controle kan worden uitgeoefend.

208. Voorts mogen de bevoegde instanties volgens artikel 7, lid 6, eerste volzin, van de PNR-richtlijn niet uitsluitend op grond van automatisch verwerkte PNR-gegevens besluiten nemen die voor de betrokkenen nadelige juridische of andere ingrijpende gevolgen hebben, wat in het kader van de voorafgaande beoordeling impliceert dat zij rekening moeten houden met het resultaat van de afzonderlijke niet-geautomatiseerde controle van de PIE en in voorkomend geval dit resultaat moeten laten primeren op dat van de geautomatiseerde verwerking. Volgens de tweede volzin van artikel 7, lid 6, moeten dergelijke besluiten niet-discriminerend zijn.

209. De bevoegde instanties moeten zich daarbij vergewissen van de rechtmatigheid van zowel de geautomatiseerde verwerking - met name van het niet-discriminerende karakter ervan - als de afzonderlijke controle.

210. Zij moeten er inzonderheid op toezien dat de belanghebbende - zonder dat hij tijdens de administratieve procedure per se kennis moet kunnen hebben van de vooraf bepaalde beoordelingscriteria en van de programma's die met deze criteria werken - kan begrijpen hoe deze criteria en programma's functioneren, zodat hij met volledige kennis van zaken kan beslissen of hij al dan niet zijn door artikel 13, lid 1, van de PNR-richtlijn gewaarborgd recht op het aanwenden van rechtsmiddelen wenst uit te oefenen om in voorkomend geval het onrechtmatige en met name discriminerende karakter van die criteria aan te vechten (zie naar analogie arrest van 24 november 2020, Minister van Buitenlandse Zaken, C-225/19 en C-226/19, EU:C:2020:951, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Hetzelfde dient te gelden voor de controlecriteria als bedoeld in punt 206 van het onderhavige arrest.

211. Bij een krachtens artikel 13, lid 1, van de PNR-richtlijn ingesteld beroep moeten, ten slotte, de rechter die belast is met de wettigheidscontrole van de door de bevoegde instanties genomen beslissing en, behalve bij bedreigingen voor de staatsveiligheid, de betrokkene zelf kennis kunnen nemen van alle motieven en van de bewijzen op basis waarvan die beslissing is genomen (zie naar analogie arrest van 4 juni 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, punten 54-59), inclusief de vooraf bepaalde beoordelingscriteria en de werking van de programma's die deze criteria gebruiken.

212. Voorts moeten de functionaris voor gegevensbescherming en de nationale toezichthoudende autoriteit er overeenkomstig artikel 6, lid 7, respectievelijk artikel 15, lid 3, onder *b)*, van de PNR-richtlijn op toezien dat de door de PIE tijdens de voorafgaande beoordeling uitgevoerde geautomatiseerde verwerkingen rechtmatig en met name niet-discriminerend zijn. Waar de functionaris voor gegevensbescherming volgens die eerste bepaling toegang heeft tot de gegevens die de PIE heeft verwerkt, strekt deze toegang zich noodzakelijkerwijs ook uit tot de vooraf bepaalde criteria en de databanken die de PIE heeft gebruikt, zodat hij efficiëntie en een hoog niveau van gegevensbescherming kan waarborgen, zoals overweging 37 van deze richtlijn vereist. Ook de onderzoeken, inspecties en controles die de nationale toezichthoudende autoriteit krachtens die tweede bepaling uitvoert, kunnen betrekking hebben op die vooraf bepaalde criteria en databanken.

213. Uit alle voorgaande overwegingen volgt dat aan de bepalingen van de PNR-richtlijn die de in artikel 6, lid 2, onder *a)*, van deze richtlijn bedoelde voorafgaande beoordeling regelen, een uitlegging kan worden gegeven die in overeenstemming is met de artikelen 7, 8 en 21 van het Handvest, waarbij de grenzen van het strikt noodzakelijke worden gerespecteerd.

6) Achteraf verstrekken en beoordelen van PNR-gegevens

214. Volgens artikel 6, lid 2, onder *b)*, van de PNR-richtlijn kunnen PNR-gegevens ook, op verzoek van de bevoegde instanties, worden verstrekt en beoordeeld ná de geplande aankomst in of het geplande vertrek uit de lidstaat.

215. Wat de voorwaarden voor een dergelijke verstrekking en beoordeling betreft, blijkt uit de tekst van deze bepaling dat de PIE ‘ per geval ’ een ‘ op afdoende gronden gebaseerd, gemotiveerd verzoek ’ van de bevoegde instanties kan inwilligen om ‘ in bepaalde gevallen ’ PNR-gegevens te verstrekken en te verwerken ‘ voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven of ernstige criminaliteit ’. Voor het geval dat het verzoek wordt ingediend meer dan zes maanden nadat de PIE de PNR-gegevens heeft ontvangen - na welke termijn de PNR-gegevens overeenkomstig artikel 12, lid 2, van deze richtlijn worden gedepersonaliseerd doordat bepaalde gegevenselementen ervan worden afgeschermd - bepaalt artikel 12, lid 3, van deze richtlijn dat de volledige PNR-gegevens - dus inclusief de niet-gedepersonaliseerde versie ervan - uitsluitend mogen worden meegedeeld op de dubbele voorwaarde dat redelijkerwijs kan worden aangenomen dat dit noodzakelijk is voor de in artikel 6, lid 2, onder *b)*, van deze richtlijn genoemde doeleinden en wordt goedgekeurd door een gerechtelijke instantie of een andere volgens het nationale recht bevoegde nationale instantie.

216. In dit verband blijkt reeds uit de tekst van artikel 6, lid 2, onder *b)*, van de PNR-richtlijn dat de PIE niet systematisch de PNR-gegevens van alle luchtreizigers achteraf kan verstrekken en beoordelen, maar louter ‘ per geval ’ ‘ in bepaalde gevallen ’ verzoeken daartoe kan inwilligen. Toch is het niet omdat van ‘ bepaalde gevallen ’ wordt gesproken dat noodzakelijkerwijs slechts PNR-gegevens van één vliegtuigpassagier mogen worden verwerkt. Zoals de Commissie in antwoord op een vraag van het Hof heeft aangegeven, kan het ook om meerdere personen gaan mits zij een bepaald aantal kenmerken gemeen hebben waardoor zij samen kunnen worden geacht een ‘ bepaald geval ’ te vormen voor de gevraagde mededeling en beoordeling.

217. Wat vervolgens de materiële voorwaarden betreft om PNR-gegevens van luchtreizigers achteraf te verstrekken en beoordelen, wordt in artikel 6, lid 2, onder *b)*, en artikel 12, lid 3, onder *a)*, van de PNR-richtlijn gesproken van ‘ afdoende gronden ’ respectievelijk ‘ redelijkerwijze ’, maar wordt niet gepreciseerd om wat soort gronden het moet gaan. Niettemin blijkt uit de tekst van eerstgenoemde bepaling, die verwijst naar de doeleinden in artikel 1, lid 2, van deze richtlijn, dat PNR-gegevens alleen achteraf mogen worden verstrekt

en beoordeeld om na te gaan of er aanwijzingen zijn dat personen mogelijkerwijs betrokken zijn bij terroristische misdrijven of ernstige vormen van criminaliteit die, zoals uit punt 157 van dit arrest blijkt, op zijn minst indirect objectief verband houden met het luchtvervoer van passagiers.

218. Volgens het door de PNR-richtlijn ingestelde systeem zijn de PNR-gegevens die krachtens artikel 6, lid 2, onder *b)*, van deze richtlijn worden verstrekt en verwerkt, gegevens van personen die reeds vóór hun geplande aankomst in of gepland vertrek uit de betrokken lidstaat zijn beoordeeld. Een verzoek om een beoordeling achteraf kan trouwens met name betrekking hebben op personen wier PNR-gegevens na de voorafgaande beoordeling niet aan de bevoegde autoriteiten werden doorgegeven, omdat er toen geen aanwijzingen waren dat zij betrokken konden zijn bij terroristische misdrijven of ernstige vormen van criminaliteit die op zijn minst indirect objectief verband hielden met het luchtvervoer van passagiers. Derhalve moet het verstrekken en verwerken van die gegevens voor een beoordeling achteraf gebaseerd zijn op nieuwe omstandigheden die dit gebruik rechtvaardigen [zie in die zin advies 1/15 (PNR-Overeenkomst EU-Canada) van 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punt 200 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

219. In termen van het soort omstandigheden dat kan rechtvaardigen dat PNR-gegevens achteraf worden verstrekt en verwerkt om te worden beoordeeld, is het vaste rechtspraak dat een algemene toegang tot alle bewaarde gegevens los van enig - zelfs ook maar indirect - verband met het nagestreefde doel niet kan worden geacht tot het strikt noodzakelijke te zijn beperkt, zodat de betrokken regeling, of dit nu de Unieregeling dan wel een nationale regeling ter omzetting daarvan is, aan de hand van objectieve criteria moet bepalen in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden aan de bevoegde instanties toegang tot de betrokken gegevens moet worden verleend. In dit verband kan in beginsel voor het doel van bestrijding van criminaliteit slechts toegang worden verleend tot de gegevens van personen die ervan worden verdacht een ernstig strafbaar feit te plannen, te plegen of te hebben gepleegd of op de een of andere wijze betrokken te zijn bij een dergelijk strafbaar feit. In bijzondere situaties, zoals die waarin vitale belangen van nationale veiligheid, landsverdediging of openbare veiligheid door terroristische activiteiten worden bedreigd, kan echter ook toegang tot de gegevens van andere personen worden verleend, wanneer op grond van objectieve elementen kan worden geoordeeld dat deze gegevens in het concrete geval een daadwerkelijke bijdrage tot de bestrijding van dergelijke activiteiten zouden kunnen leveren [arresten van 2 maart 2021, Prokuratuur (Voorwaarden voor toegang tot elektronische-communicatiegegevens), C-746/18, EU:C:2021:152, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 5 april 2022, *Commissioner of An Garda Síochána e.a.*, C-140/20, EU:C:2022:258, punt 105].

220. De termen ‘ afdoende gronden ’ en ‘ redelijkerwijze ’ in artikel 6, lid 2, onder *b)*, respectievelijk artikel 12, lid 3, onder *a)*, van de PNR-richtlijn moeten dan ook in het licht van de artikelen 7 en 8 van het Handvest in die zin worden uitgelegd dat zij verwijzen naar objectieve elementen die redelijkerwijs het vermoeden kunnen wekken dat iemand op een of andere manier betrokken is bij ernstige criminaliteit die minstens indirect een objectief verband vertoont met het luchtvervoer van passagiers. Voor terroristische misdrijven met een dergelijk verband is aan deze voorwaarde voldaan wanneer op grond van objectieve elementen kan worden geoordeeld dat de PNR-gegevens in een concreet geval een daadwerkelijke bijdrage tot de bestrijding van die misdrijven zouden kunnen leveren.

221. Wat tot slot de procedurele voorwaarden betreft voor het achteraf verstrekken en verwerken van PNR-gegevens voor een beoordeling, is het zo dat ingeval het verzoek wordt ingediend meer dan zes maanden nadat de gegevens aan de PIE zijn doorgegeven - en deze dus overeenkomstig artikel 12, lid 2, van de PNR-richtlijn reeds zijn gedepersonaliseerd door afscherming van de in dit lid genoemde elementen – artikel 12, lid 3, onder *b)*, van deze richtlijn vereist dat een mededeling van de volledige PNR-gegevens - dat wil zeggen inclusief een niet-gedepersonaliseerde versie ervan - wordt goedgekeurd door een gerechtelijke instantie of een andere nationale instantie die volgens het nationale recht bevoegd is. Deze instanties dienen daarbij na te gaan of het verzoek gegrond is en meer bepaald of de ter ondersteuning van dit verzoek aangevoerde elementen kunnen aantonen dat voldaan is aan de in het vorige punt van dit arrest genoemde materiële voorwaarde dat er ‘ afdoende gronden ’ bestaan.

222. Artikel 6, lid 2, onder *b)*, van de PNR-richtlijn stelt deze procedurele voorwaarde niet uitdrukkelijk voor het geval dat een verzoek om PNR-gegevens achteraf mee te delen en te beoordelen wordt ingediend vóórdat de termijn van zes maanden na doorgifte ervan verstrijkt. Toch moet bij de uitlegging van deze bepaling rekening worden gehouden met overweging 25 van deze richtlijn, waaruit blijkt dat de Uniewetgever met die procedurele voorwaarde „het hoogste niveau van gegevensbescherming” heeft willen verzekeren bij toegang tot PNR-gegevens in een vorm waarmee de betrokkene rechtstreeks kan worden geïdentificeerd. Elk verzoek om mededeling en beoordeling achteraf impliceert een dergelijke toegang, ongeacht of het verzoek vóór dan wel ná het verstrijken van de periode van zes maanden na doorgifte van de PNR-gegevens aan de PIE wordt ingediend.

223. Om in de praktijk te garanderen dat de grondrechten en met name de voorwaarden in de punten 218 en 219 van dit arrest volledig worden geëerbiedigd in het door de PNR-richtlijn ingestelde systeem, is het van essentieel belang dat het achteraf ter beoordeling meedelen van PNR-gegevens in beginsel - behalve in naar behoren gerechtvaardigde dringende gevallen - wordt onderworpen aan een voorafgaande controle door hetzij een rechterlijke instantie, hetzij een onafhankelijke bestuurlijke entiteit, en dat de beslissing van deze rechterlijke instantie of deze entiteit wordt gegeven naar aanleiding van een gemotiveerd verzoek dat de bevoegde autoriteiten met name in het kader van een procedure ter voorkoming, opsporing of vervolging van strafbare feiten hebben ingediend. In naar behoren gemotiveerde urgente gevallen dient die controle op korte termijn plaats te vinden [zie naar analogie advies 1/15 (PNR-Overeenkomst EU-Canada) van 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punt 202 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en arrest van 5 april 2022, *Commissioner of An Garda Síochána e.a.*, C-140/20, EU:C:2022:258, punt 110].

224. Derhalve moet het vereiste van een voorafgaande controle waarin artikel 12, lid 3, onder *b)*, van de PNR-richtlijn voorziet voor verzoeken om mededeling van PNR-gegevens ná het verstrijken van de termijn van zes maanden na doorgifte ervan aan de PIE, *mutatis mutandis* ook gelden voor het geval waarin dat verzoek vóór het verstrijken van deze termijn wordt gedaan.

225. Artikel 12, lid 3, onder *b)*, van de PNR-richtlijn preciseert niet uitdrukkelijk aan welke vereisten de met de voorafgaande toetsing belaste instantie moet voldoen. Het is evenwel vaste rechtspraak dat die instantie, om te verzekeren dat de uit de toegang tot de persoonsgegevens voortvloeiende inmenging in de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest gewaarborgde

grondrechten beperkt blijft tot het strikt noodzakelijke, over alle bevoegdheden moet beschikken en alle noodzakelijke waarborgen moet bieden om ervoor te zorgen dat de verschillende betrokken belangen en rechten met elkaar in overeenstemming worden gebracht. In het specifieke geval van een strafrechtelijk onderzoek vereist een dergelijke toetsing dat die instantie in staat is een juist evenwicht te verzekeren tussen, enerzijds, de legitieme belangen die verband houden met de behoeften van het onderzoek in het kader van de bestrijding van criminaliteit, en, anderzijds, de fundamentele rechten op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en op bescherming van de persoonsgegevens van de personen op wier gegevens de toegang betrekking heeft (arrest van 5 april 2022, *Commissioner of An Garda Síochána e.a.,* C-140/20, EU:C:2022:258, punt 107 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

226. Daartoe moet die instantie een zodanige status hebben dat zij bij de uitoefening van haar taken objectief en onpartijdig kan handelen, en moet zij vrij zijn van elke invloed van buitenaf. Dit vereiste van onafhankelijkheid impliceert dat zij de hoedanigheid van derde moet hebben ten opzichte van de instantie die om toegang tot de gegevens verzoekt, zodat zij de toetsing zonder beïnvloeding van buitenaf kan verrichten. In het bijzonder impliceert het vereiste van onafhankelijkheid op strafrechtelijk gebied dat die instantie enerzijds niet betrokken mag zijn bij de uitvoering van het betrokken strafrechtelijk onderzoek en anderzijds neutraal moet zijn ten opzichte van de partijen in de strafprocedure (zie in die zin arrest van 5 april 2022, *Commissioner of An Garda Síochána e.a.*, C-140/20, EU:C:2022:258, punt 108 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

227. Bijgevolg kan aan de bepalingen van de PNR-richtlijn die de verstrekking en beoordeling achteraf van PNR-gegevens als bedoeld in artikel 6, lid 2, onder *b)*, van deze richtlijn regelen, een met de artikelen 7 en 8 en artikel 52, lid 1, van het Handvest conforme uitlegging worden gegeven, waarbij zij binnen de grenzen van het strikt noodzakelijke blijven ».

B.59.2. Uit dat arrest blijkt dat het Hof van Justitie verschillende verduidelijkingen formuleert in verband met de uitlegging van de verschillende verwerkingen van PNR-gegevens, opdat die in overeenstemming zouden zijn met de artikelen 7 en 8, alsook met artikel 52, lid 1, van het Handvest, met inachtneming van de grenzen van het « strikt noodzakelijke ».

Allereerst, wat betreft de voorafgaande beoordeling van de PNR-gegevens, die tot doel heeft de personen te identificeren voor wie een grondiger onderzoek vereist is vóór hun aankomst of hun vertrek en die, in een eerste fase, gebeurt via geautomatiseerde verwerkingen, kan de PIE die gegevens alleen vergelijken met de databanken betreffende de gezochte of gesignaleerde personen of voorwerpen. Die databanken moeten niet-discriminerend zijn en door de bevoegde autoriteiten worden gebruikt in verband met de strijd tegen terroristische misdrijven of ernstige vormen van criminaliteit die, minstens indirect, een objectief verband vertonen met het vervoer van de passagiers (punten 186-191).

Wat vervolgens de vooraf bepaalde criteria betreft waarop de voorafgaande beoordeling steunt, kan de PIE geen gebruikmaken van kunstmatige-intelligentietechnologieën zoals machinaal leren (*machine learning*), die, zonder menselijke tussenkomst en controle, aanpassingen kunnen doorvoeren in het beoordelingsproces en met name in de beoordelingscriteria waarop het resultaat van de toepassing van dat proces gebaseerd is, alsook in de weging van die criteria. Die criteria moeten zodanig worden gekozen dat zij specifiek gericht zijn op personen van wie redelijkerwijs kan worden vermoed dat zij betrokken zijn bij terroristische misdrijven of ernstige vormen van criminaliteit, en dat zowel « belastende » als « ontlastende » elementen in aanmerking worden genomen, zonder aanleiding te geven tot rechtstreekse of indirecte discriminaties (punten 194-200).

Om de foutenmarge met « vals-positieve » resultaten, die noodzakelijkerwijs voortvloeien uit geautomatiseerde verwerkingen, te beperken, is het van wezenlijk belang dat de PIE, in een tweede fase, een individueel heronderzoek uitvoert aan de hand van niet-geautomatiseerde middelen, volgens duidelijke en nauwkeurige regels voor de personeelsleden van de PIE die met dat individuele heronderzoek zijn belast, om een coherente administratieve praktijk binnen de PIE die het non-discriminatiebeginsel eerbiedigt, te waarborgen (punten 178-180). Inzonderheid moeten de lidstaten zich ervan vergewissen dat de PIE objectieve controlecriteria vastlegt op basis waarvan haar personeelsleden kunnen nagaan, enerzijds, of en in hoeverre een positieve overeenkomst (*hit*) daadwerkelijk iemand betreft die mogelijk betrokken is bij terroristische misdrijven of ernstige vormen van criminaliteit, alsook, anderzijds, dat de geautomatiseerde verwerkingen een niet-discriminerend karakter hebben (punten 203-209). De PIE moet elke verwerking van de PNR-gegevens documenteren die tijdens de voorafgaande beoordeling, inclusief de afzonderlijke niet-geautomatiseerde controle, wordt verricht, zodat de rechtmatigheid ervan kan worden gecontroleerd en een interne controle kan worden uitgeoefend (punt 207).

De bevoegde overheden moeten ook erop toezien dat de belanghebbende de werking van de vooraf bepaalde beoordelingscriteria en de programma’s die met die criteria werken, kan begrijpen zodat hij met volledige kennis van zaken kan beslissen of hij al dan niet zijn recht op een jurisdictioneel beroep uitoefent, waarbij de rechter die belast is met de wettigheidscontrole van de door de bevoegde instanties genomen beslissing en, behalve bij bedreigingen voor de Staatsveiligheid, de betrokkene zelf kennis moeten kunnen nemen van alle motieven en van de bewijzen op basis waarvan die beslissing is genomen, inclusief de vooraf bepaalde

beoordelingscriteria en de werking van de programma's die die criteria gebruiken (punten 210-211).

Wat betreft het achteraf verstrekken en beoordelen van de PNR-gegevens, met andere woorden na de aankomst of het vertrek van de betrokkene, is het Hof van Justitie van oordeel dat zij alleen kunnen plaatshebben op basis van nieuwe omstandigheden en objectieve elementen op grond waarvan ofwel redelijkerwijs kan worden vermoed dat die persoon betrokken is bij ernstige vormen van criminaliteit die, op zijn minst indirect, een objectief verband vertonen met het vervoer van passagiers, ofwel ervan kan worden uitgegaan dat die gegevens, in een concreet geval, een daadwerkelijke bijdrage zouden kunnen leveren tot de bestrijding van terroristische misdrijven die een dergelijk verband vertonen (punten 217-220). Het verstrekken van PNR-gegevens voor een dergelijke beoordeling achteraf moet, in beginsel, behalve in naar behoren gerechtvaardigde dringende gevallen, worden onderworpen aan een voorafgaande controle door hetzij een rechterlijke instantie, hetzij een onafhankelijke bestuurlijke entiteit, naar aanleiding van een gemotiveerd verzoek van de bevoegde autoriteiten, ongeacht of dat verzoek is ingediend vóór of na het verstrijken van de termijn van zes maanden na doorgifte van die gegevens aan de PIE (punten 221-226).

B.59.3. Uit hetgeen voorafgaat, vloeit voort dat de verenigbaarheid van de PNR-richtlijn met de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten en met de vereisten van het strikt noodzakelijke afhankelijk is van de naleving van de verschillende in B.59.2 opgesomde waarborgen, die voortvloeien uit de conforme interpretatie van het Hof van Justitie in het voormelde arrest in zake *Ligue des droits humains t. Ministerraad* van 21 juni 2022. De verenigbaarheid van de nationale reglementeringen die de PNR-richtlijn omzetten, met de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten en met de vereisten van het strikt noodzakelijke, is dus in dezelfde mate hiervan afhankelijk.

B.59.4. De verenigbaarheid van het systeem dat is ingevoerd bij de wet van 25 december 2016 met de verschillende referentienormen die worden beoogd in het middel, vereist dus de wet van 25 december 2016 zo te interpreteren dat zij de waarborgen integreert die in B.59.2 worden opgesomd en onder de omzetting van de PNR-richtlijn vallen, zoals ze werd geïnterpreteerd door het Hof van Justitie.

Het staat aan de PIE en aan de verschillende betrokken autoriteiten te waken over de naleving van die waarborgen, bij de tenuitvoerlegging van de wet van 25 december 2016.

a) Het beheer van de passagiersgegevensbank door de PIE (artikelen 12 tot 16)

B.60.1. Krachtens artikel 5 van de wet van 25 december 2016 verzamelt en stuurt iedere vervoerder en reisoperator de gegevens van de passagiers van, naar en op doorreis over het nationaal grondgebied, waarover hij beschikt, door, met het oog op de registratie ervan in de passagiersgegevensbank bedoeld in artikel 15 van die wet. Krachtens artikel 6 van de wet van 25 december 2016 informeren de vervoerders en de reisoperatoren de betrokken personen dat hun gegevens doorgestuurd worden naar de PIE en achteraf kunnen worden verwerkt voor de in artikel 8 van dezelfde wet beoogde doelen.

Die passagiersgegevensbank wordt beheerd door de PIE, opgericht binnen de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken (artikel 12). De PIE is belast met het verzamelen, het bewaren en het verwerken van passagiersgegevens, alsook met het beheer van de passagiersgegevensbank, en met de uitwisseling van de gegevens en de resultaten van de verwerking ervan met de PIE's van andere lidstaten van de Europese Unie en met Europol (artikel 13). De PIE is samengesteld uit een leidend ambtenaar, bijgestaan door een ondersteunende dienst, en uit de bevoegde diensten gedetacheerde leden (artikel 14).

Het koninklijk besluit van 21 december 2017 « ter uitvoering van de wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens, houdende diverse bepalingen betreffende de Passagiersinformatie-eenheid en de functionaris voor de gegevensbescherming » (hierna : koninklijk besluit van 21 december 2017) definieert onder meer de voorwaarden inzake de samenstelling en de organisatie van de PIE.

B.60.2. Overeenkomstig artikel 15, § 1, van de wet van 25 december 2016 wordt een passagiersgegevensbank opgericht die door de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken wordt beheerd en waarin passagiersgegevens worden geregistreerd. De leidend ambtenaar van de PIE is de verantwoordelijke voor de verwerking van de passagiersgegevens in de zin van artikel 26, 8°, van de wet van 30 juli 2018 « betreffende de bescherming van natuurlijke

personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens » (artikel 15, § 2, van de wet van 25 december 2016, gewijzigd bij de wet van 2 mei 2019).

De verwerkingen van de passagiersgegevens uitgevoerd volgens de bestreden wet worden onderworpen aan de voormelde wet van 30 juli 2018 (artikel 15, § 4, van de wet van 25 december 2016, gewijzigd bij de wet van 2 mei 2019).

In het kader van de doelstellingen beoogd in artikel 8, § 1, van de wet van 25 december 2016 is de passagiersgegevensbank rechtstreeks toegankelijk door de PIE voor de verwerkingen bedoeld in de artikelen 24 tot 27 van dezelfde wet, overeenkomstig de bepalingen waarin hoofdstuk 9 voorziet (artikel 16). Hoofdstuk 9, dat de artikelen 18 tot 23 bevat, van de wet van 25 december 2016 bepaalt de termijnen gedurende welke de passagiersgegevens worden bewaard.

Een protocol waarbij de technische beveiligings- en toegangsregels worden uitgewerkt, wordt gesloten door de leidend ambtenaar van de PIE en de bevoegde diensten, na overleg met de functionaris voor de gegevensbescherming en na advies van de bevoegde toezichthoudende autoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens (artikel 17, zoals vervangen bij de wet van 15 juli 2018).

B.60.3. In verband met de oprichting van de passagiersgegevensbank wordt in de parlementaire voorbereiding uiteengezet :

« De eerste paragraaf voorziet in de oprichting van de Passagiersgegevensbank. Om de in artikel 9 bedoelde passagiersgegevens te verwerken en te analyseren, is het immers noodzakelijk deze in een specifieke gegevensbank te verwerken, om ze te kunnen structureren, exploiteren en vernietigen na een bepaalde termijn.

Aangezien het ultieme doel van de gegevensverwerking erin bestaat de veiligheid van de burgers te verzekeren, wordt de gegevensbank beheerd door de FOD Binnenlandse Zaken. De leidend ambtenaar wordt aangewezen als verantwoordelijke voor de verwerking van deze gegevensbank zoals bedoeld in artikel 1, § 4 van de Wet tot bescherming van persoonsgegevens. Hij zal bijgevolg in het door de wet bepaalde kader verantwoordelijk zijn voor het opstellen en de opvolging van de strategische plannen voor de verwerking van de gegevens en zal de nodige middelen bepalen om zijn strategische doelstellingen te bereiken » (*Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, DOC 54-2069/001, p. 24).

B.61.1. Door een passagiersgegevensbank op te richten, waarvan het beheer is toevertrouwd aan de PIE, voorziet de wet van 25 december 2016 in een centralisatie van de opslag van de passagiersgegevens, onder de verantwoordelijkheid van de PIE, en voorziet daarbij in talrijke waarborgen op het vlak van de beveiliging, de toegang en de bewaring van die gegevens, waarbij de verwerkingen van de gegevens die de PIE in het kader van de in artikel 8, § 1, beoogde doelstellingen kan uitvoeren, worden beperkt. Door de plaats van registratie van die gegevens nauwkeurig te identificeren, laat de oprichting van een dergelijke gegevensbank aldus toe de gegevensstromen te beperken.

Hoewel de PNR-richtlijn daarin niet uitdrukkelijk voorziet, vormt de oprichting van een passagiersgegevensbank, zoals die gepaard gaat met de in B.60 in herinnering gebrachte waarborgen, een essentieel element van het systeem dat is ingevoerd door de PNR-richtlijn, die door de wet van 25 december 2016 wordt omgezet.

B.61.2.1. Zoals is vermeld in B.60.1 is de PIE samengesteld uit een leidend ambtenaar, bijgestaan door een ondersteunende dienst, en uit de bevoegde diensten gedetacheerde leden, opgesomd in artikel 14, § 1, eerste lid, 2°, van de wet van 25 december 2016, namelijk *a)* de politiediensten, bedoeld in de wet van 7 december 1998 « tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus »; *b)* de Veiligheid van de Staat, bedoeld in de wet van 30 november 1998 « houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten »; *c)* de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid, bedoeld in de dezelfde wet van 30 november 1998, en *d)* de onderzoeksdiensten, de opsporingsdiensten en de diensten belast met het toezicht, de controle en de vaststelling van de Algemene Administratie van douane en accijnzen.

De leidend ambtenaar van de PIE heeft de eindverantwoordelijkheid voor de taken en de opdrachten die de wet aan de PIE toevertrouwt en neemt hiertoe de nodige beslissingen (artikel 3 van het koninklijk besluit van 21 december 2017); hij moet houder zijn van een nationale en EU-veiligheidsmachtiging van het niveau « ZEER GEHEIM », zoals bedoeld in de wet van 11 december 1998 (artikel 11, eerste lid, van het koninklijk besluit van 21 december 2017).

Vanaf hun indiensttreding moeten de leden van de ondersteunende dienst houder zijn van een nationale en EU-veiligheidsmachtiging van minstens het niveau « GEHEIM », zoals bedoeld in de wet van 11 december 1998 (artikel 11, tweede lid, van het koninklijk besluit van 21 december 2017).

De leden van de bevoegde diensten worden gedurende de periode van hun detachering onder het functioneel en hiërarchisch toezicht geplaatst van de leidend ambtenaar van de PIE (artikel 14, § 1, tweede lid, van de wet van 25 december 2016). Die gedetacheerde leden worden geselecteerd op basis van hun profiel en onderworpen aan een gesprek voor een commissie van drie personen, voorgezeten door de leidend ambtenaar van de PIE, die, na afloop van het gesprek, een gemotiveerde rangorde van de kandidaten opstelt, op basis waarvan de gedetacheerde leden worden aangesteld (artikel 12 van het koninklijk besluit van 21 december 2017). Op het moment van zijn aanstelling moet het gedetacheerde lid in het kader van de opdrachten van de PIE minstens drie jaar nuttige ervaring hebben en bereid zijn om zich toe te leggen op de analyse van passagiersgegevens en op de samenwerking met de bevoegde diensten (artikel 13, 3°, van het koninklijk besluit van 21 december 2017) en houder zijn van een nationale en EU-veiligheidsmachtiging van minstens het niveau « GEHEIM » zoals bedoeld in de wet van 11 december 1998 (artikel 14 van het koninklijk besluit van 21 december 2017).

B.61.2.2. De samenstelling van de PIE en de definitie van de « bevoegde diensten » bieden waarborgen inzake expertise en vertrouwelijkheid betreffende het beheer van de passagiersgegevensbank, in het licht van de doelen die strikt zijn beperkt tot preventie en opsporing, alsook onderzoek en vervolging, van terroristische misdrijven en ernstige vormen van criminaliteit, met verwijzing naar de categorieën van misdrijven die op exhaustieve wijze zijn opgesomd in bijlage II van de PNR-richtlijn, en die, op zijn minst indirect, een objectief verband vertonen met het betrokken vervoer. Zulks geldt ook in zoverre naar de PIE leden worden gedetacheerd van de Veiligheid van de Staat en de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. Hetgeen is geoordeeld in B.52 betreffende het doel van toezicht op de beoogde activiteiten door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, bedoeld in artikel 8, § 1, 4°, van de wet van 25 december 2016, doet aan die vaststelling geen afbreuk.

De leden van de voormelde diensten kunnen immers worden geacht over een algemene expertise inzake de bestrijding van criminaliteit te beschikken, en bijgevolg de vereiste competenties te hebben om de doeleinden na te streven die op exhaustieve wijze worden

opgesomd in de PNR-richtlijn. Uit hetgeen voorafgaat, blijkt daarnaast dat de gedetacheerde personeelsleden worden geselecteerd en aangesteld op basis van een profiel dat rechtstreeks in verband staat met het beheer van de passagiersgegevensbank, en dat zij hun opdrachten, in dat kader, enkel onder het functionele en hiërarchische gezag van de leidend ambtenaar van de PIE uitoefenen.

Wanneer die personeelsleden hun opdrachten inzake het beheer van de passagiersgegevensbank uitvoeren, kunnen zij hun opdrachten dus alleen uitvoeren voor de verwerking van uitsluitend de door de PNR-richtlijn toegestane doeleinden.

B.61.3. Gelet op hetgeen is vermeld in B.61.2.2, en in het licht van de verschillende waarborgen, opgesomd in B.60, betreffende de oprichting en het beheer van de passagiersgegevensbank, is die maatregel niet onevenredig.

b) De verwerking van de passagiersgegevens in het kader van de voorafgaande beoordeling van de passagiers (artikelen 24 tot 26)

B.62.1. Artikel 16 van de wet van 25 december 2016 bepaalt dat, in het kader van de doelstellingen beoogd in artikel 8, § 1, de passagiersgegevens het voorwerp uitmaken van de verwerkingen bedoeld in de artikelen 24 tot 27.

De artikelen 24 tot 26 betreffen de verwerking van de passagiersgegevens in het kader van de voorafgaande beoordeling van de passagiers.

B.62.2. Overeenkomstig artikel 24, § 1, van de wet van 25 december 2016 worden de passagiersgegevens verwerkt met het oog op het uitvoeren van een voorafgaande beoordeling van de passagiers vóór hun geplande aankomst in, vertrek uit of doorreis over het nationaal grondgebied om te bepalen welke personen moeten worden onderworpen aan een nader onderzoek (artikel 24, § 1).

In de parlementaire voorbereiding van de wet van 25 december 2016 wordt uitgelegd :

« Artikel 24 betreft de voorafgaande beoordeling (*prescreening*) van het risico dat de passagiers vormen. Het is de bedoeling de potentiële dreiging te beoordelen en te bepalen welke passagiers belangrijk zijn voor de uitoefening van hun opdrachten of bijvoorbeeld een te nemen maatregel vereisen (uitvoering van een aanhoudingsmandaat, fouillering, …).

Deze voorafgaande beoordeling wordt toegepast vóór de aankomst, de doorreis of het vertrek op het nationaal grondgebied » (*ibid.*, p. 28).

B.62.3.1. De voorafgaande beoordeling steunt op twee krachtlijnen : enerzijds de correlatie van de passagiersgegevens met de gegevensbanken en, anderzijds, de correlatie van de gegevens met vooraf bepaalde criteria.

Die beoordeling berust op een positieve overeenstemming, die voortvloeit uit een correlatie van de passagiersgegevens met :

- de gegevensbanken die door de bevoegde diensten worden beheerd en door de PIE vooraf bepaalde beoordelingscriteria, in het kader van de doelstellingen beoogd in artikel 8, § 1er, 1°, 2°, 4° et 5°, of met betrekking tot de bedreigingen vermeld in de artikelen 8, 1°, *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, *f)*, *g)*, en 11, § 2, van de wet van 30 november 1998 (artikel 24, § 2, zoals vervangen bij de wet van 15 juli 2018); voor die doelstellingen zijn alle in artikel 9 bedoelde passagiersgegevens toegankelijk (artikel 26, § 2, zoals vervangen bij de wet van 15 juli 2018);

- de gegevensbanken die door de bevoegde diensten worden beheerd, in het kader van de doelstellingen beoogd in artikel 8, § 1, 3° (artikel 24, § 3). Voor dat doel zijn alleen de passagiersgegevens bedoeld in artikel 9, § 1, 18°, met betrekking tot de persoon of personen voor wie een positieve overeenstemming werd gegenereerd, toegankelijk (artikel 26, § 1).

De positieve overeenstemming wordt gevalideerd door de PIE binnen vierentwintig uur na ontvangst van het geautomatiseerd bericht van de positieve overeenstemming (artikel 24, § 4). Vanaf het moment van die validatie geeft de bevoegde dienst, die aan de basis ligt van de positieve overeenstemming, een nuttig gevolg binnen de kortst mogelijke termijn (artikel 24, § 5).

Tot slot is artikel 24, § 2, van de wet van 25 december 2016, krachtens artikel 5 van de wet van 2 mei 2019, aangevuld met een nieuw lid. Die wijziging « beoogt in artikel 24, § 2, te voorzien dat de voorafgaande beoordeling van passagiers ook berust op een analyse van andere passagiersgegevens die verband houden met een positieve overeenstemming » (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3652/001, p. 5)

B.62.3.2. Ten aanzien van de correlatie met de gegevensbanken wordt in de parlementaire voorbereiding van de wet van 25 december 2016 uiteengezet :

« De eerste factor bestaat uit het zoeken naar positieve overeenstemmingen door middel van verbanden van passagiersgegevens met de gegevens verwerkt in de gegevensbanken die door de bevoegde diensten worden beheerd. Dit maakt het bijvoorbeeld mogelijk om te beoordelen of een persoon een hoge gevaarlijkheidsgraad heeft, omdat hij is bekend in een politionele gegevensbank in het kader van een terroristisch dossier en waarvoor uit de analyse van zijn passagiersgegevens blijkt dat hij zich regelmatig naar landen begeeft die trainingskampen voor terroristen hebben of naar landen om door te reizen naar dergelijke plaatsen. Het kan bijvoorbeeld ook gaan om een persoon over wie beschikbare inlichtingen bij de inlichtingendiensten aangeven dat hij een gijzeling zou voorbereiden en dat hij zich, op basis van de vervoersgegevens, naar een land begeeft waarvan de inlichtingendiensten, op basis van de ontvangen inlichtingen, weten dat deze persoon er zou kunnen rekruteren om zijn plannen tot uitvoering te brengen. Hoe meer positieve overeenstemmingen bovendien ontdekt worden door verschillende diensten voor één en dezelfde persoon, hoe waarschijnlijker de reële dreiging.

De positieve overeenstemming kan eveneens het nemen van een maatregel vergen op bevel van de gerechtelijke overheden, zoals het uitvoeren van een aanhoudingsbevel ten aanzien van een persoon die klaar staat om België te verlaten.

De positieve overeenstemming kan eveneens blijken uit een verband met internationale gegevensbanken, zoals SIS II, Interpol (SLTD).

Het is natuurlijk niet de bedoeling om alle gegevensbanken van de diensten te linken met de passagiersgegevensbank, maar wel om de correlaties met de gegevensbanken die rechtstreeks verband houden met de door de wet bepaalde doelen, technisch te beperken.

[…]

Deze correlatie zal eveneens moeten worden gemaakt via lijsten van personen die specifiek zijn opgesteld door de bevoegde diensten voor dit doel. Overeenkomstig de wet tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer en meer in het bijzonder artikel 4, § 1, 4°, zullen deze lijsten regelmatig moeten worden bijgewerkt » (*Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, DOC 54-2069/001, pp. 28-29).

Wat betreft de correlatie met de vooraf bepaalde criteria wordt in de parlementaire voorbereiding van de wet van 25 december 2016 uiteengezet :

« De tweede factor bestaat uit het zoeken naar positieve overeenstemmingen via (één of meerdere) door de PIE vooraf bepaalde criteria die worden toegepast op de passagiersgegevens. Deze criteria bestaan uit één of meerdere objectieve indicatoren waaruit kan worden afgeleid dat de personen die er het voorwerp van uitmaken, een specifiek risicogedrag vertonen, dat een dreiging kan vormen in het licht van de doelen in artikel 8, § 1, punten 1, 4 en 5, van de wet.

In deze criteria kunnen bijvoorbeeld bepaalde specifieke reserverings- of reisgedragingen worden opgenomen.

Het gebruik van deze criteria biedt het voordeel dat risicovolle passagiersprofielen tevoorschijn kunnen treden, die niet noodzakelijkerwijze zijn gekend of opgenomen in de gegevensbanken van de diensten

Deze criteria kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op een bepaald land van bestemming of vertrek, in combinatie met bepaalde reisgegevens, zoals de betaalmethode en de datum van reservering » (*ibid.*, pp. 29-30).

« De voorafgaande beoordeling in het kader van het doel met betrekking tot het toezien op fenomenen van bestuurlijke politie en groeperingen die verbonden zijn met gewelddadige radicalisering, is aan veel strengere voorwaarden onderworpen dan de andere doelen :

- ze kan zich enkel baseren op een correlatie met de gegevensbanken van de politiediensten;

- Enkel de gegevens bedoeld in artikel 9, § 1, 18° van de wet zijn toegankelijk.

Voor de voorafgaande beoordeling in het kader van de andere doelen is de toegang tot alle in artikel 9 opgesomde passagiersgegevens toegelaten » (*ibid.*, p. 31).

« De positieve overeenstemming moet in elk geval worden gevalideerd door de PIE. Immers, om de volstrekte naleving van het recht op de bescherming van persoonsgegevens, en meer bepaald van artikel 12*bis* van de privacywet en het recht op non-discriminatie, te waarborgen, mag geen enkele beslissing met juridische gevolgen worden genomen voor een persoon of die deze persoon ernstig nadeel kan berokkenen, op de loutere basis van de geautomatiseerde verwerking van de gegevens van het bestand met informatie over zijn reis. Daarom moet de menselijke beoordeling steeds voorafgaan aan elke bindende beslissing voor de betrokken persoon.

Deze validatie moet gebeuren binnen de 24 uur teneinde het recht op toegang tot de passagiersgegevensbank te openen.

§ 5. Na deze validatie van de positieve overeenstemming komt het aan de diensten die aan de basis liggen van de positieve overeenstemming toe om een nuttige actie te nemen binnen een passende termijn. Een nuttige actie kan een actieve interventie (fouille, arrestatie, …) betekenen, maar kan evengoed een beslissing zijn om voorlopig geen actieve interventie te ondernemen. Deze operationele beoordeling komt volledig aan de bevoegde diensten toe » (*ibid.*, pp. 30-31).

B.62.4.1. Wat betreft de door de PIE vooraf bepaalde beoordelingscriteria voorziet artikel 25 van de wet van 25 december 2016 erin dat die criteria niet gebaseerd mogen zijn op gegevens die de raciale of etnische oorsprong van een persoon, zijn religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, zijn politieke opvattingen, zijn vakbondslidmaatschap, zijn gezondheidstoestand, zijn seksleven of zijn seksuele geaardheid onthullen (artikel 25, § 3).

De beoordeling van de passagiers vóór hun aankomst, doorreis of vertrek op grond van de vooraf bepaalde criteria wordt op niet-discriminerende wijze verricht. Die criteria mogen niet gericht zijn op de identificatie van een individu en moeten doelgericht, evenredig en specifiek zijn (artikel 25, § 2).

De passagiersgegevens kunnen door de PIE worden gebruikt voor het bijstellen van bestaande criteria of het formuleren van nieuwe criteria die bestemd zijn om zich te richten op individuen bij de voorafgaande beoordelingen van de passagiers (artikel 25, § 1).

B.62.4.2. In de parlementaire voorbereiding van de wet van 25 december 2016 wordt in dat verband uiteengezet :

« Voor alle raadplegingsmodaliteiten geldt op technisch vlak een eenvormig verwerkingsprincipe: op basis van een correlatie met een operationeel risicoprofiel of databank worden ‘ *hits* ’ gegenereerd ten aanzien van een uniek PNR-record. Deze hit is enkel zichtbaar voor de desbetreffende dienst. Elke hit moet manueel gevalideerd worden door het gedetacheerde lid van de desbetreffende bevoegde dienst om te worden omgezet in een ‘ *match* ’ [...].

[...]

Zodra een positieve overeenstemming is gevalideerd, wordt automatisch een encryptiecode gegenereerd, die zal worden gekruist met de codes van alle bevoegde diensten. Indien twee codes overeenkomen, worden twee of meerdere betrokken diensten op de hoogte gebracht dat er gedeelde positieve overeenstemmingen bestaan voor deze unieke PNR-record. Deze diensten dienen dan een nuttig gevolg te geven binnen een gepaste termijn » (*ibid.*, p. 23; zie eveneens *Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, DOC 54-2069/003, p. 7).

« Artikel 25 bepaalt de derde wijze voor de verwerking van de gegevens : de PIE verwerkt de passagiersgegevens om de bestaande criteria bij te werken of om nieuwe criteria te bepalen, die gebruikt moeten worden tijdens de voorafgaande beoordelingen van de passagiers, teneinde de beoordeling te objectiveren en bijgevolg een strikte selectie van enkel de risicopassagiers uit te voeren.

Aangezien de verwerking van de passagiersgegevens een inmenging in hun privéleven inhoudt, zal de garantie op een objectivering van de vooraf bepaalde criteria het eveneens mogelijk maken om het toereikende, ter zake dienende en niet bovenmatige karakter van de inmenging in het privéleven te waarborgen.

De vooraf bepaalde criteria moeten doelgericht, evenredig en specifiek zijn. Bovendien mogen criteria niet gericht zijn op de identificatie van één individu. Daarom wordt gesteld dat deze niet nominatief zijn.

Ze mogen onder geen beding gebaseerd zijn op gegevens die het ras, de etnische afstamming, de religieuze, levensbeschouwelijke of politieke overtuiging, het vakbondslidmaatschap, de gezondheid, het seksleven of de seksuele geaardheid van de betrokkene onthullen » (*Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, DOC 54-2069/001, p. 31).

B.63.1. Het systeem van de voorafgaande beoordeling impliceert de vergelijking van de PNR-gegevens van alle passagiers met databanken of vooraf bepaalde criteria, om overeenstemmingen te vinden teneinde die personen te identificeren die aan een grondiger onderzoek moeten worden onderworpen.

Uit de voorgaande elementen, geïnterpreteerd in het licht van hetgeen is vermeld in B.59, blijkt dat de artikelen 24 tot 26 van de wet van 25 december 2016 binnen de grenzen van het « strikt noodzakelijke » blijven.

B.63.2.1. De databanken waarmee de PNR-gegevens kunnen worden vergeleken, zijn nauwkeurig gedefinieerd en opgesomd in artikel 24 van de wet van 25 december 2016. Worden beoogd, de databanken van de « bevoegde diensten », namelijk de politiediensten, de Veiligheid van de Staat, de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid en de Douane, maar het kan ook, zoals is gepreciseerd in de parlementaire voorbereiding aangehaald in B.62.3.2, gaan om een vergelijking met de internationale databanken, zoals SIS II, Interpol (SLTD), waartoe de bevoegde diensten toegang hebben in het kader van de uitoefening van hun opdrachten.

Artikel 24, § 2, 1°, van de wet van 25 december 2016 laat tevens een correlatie toe met « lijsten van personen die worden opgesteld door de bevoegde diensten in het kader van hun opdrachten ». Zoals is vermeld in B.61.2.2, kunnen de leden van de voormelde diensten immers worden geacht te beschikken over een algemene expertise inzake de bestrijding van criminaliteit, en bijgevolg de vereiste competenties te hebben om de doeleinden na te streven die op exhaustieve wijze zijn opgesomd in de PNR-richtlijn.

B.63.2.2. Uit de in B.62.3.2 aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt dat het nagestreefde doel niet erin bestaat alle databanken van de diensten te koppelen aan de passagiersgegevensbank, maar wel de correlaties met de databanken die rechtstreeks in verband staan met de doeleinden die strikt zijn beperkt tot de bestrijding van terroristische misdrijven en ernstige vormen van criminaliteit met een, op zijn minst indirect, een objectief verband met het vervoer van passagiers, technisch te beperken.

De wetgever beoogde dus de technische correlaties in het kader van de voorafgaande beoordeling duidelijk te beperken, teneinde alleen de profielen te identificeren waarvoor een grondiger onderzoek nodig is in het licht van uitsluitend de doeleinden die op exhaustieve wijze worden opgesomd in de PNR-richtlijn.

B.63.2.3. Rekening houdend met het arrest van het Hof van Justitie in zake *Ligue des droits humains t. Ministerraad* van 21 juni 2022, waaraan wordt herinnerd in B.59, moet de vergelijking van de PNR-gegevens met de databanken en lijsten bedoeld in artikel 24, § 2, 1°, van de wet van 25 december 2016 derhalve zo worden geïnterpreteerd dat die technisch gezien strikt is beperkt tot uitsluitend de databanken betreffende de gezochte of gesignaleerde personen of voorwerpen, waarbij die databanken door de bevoegde autoriteiten op niet-discriminerende wijze worden gebruikt in verband met de strijd tegen terroristische misdrijven en ernstige vormen van criminaliteit met een, op zijn minst indirect, een objectief verband met het vervoer van passagiers.

Het staat aan de PIE erover te waken dat, vanuit technisch oogpunt, de geautomatiseerde verwerking welke die correlaties mogelijk maakt, de grenzen van het strikt noodzakelijke niet overschrijdt.

B.63.3.1. In verband met de vooraf bepaalde beoordelingscriteria vereist artikel 6, lid 4, van de PNR-richtlijn dat die vooraf bepaalde criteria « doelgericht, evenredig en specifiek » zijn en dat de lidstaten ervoor zorgen dat die criteria « door de PIE worden vastgesteld en regelmatig worden getoetst ».

Artikel 25 van de wet van 25 december 2016 waarborgt uitdrukkelijk dat de beoordeling van de passagiers vóór hun aankomst, doorreis of vertrek op grond van vooraf bepaalde criteria op niet-discriminerende wijze wordt verricht en dat die criteria niet gericht mogen zijn op de

identificatie van een individu en doelgericht, evenredig en specifiek moeten zijn (§ 2). In de in B.62.4.2 aangehaalde parlementaire voorbereiding wordt gepreciseerd dat zij niet nominatief zijn. Bovendien mogen die criteria niet gebaseerd zijn op gegevens die de raciale of etnische oorsprong van een persoon, zijn religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, zijn politieke opvattingen, zijn vakbondslidmaatschap, zijn gezondheidstoestand, zijn seksleven of zijn seksuele geaardheid onthullen (§ 3).

Analoog met de correlaties met de databanken, is de totstandkoming van vooraf bepaalde criteria opgevat als technisch beperkt tot de identificatie van personen ten aanzien van wie een grondiger onderzoek moet worden gevoerd in het licht van de doeleinden die strikt zijn beperkt tot de bestrijding van terroristische misdrijven en ernstige vormen van criminaliteit met een, op zijn minst indirect, objectief verband met het passagiersvervoer.

B.63.3.2. Rekening houdend met het arrest van het Hof van Justitie in zake *Ligue des droits humains t. Ministerraad* van 21 juni 2022, waaraan wordt herinnerd in B.59, dient de totstandkoming van vooraf bepaalde criteria bedoeld in artikel 25 van de wet van 25 december 2016 zo te worden geïnterpreteerd dat die de PIE belet om gebruik te maken van kunstmatige-intelligentietechnologieën in het kader van machinaal leren (*machine learning*), die, zonder menselijke tussenkomst of controle, aanpassingen kunnen doorvoeren. Bovendien moeten de beoordelingscriteria waarop het resultaat van de toepassing van dat proces steunt, alsook de weging van die criteria zo worden gekozen dat zij specifiek gericht zijn op personen van wie redelijkerwijs kan worden vermoed dat zij betrokken zijn bij terroristische misdrijven of ernstige vormen van criminaliteit, en dat zowel « belastende » als « ontlastende » elementen in aanmerking worden genomen, zonder daarbij aanleiding te geven tot rechtstreekse of indirecte discriminaties.

Het staat aan de PIE erover te waken dat, vanuit technisch oogpunt, de totstandkoming van de vooraf bepaalde criteria de grenzen van het strikt noodzakelijke niet overschrijdt.

B.63.4.1. Ten aanzien van de zorg om de foutenmarge door « vals-positieve » resultaten te beperken, dient te worden vastgesteld dat artikel 24, §§ 4 en 5, van de wet van 25 december 2016 erin voorziet dat de PIE een individueel heronderzoek uitvoert door de positieve overeenstemming binnen vierentwintig uur te valideren, waardoor aldus, in geval van een positieve overeenstemming, aan de hand van niet-geautomatiseerde middelen een individuele

verificatie wordt verricht van de geautomatiseerde systematische verwerking, teneinde te beoordelen of de bevoegde autoriteit maatregelen dient te nemen op grond van het nationaal recht, zoals artikel 6, lid 5, van de PNR-richtlijn dat vereist.

Bovendien waarborgt artikel 21, § 3, tweede lid, van de wet van 25 december 2016 dat, wanneer, naar aanleiding van het in artikel 24, § 4, bedoelde individuele heronderzoek, het resultaat van de verwerking negatief blijkt, het niettemin kan worden bewaard zolang de basisgegevens niet werden gewist op basis van artikel 18, om foutieve positieve overeenstemmingen te vermijden.

Rekening houdend met het voormelde arrest van het Hof van Justitie in zake *Ligue des droits humains t. Ministerraad* van 21 juni 2022, waaraan wordt herinnerd in B.59, dient dat individuele heronderzoek zo te worden geïnterpreteerd dat het wordt uitgevoerd volgens duidelijke en nauwkeurige regels die toelaten een coherente administratieve praktijk binnen de PIE te waarborgen waarbij het beginsel van niet-discriminatie in acht wordt genomen, en na te gaan of en in welke mate een positieve overeenstemming (*hit*) effectief betrekking heeft op een persoon die kan worden betrokken bij terroristische misdrijven of ernstige vormen van criminaliteit.

Het staat aan de PIE te waken over de naleving van die vereisten.

B.63.4.2. Artikel 23, § 1, van de wet van 25 december 2016 waarborgt dat de gegevensverwerking het voorwerp uitmaakt van een « oplijsting » gedefinieerd in artikel 4, 11°, van dezelfde wet als « het mechanisme bedoeld in artikel 23, § 2, dat toelaat de uitgevoerde gegevensverwerkingen op te sporen, opdat het identificeerbaar is welke persoon, op welk moment, welke gegevens heeft geraadpleegd en met welk doel ».

Artikel 23, § 2, van de wet van 25 december 2016 waarborgt dat de PIE gedurende vijf jaar een documentair spoor bewaart van alle behandelsystemen en -procedures onder haar verantwoordelijkheid. Dat documentair spoor omvat minstens : de naam en contactgegevens van de organisatie en van het personeel belast met het verwerken van de passagiersgegevens binnen de PIE, alsook hun aanvragen en de verschillende niveaus van toegangsmachtigingen (1°), een register van de verwerkingsactiviteiten dat minstens de identiteit aanduidt van de persoon die de passagiersgegevens verwerkt heeft (2°), de aanvragen

van de bevoegde overheden en de PIE's van andere lidstaten van de Europese Unie (3°), en alle aanvragen en alle overdrachten van gegevens naar een derde land (4°). De PIE stelt die documentaire sporen ter beschikking van de bevoegde toezichthoudende autoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens, op haar verzoek (artikel 23, § 2, tweede lid).

Die bepaling waarborgt aldus dat de PIE een documentair spoor bewaart van elke verwerking van PNR-gegevens in het kader van de voorafgaande beoordeling, inclusief in het kader van het individuele heronderzoek door niet-geautomatiseerde middelen, teneinde de rechtmatigheid ervan te controleren en een interne controle uit te oefenen.

B.63.5. Wat betreft de rechten van en de informatie aan de betrokken personen heeft het Hof van Justitie ten slotte, in zijn voormelde arrest in zake *Ligue des droits humains t. Ministerraad* van 21 juni 2022, aangehaald in B.59, gepreciseerd dat de bevoegde autoriteiten eveneens zich ervan moeten vergewissen dat de betrokkene de werking van de vooraf bepaalde beoordelingscriteria en van de programma's die die criteria toepassen, moet kunnen begrijpen, zodat hij, met volle kennis van zaken, kan beslissen of hij al dan niet zijn bij artikel 13, lid 1, van de PNR-richtlijn gewaarborgde recht op een jurisdictioneel beroep uitoefent, in het kader waarvan de rechter die belast is met de wettigheidscontrole van de door de bevoegde instanties genomen beslissing, alsook, behalve bij bedreigingen voor de Staatsveiligheid, de betrokkene zelf moet kunnen kennisnemen van alle motieven en van de bewijzen op basis waarvan die beslissing is genomen, inclusief de vooraf bepaalde beoordelingscriteria en de werking van de programma's die deze criteria gebruiken (punten 210-211).

Het staat aan de bevoegde autoriteiten te waken over de naleving van die vereisten.

c) De gerichte opzoekingen (artikelen 27, 50 en 51)

B.64.1. Artikel 27 van de wet van 25 december 2016, in de oorspronkelijke versie ervan, laat de verwerking van de persoonsgegevens toe om gerichte opzoekingen te verrichten voor de doelstellingen beoogd in artikel 8, § 1, 1°, 2°, 4° en 5°, van dezelfde wet en onder de voorwaarden bepaald in artikel 46*septies* van het Wetboek van strafvordering of in artikel 16/3 van de wet van 30 november 1998, respectievelijk ingevoegd bij de artikelen 50 en 51 van de wet van 25 december 2016. Artikel 6 van de wet van 2 mei 2019, dat niet wordt bestreden, heeft

artikel 27 van de wet van 25 december 2016 gewijzigd om die gerichte opzoekingen toe te laten onder de voorwaarden bepaald in artikel 281, § 4, van de algemene wet inzake douane en accijnzen, gecoördineerd op 18 juli 1977.

Overeenkomstig artikel 20 van de wet van 25 december 2016 gelden de toepassingsvoorwaarden van artikel 27 van diezelfde wet eveneens voor de mededeling van alle gegevens van de passagiers na de termijn van zes maanden bedoeld in artikel 19 van die wet.

B.64.2. Zoals ingevoegd bij artikel 50 van de wet van 25 december 2016, bepaalt artikel 46*septies* van het Wetboek van strafvordering :

« Bij het opsporen van de misdaden en wanbedrijven bedoeld in artikel 8, § 1, 1°, 2° en 5°, van de wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens, kan de procureur des Konings, bij een schriftelijke en met redenen omklede beslissing, de officier van gerechtelijke politie opdragen om de PIE te vorderen tot het meedelen van de passagiersgegevens overeenkomstig artikel 27 van de wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens.

De motivering weerspiegelt de proportionaliteit met inachtneming van de persoonlijke levenssfeer en de subsidiariteit ten opzichte van elke andere onderzoeksdaad.

De maatregel kan betrekking hebben op een geheel van gegevens die betrekking hebben op een specifiek onderzoek. In dit geval preciseert de procureur des Konings de duur van de maatregel die niet langer kan zijn dan een maand, te rekenen vanaf de beslissing, onverminderd hernieuwing.

In geval van uiterst dringende noodzakelijkheid kan iedere officier van gerechtelijke politie, na mondelinge en voorafgaande instemming van de procureur des Konings, en bij een gemotiveerde en schriftelijke beslissing, de leidend ambtenaar van de PIE vorderen tot het meedelen van de passagiersgegevens. De officier van de gerechtelijke politie deelt deze gemotiveerde en schriftelijke beslissing en de verkregen informatie binnen vierentwintig uur mee aan de procureur des Konings en motiveert tevens de uiterst dringende noodzakelijkheid ».

Die bepaling heeft dus betrekking op de gerichte opzoekingen in het kader van de doelen beoogd in artikel 8, § 1, 1°, 2° en 5°, van de wet van 25 december 2016. Die maatregel wordt omgeven met verschillende waarborgen, waaronder de voorafgaande toestemming van de procureur des Konings.

B.64.3. Zoals ingevoegd bij artikel 51 van de wet van 25 december 2016 bepaalt artikel 16/3 van de wet van 30 november 1998 :

« § 1. De inlichtingen- en veiligheidsdiensten kunnen, in het belang van de uitoefening van hun opdrachten, mits afdoende motivering, beslissen om toegang te hebben tot de passagiersgegevens bedoeld in artikel 27 van de wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens.

§ 2. De in § 1 bedoelde beslissing, wordt door een diensthoofd genomen en schriftelijk overgemaakt aan de Passagiersinformatie-eenheid bedoeld in hoofdstuk 7 van voormelde wet. De beslissing wordt met de motivering van deze beslissing aan het Vast Comité I betekend.

Het Vast Comité I verbiedt de inlichtingen- en veiligheidsdiensten om gebruik te maken van de gegevens die verzameld werden in omstandigheden die niet aan de wettelijke voorwaarden voldoen.

De beslissing kan betrekking hebben op een geheel van gegevens die betrekking hebben op een specifiek inlichtingenonderzoek. In dit geval wordt de lijst van de raadplegingen van de passagiersgegevens een keer per maand aan het Vast Comité I doorgegeven ».

Die bepaling betreft dus de gerichte opzoekingen in het kader van het doel beoogd in artikel 8, § 1, 4°, van de wet van 25 december 2016. Die maatregel wordt omgeven met verschillende waarborgen, waaronder het inlichten van en de controle door het Vast Comité I.

B.64.4. Wat betreft de gerichte opzoekingen wordt in de parlementaire voorbereiding van de wet van 25 december 2016 uiteengezet :

« Artikel 27 bepaalt de verwerkingswijze die er voor de PIE in bestaat geval per geval te reageren op de afdoende gemotiveerde aanvragen van bevoegde overheden tot het verkrijgen van passagiersgegevens en de verwerking ervan in specifieke gevallen. Deze verwerkingswijze is beperkt tot vier doelen en sluit die uit die gepaard gaat met het toezien op fenomenen van bestuurlijke politie en de leden van een groepering zoals bedoeld in artikel 8, § 1, punt 3.

Volgens de diensten houdt de hypothese in dat een onderzoeks- of inlichtingendossier wordt geopend naar aanleiding van een positieve voorafgaande beoordeling of op basis van andere concrete elementen los van de passagiersgegevens.

Op politioneel vlak wordt bijvoorbeeld een strafonderzoek ingesteld naar aanleiding van een positieve fouillering van een passagier die in het bezit was van verdovende middelen, zoals bleek uit een voorafgaande beoordeling of naar aanleiding van een voertuig- of persoonscontrole op de openbare weg. In beide gevallen kan het noodzakelijk blijken om de passagiersgegevens ‘ met terugwerkende kracht ’ te raadplegen voor de noden van het onderzoek teneinde de eventuele verplaatsingen van de verdachte na te gaan.

Het raadplegen van de passagiersgegevensbank gebeurt hier eigenlijk niet meer op basis van de vooraf bepaalde criteria of op basis van een automatische correlatie, maar op basis van opzoekingen met behulp van elementen afkomstig uit het dossier. Bijvoorbeeld een naam, het paspoortnummer van de verdachte, gsm-nummer, bestemming, …

In dat kader is het nog belangrijker om te kunnen terugvallen op een historiek van de passagiersgegevens, rekening houdend met de duur en de complexiteit van bepaalde onderzoeken, en het feit dat er inbreuken veel later na de verplaatsingen worden ontdekt. Daarom moeten de gegevens over een periode van 5 jaar toegankelijk zijn om bewijzen te vergaren, eventuele mededaders of kompanen te vinden en criminele netwerken te ontmantelen.

Bijvoorbeeld : naar aanleiding van nieuwe elementen in een terrorismeonderzoek vindt de behandelende magistraat dat hij bepaalde reisgegevens van geïdentificeerde verdachten moet raadplegen.

De toelating van de procureur des Konings is op elk moment noodzakelijk om toegang te krijgen tot alle informatie, met inbegrip van de afgeschermde informatie voor wat betreft de finaliteiten van artikel 8 § 1, 1°, 2° en 5°. Voor wat betreft de finaliteit van artikel 8 § 1, 4° is de toelating van het diensthoofd vereist zoals omschreven in artikel 51 » (*Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, DOC 54-2069/001, pp. 32-33).

« De artikelen 50 en 51 betreffen de bepalingen tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en de organieke wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst met betrekking tot de nadere regels voor toegang tot de passagiersgegevens in het kader van de *a posteriori* analyse » (*ibid.*, p. 43).

B.65.1. De verzoekende partij is bovendien van mening dat de uit de politiediensten gedetacheerde leden die deel uitmaken van de PIE onvoldoende onafhankelijk zijn om de verzoeken om toegang in het kader van die gerichte opzoekingen te beantwoorden.

B.65.2. Krachtens artikel 14, § 1, van de wet van 25 december 2016 is de PIE samengesteld uit een leidend ambtenaar, bijgestaan door een ondersteunende dienst (artikel 14, § 1, 1°), alsook uit leden die zijn gedetacheerd uit de politiediensten, de Veiligheid van de Staat, de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, en de onderzoeksdiensten, opsporingsdiensten en diensten belast met het toezicht, de controle en vaststelling van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen (artikel 14, § 1, 2°, zoals gewijzigd bij de wet van 15 juli 2018).

Ten aanzien van de samenstelling van de PIE wordt in de parlementaire voorbereiding uiteengezet :

« Het Belgisch model is gebaseerd op een concept van multidisciplinaire eenheid, samengesteld uit een leidend ambtenaar die een leidinggevende functie vervult, alsook uit administratieve leden en gedetacheerde leden afkomstig uit de bevoegde diensten.

De PIE is samengesteld uit :

- een leidend ambtenaar, bijgestaan door een ondersteuningsdienst, die binnen de FOD Binnenlandse Zaken verantwoordelijk zal zijn voor het beheer van de gegevensbank, het naleven van de verplichtingen van de vervoerders en reisoperatoren, de rapportering, het afsluiten van protocollen met de bevoegde diensten en het naleven van de verwerkingsvoorwaarden. De ondersteunende dienst zal met name worden samengesteld uit analisten, juristen, ICT-experten, een functionaris voor de gegevensbescherming en administratieve ondersteuning.

- gedetacheerde leden die afkomstig zijn uit de bevoegde diensten die limitatief zijn opgesomd in punt 2 van § 1, namelijk de politiediensten, de inlichtingendiensten en de Douane. De precieze doelen vormen op zich de eerste beperking. Op het niveau van de diensten van de geïntegreerde politie spreekt het bijvoorbeeld voor zich dat een wijkagent bij de lokale politie nooit kennis zal kunnen nemen van de passagiersgegevens, aangezien de doelen niet tot zijn opdrachten behoren.

De detachering van de bevoegde diensten heeft tot doel enige graad van expertise te garanderen, maar sluit geenszins uit dat er tussen de bevoegde diensten akkoorden worden gesloten met het oog op de onderlinge afstemming van de detacheringen » (*Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, DOC 54-2069/001, p. 22).

De minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken heeft eveneens gepreciseerd :

« In totaal zullen vijftien personen toegang hebben tot de gegevens. De vier bevoegde diensten zullen elk twee personen detacheren die de zeven personeelsleden van de PIE vervoegen. Er zal ook een *data protection officer* toegevoegd worden die verslag uitbrengt aan de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer » (*Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, DOC 54-2069/003, p. 24).

B.65.3. Ter uitvoering van artikel 14, § 4, van de wet van 25 december 2016 regelt het koninklijk besluit van 21 december 2017 « ter uitvoering van de wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens, houdende diverse bepalingen betreffende de Passagiersinformatie-eenheid en de functionaris voor de gegevensbescherming » de voorwaarden inzake de samenstelling en de organisatie van de PIE.

In het verslag aan de Koning dat aan dat koninklijk besluit voorafgaat, wordt gepreciseerd :

« De gegevensbank kan dus enkel geraadpleegd worden binnen de PIE, uitsluitend door leden van de PIE in het kader van hun opdrachten, alsook door de functionaris voor de gegevensbescherming » (*Belgisch Staatsblad* van 29 december 2017, tweede editie, p. 116833).

De detacheringsprocedure is geregeld bij de artikelen 12 tot 21 van het voormelde koninklijk besluit van 21 december 2017.

B.65.4. Zoals is vermeld in B.61.2, strekt het feit dat de uit bevoegde diensten gedetacheerde leden deelnemen aan de werking van de PIE, ertoe te waarborgen dat die PIE is samengesteld uit personen met een zekere expertise, teneinde aldus de doeltreffendheid van de PIE te versterken.

Artikel 4, lid 3, van de PNR-richtlijn voorziet overigens uitdrukkelijk in die detacheringsmogelijkheid. Die bepaling luidt :

« Het personeel van een PIE kan uit bevoegde instanties worden gedetacheerd [...] ».

Niets laat toe ervan uit te gaan dat die personen, ook al behouden zij hun statuut in hun oorspronkelijke dienst, hun functies binnen de PIE niet onafhankelijk uitoefenen. Artikel 14, § 1, tweede lid, van de wet van 25 december 2016 preciseert trouwens dat, gedurende de periode van hun detachering, « de leden van de bevoegde diensten [...] onder het functioneel en hiërarchisch toezicht [worden] geplaatst van de leidend ambtenaar van de PIE ».

De leden van de PIE kunnen bovendien strafrechtelijk worden gestraft wanneer zij het beroepsgeheim niet naleven of wanneer zij informatie, gegevens en inlichtingen willens en wetens achterhouden waardoor de in artikel 8 bepaalde doelen worden verhinderd (artikelen 48 en 49 van dezelfde wet).

B.65.5.1. Wat betreft de toegang tot de PNR-gegevens na het verstrijken van een termijn van zes maanden bepaalt artikel 12, lid 3, van de PNR-richtlijn :

« Wanneer de in lid 2 bedoelde termijn van zes maanden is verstreken, wordt mededeling van de volledige PNR-gegevens uitsluitend toegestaan als :

a) er redelijkerwijze wordt aangenomen dat zulks noodzakelijk is voor de in artikel 6, lid 2, onder b), bedoelde doeleinden en

b) goedgekeurd door :

i) een gerechtelijke instantie, of

ii) een andere nationale instantie die volgens het nationale recht bevoegd is om na te gaan of aan de voorwaarden voor mededeling is voldaan, onder voorbehoud van kennisgeving aan, en controle achteraf door, de functionaris voor gegevensbescherming van de PIE ».

B.65.5.2. Overeenkomstig artikel 20 van de wet van 25 december 2016 gelden de toepassingsvoorwaarden van artikel 27 van dezelfde wet eveneens voor de mededeling van alle passagiersgegevens na de periode van zes maanden bedoeld in artikel 19. Door de regeling van de gerichte opzoekingen bedoeld in artikel 27 van die wet uit te breiden tot de mededeling van alle passagiersgegevens na de termijn van zes maanden, wijkt artikel 20 af van het beginsel vastgelegd in artikel 19 van de wet van 25 december 2016, volgens hetwelk, na een periode van zes maanden, te rekenen vanaf de registratie van de passagiersgegevens in de passagiersgegevensbank, alle passagiersgegevens worden gedepersonaliseerd.

In de parlementaire voorbereiding van de wet van 25 december 2016 wordt in dat verband uiteengezet :

« Na 6 maanden kunnen de passagiersgegevens enkel nog volledig zichtbaar worden gemaakt wanneer er redelijke motieven bestaan om te denken dat ze noodzakelijk zijn voor de toepassing van artikel 27 en enkel onder de voorwaarden bepaald in artikel 27.

Deze verwerkingswijze sluit dus het doel verbonden aan het toezien op fenomenen van bestuurlijke politie en leden van een groepering zoals bepaald in artikel 8, § 1, punt 3, uit.

De toelating van de procureur des Konings is noodzakelijk » (*Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, DOC 54-2069/001, p. 26).

Uit de combinatie van de artikelen 20 en 27 van de wet van 25 december 2016 blijkt derhalve dat de voorwaarden inzake de toegang tot de PNR-gegevens in het kader van gerichte opzoekingen worden overgenomen voor de mededeling van gegevens na een termijn van zes maanden volgend op het doorgeven van de gegevens aan de PIE, termijn waarna die gegevens zouden moeten worden gedepersonaliseerd.

B.66.1. Aangezien, zoals is geoordeeld in B.52, het doel beoogd in artikel 8, § 1, 4°, van de wet van 25 december 2016 de vereisten van het « strikt noodzakelijke » overschrijdt, geldt hetzelfde voor de bepalingen die de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zouden toestaan om, bij eenvoudig gemotiveerde beslissing, toegang te hebben tot de gegevens van de passagiersgegevensbank, voor dat doel dat verder gaat dan de doeleinden die op exhaustieve wijze worden opgesomd in de PNR-richtlijn.

B.66.2. Om dezelfde redenen als die welke zijn uiteengezet betreffende artikel 8, § 1, 4°, van de wet van 25 december 2016 overschrijdt artikel 51 van de wet van 25 december 2016 de vereisten van het « strikt noodzakelijke ».

B.67. Het Hof moet thans onderzoeken of de regeling inzake de mededeling van de PNR-gegevens bepaald in de artikelen 27 en 50 van de wet van 25 december 2016 voldoet aan de vereisten van het strikt noodzakelijke, alsook aan de waarborgen van onafhankelijkheid van de autoriteit die is belast met het toestaan van die toegang.

B.68.1. Zoals is vermeld in B.59, in verband met het achteraf verstrekken en beoordelen van de PNR-gegevens, met andere woorden na de aankomst of het vertrek van de betrokken persoon, is het Hof van Justitie van oordeel dat zulks alleen kan plaatshebben op basis van nieuwe omstandigheden en objectieve elementen op grond waarvan ofwel redelijkerwijs kan worden vermoed dat die persoon is betrokken bij ernstige vormen van criminaliteit die een, op zijn minst indirect, objectief verband vertonen met het vervoer van de passagiers, ofwel ervan kan worden uitgegaan dat die gegevens, in een concreet geval, effectief zouden kunnen bijdragen tot de bestrijding van terroristische misdrijven die een dergelijk verband vertonen.

De mededeling van PNR-gegevens met het oog op een dergelijke beoordeling achteraf moet, in beginsel, behalve in naar behoren gerechtvaardigde dringende gevallen, worden onderworpen aan een voorafgaande controle door hetzij een rechterlijke instantie, hetzij een onafhankelijke bestuurlijke entiteit, naar aanleiding van een gemotiveerd verzoek van de bevoegde autoriteiten, ongeacht of dat verzoek is ingediend vóór of na het verstrijken van de termijn van zes maanden volgend op de doorgifte van die gegevens aan de PIE.

Meer bepaald preciseert het Hof van Justitie dat de vereiste van een voorafgaande controle bepaald in artikel 12, lid 3, *b)*, van de PNR-richtlijn, voor de verzoeken om mededeling van de PNR-gegevens ingediend na het verstrijken van de termijn van zes maanden volgend op de doorgifte van die gegevens aan de PIE, eveneens *mutatis mutandis* moet gelden voor het geval waarin dat verzoek vóór het verstrijken van die termijn wordt gedaan (punt 224).

B.68.2. Op een vraag van het Hof over de uitlegging van een « andere bevoegde nationale instantie » in de zin van artikel 12, lid 3, van de PNR-richtlijn, heeft het Hof van Justitie, in zijn

voormelde arrest in zake *Ligue des droits humains t. Ministerraad* van 21 juni 2022, geoordeeld :

« 241. Ten gronde zij erop gewezen dat artikel 12, lid 3, onder *b)*, van de PNR-richtlijn, waarin in de punten i) en ii) wordt gesproken van ‘ een gerechtelijke instantie ’ respectievelijk ‘ een andere nationale instantie die volgens het nationale recht bevoegd is om na te gaan of aan de voorwaarden voor mededeling is voldaan ’, deze twee instanties op hetzelfde niveau plaatst, zoals blijkt uit het voegwoord ‘ of ’ tussen punt i) en punt ii). Uit deze bewoordingen blijkt dus dat de ‘ andere ’ bevoegde nationale instantie die hier wordt bedoeld, een alternatief is voor de gerechtelijke instantie en derhalve een vergelijkbaar niveau van onafhankelijkheid en onpartijdigheid moet hebben.

242. Deze analyse vindt steun in de in overweging 25 van de PNR-richtlijn genoemde doelstelling van deze richtlijn om het hoogste niveau van gegevensbescherming te waarborgen wanneer toegang tot de volledige PNR-gegevens wordt verleend en de betrokkene dus rechtstreeks kan worden geïdentificeerd. In diezelfde overweging wordt trouwens verduidelijkt dat ná de termijn van zes maanden na de doorgifte van de PNR-gegevens aan de PIE, een dergelijke volledige toegang slechts onder zeer strikte voorwaarden kan worden verleend.

243. Deze analyse wordt ook bevestigd door de ontstaansgeschiedenis van de PNR-richtlijn. Terwijl het in punt 155 van dit arrest vermelde voorstel van richtlijn, dat aan de PNR-richtlijn ten grondslag ligt, louter bepaalde dat ‘ toegang tot de volledige PNR-gegevens enkel kan worden verleend door de verantwoordelijke van de passagiersinformatie-eenheid ’, worden in de versie van artikel 12, lid 3, onder *b)*, van deze richtlijn waarvoor de Uniewetgever uiteindelijk heeft gekozen enerzijds de gerechtelijke instanties aangewezen en anderzijds ‘ andere nationale [instanties] ’ die bevoegd zijn om na te gaan of de voorwaarden voor mededeling van de integrale PNR-gegevens zijn vervuld en om deze mededeling toe te staan, waarbij deze twee soorten instanties op hetzelfde niveau worden geplaatst.

244. Voorts is het overeenkomstig de in de punten 223, 225 en 226 van dit arrest aangehaalde rechtspraak vooral essentieel dat de toegang van de bevoegde autoriteiten tot de bewaarde gegevens wordt onderworpen aan een voorafgaande toetsing door een rechterlijke instantie of door een onafhankelijke bestuurlijke entiteit, en dat deze rechterlijke instantie of deze entiteit haar beslissing geeft op een met redenen omkleed verzoek van die autoriteiten dat met name wordt ingediend in het kader van procedures ter voorkoming, opsporing of vervolging van strafbare feiten. Het vereiste van onafhankelijkheid voor de instantie die de voorafgaande toetsing moet verrichten, impliceert ook dat zij de hoedanigheid van derde moet hebben ten opzichte van de autoriteit die om toegang tot de gegevens verzoekt, zodat zij de toetsing objectief en onpartijdig en zonder beïnvloeding van buitenaf kan verrichten. In het bijzonder impliceert het vereiste van onafhankelijkheid op strafrechtelijk gebied dat de instantie die belast is met die voorafgaande toetsing enerzijds niet betrokken mag zijn bij de uitvoering van het betrokken strafrechtelijk onderzoek en anderzijds neutraal moet zijn ten opzichte van de partijen in de strafprocedure.

245. Zoals de advocaat-generaal in punt 271 van zijn conclusie heeft opgemerkt, bepaalt artikel 4 van de PNR-richtlijn in de leden 1 en 3 dat de PIE die in elke lidstaat wordt opgericht of aangewezen een instantie moet zijn die bevoegd is om terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit te voorkomen, op te sporen, te onderzoeken of te vervolgen, en dat het personeel van de PIE kan worden gedetacheerd uit de in artikel 7 van deze richtlijn bedoelde bevoegde

instanties. De PIE lijkt dan ook noodzakelijkerwijs verbonden te zijn aan deze instanties. De PIE kan volgens artikel 6, lid 2, onder *b)*, van deze richtlijn ook PNR-gegevens verwerken en het resultaat daarvan aan hen doorgeven. Bijgevolg kan de PIE niet worden geacht de hoedanigheid van derde ten aanzien van die instanties te hebben en dus over de nodige onafhankelijkheid en onpartijdigheid te beschikken om de in het vorige punt van dit arrest genoemde voorafgaande toetsing te verrichten en na te gaan of voldaan is aan de voorwaarden om de volledige PNR-gegevens mee te delen als bedoeld in artikel 12, lid 3, onder *b)*, ervan.

246. Hieraan wordt niet afgedaan door het feit dat laatstgenoemde bepaling in punt ii) vereist dat wanneer de mededeling van de volledige PNR-gegevens wordt goedgekeurd door een ‘ andere nationale instantie ’, de functionaris voor gegevensbescherming van de PIE hiervan in kennis wordt gesteld en een controle achteraf verricht, terwijl dit niet wordt vereist wanneer een gerechtelijke instantie die goedkeuring verleent. Volgens vaste rechtspraak kan met een latere controle - zoals die welke de functionaris voor gegevensbescherming verricht - immers niet worden tegemoetgekomen aan het doel van een voorafgaande toetsing, dat erin bestaat te verhinderen dat tot de betrokken gegevens een toegang wordt verleend die verder gaat dan strikt noodzakelijk is (zie in die zin arrest van 5 april 2022, *Commissioner of An Garda Síochána e.a.*, C-140/20, EU:C:2022:258, punt 110 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

247. Gelet op al deze overwegingen dient op de zevende vraag te worden geantwoord dat artikel 12, lid 3, onder *b)*, van de PNR-richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen nationale wetgeving waarbij de instantie die wordt opgericht om als PIE op te treden ook de hoedanigheid heeft van nationale instantie die bevoegd is om de mededeling van PNR-gegevens na het verstrijken van de periode van zes maanden na doorgifte ervan aan de PIE goed te keuren ».

B.68.3. Uit hetgeen voorafgaat, vloeit voort dat het achteraf verstrekken en beoordelen van de PNR-gegevens gepaard gaat met zowel organieke als substantiële vereisten.

Enerzijds, op organiek niveau, kan de PIE niet worden geacht de hoedanigheid te hebben van een « bevoegde nationale instantie » die ertoe gemachtigd is de mededeling van PNR-gegevens, zij het vóór of na het verstrijken van de periode van zes maanden na de doorgifte van die gegevens aan de PIE, goed te keuren. Volgens het Hof van Justitie moet een dergelijke bevoegde nationale instantie een niveau van onafhankelijkheid en onpartijdigheid vertonen dat vergelijkbaar is met dat van een rechterlijke instantie, hetgeen impliceert dat de instantie die belast is met die voorafgaande controle, enerzijds, niet betrokken is bij de uitvoering van het betrokken strafrechtelijk onderzoek en, anderzijds, neutraal moet zijn ten opzichte van de partijen in de strafprocedure (punt 244). Een latere controle, zoals die door de functionaris voor gegevensbescherming, laat niet toe tegemoet te komen aan het doel van een voorafgaande toetsing (punt 246).

Anderzijds, op substantieel niveau, kan die mededeling alleen worden beslist op basis van nieuwe omstandigheden en objectieve elementen op grond waarvan ofwel redelijkerwijs kan worden vermoed dat die persoon is betrokken bij ernstige vormen van criminaliteit die een, op zijn minst indirect, objectief verband vertonen met het passagiersvervoer, ofwel ervan kan worden uitgegaan dat die gegevens, in een concreet geval, effectief zouden kunnen bijdragen tot het bestrijden van de terroristische misdrijven die een dergelijk verband vertonen.

B.69.1. Zoals is vermeld in B.64.1 en B.64.2, laat artikel 27 van de wet van 25 december 2016 toe PNR-gegevens te verstrekken om gerichte opzoekingen te verrichten onder de voorwaarden die met name zijn bepaald in artikel 46*septies* van het Wetboek van strafvordering, ingevoegd bij artikel 50 van de wet van 25 december 2016.

Die bepaling beperkt het gebruik van het voormelde artikel 27 tot de doelen beoogd in artikel 8, § 1, 1°, 2° en 5°, van de wet van 25 december 2016, en voorziet in de voorafgaande instemming van de procureur des Konings, bij een gemotiveerde en schriftelijke beslissing, die de evenredigheid van de maatregel weerspiegelt met inachtneming van de persoonlijke levenssfeer en de subsidiariteit ten opzichte van elke andere onderzoeksdaad; die maatregel mag niet langer zijn dan een maand na de beslissing, onverminderd vernieuwing.

Vanuit substantieel oogpunt dient de regeling van de voorafgaande instemming bepaald in artikel 27 van de wet van 25 december 2016, rekening houdend met het arrest van het Hof van Justitie in zake *Ligue des droits humains t. Ministerraad* van 21 juni 2022, waaraan in B.59 wordt herinnerd, zo te worden geïnterpreteerd dat zij vereist dat de autoriteit die de voorafgaande controle van de noodzakelijkheid van het verstrekken van de PNR-gegevens, op gemotiveerd verzoek van de bevoegde autoriteiten, zal uitvoeren, geval per geval het bestaan beoordeelt van nieuwe omstandigheden en objectieve elementen op grond waarvan ofwel redelijkerwijs kan worden vermoed dat die persoon betrokken is bij ernstige vormen van criminaliteit die een, op zijn minst indirect, objectief verband vertonen met het passagiersvervoer, ofwel ervan kan worden uitgegaan dat die gegevens, in een concreet geval, effectief zouden kunnen bijdragen tot de bestrijding van terroristische misdrijven die een dergelijk verband vertonen.

Aldus geïnterpreteerd is de regeling bepaald in artikel 27 van de wet van 25 december 2016, vanuit substantieel oogpunt, in overeenstemming met de in het middel beoogde bepalingen.

B.69.2. Vanuit organiek oogpunt daarentegen laat de in artikel 27 van de wet van 25 december 2016 bepaalde regeling, die van toepassing is op de gerichte opzoekingen en die, zoals in B.65.5 is vermeld, bij artikel 20 van dezelfde wet is uitgebreid tot het verstrekken van gegevens na het verstrijken van een termijn van zes maanden, niet toe ervan uit te gaan dat een voorafgaande controle van de beslissing tot verstrekken is toevertrouwd aan een « onafhankelijke nationale instantie ».

Allereerst, zoals in B.68.3 is vermeld, kan de PIE niet worden beschouwd als een « onafhankelijke nationale instantie » wanneer zij passagiersgegevens verstrekt op verzoek van bevoegde autoriteiten.

Vervolgens voorziet artikel 46*septies* van het Wetboek van strafvordering, dat werd ingevoegd bij artikel 50 van de wet van 25 december 2016 en waarnaar artikel 27 van dezelfde wet verwijst, weliswaar in een voorafgaand optreden van de procureur des Konings, maar, overeenkomstig het voormelde artikel 46*septies*, is het die laatstgenoemde die zelf beslist, bij een schriftelijk en gemotiveerde beslissing, om de officier van gerechtelijke politie op te dragen de PIE te vorderen tot het meedelen van de passagiersgegevens overeenkomstig artikel 27 van de wet van 25 december 2016. Bovendien kan de procureur des Konings, daar hij belast is met het onderzoek van de misdrijven, niet worden beschouwd als een onafhankelijke nationale instantie die de toetsing mag uitvoeren die voorafgaat aan het verstrekken van de gegevens, zoals vereist door het Hof van Justitie in punt 244 van zijn voormelde arrest in zake *Ligue des droits humains t. Ministerraad* van 21 juni 2022.

Voor het overige dient te worden vastgesteld dat artikel 281, § 4, van de algemene wet inzake douane en accijnzen, gecoördineerd op 18 juli 1977, dat is ingevoegd bij artikel 6 van de wet van 2 mei 2019, en waarnaar artikel 27 van de wet van 25 december 2016 verwijst, zoals gewijzigd bij diezelfde wet van 2 mei 2019, erin voorziet dat de adviseur-generaal die aangewezen is voor het departement geschillen bij een schriftelijk en met redenen omklede beslissing een ambtenaar van de douane en accijnzen kan opdragen de PIE te vorderen tot het meedelen van de passagiersgegevens. De regeling bepaald in artikel 16/3 van de wet van

30 november 1998 « houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten », ingevoegd bij artikel 51 van de wet van 25 december 2016 – dat de vereisten van het strikt noodzakelijke overschrijdt, zoals het Hof heeft geoordeeld in B.66 –, voorzag daarentegen erin dat de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, in het belang van de uitoefening van hun opdrachten, mits afdoende motivering, konden beslissen om toegang te hebben tot de passagiersgegevens bedoeld in artikel 27 van de wet van 25 december 2016.

Dergelijke procedures, waarnaar artikel 27 van de wet van 25 december 2016 verwijst, komen bijgevolg niet tegemoet aan de vereiste van een controle die voorafgaat aan het verstrekken van de gegevens, door een onafhankelijke administratieve instantie, zoals gedefinieerd door het Hof van Justitie in de punten 244 tot 246 van zijn voormelde arrest in zake *Ligue des droits humains t. Ministerraad* van 21 juni 2022.

B.69.3. In zoverre het, behalve in naar behoren gerechtvaardigde dringende gevallen, de verstrekking van de PNR-gegevens met het oog op een beoordeling achteraf, niet ondergeschikt maakt aan een voorafgaande controle die wordt uitgevoerd door ofwel een rechtscollege, ofwel een « onafhankelijke bestuurlijke entiteit », op gemotiveerd verzoek van de bevoegde autoriteiten, schendt artikel 27 van de wet van 25 december 2016 de in het middel beoogde bepalingen.

B.69.4. Het staat aan de wetgever het orgaan te bepalen dat belast is met de uitvoering van die voorafgaande controle, rekening houdend met hetgeen het Hof van Justitie heeft geoordeeld bij zijn arrest in zake *Ligue des droits humains t. Ministerraad* van 21 juni 2022 ten aanzien van zowel de omvang van de controle als de voorwaarden inzake onpartijdigheid en onafhankelijkheid van het met die controle belaste orgaan.

B.69.5. In afwachting van dat optreden van de wetgever, dat geacht wordt de verstrekking van de PNR-gegevens met het oog op een latere beoordeling mogelijk te maken, dient ervan te worden uitgegaan dat de Gegevensbeschermingsautoriteit – die overeenkomstig artikel 4, § 2, tweede lid, van de wet van 3 december 2017 « tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit », beschikt over een residuaire bevoegdheid ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens – een « onafhankelijke bestuurlijke entiteit » is die voldoet aan de door het Hof van Justitie gestelde vereisten van onpartijdigheid en onafhankelijkheid.

Vooraleer PNR-gegevens worden verstrekt met het oog op een latere beoordeling, dient bijgevolg, voor de toepassing van artikel 27 van de wet van 25 december 2016, vooraf een beroep te worden gedaan op de Gegevensbeschermingsautoriteit, rekening houdend met hetgeen is vermeld in B.69.1 en in voorkomend geval door zich te inspireren op de regeling bepaald in artikel 46*septies* van het Wetboek van strafvordering.

B.70. In zoverre het is gericht tegen artikel 51 van de wet van 25 december 2016, en tegen artikel 27 van de wet van 25 december 2016, doordat die laatste, behalve in naar behoren gerechtvaardigde dringende gevallen, de verstrekking van de PNR-gegevens met het oog op een beoordeling achteraf, niet ondergeschikt maakt aan een voorafgaande toetsing uitgevoerd door ofwel een rechtscollege ofwel een « onafhankelijke bestuurlijke instantie », op gemotiveerd verzoek van de bevoegde autoriteiten, is het middel gegrond.

Voor het overige, onder voorbehoud van de interpretaties vermeld in B.63.2.3, B.63.3.2, B.63.4.1, B.69.1 en rekening houdend met hetgeen is vermeld in B.61.2.2, is het middel, in zoverre het is gericht tegen de artikelen 12 tot 16 en 24 tot 26 en 50 van de wet van 25 december 2016, niet gegrond.

5. *De bewaartermijn van de PNR-gegevens (artikel 18)*

B.71. De verzoekende partij bekritiseert artikel 18 van de wet van 25 december 2016 in zoverre de termijn van vijf jaar gedurende welke de PNR-gegevens worden bewaard, onevenredig zou zijn.

B.72.1. Artikel 12 van de PNR-richtlijn, met als opschrift « Bewaartermijn van de gegevens en anonimisering », bepaalt :

« 1. De lidstaten zorgen ervoor dat de door de luchtvaartmaatschappijen aan de PIE verstrekte PNR-gegevens bij die PIE in een databank worden bewaard gedurende een termijn van vijf jaar nadat de gegevens zijn doorgegeven aan de PIE van de lidstaat waar de vlucht aankomt of vertrekt.

2. Wanneer een termijn van zes maanden is verstreken nadat de PNR-gegevens overeenkomstig lid 1 zijn doorgegeven, worden de PNR-gegevens gedepersonaliseerd door

afscherming van de volgende gegevenselementen waaruit de identiteit van de passagier op wie de PNR-gegevens betrekking hebben, rechtstreeks zou kunnen worden afgeleid :

a) naam/namen, waaronder de namen van andere passagiers in het PNR en het aantal reizigers in het PNR dat samen reist;

b) adres en contactgegevens;

c) alle betalingsinformatie, met inbegrip van het factuuradres, voor zover daarin informatie is vervat waaruit de identiteit van de passagier op wie het PNR betrekking heeft of van andere personen rechtstreeks zou kunnen worden afgeleid;

d) informatie betreffende reizigers die gebruikmaken van een loyaliteitsprogramma voor frequent reizen;

e) algemene opmerkingen, voor zover deze informatie bevatten waaruit rechtstreeks de identiteit zou kunnen worden afgeleid van de passagier op wie het PNR betrekking heeft; en

f) verzamelde API-gegevens.

3. Wanneer de in lid 2 bedoelde termijn van zes maanden is verstreken, wordt mededeling van de volledige PNR-gegevens uitsluitend toegestaan als :

a) er redelijkerwijze wordt aangenomen dat zulks noodzakelijk is voor de in artikel 6, lid 2, onder *b)*, bedoelde doeleinden en

b) goedgekeurd door :

i) een gerechtelijke instantie, of

ii) een andere nationale instantie die volgens het nationale recht bevoegd is om na te gaan of aan de voorwaarden voor mededeling is voldaan, onder voorbehoud van kennisgeving aan, en controle achteraf door, de functionaris voor gegevensbescherming van de PIE.

4. De lidstaten zorgen ervoor dat de PNR-gegevens na het verstrijken van de in lid 1 bedoelde termijn definitief worden gewist. Deze verplichting geldt niet indien bepaalde PNR-gegevens zijn doorgegeven aan een bevoegde instantie en worden gebruikt in het kader van een specifieke zaak met het oog op het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van terroristische misdrijven of ernstige criminaliteit; in dat geval beheerst het nationale recht het bewaren van de gegevens door de bevoegde instantie.

5. De PIE bewaart het resultaat van de in artikel 6, lid 2, onder a), bedoelde verwerking niet langer dan noodzakelijk is om een overeenstemming te kunnen melden aan de bevoegde instanties en, overeenkomstig artikel 9, lid 1, aan de PIE's van andere lidstaten. Indien het resultaat van geautomatiseerde verwerking na een afzonderlijke niet-geautomatiseerde controle als bedoeld in artikel 6, lid 5, negatief blijkt te zijn, kan dit niettemin worden opgeslagen om ' valse ' overeenkomsten in de toekomst te voorkomen, voor zover de onderliggende gegevens niet op grond van lid 4 van dit artikel worden gewist ».

Considerans 25 van de PNR-richtlijn bepaalt :

« De bewaartermijn voor PNR-gegevens dient zo lang te zijn als noodzakelijk is voor en evenredig te zijn aan de doelstellingen, namelijk het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit. Gezien de aard van de gegevens en het gebruik ervan dienen de PNR-gegevens lang genoeg te worden bewaard om er een analyse mee te kunnen uitvoeren en ze bij onderzoek te kunnen gebruiken. Ter voorkoming van onevenredig gebruik dienen de gegevens na de initiële bewaartermijn door afscherming van gegevenselementen te worden gedepersonaliseerd. Om te zorgen voor het hoogste niveau van gegevensbescherming, dient toegang tot de volledige PNR-gegevens, waarmee de betrokkene rechtstreeks kan worden geïdentificeerd, uitsluitend onder zeer strikte en restrictieve voorwaarden te worden toegestaan na die initiële bewaartermijn ».

B.72.2. Artikel 18 van de wet van 25 december 2016 voorziet erin dat de passagiersgegevens in de passagiersgegevensbank bewaard worden gedurende een maximale termijn van vijf jaar, te rekenen vanaf de registratie ervan, en dat ze aan het einde van die termijn worden vernietigd.

Overeenkomstig artikel 21, § 1, van de wet van 25 december 2016 zorgt de PIE ervoor dat de passagiersgegevens definitief uit haar gegevensbank worden verwijderd na de periode bedoeld in artikel 18.

B.72.3. In de parlementaire voorbereiding van de wet van 25 december 2016 wordt uiteengezet :

« Artikel 18 bepaalt de bewaartermijn voor de gegevens in de passagiersgegevensbank.

Overeenkomstig artikel 4, 4° van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, worden de persoonsgegevens bewaard onder een vorm die toelaat de betrokken personen te identificeren gedurende een termijn die niet langer is dan deze die noodzakelijk is om de doelstellingen waarvoor ze werden verzameld of waarvoor ze later worden verwerkt, te verwezenlijken.

Daarom worden de gegevens van het bestand met reisgegevens, zoals bedoeld in artikel 9, bewaard gedurende een maximale termijn van 5 jaar voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit, alsook voor de bescherming van de fundamentele belangen van de staat, en vervolgens worden ze definitief gewist uit de Passagiersgegevensbank. Na afloop van deze termijn worden ze vernietigd.

Deze termijn van maximum 5 jaar moet het mogelijk maken om de noodzakelijke analyses en verificaties uit te voeren met het oog op het ontdekken van nieuwe fenomenen of het opsporen van nieuwe tendensen die verbonden zijn aan de doelen van de wet, om de bestaande risicoprofielen aan te passen of nieuwe risicoprofielen te bepalen, en om desgevallend bewijzen

te verzamelen, eventuele mededaders of medeplichtigen te vinden en criminele netwerken te ontmantelen » (*Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, DOC 54-2069/001, pp. 25-26).

B.72.4.1. De bewaartermijn van vijf jaar waarin artikel 18 van de wet van 25 december 2016 voorziet, dient evenwel te worden gelezen in samenhang met de artikelen 19 en volgende van dezelfde wet, die ook de voorwaarden inzake de bewaring van de gegevens regelen.

B.72.4.2. Artikel 19 van de wet van 25 december 2016 bepaalt :

« Na een periode van zes maanden vanaf het registreren van de passagiersgegevens in de passagiersgegevensbank, worden alle passagiersgegevens gedepersonaliseerd, door afscherming van de volgende gegevenselementen waaruit de identiteit van de passagier op wie de gegevens betrekking hebben, rechtstreeks zou kunnen worden afgeleid :

1° naam/namen, waaronder de namen van andere passagiers en het aantal passagiers dat samen reist;

2° adres- en contactgegevens;

3° alle betalingsinformatie, met inbegrip van het factureringsadres, voor zover daarin informatie is vervat waaruit de identiteit van de passagier of elke andere persoon rechtstreeks zou kunnen worden afgeleid;

4° informatie betreffende reizigers die gebruikmaken van een loyaliteitsprogramma voor frequent reizen;

5° algemene opmerkingen, voor zover deze informatie bevatten waaruit de identiteit van de passagier rechtstreeks zou kunnen worden afgeleid; en

6° alle gegevens bedoeld in artikel 9, § 1, 18° ».

Die bepaling dient te worden gelezen in samenhang met artikel 4, 14°, van de wet van 25 december 2016, dat het « depersonaliseren door afscherming van gegevenselementen » definieert als « het voor een gebruiker onzichtbaar maken van de gegevenselementen waaruit de identiteit van de betrokken persoon rechtstreeks zou kunnen worden afgeleid, bedoeld in artikel 19 ».

B.72.4.3. Zoals is vermeld in B.64.1 en B.65.5, bepaalt artikel 20 van de wet van 25 december 2016 dat, na de periode van zes maanden bedoeld in artikel 19, de mededeling van alle passagiersgegevens uitsluitend wordt toegestaan voor de door artikel 27 voorgeschreven verwerking van de gegevens en enkel onder de daarin bepaalde voorwaarden.

Overigens, het resultaat van de verwerking bedoeld in artikel 24 wordt door de PIE enkel bewaard voor de tijd die noodzakelijk is om de bevoegde diensten te informeren en, overeenkomstig artikel 36, om de PIE's van de andere lidstaten van de Europese Unie te informeren over het bestaan van een positieve overeenstemming (artikel 21, § 3, eerste lid).

B.72.4.4. Artikel 22 van de wet van 25 december 2016 waarborgt dat de leidend ambtenaar en de functionaris voor de gegevensbescherming alleen toegang hebben tot alle gegevens die voor het uitvoeren van hun opdracht relevant zijn.

Ten slotte worden de verwerkte gegevens opgelijst en staan zij rechtstreeks in correlatie met de doelstellingen bepaald in artikel 8 (artikel 23, § 1). De PIE zorgt voor de oplijsting door een documentair spoor gedurende vijf jaar te bewaren voor alle behandelsystemen en -procedures onder haar verantwoordelijkheid (artikel 23, § 2, eerste lid).

B.73.1. Op een vraag van het Hof over de bewaartermijn van de PNR-gegevens heeft het Hof van Justitie, in het voormelde arrest in zake *Ligue des droits humains t. Ministerraad* van 21 juni 2022, geoordeeld :

« 249. Er zij aan herinnerd dat volgens artikel 12, leden 1 en 4, van deze richtlijn de PIE van de lidstaat waar de betrokken vlucht aankomt of vertrekt, de door de luchtvaartmaatschappijen doorgegeven PNR-gegevens gedurende vijf jaar na doorgifte bewaart in een databank, en daarna definitief wist.

250. Zoals in overweging 25 van de PNR-richtlijn in herinnering wordt gebracht, dient ' de bewaartermijn voor PNR-gegevens [...] zo lang te zijn als noodzakelijk is voor en evenredig te zijn aan de doelstellingen, namelijk het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit '.

251. Bijgevolg kan het krachtens artikel 12, lid 1, van de PNR-richtlijn bewaren van PNR-gegevens niet worden gerechtvaardigd indien er geen objectief verband is tussen de bewaring en de met deze richtlijn nagestreefde doelstellingen, namelijk het bestrijden van terroristische misdrijven en ernstige vormen van criminaliteit die minstens indirect een objectief verband vertonen met het luchtvervoer van passagiers.

252. Blijkens overweging 25 van de PNR-richtlijn moet een onderscheid worden gemaakt tussen de initiële bewaartermijn van zes maanden, zoals bedoeld in artikel 12, lid 2, van deze richtlijn, en de periode daarna, zoals bedoeld in artikel 12, lid 3.

253. Bij de uitlegging van artikel 12, lid 1, van de PNR-richtlijn moet rekening worden gehouden met de leden 2 en 3 van dit artikel, die de bewaring van en toegang tot PNR-gegevens na de initiële bewaartermijn van zes maanden regelen. Zoals uit overweging 25 van deze richtlijn volgt, geven deze bepalingen enerzijds het belang weer dat PNR-gegevens ‘ lang genoeg […] worden bewaard om er een analyse mee te kunnen uitvoeren en ze bij onderzoek te kunnen gebruiken ’, wat reeds tijdens de initiële bewaartermijn van zes maanden kan, en anderzijds de noodzaak om ‘ onevenredig gebruik ’ te voorkomen, door deze gegevens af te schermen, en „te zorgen voor het hoogste niveau van gegevensbescherming” door toegang in een vorm waardoor de betrokkene rechtstreeks kan worden geïdentificeerd, ‘ uitsluitend onder zeer strikte en restrictieve voorwaarden [toe te staan] na die initiële bewaartermijn ’ en er aldus rekening mee te houden dat hoe langer de PNR-gegevens worden bewaard, hoe ernstiger de inmenging is.

254. Het onderscheid tussen de initiële bewaartermijn van zes maanden, (artikel 12, lid 2, van de PNR-richtlijn) en de periode daarna (artikel 12, lid 3, ervan) moet worden doorgetrokken naar het in punt 251 van dit arrest genoemde vereiste.

255. Gelet op de doelstellingen van de PNR-richtlijn en de noden die bestaan bij het onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit, moet dan ook worden geoordeeld dat het gedurende de initiële termijn van zes maanden bewaren van PNR-gegevens van alle luchtreizigers die onder het systeem van deze richtlijn vallen, ook zonder enige aanwijzing dat zij betrokken zijn bij terroristische misdrijven of ernstige criminaliteit, in beginsel niet verder lijkt te gaan dan strikt noodzakelijk is, aangezien op die manier de nodige opzoekingen kunnen worden gedaan teneinde personen te identificeren die nog niet van terroristische misdrijven of ernstige criminaliteit worden verdacht.

256. Wat de periode daarna betreft daarentegen (artikel 12, lid 3, van de PNR-richtlijn), houdt het bewaren van PNR-gegevens van alle luchtreizigers die onder het systeem van deze richtlijn vallen niet alleen - gezien de aanzienlijke hoeveelheid gegevens die continu kunnen worden bewaard - inherente risico’s van onevenredig gebruik en misbruik in (zie naar analogie arrest van 6 oktober 2020, La Quadrature du Net e.a., C-511/18, C-512/18 en C-520/18, EU:C:2020:791, punt 119), maar druist het ook in tegen het vereiste van overweging 25 van deze richtlijn, namelijk dat de gegevens niet langer worden bewaard dan noodzakelijk is voor en evenredig is aan de nagestreefde doelstellingen. De Uniewetgever heeft immers het hoogste niveau van gegevensbescherming willen invoeren voor PNR-gegevens waarmee de betrokkenen rechtstreeks kunnen worden geïdentificeerd.

257. Wat luchtreizigers betreft waarvoor noch uit de voorafgaande beoordeling [artikel 6, lid 2, onder *a)*, van de PNR-richtlijn] noch uit eventuele controles in de periode van zes maanden (artikel 12, lid 2, van deze richtlijn) noch uit andere omstandigheden is gebleken dat er objectieve aanwijzingen bestaan dat zij een gevaar vormen op het gebied van terroristische misdrijven of ernstige criminaliteit met een minstens indirect objectief verband met de door hen genomen vlucht, lijkt er tussen hun PNR-gegevens en de doelstelling van deze richtlijn immers geen verband - zelfs geen indirect verband - te bestaan dat de bewaring van deze gegevens rechtvaardigt [zie naar analogie advies 1/15 (PNR-Overeenkomst EU-Canada) van 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punten 204 en 205].

258. De duurzame opslag van de PNR-gegevens van alle reizigers na de initiële periode van zes maanden is dus niet beperkt tot wat strikt noodzakelijk is [zie naar analogie advies 1/15 (PNR-Overeenkomst EU-Canada) van 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punt 206].

259. Wanneer in specifieke gevallen op basis van objectieve elementen, zoals PNR-gegevens die een geverifieerde positieve overeenkomst opleveren, kan worden aangenomen dat bepaalde reizigers een risico kunnen vormen op het gebied van terrorisme of ernstige criminaliteit, lijkt het echter wel toelaatbaar hun PNR-gegevens langer dan die initiële periode op te slaan [zie naar analogie advies 1/15 (PNR-Overeenkomst EU-Canada) van 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punt 207 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

260. Deze objectieve elementen leggen immers een verband met de doeleinden die de PNR-richtlijn met de verwerking nastreeft, zodat het gerechtvaardigd is de PNR-gegevens van die passagiers te bewaren gedurende de door deze richtlijn toegestane maximumtermijn, te weten vijf jaar.

261. Aangezien de wetgeving in het hoofdgeding lijkt te voorzien in een algemene bewaartermijn voor PNR-gegevens van vijf jaar die zonder onderscheid geldt voor alle passagiers, ook passagiers waarvoor noch uit de voorafgaande beoordeling [artikel 6, lid 2, onder *a)*, van de PNR-richtlijn] noch uit eventuele controles tijdens de initiële periode van zes maanden noch uit andere omstandigheden is gebleken dat er objectieve aanwijzingen bestaan dat zij een gevaar vormen op het gebied van terroristische misdrijven of ernstige criminaliteit, is die wetgeving mogelijkerwijs in strijd met artikel 12, lid 1, van deze richtlijn, gelezen in het licht van de artikelen 7 en 8 en artikel 52, lid 1, van het Handvest, tenzij daaraan een met deze bepalingen conforme uitlegging kan worden gegeven, wat de verwijzende rechter dient na te gaan.

262. Gelet op het voorgaande dient op de achtste vraag te worden geantwoord dat artikel 12, lid 1, van de PNR-richtlijn, gelezen in samenhang met de artikelen 7 en 8 en artikel 52, lid 1, van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen nationale wetgeving die voor PNR-gegevens een algemene bewaartermijn van vijf jaar voorschrijft die zonder onderscheid geldt voor alle luchtreizigers, ook luchtreizigers van wie noch uit de voorafgaande beoordeling [artikel 6, lid 2, onder *a)*, van deze richtlijn], noch uit eventuele controles tijdens de periode van zes maanden (artikel 12, lid 2, van deze richtlijn), noch uit andere omstandigheden is gebleken dat er objectieve aanwijzingen bestaan dat zij een gevaar vormen op het gebied van terroristische misdrijven of ernstige criminaliteit met een minstens indirect objectief verband met het luchtvervoer van passagiers ».

B.73.2. Uit dat arrest vloeit voort dat, wat betreft de bewaartermijn van de PNR-gegevens, een onderscheid dient te worden gemaakt tussen, enerzijds, de initiële bewaartermijn van zes maanden, bedoeld in artikel 12, lid 2, van die richtlijn en, anderzijds, de periode daarna, zoals bedoeld in artikel 12, lid 3, van diezelfde richtlijn (punt 252) : hoewel het bewaren, gedurende de initiële termijn van zes maanden, van de PNR-gegevens van alle passagiers die onder het systeem van die richtlijn vallen, zonder enige aanwijzing dat zij betrokken zijn bij terroristische

misdrijven of ernstige vormen van criminaliteit, in beginsel niet verder lijkt te gaan dan het strikt noodzakelijke, aangezien op die manier de nodige opzoekingen kunnen worden gedaan teneinde personen te identificeren die niet van terroristische misdrijven of ernstige vormen van criminaliteit werden verdacht (punt 255), overschrijdt het bewaren van de PNR-gegevens van alle passagiers die vallen onder het systeem van die richtlijn, na die initiële periode van zes maanden, de grenzen van het strikt noodzakelijke, met name wegens de aanzienlijke hoeveelheid gegevens die continu kunnen worden bewaard en de inherente risico's van onevenredig gebruik en misbruik (punt 256).

Wat betreft de passagiers voor wie noch uit de voorafgaande beoordeling bedoeld in artikel 6, lid 2, onder *a)*, van de PNR-richtlijn, noch uit de eventuele controles in de periode van zes maanden bedoeld in artikel 12, lid 2, van die richtlijn, noch uit andere omstandigheden is gebleken dat er objectieve aanwijzingen bestaan dat zij een gevaar vormen op het gebied van terroristische misdrijven of ernstige vormen van criminaliteit die een minstens indirect objectief verband vertonen met de reis van die passagiers, blijkt er, in die omstandigheden, immers geen verband, zelfs geen indirect verband, te bestaan tussen de PNR-gegevens van die passagiers en het door die richtlijn nagestreefde doel, dat de bewaring van diezelfde gegevens zou rechtvaardigen (punt 257).

Het Hof van Justitie laat aan het rechtscollege dat de vragen stelt de zorg over om na te gaan of de wet van 25 december 2016 conform de vereisten van de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten, in samenhang gelezen met artikel 52, lid 1, van het Handvest, kan worden uitgelegd (punt 261).

B.74.1. Zoals is vermeld in B.72.2, bepaalt artikel 18 van de wet van 25 december 2016 dat de passagiersgegevens worden bewaard in de passagiersgegevensbank voor een maximumtermijn van vijf jaar te rekenen vanaf de registratie ervan, en dat zij na die termijn worden vernietigd.

Die bepaling beperkt zich ertoe een maximale bewaartermijn vast te stellen, zonder de gegevens te identificeren die gedurende die maximale termijn moeten worden bewaard.

Artikel 18 van de wet van 25 december 2016 kan bijgevolg zo worden geïnterpreteerd dat, na de initiële termijn van zes maanden te rekenen vanaf de registratie van de passagiersgegevens in de passagiersgegevensbank, alleen in de passagiersgegevensbank, gedurende een termijn van vijf jaar, de gegevens worden bewaard van de personen voor wie de voorafgaande beoordeling bedoeld in artikel 6, lid 2, *a)*, van de PNR-richtlijn, ofwel de eventuele verificaties uitgevoerd gedurende de termijn van zes maanden bedoeld in artikel 12, lid 2, van die richtlijn, ofwel andere omstandigheden het bestaan hebben aangetoond van objectieve elementen die kunnen aantonen dat een gevaar bestaat op het gebied van terroristische misdrijven of ernstige vormen van criminaliteit met een minstens indirect objectief verband met de reis van die passagiers.

De gegevens die niet zouden voldoen aan die interpretatie, dienen te worden vernietigd.

B.74.2. In de in B.74.1 vermelde interpretatie overschrijdt artikel 18 van de wet van 25 december 2016 de vereisten van het strikt noodzakelijke niet.

B.75. Onder voorbehoud van de in B.74.1 vermelde interpretatie is het middel, in zoverre het is gericht tegen artikel 18 van de wet van 25 december 2016, niet gegrond.

Ten aanzien van het tweede middel

B.76. Het tweede middel, in ondergeschikte orde geformuleerd, is afgeleid uit de schending van artikel 22 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 3, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en met artikel 45 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Dat middel is gericht tegen artikel 3, § 1, artikel 8, § 2, en hoofdstuk 11, dat de artikelen 28 tot 31 bevat, van de wet van 25 december 2016.

De verzoekende partij is van mening dat de bestreden bepalingen, door het PNR-systeem uit te breiden tot de vluchten binnen de Europese Unie, indirect de grenscontroles herinvoeren die in strijd zouden zijn met de vrijheid van verkeer van de personen.

B.77.1. Artikel 3, § 1, van de wet van 25 december 2016 bepaalt :

« Deze wet bepaalt de verplichtingen van de vervoerders en de reisoperatoren inzake de doorgifte van gegevens van passagiers van, naar en op doorreis over het nationaal grondgebied ».

De inhoud van de artikelen 8, § 2, en 28 tot 31 van de wet van 25 december 2016 wordt in herinnering gebracht in B.55.

B.77.2. Ten aanzien van het toepassingsgebied van de wet van 25 december 2016 wordt in de parlementaire voorbereiding uiteengezet :

« De inclusie intra-EU in de verzameling van gegevens zal het mogelijk maken een vollediger beeld te krijgen van de verplaatsingen van passagiers die een potentiële bedreiging vormen voor de intracommunautaire en nationale veiligheid. De praktijk heeft reeds aangetoond dat bepaalde ' *returnees* ' (zogenaamde ' *foreign fighters* ' die terugkeren naar Europa) verscheidene vluchten nemen alvorens aan te komen op hun eindbestemming.

De EU PNR Richtlijn voorziet expliciet de mogelijkheid voor lidstaten om eveneens passagiersgegevens voor internationaal verkeer binnen de Europese Unie te verwerken. Bovendien verklaarden alle Europese lidstaten via een gemeenschappelijke verklaring goedgekeurd op de Raad 21 april 2016 van de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie om de EU PNR richtlijn in nationaal recht om te zetten eveneens voor het intra-EU-verkeer » (*Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, DOC 54-2069/001, p. 7).

B.77.3. Zoals eerder is vermeld, staat considerans 10 van de PNR-richtlijn de uitbreiding van het PNR-systeem tot de vluchten binnen de EU toe. Artikel 2 van de PNR-richtlijn regelt de procedure om het toepassingsgebied uit te breiden.

Bij zijn arrest in zake *Ligue des droits humains t. Ministerraad* van 21 juni 2022 heeft het Hof van Justitie in dat verband eraan herinnerd dat de uitbreiding van het PNR-systeem voor de vluchten binnen de EU een optie is van de lidstaten om het systeem vastgelegd bij die richtlijn voor de vluchten binnen de EU toe te passen (punt 162), en, zoals is vermeld in B.36.4.1, heeft de Commissie vastgesteld dat alle lidstaten, op één uitzondering na, gebruik hebben gemaakt van die optie.

B.77.4. Wat betreft de uitvoering van die mogelijkheid heeft het Hof van Justitie, bij zijn arrest in zake *Ligue des droits humains t. Ministerraad* van 21 juni 2022, geoordeeld :

« 274. Om te beginnen voorziet artikel 45 van het Handvest in het vrije verkeer van personen, dat overigens een van de fundamentele vrijheden binnen de interne markt is [zie in

die zin arrest van 22 juni 2021, Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a. (Preventieve maatregelen met het oog op verwijdering), C-718/19, EU:C:2021:505, punt 54].

275. Lid 1 van dit artikel garandeert elke burger van de Unie het recht om zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven. Dit recht stemt volgens de toelichtingen bij het Handvest voor de grondrechten (PB 2007, C 303, blz. 17) overeen met het recht dat door artikel 20, lid 2, eerste alinea, onder *a)*, VWEU wordt gewaarborgd, en vindt overeenkomstig artikel 20, lid 2, tweede alinea, VWEU en artikel 52, lid 2, van het Handvest toepassing onder de voorwaarden en binnen de grenzen die in de Verdragen en de maatregelen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.

276. Voorts biedt de Unie haar burgers overeenkomstig artikel 3, lid 2, VEU een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen, waarin het vrije verkeer van personen gewaarborgd is in combinatie met passende maatregelen met betrekking tot onder meer controles aan de buitengrenzen en voorkoming en bestrijding van criminaliteit. Evenzo zorgt de Unie er overeenkomstig artikel 67, lid 2, VWEU voor dat aan de binnengrenzen geen personencontroles worden verricht en ontwikkelt zij een gemeenschappelijk beleid op het gebied van onder meer controle aan de buitengrenzen.

277. Volgens vaste rechtspraak van het Hof vormt een nationale wettelijke regeling die bepaalde nationale onderdanen benadeelt louter omdat zij hun recht om in een andere lidstaat vrij te reizen en te verblijven hebben uitgeoefend, een beperking van de vrijheden die elke burger van de Unie op grond van artikel 45, lid 1, van het Handvest geniet (zie in die zin voor artikel 21, lid 1, VWEU, arresten van 8 juni 2017, *Freitag*, C-541/15, EU:C:2017:432, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 19 november 2020, ZW, C-454/19, EU:C:2020:947, punt 30).

278. Nationale wetgeving als die in het hoofdgeding, waarbij het systeem van de PNR-richtlijn niet alleen op vluchten naar of vanuit derde landen wordt toegepast maar ook, op grond van artikel 2, lid 1, van deze richtlijn, op vluchten binnen de EU alsook - en daarbij verdergaand dan deze bepaling - op andere soorten vervoer binnen de Unie, resulteert in een systematische en continue doorgifte en verwerking van PNR-gegevens van elke passagier die zijn vrijheid van verkeer uitoefent door zich met deze vervoersmiddelen te verplaatsen binnen de Unie.

279. Zoals in de punten 98 tot en met 111 van het onderhavige arrest is vastgesteld, veroorzaakt het doorgeven en verwerken van passagiersgegevens van vluchten naar of vanuit derde landen en vluchten binnen de EU volgens het systeem van de PNR-richtlijn, een inmenging van een zekere ernst in de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest gewaarborgde grondrechten van de betrokkenen. Deze inmenging is des te ernstiger wanneer dit systeem bij uitbreiding wordt toegepast op andere soorten vervoer binnen de Unie. Om dezelfde redenen als die in de voormelde punten kunnen dergelijke inmengingen ook onderdanen van lidstaten met dergelijke wetgeving en, in het algemeen, Unieburgers die zich met deze transportmiddelen binnen de Unie verplaatsen van en naar dergelijke lidstaten, benadelen en dus ontmoedigen om hun vrijheid van verkeer uit te oefenen in de zin van artikel 45 van het Handvest. Dergelijke wetgeving houdt dan ook een beperking op deze fundamentele vrijheid in.

280. Volgens vaste rechtspraak kan een belemmering van het vrije verkeer van personen enkel worden gerechtvaardigd indien zij gebaseerd is op objectieve overwegingen en evenredig

is aan het door het nationale recht rechtmatig nagestreefde doel. Een maatregel is evenredig wanneer hij geschikt is om het nagestreefde doel te verwezenlijken en niet verder gaat dan nodig is om dat doel te bereiken (zie in die zin arrest van 5 juni 2018, *Coman e.a.*, C-673/16, EU:C:2018:385, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

281. Hieraan dient te worden toegevoegd dat een nationale maatregel die de uitoefening van het vrije verkeer van personen kan belemmeren, slechts kan worden gerechtvaardigd indien deze maatregel in overeenstemming is met de door het Handvest gewaarborgde grondrechten waarvan het Hof de eerbiediging verzekert (arrest van 14 december 2021, *Stolichna obshtina, rayon ' Pancharevo '*, C-490/20, EU:C:2021:1008, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

282. Volgens de in de punten 115 en 116 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak kan een doelstelling van algemeen belang niet worden nagestreefd zonder rekening te houden met het feit dat deze doelstelling moet worden verzoend met de door de maatregel aangetaste grondrechten, zulks via een evenwichtige afweging tussen de doelstelling en de op het spel staande rechten. Bij de beoordeling of lidstaten een beperking op het door artikel 45, lid 1, van het Handvest gewaarborgde grondrecht kunnen rechtvaardigen, moet worden bepaald wat de ernst is van de inmenging die een dergelijke beperking meebrengt, en worden nagegaan of het belang van de met die beperking nagestreefde doelstelling van algemeen belang in verhouding staat tot die ernst.

283. Zoals in punt 122 van dit arrest in herinnering is gebracht, is de met de PNR-richtlijn nagestreefde doelstelling van bestrijding van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit beslist een doelstelling van algemeen belang van de Unie.

284. Wat betreft de vraag of nationale wetgeving die is vastgesteld ter omzetting van de PNR-richtlijn en die het systeem van deze richtlijn uitbreidt naar vluchten binnen de EU en ook naar andere soorten vervoer binnen de Unie, geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken, blijkt uit de informatie uit het dossier waarover het Hof beschikt dat dankzij PNR-gegevens personen kunnen worden geïdentificeerd die nog niet van terroristische misdrijven of ernstige criminaliteit werden verdacht maar die nader moeten worden onderzocht. Dergelijke nationale wetgeving lijkt dan ook geschikt om het beoogde doel van bestrijding van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit te bereiken.

285. Wat de vraag naar de noodzakelijkheid van dergelijke wetgeving betreft, zij erop gewezen dat de lidstaten de hun door artikel 2, lid 1, van de PNR-richtlijn, gelezen in het licht van de artikelen 7 en 8 van het Handvest, geboden mogelijkheid slechts mogen uitoefenen in de mate van wat strikt noodzakelijk is om dat doel te bereiken, gelet op de vereisten genoemd in de punten 163 tot en met 174 van dit arrest.

286. Deze vereisten gelden des te meer wanneer het systeem van de PNR-richtlijn wordt toegepast op andere vervoersmiddelen binnen de Unie ».

B.77.5. Zoals het Hof heeft geoordeeld in B.40, verantwoordt het reële karakter van de terroristische dreiging, met name in het licht van de geografische situering van het land, dat het PNR-systeem wordt toegepast op verschillende vervoermiddelen binnen de grenzen van de Unie.

Om dezelfde redenen dient ervan te worden uitgegaan dat de beperking van de vrijheid van verkeer waartoe de wet van 25 december 2016 zou leiden, verantwoord wordt door het feit dat het PNR-systeem, toegepast op de vluchten binnen de EU, en uitgebreid tot andere vervoermiddelen, bijdraagt aan het doel inzake de bestrijding van terroristische misdrijven en ernstige vormen van criminaliteit dat met de PNR-richtlijn wordt nagestreefd, wat ongetwijfeld een doel van algemeen belang van de Unie is, en dat het PNR-systeem de grenzen van het strikt noodzakelijke niet overschrijdt.

B.77.6. Het middel, in zoverre het is gericht tegen artikel 3, § 1, van de wet van 25 december 2016, is niet gegrond.

B.78.1. Artikel 8, § 2, van de wet van 25 december 2016 laat toe de PNR-gegevens te verwerken ter verbetering van de controles van personen aan de buitengrenzen, en inzonderheid ter bestrijding van illegale immigratie, onder de voorwaarden bepaald in hoofdstuk 11 (artikelen 28 tot 31) van de wet van 25 december 2016.

B.78.2.1. Op een vraag van het Hof over het toepassingsgebied van de API-richtlijn heeft het Hof van Justitie, bij zijn voormelde arrest in zake *Ligue des droits humains t. Ministerraad* van 21 juni 2022, geoordeeld :

« 263. Met zijn negende vraag, onder *a)*, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de API-richtlijn geldig is in het licht van artikel 3, lid 2, VEU en artikel 45 van het Handvest, er daarbij van uitgaande dat de bij deze richtlijn opgelegde verplichtingen gelden voor vluchten binnen de EU.

264. Zoals de advocaat-generaal in punt 277 van zijn conclusie heeft aangegeven en de Raad, de Commissie en verschillende regeringen hebben opgemerkt, is deze premisse echter onjuist.

265. Artikel 3, lid 1, van de API-richtlijn bepaalt namelijk dat de lidstaten de nodige maatregelen moeten nemen om vervoerders te verplichten aan de autoriteiten die belast zijn met de controle van personen aan de buitengrenzen, vóór het eind van de instapcontroles desgevraagd informatie te verstrekken over de passagiers die zij zullen vervoeren naar een aangewezen grensdoorlaatpost via welke deze personen het grondgebied van een lidstaat binnenkomen. Deze gegevens worden volgens artikel 6, lid 1, van deze richtlijn verstrekt aan de autoriteiten die belast zijn met de controle aan de buitengrenzen via welke de passagier dit grondgebied zal binnenkomen, en worden onder de in deze bepaling genoemde voorwaarden verwerkt.

266. Uit deze bepalingen, gelezen in het licht van artikel 2, onder *a)*, *b)* en *d)*, van de API-richtlijn, waarin de begrippen ‘ vervoerder ’, ‘ buitengrenzen ’ en ‘ grensdoorlaatpost ’ worden gedefinieerd, blijkt duidelijk dat deze richtlijn luchtvaartmaatschappijen enkel verplicht de in artikel 3, lid 2, ervan bedoelde gegevens door te geven aan de met de controle van de buitengrenzen belaste autoriteiten indien passagiers worden gevlogen naar een aangewezen doorlaatpost aan de buitengrenzen van een lidstaat met een derde land, en dat enkel voor deze vluchten gegevens worden verwerkt.

267. Deze richtlijn legt geen enkele verplichting op voor gegevens van passagiers die enkel over interne grenzen van de lidstaten vliegen.

268. Hieraan moet worden toegevoegd dat de PNR-richtlijn, zoals uit overweging 9 en artikel 8, lid 2, ervan blijkt, de in artikel 3, lid 2, van de API-richtlijn genoemde gegevens die overeenkomstig deze richtlijn worden verzameld en door bepaalde luchtvaartmaatschappijen worden bewaard, tot PNR-gegevens rekent, en de lidstaten de mogelijkheid biedt om de PNR-richtlijn op grond van artikel 2 ervan toe te passen op door hen aan te wijzen vluchten binnen de EU. De PNR-richtlijn heeft dus niets veranderd aan de draagwijdte van de bepalingen van de API-richtlijn of aan de uit deze richtlijn voortvloeiende beperkingen.

269. Gelet op het voorgaande dient op de negende vraag, onder *a)*, te worden geantwoord dat de API-richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat zij niet van toepassing is op vluchten binnen de EU ».

B.78.2.2. Uit het voorgaande blijkt dat het Hof van Justitie bevestigt dat het feit dat, voor de PNR-richtlijn, de API-gegevens tot de PNR-gegevens worden gerekend, niets verandert aan de draagwijdte van de bepalingen van de API-richtlijn, noch aan de beperkingen die voortvloeien uit die richtlijn, die zo moet worden geïnterpreteerd dat zij niet van toepassing is op de vluchten binnen de EU (punten 268-269). Zoals in B.54.2 is vermeld, is het Hof van Justitie immers van oordeel dat de verwerking van de API-gegevens alleen betrekking kan hebben op de passagiers die de buitengrenzen van de Unie met derde landen overschrijden, zo niet zou ze een gelijke werking hebben als de controles aan de buitengrenzen met derde landen (punt 290).

B.78.3. Daarenboven dient rekening te worden gehouden met punt 235 van het voormelde arrest in zake *Ligue des droits humains t. Ministerraad* van 21 juni 2022, waarbij het Hof van Justitie van oordeel is dat « het exhaustieve karakter van de doelstellingen in artikel 1, lid 2, van de PNR-richtlijn [...] ook [impliceert] dat PNR-gegevens niet mogen worden bewaard in één databank die zowel voor deze als voor andere doeleinden kan worden geraadpleegd. Dit zou immers het risico inhouden dat de gegevens worden gebruikt voor andere doeleinden dan de in artikel 1, lid 2, genoemde ».

Het is trouwens door zich te baseren op de onverenigbaarheid van één enkele databank met de vereisten van het strikt noodzakelijke dat het Hof van Justitie heeft geoordeeld, zoals in B.54.2 is vermeld, dat de verwerking van de PNR-gegevens voor andere doeleinden dan die waarin de PNR-richtlijn voorziet, met name, voor het verbeteren van de grenscontroles en het bestrijden van illegale immigratie, het exhaustieve karakter van de opsomming van de met de verwerking van de PNR-gegevens nagestreefde doeleinden aantast (punt 288), waardoor de lidstaten wordt belet één enkele databank op te richten met daarin zowel de PNR-gegevens die krachtens de PNR-richtlijn zijn verzameld, als de gegevens bedoeld in artikel 3, lid 2, van de « API-richtlijn », met name wanneer die databank kan worden geraadpleegd niet alleen voor de in artikel 1, lid 2, van de PNR-richtlijn genoemde doeleinden, maar tevens voor andere doeleinden (punt 289).

B.78.4. Ten aanzien van het bestaan van één enkele databank die zowel de PNR-gegevens als de API-gegevens bevat, is het niet mogelijk om het toepassingsgebied van de artikelen 28 tot 31 van de wet van 25 december 2016 uit te leggen op een wijze die bestaanbaar is met het Unierecht.

B.78.5. Door, in het kader van het PNR-systeem, de verwerking van de API-gegevens, bedoeld in artikel 9, § 1, 18°, van de wet van 25 december 2016, toe te staan voor de vluchten binnen de EU, schenden de artikelen 28 tot 31, die hoofdstuk 11 vormen, van de wet van 25 december 2016 de in het middel beoogde bepalingen, en dienen zij te worden vernietigd. Artikel 8, § 2, van de wet van 25 december 2016, dat onlosmakelijk verbonden is met die bepalingen, dient eveneens te worden vernietigd.

B.78.6. Het staat aan de wetgever de verzameling van de API-gegevens in een van de « PNR-gegevensbank » onderscheiden gegevensbank te organiseren, onder de voorwaarden die voldoen aan de doeleinden, de beperkingen en het toepassingsgebied van de verplichtingen die voortvloeien uit de API-richtlijn.

B.79. Het middel, in zoverre het is gericht tegen de artikelen 8, § 2, en 28 tot 31 van de wet van 25 december 2016, is gegrond.

Ten aanzien van de draagwijdte van de vernietiging

B.80.1. Het Hof heeft de middelen gegrond bevonden in zoverre zij de volgende artikelen beogen :

- artikel 8, § 1, 4°, en artikel 8, § 2, van de wet van 25 december 2016;

- artikel 27 van de wet van 25 december 2016, in zoverre het, behalve in naar behoren gerechtvaardigde dringende gevallen, de verstrekking van de PNR-gegevens met het oog op een beoordeling achteraf, niet afhankelijk maakt van een voorafgaande controle die wordt uitgevoerd door ofwel een rechtscollege, ofwel een « onafhankelijke bestuurlijke entiteit », naar aanleiding van een gemotiveerd verzoek van de bevoegde autoriteiten;

- de artikelen 28 tot 31 van de wet van 25 december 2016 en

- artikel 51 van de wet van 25 december 2016.

B.80.2. De voormelde bepalingen dienen derhalve te worden vernietigd, in de mate van het gegronde karakter van de middelen.

B.81.1. Die vernietiging heeft tot gevolg dat de bepalingen van de wet van 25 december 2016 of andere wetsbepalingen die zouden verwijzen naar de vernietigde bepalingen, in die mate, zonder voorwerp worden.

B.81.2. Die vernietiging heeft tevens tot gevolg dat de verwerkingen van de gegevens die zijn uitgevoerd op basis van de vernietigde doeleinden of de verstrekkingen van gegevens die zijn uitgevoerd zonder voorafgaande controle, als onwettig dienen te worden beschouwd.

De identificatie van de onwettige verwerkingen is mogelijk daar artikel 23, § 1, van de wet van 25 december 2016 voorziet in een « oplijsting » die in artikel 4, 11°, van dezelfde wet wordt gedefinieerd als « het mechanisme bedoeld in artikel 23, § 2, dat toelaat de uitgevoerde gegevensverwerkingen op te sporen, opdat het identificeerbaar is welke persoon, op welk moment, welke gegevens heeft geraadpleegd en met welk doel ».

Die oplijsting laat aldus toe de verwerkingen te identificeren die het « strikt noodzakelijke » zouden overschrijden.

B.81.3. Voor het overige doet die gedeeltelijke vernietiging van de wet van 25 december 2016 geen afbreuk aan de andere verwerkingen van passagiersgegevens.

Ten aanzien van de handhaving van de gevolgen

B.82.1. Artikel 8, derde lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof bepaalt :

« Zo het Hof dit nodig oordeelt, wijst het, bij wege van algemene beschikking, die gevolgen van de vernietigde bepalingen aan welke als gehandhaafd moeten worden beschouwd of voorlopig gehandhaafd worden voor de termijn die het vaststelt ».

B.82.2. Het Hof dient ter zake rekening te houden met de beperkingen die uit het recht van de Europese Unie voortvloeien inzake de handhaving van de gevolgen van nationale normen die dienen te worden vernietigd omdat zij in strijd zijn met dat recht (HvJ, grote kamer, 8 september 2010, C-409/06, *Winner Wetten*, punten 53-69; HvJ, grote kamer, 28 februari 2012, C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie* en *Terre wallonne*, punten 56-63).

In de regel kan dit enkel onder de voorwaarden die door het Hof van Justitie in antwoord op een prejudiciële vraag worden vastgesteld.

B.83.1. Op de vraag van het Hof over een eventuele handhaving van de gevolgen van de bestreden wet heeft het Hof van Justitie, bij zijn voormelde arrest in zake *Ligue des droits humains t. Ministerraad* van 21 juni 2022, geoordeeld :

« 293. Het beginsel van voorrang van het Unierecht houdt in dat dit recht voorrang heeft op het recht van de lidstaten. Dit beginsel verplicht dus alle instanties van de lidstaten om volle werking te verlenen aan de verschillende bepalingen van het Unierecht, aangezien het recht van de lidstaten niet kan afdoen aan de werking die op het grondgebied van die staten aan deze bepalingen is verleend. Dit beginsel brengt mee dat, indien nationale wetgeving niet in overeenstemming met de vereisten van het Unierecht kan worden uitgelegd, de nationale rechter die in het kader van zijn bevoegdheid is belast met de toepassing van de bepalingen van het

Unierecht, verplicht is de volle werking van deze bepalingen te verzekeren en daarbij zo nodig, op eigen gezag, elke, zelfs latere, strijdige bepaling van de nationale wetgeving buiten toepassing te laten, zonder dat hij de voorafgaande opheffing hiervan via de wetgeving of enige andere constitutionele procedure hoeft te vragen of af te wachten (arresten van 15 juli 1964, *Costa*, 6/64, EU:C:1964:66, blz. 1159 en 1160; 6 oktober 2020, *La Quadrature du Net e.a.*, C-511/18, C-512/18 en C-520/18, EU:C:2020:791, punten 214 en 215, en 5 april 2022, *Commissioner of An Garda Síochána e.a.*, C-140/20, EU:C:2022:258, punt 118).

294. Enkel het Hof kan, bij wijze van uitzondering en om dwingende redenen van rechtszekerheid, een voorlopige opschorting toestaan van het effect dat een regel van het Unierecht op het daarmee strijdige nationale recht heeft, namelijk de terzijdestelling daarvan. Een dergelijke beperking in de tijd van de werking van de door het Hof aan het Unierecht gegeven uitlegging kan slechts worden vastgesteld in het arrest waarin de gevraagde uitlegging wordt gegeven. Aan de voorrang en de uniforme toepassing van het Unierecht zou afbreuk worden gedaan indien de nationale rechterlijke instanties bevoegd waren om, al was het maar tijdelijk, aan nationale bepalingen voorrang te geven boven het Unierecht waarmee deze bepalingen in strijd zijn (arrest van 5 april 2022, *Commissioner of An Garda Síochána e.a.*, C-140/20, EU:C:2022:258, punt 119 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

295. Anders dan de niet-nakoming van een procedurele verplichting als de voorafgaande beoordeling van de gevolgen van een project voor het milieu, waarover het ging in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 29 juli 2019, *Inter-Environnement Wallonie en Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen* (C-411/17, EU:C:2019:622, punten 175, 176, 179 en 181), en waarin het Hof een voorlopige opschorting heeft toegestaan van voormeld effect van terzijdestelling, kan een schending van de bepalingen van de PNR-richtlijn, gelezen in het licht van de artikelen 7, 8 en 45 en artikel 52, lid 1, van het Handvest, niet worden geregulariseerd via een procedure die vergelijkbaar is met die welke in die zaak werd aanvaard. Handhaving van de gevolgen van nationale wetgeving als de wet van 25 december 2016 zou immers betekenen dat die regeling luchtvaartmaatschappijen, andere vervoerders en reisoperatoren verplichtingen blijft opleggen die in strijd zijn met het Unierecht en die leiden tot ernstige inmengingen in de grondrechten van de personen van wie de gegevens zijn doorgegeven, bewaard en verwerkt en tot beperkingen op hun vrijheid van verkeer die verder gaan dan noodzakelijk is (zie naar analogie arrest van 5 april 2022, *Commissioner of An Garda Síochána e.a.*, C-140/20, EU:C:2022:258, punt 122 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

296. Bijgevolg mag de verwijzende rechter niet de werking in de tijd beperken van een door hem op grond van het nationale recht uit te spreken ongeldigverklaring van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale wetgeving (zie naar analogie arrest van 5 april 2022, *Commissioner of An Garda Síochána e.a.*, C-140/20, EU:C:2022:258, punt 123 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

297. Voor zover de verwijzende rechter zich tot slot afvraagt wat de gevolgen zijn van de vaststelling van een eventuele onverenigbaarheid van de wet van 25 december 2016 met de PNR-richtlijn, gelezen in het licht van het Handvest, voor de ontvankelijkheid en het gebruik in strafprocedures van de bewijzen en inlichtingen die via de door de vervoerders en reisoperatoren doorgegeven gegevens zijn verkregen, volstaat het te verwijzen naar de rechtspraak van het Hof hierover en met name naar de beginselen in de punten 41 tot en met 44 van het arrest van 2 maart 2021, *Prokuratuur* (Voorwaarden voor toegang tot elektronische-communicatiegegevens) (C-746/18, EU:C:2021:152), waaruit blijkt dat die ontvankelijkheidskwestie 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 (zie naar analogie arrest van 5 april 2022, *Commissioner of An Garda Síochána e.a.*, C-140/20, EU:C:2022:258, punt 127).

298. Gelet op de voorgaande overwegingen dient op de tiende vraag te worden geantwoord dat het Unierecht aldus moet worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat een nationale rechter de werking in de tijd beperkt van de ongeldigverklaring, die hij op grond van het nationale recht dient uit te spreken, van nationale wetgeving die luchtvaartmaatschappijen, spoorwegvervoerders, wegvervoerders en reisoperatoren verplicht om PNR-gegevens door te geven en die een verwerking en bewaring van deze gegevens voorschrijft die onverenigbaar is met de bepalingen van de PNR-richtlijn, gelezen in het licht van artikel 3, lid 2, VEU, artikel 67, lid 2, VWEU en de artikelen 7, 8 en 45 en artikel 52, lid 1, van het Handvest. De ontvankelijkheid van de op deze manier verkregen bewijzen is een kwestie 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 ».

B.83.2. Uit het voormelde arrest blijkt dat het Hof de gevolgen van de vernietigde bepalingen niet voorlopig vermag te handhaven.

Zoals is vermeld in B.81, brengt die beperkte vernietiging de verwerkingen die zijn uitgevoerd overeenkomstig de in de middelen aangevoerde grondwets- en verdragsbepalingen niet in het geding.

B.83.3. Het staat aan de bevoegde strafrechter, in voorkomend geval, uitspraak te doen over de toelaatbaarheid van de bewijzen die werden verzameld bij de tenuitvoerlegging van de vernietigde bepalingen, overeenkomstig artikel 32 van de voorafgaande titel van het Wetboek van stafvordering en in het licht van de door het Hof van Justitie in het voormelde arrest van 21 juni 2022 aangebrachte verduidelijkingen.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt artikel 8, § 1, 4°, en § 2, van de wet van 25 december 2016 « betreffende de verwerking van passagiersgegevens »;

- vernietigt artikel 27 van de voormelde wet van 25 december 2016, in zoverre het, behalve in naar behoren gerechtvaardigde dringende gevallen, de verstrekking van de PNR-gegevens met het oog op een beoordeling achteraf, niet ondergeschikt maakt aan een voorafgaande controle die wordt uitgevoerd ofwel door een rechtscollege, ofwel door een onafhankelijke bestuurlijke entiteit, naar aanleiding van een gemotiveerd verzoek van de bevoegde autoriteiten;

- vernietigt de artikelen 28 tot 31 van de wet van 25 december 2016;

- vernietigt artikel 16/3 van de wet van 30 november 1998 « houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten », zoals ingevoegd bij artikel 51 van de voormelde wet van 25 december 2016;

- onder voorbehoud van de interpretaties vermeld in B.33.2 tot B.33.5, B.49, B.63.2.3, B.63.3.2, B.63.4.1, B.69.1 et B.74.1, en rekening houdend met hetgeen is vermeld in B.40.3.2, in B.40.3.3 en in B.61.2.2, verwerpt het beroep voor het overige.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 12 oktober 2023.

De griffier, De voorzitter,

F. Meersschaut P. Nihoul