

## Nr. 9 Digital Rights Ireland/Ierse Ministers en Attorney General

Hof van Justitie van de Europese Unie 8 april 2014

In de gevoegde zaken C-293/12 en C-594/12 (procestaten: Engels en Duits)

Verzoeken om een prejudiciële beslissing – Elektronische communicatie – Richtlijn 2006/24/EG – Openbaar beschikbare elektronische-communicatiediensten of openbare communicatienetwerken – Bewaring van gegevens die zijn gegenereerd of verwerkt in het kader van aanbidding van dergelijke diensten – Geldigheid – Artikelen 7, 8 en 11 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

In de gevoegde zaken C-293/12 en C-594/12, betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de High Court (Ierland) en het Verfassungsgerichtshof (Oostenrijk) bij beslissingen van respectievelijk 27 januari en 28 november 2012, ingekomen bij het Hof op 11 juni en 19 december 2012, in de procedures

Digital Rights Ireland Ltd (C-293/12)

tegen

Minister for Communications, Marine and Natural Resources, Minister for Justice, Equality and Law Reform, Commissioner of the Garda Síochána, Ierland, en The Attorney General,

in tegenwoordigheid van:

Irish Human Rights Commission,

en

Kärntner Landesregierung (C-594/12), Michael Seitlinger, en Christof Tsochold e.a.,

wijst het Hof (Grote kamer), samengesteld als volgt: V. Skouris, president, K. Lenaerts, vicepresident, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz (rapporteur), E. Juhász, A. Borg Barthet, C. G. Fernlund en J. L. da Cruz Vilaça, kamerpresidenten, A. Rosas, G. Arestis, J.-C. Bonichot, A. Arabadžiev, C. Toader en C. Vajda, rechters. Advocaat-generaal: P. Cruz Villalón.

[...]

het navolgende

### Arrest

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

[...]

Toepasselijke bepalingen

Richtlijn 95/46/EG

4 Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en het vrije verkeer van die gegevens (PB L 281, blz. 31) heeft volgens artikel 1, lid 1, ervan tot doel de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van natuurlijke personen, met name van de persoonlijke levenssfeer, te waarborgen, voor zover het gaat om de verwerking van persoonsgegevens.

[...]

Richtlijn 2002/58/EG

6 Richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de

bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie) (PB L 201, blz. 37), zoals gewijzigd door richtlijn 2009/136/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 (PB L 337, blz. 11; hierna: 'richtlijn 2002/58'), strekt volgens artikel 1, lid 1, ervan tot harmonisering van de regelgeving van de lidstaten die nodig is om een gelijk niveau van bescherming van fundamentele rechten en vrijheden – met name van het recht op een persoonlijke levenssfeer en vertrouwelijkheid – bij de verwerking van persoonsgegevens in de sector elektronische communicatie te waarborgen en om te zorgen voor het vrij verkeer van dergelijke gegevens en van elektronische-communicatieapparatuur en -diensten in de Europese Unie. Volgens artikel 1, lid 2, vormen de bepalingen van deze richtlijn met het oog op de doelstellingen van bovengenoemd lid 1 een specificatie van en een aanvulling op richtlijn 95/46.

[...]

8 Wat het vertrouwelijke karakter van de communicatie en van de verkeersgegevens betreft, bepaalt artikel 5, leden 1 en 3, van de richtlijn:

1. De lidstaten garanderen via nationale wetgeving het vertrouwelijke karakter van de communicatie en de daarmee verband houdende verkeersgegevens via openbare communicatienetwerken en via openbare elektronische-communicatiediensten. Zij verbieden met name het af luisteren, aftappen, opslaan of anderszins onderscheppen of controleren van de communicatie en de daarmee verband houdende verkeersgegevens door anderen dan de gebruikers, indien de betrokken gebruikers daarin niet hebben toegestemd, tenzij dat bij wet is toegestaan overeenkomstig artikel 15, lid 1. Dit lid laat de technische opslag die nodig is voor het overbrengen van informatie onverlet, onverminderd het vertrouwelijkheidsbeginsel.

[...]

3. De lidstaten dragen ervoor zorg dat de opslag van informatie of het verkrijgen van toegang tot informatie die reeds is opgeslagen in de eindapparatuur van een abonnee of gebruiker, alleen is toegestaan op voorwaarde dat de betrokken abonnee of gebruiker toestemming heeft verleend, na te zijn voorzien van duidelijke en volledige informatie overeenkomstig richtlijn 95/46/EG, onder meer over de doeleinden van de verwerking. Zulks vormt geen beletsel voor enige vorm van technische opslag of toegang met als uitsluitend doel de uitvoering van de verzending van een communicatie over een elektronisch communicatienetwerk, of, indien strikt noodzakelijk, om ervoor te zorgen dat de aanbieder van een uitdrukkelijk door de abonnee of gebruiker gevraagde dienst van de informatiemaatschappij deze dienst levert.

9 Artikel 6, lid 1, van richtlijn 2002/58 luidt als volgt:

Verkeersgegevens met betrekking tot abonnees en gebruikers die worden verwerkt en opgeslagen door de aanbieder van een openbaar elektronische-communicatienetwerk of -dienst, moeten, wanneer ze niet langer nodig zijn voor het doel van de transmissie van communicatie, worden gewist of anoniem gemaakt, onverminderd de leden 2, 3 en 5, alsmede artikel 15, lid 1.

10 Artikel 15, lid 1, van richtlijn 2002/58 bepaalt:

De lidstaten kunnen wettelijke maatregelen treffen ter beperking van de reikwijdte van de in de artikelen 5 en 6, artikel 8, leden 1, 2, 3 en 4, en artikel 9 van deze richtlijn bedoelde rechten en plichten, indien dat in een democratische samenleving noodzakelijk, redelijk en proportioneel is ter waarborging van de nationale, d.w.z. de staatsveiligheid, de landsverdediging, de openbare veiligheid, of het voorkomen, onderzoeken, opsporen en vervolgen van strafbare feiten of van ongevoegd gebruik van het elektronische-communicatiesysteem als bedoeld in artikel 13, lid 1, van richtlijn 95/46/EG. Daartoe kunnen de lidstaten o.a. wetgevingsmaatregelen treffen om gegevens gedurende een beperkte periode te bewaren om de redenen die in dit lid worden genoemd. Alle in dit lid bedoelde maatregelen dienen in overeenstemming te zijn met de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht, met inbegrip van de beginselen als bedoeld in artikel 6, leden 1 en 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

Richtlijn 2006/24

[...]

16 Volgens richtlijn 2006/24 zijn de aanbieders van openbaar beschikbare elektronische-communicatiediensten of een openbaar communicatienetwerk verplicht om bepaalde gegevens te bewaren die door hen worden gegenereerd of verwerkt. Dienaangaande bepalen de artikelen 1 tot en met 9, 11 en 13 van deze richtlijn het volgende:

## Artikel 1

## Onderwerp en werkingssfeer

1. Deze richtlijn heeft tot doel een harmonisatie tot stand te brengen van de nationale bepalingen van de lidstaten waarbij aan aanbieders van elektronische communicatiediensten of een openbaar communicatienetwerk verplichtingen worden opgelegd inzake het bewaren van bepaalde gegevens die door hen gegenereerd of door hen worden verwerkt, teneinde te garanderen dat die gegevens beschikbaar zijn voor het onderzoeken, opsporen en vervolgen van ernstige criminaliteit zoals gedefinieerd in de nationale wetgevingen van de lidstaten.

2. Deze richtlijn heeft betrekking op verkeers- en locatiegegevens van natuurlijke en rechtspersonen, evenals op de daarmee verband houdende gegevens die nodig zijn om de abonnee of geregistreerde gebruiker te identificeren. Zij is niet van toepassing op de inhoud van elektronische communicatie, de informatie die wordt geraadpleegd met behulp van een elektronisch communicatienetwerk daaronder begrepen.

[...]

## Artikel 3

## Verplichting om gegevens te bewaren

1. In afwijking van de artikelen 5, 6 en 9 van richtlijn 2002/58/EG nemen de lidstaten bepalingen aan om te waarborgen dat de in artikel 5 bedoelde gegevens, voor zover deze in het kader van de aanbidding van de bedoelde communicatiediensten worden gegenereerd of verwerkt door onder hun rechtsmacht vallende aanbieders van openbare elektronische communicatiediensten of een openbaar communicatienetwerk [...], worden bewaard overeenkomstig de bepalingen van deze richtlijn.

2. De verplichting tot gegevensbewaring voorzien in lid 1 omvat de bewaring van de in artikel 5 bedoelde gegevens betreffende oproepingen zonder resultaat [...], voor zover die in verband met de aanbidding van de bedoelde communicatiediensten worden gegenereerd, verwerkt en opgeslagen (wat telefoniegegevens betreft) of gelogd (wat internetgegevens betreft) door onder de rechtsmacht van de betrokken lidstaat vallende aanbieders van openbaar beschikbare elektronische communicatiediensten of van een openbaar communicatienetwerk. Deze richtlijn bevat geen vereisten betreffende de bewaring van gegevens in verband met niet tot stand gekomen verbindingen.

## Artikel 4

## Toegang tot gegevens

De lidstaten nemen bepalingen aan om te waarborgen dat de overeenkomstig deze richtlijn bewaarde gegevens alleen in welbepaalde gevallen, en in overeenstemming met de nationale wetgeving, aan de bevoegde nationale autoriteiten worden verstrekt. De procedure en de te vervullen voorwaarden voor toegang tot gegevens die bewaard worden overeenkomstig de vereisten inzake noodzakelijkheid en evenredigheid, worden door elke lidstaat vastgesteld in de nationale wetgeving, rekening houdend met de relevante bepalingen van de wetgeving van de Europese Unie of publiek internationaal recht, met name het EVRM, zoals geïnterpreteerd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

## Artikel 5

## Te bewaren categorieën gegevens

1. De lidstaten zorgen ervoor dat de volgende categorieën gegevens ter uitvoering van deze richtlijn worden bewaard:

a) gegevens die nodig zijn om de bron van een communicatie te traceren en te identificeren:

[...]

b) gegevens die nodig zijn om de bestemming van een communicatie te identificeren:

[...]

c) gegevens die nodig zijn om de datum, het tijdstip en de duur van een communicatie te bepalen:

[...]

d) gegevens die nodig zijn om het type communicatie te bepalen:

[...]

e) gegevens die nodig zijn om de communicatieapparatuur of de vermoedelijke communicatieapparatuur van de gebruikers te identificeren:

[...]

f) gegevens die nodig zijn om de locatie van mobiele communicatieapparatuur te bepalen:

[...]

## Artikel 6

## Bewaringstermijnen

De lidstaten zorgen ervoor dat de in artikel 5 genoemde categorieën gegevens gedurende ten minste zes maanden en ten hoogste twee jaar vanaf de datum van de communicatie worden bewaard.

## Artikel 7

## Gegevensbescherming en gegevensbeveiliging

Onverminderd de bepalingen die zijn goedgekeurd ingevolge de richtlijnen 95/46/EG en 2002/58/EG zorgt iedere lidstaat ervoor dat de aanbieders van elektronische communicatiediensten of de aanbieders van een publiek communicatienetwerk ten minste de volgende beginselen van gegevensbeveiliging respecteren met betrekking tot gegevens die bewaard worden overeenkomstig deze richtlijn:

a) de bewaarde gegevens hebben dezelfde kwaliteit en worden onderworpen aan dezelfde beveiligings- en beschermingsmaatregelen als de gegevens in het netwerk;

b) de gegevens worden onderworpen aan passende technische en organisatorische maatregelen om de gegevens te beveiligen tegen vernietiging, hetzij per ongeluk, hetzij onrechtmatig, tegen verlies of wijziging per ongeluk, niet-toegelaten of onrechtmatige opslag, verwerking, toegang of openbaarmaking;

c) de gegevens worden onderworpen aan passende technische en organisatorische maatregelen om te waarborgen dat toegang tot de gegevens slechts geschiedt door speciaal daartoe bevoegde personen,

en

d) de gegevens worden aan het einde van de bewaarperiode vernietigd, met uitzondering van de geraadpleegde en vastgelegde gegevens.

## Artikel 8

## Opslagvoorschriften voor bewaarde gegevens

De lidstaten zorgen ervoor dat de gegevens, zoals vermeld in artikel 5 in overeenstemming met deze richtlijn worden bewaard, op zodanige wijze dat de bewaarde gegevens en alle andere daarmee verband houdende relevante informatie onvervuld aan de bevoegde autoriteiten kunnen worden meegedeeld wanneer daarom wordt verzocht.

[...]

## Hoofdingen en prejudiciële vragen

[...]

## Beantwoording van de prejudiciële vragen

Tweede vraag, sub b tot en met d, in zaak C-293/12 en eerste vraag in zaak C-594/12

23 Met de tweede vraag, sub b tot en met d, in zaak C-293/12 en de eerste vraag in zaak C-594/12, die samen moeten worden onderzocht, verzoeken de verwijzende rechters het Hof in wezen om de geldigheid van richtlijn 2006/24 te toetsen aan de artikelen 7, 8 en 11 van het Handvest.

Relevantie van de artikelen 7, 8 en 11 van het Handvest voor de geldigheid van richtlijn 2006/24

24 Blijkens artikel 1 en de punten 4, 5, 7 tot en met 11, 21 en 22 van de considerans van richtlijn 2006/24 heeft deze richtlijn voornamelijk tot doel een harmonisatie tot stand te brengen van de bepalingen op

grond waarvan aanbieders van openbaar beschikbare elektronische-communicatiediensten of een openbaar communicatienetwerk bepaalde door hen gegenereerde of verwerkte gegevens moeten bewaren om te garanderen dat die gegevens beschikbaar zijn, teneinde de mogelijkheid te bieden ernstige criminaliteit, zoals georganiseerde misdaad en terrorisme, te voorkomen, te onderzoeken, op te sporen en te vervolgen, dit met inachtneming van de in de artikelen 7 en 8 van het Handvest neergelegde rechten.

[...]

29 De bewaring van de gegevens met het oog op de eventuele raadpleging ervan door de bevoegde nationale autoriteiten, zoals bedoeld in richtlijn 2006/24, raakt rechtstreeks en specifiek het privéleven en dus de door artikel 7 van het Handvest gewaarborgde rechten. Een dergelijke bewaring van gegevens valt bovendien onder artikel 8 van dit Handvest omdat het gaat om een verwerking van persoonsgegevens in de zin van dit artikel. Zij moet bijgevolg noodzakelijkerwijs voldoen aan de uit dit artikel voortvloeiende vereisten inzake gegevensbescherming (arrest Volker und Markus Schecke en Eifert, C-92/09 en C-93/09, EU:C:2010:662, punt 47).

[...]

Bestaan van inmenging in de in de artikelen 7 en 8 van het Handvest neergelegde rechten

32 Door te bepalen dat de in artikel 5, lid 1, van richtlijn 2006/24 genoemde gegevens moeten worden bewaard, en de bevoegde nationale autoriteiten de mogelijkheid te verlenen deze gegevens te raadplegen, wijkt deze richtlijn, zoals de advocaat-generaal met name in de punten 39 en 40 van zijn conclusie heeft opgemerkt, af van de regeling tot bescherming van het recht op eerbiediging van het privéleven bij de verwerking van persoonsgegevens in de sector van de elektronische communicatie, zoals deze is vastgesteld in de richtlijnen 95/46 en 2002/58, die bepaalden dat communicaties en verkeersgegevens vertrouwelijk zijn en dat deze gegevens moeten worden gewist of anoniem moeten worden gemaakt wanneer zij niet langer noodzakelijk zijn voor de transmissie van een communicatie, tenzij zij nodig zijn ten behoeve van de facturering, maar enkel zolang deze noodzaak bestaat.

33 Voor de vaststelling van een inmenging in het fundamentele recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is het van weinig belang of de gegevens betreffende het privéleven al dan niet gevoelig zijn en of de betrokkenen door die inmenging enig nadeel hebben ondervonden (zie in die zin arrest Österreichischer Rundfunk e.a., C-465/00, C-138/01 en C-139/01, EU:C:2003:294, punt 75).

34 Hieruit volgt dat de door de artikelen 3 en 6 van richtlijn 2006/24 aan aanbieders van openbaar beschikbare elektronische-communicatiediensten of een openbaar communicatienetwerk opgelegde verplichting om gegevens betreffende het privéleven van een persoon en zijn communicaties, zoals die welke zijn bedoeld in artikel 5 van deze richtlijn, gedurende een bepaalde tijd te bewaren, op zich een inmenging vormt in de door artikel 7 van het Handvest gewaarborgde rechten.

35 Bovendien vormt de toegang van de bevoegde nationale autoriteiten tot de gegevens een aanvullende inmenging in dat fundamentele recht (zie met betrekking tot artikel 8 EVRM, arresten EHRM, Leander/Zweden, 26 maart 1987, reeks A nr. 116, § 48; Rotaru/Roemenië [Grote kamer], nr. 28341/95, § 46, CEDH 2000-V, en Weber en Saravia/Duitsland (dec.), nr. 54934/00, § 79, CEDH 2006-XI). De artikelen 4 en 8 van richtlijn 2006/24, die de toegang van de bevoegde nationale autoriteiten tot de gegevens regelen, vormen dus eveneens een inmenging in de door artikel 7 van het Handvest gewaarborgde rechten.

36 Richtlijn 2006/24 vormt ook een inmenging in het door artikel 8 van het Handvest gewaarborgde fundamentele recht op bescherming van persoonsgegevens, aangezien zij voorziet in de verwerking van persoonsgegevens.

37 Vastgesteld moet worden dat richtlijn 2006/24 een zeer ruime en bijzonder zware inmenging vormt in de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest gewaarborgde fundamentele rechten, zoals de advocaat-generaal met name in de punten 77 en 80 van zijn conclusie heeft opgemerkt. Bovendien kan het feit dat de gegevens worden bewaard en later worden gebruikt zonder dat de abonnee of de geregistreerde gebruiker hierover wordt ingelicht, bij de betrokken personen het

gevoel opwekken dat hun privéleven constant in de gaten wordt gehouden, zoals de advocaat-generaal in de punten 52 en 72 van zijn conclusie heeft opgemerkt.

Rechtvaardiging van de inmenging in de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest gewaarborgde rechten

38 Volgens artikel 52, lid 1, van het Handvest moeten beperkingen op de uitoefening van de in dit Handvest erkende rechten en vrijheden bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen, en kunnen, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, alleen beperkingen worden gesteld indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen beantwoorden.

39 Wat de wezenlijke inhoud van het fundamentele recht op eerbiediging van het privéleven en de andere door artikel 7 van het Handvest erkende rechten betreft, moet worden vastgesteld dat de door richtlijn 2006/24 voorgeschreven bewaring van gegevens weliswaar een bijzonder zware inmenging in deze rechten vormt, maar niet raakt aan de inhoud ervan, aangezien deze richtlijn, zoals blijkt uit artikel 1, lid 2, ervan, niet de mogelijkheid biedt om kennis te nemen van de inhoud zelf van de elektronische communicaties.

40 Deze bewaring van gegevens doet evenmin afbreuk aan de wezenlijke inhoud van het door artikel 8 van het Handvest erkende fundamentele recht op bescherming van persoonsgegevens, aangezien richtlijn 2006/24 in artikel 7 ervan een regel inzake gegevensbescherming en -beveiliging bevat op grond waarvan de aanbieders van openbaar beschikbare elektronische-communicatiediensten of van een publiek communicatienetwerk, onverminderd de bepalingen die zijn goedgekeurd ingevolge de richtlijnen 95/46 en 2002/58, bepaalde beginselen van gegevensbescherming en -beveiliging moeten respecteren. Volgens deze beginselen moeten de lidstaten ervoor zorgen dat passende technische en organisatorische maatregelen worden genomen om te vermijden dat de gegevens per ongeluk of onrechtmatig worden vernietigd dan wel per ongeluk verloren geraken of worden gewijzigd.

41 Met betrekking tot de vraag of deze inmenging voldoet aan een doel van algemeen belang, zij opgemerkt dat richtlijn 2006/24 weliswaar strekt tot harmonisatie van de bepalingen van de lidstaten betreffende de verplichtingen van bovengenoemde aanbieders inzake de bewaring van bepaalde gegevens die door hen worden gegenereerd of verwerkt, maar dat het materiële doel van deze richtlijn, zoals blijkt uit artikel 1, lid 1, ervan, erin bestaat te garanderen dat die gegevens beschikbaar zijn met het oog op het onderzoek, de opsporing en de vervolging van ernstige criminaliteit zoals gedefinieerd in de nationale wetgevingen van de lidstaten. Deze richtlijn heeft dus materieel tot doel om tot de bestrijding van ernstige criminaliteit en aldus uiteindelijk tot de openbare veiligheid bij te dragen.

42 Volgens de rechtspraak van het Hof vormt de bestrijding van terrorisme ter handhaving van de internationale vrede en veiligheid een doel van algemeen belang van de Unie (zie in die zin arresten Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, C-402/05 P en C-415/05 P, EU:C:2008:461, punt 363, en Al-Aqsa/Raad, C-539/10 P en C-550/10 P, EU:C:2012:711, punt 130). Hetzelfde geldt voor de bestrijding van ernstige criminaliteit ter waarborging van de openbare veiligheid (zie in die zin arrest Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, punten 46 en 47). In dit verband zij voorts opgemerkt dat artikel 6 van het Handvest bepaalt dat eenieder niet alleen recht heeft op vrijheid, maar ook op veiligheid.

43 Dienaangaande blijkt uit punt 7 van de considerans van richtlijn 2006/24 dat de Raad justitie en binnenlandse zaken van 19 december 2002 wegens de opmerkelijke toename van de mogelijkheden van elektronische communicatie heeft geoordeeld dat gegevens betreffende het gebruik daarvan van bijzonder belang zijn en dus een waardevol instrument vormen bij het voorkomen van strafbare feiten en het bestrijden van criminaliteit, met name van de georganiseerde misdaad.

44 De door richtlijn 2006/24 voorgeschreven bewaring van gegevens, die de bevoegde nationale autoriteiten de mogelijkheid moet bieden om deze eventueel te raadplegen, beantwoordt dus daadwerkelijk aan een doel van algemeen belang.

45 In deze omstandigheden moet worden nagegaan of de vastgestelde inmenging evenredig is.

46 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat het evenredigheidsbeginsel volgens vaste rechtspraak van het Hof vereist dat handelingen van de instellingen van de Unie geschikt zijn om de door de betrokken regeling nagestreefde legitieme doelstellingen te verwezenlijken en niet verder gaan dan wat daarvoor geschikt en noodzakelijk is (zie in die zin arresten Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, punt 45; Volker und Markus Schecke en Eifert, EU:C:2010:662, punt 74; Nelson e.a., C-581/10 en C-629/10, EU:C:2012:657, punt 71; Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, punt 50, en Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, punt 29).

47 Wat het rechterlijk toezicht op de naleving van deze voorwaarden betreft, zij opgemerkt dat wanneer sprake is van een inmenging in fundamentele rechten, de omvang van de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever van de Unie beperkt kan zijn. Dit hangt af van een aantal factoren, waaronder met name het betrokken domein, de aard van het door het Handvest gewaarborgde recht dat aan de orde is, alsook de aard, de ernst en het doel van de inmenging (zie naar analogie met betrekking tot artikel 8 EVRM, arrest EHRM, S en Marper/Verenigd Koninkrijk [Grote kamer], nrs. 30562/04 en 30566/04, § 102, CEDH 2008-V).

48 Gelet op de belangrijke rol die de bescherming van persoonsgegevens speelt in het licht van het fundamentele recht op bescherming van het privéleven, alsook op de omvang en de ernst van de door richtlijn 2006/24 veroorzaakte inmenging in dit recht is de beoordelingsbevoegdheid van de Uniewetgever in casu beperkt, zodat een strikt toezicht moet worden uitgeoefend.

[...]

51 Wat de noodzaak van de door richtlijn 2006/24 voorgeschreven bewaring van gegevens betreft, zij vastgesteld dat de bestrijding van zware criminaliteit, met name van georganiseerde misdaad en terrorisme, weliswaar van primordiaal belang is om de openbare veiligheid te waarborgen, en dat de doeltreffendheid ervan in aanzienlijke mate kan afhangen van het gebruik van moderne onderzoekstechnieken, maar dat een dergelijke doelstelling van algemeen belang, hoe wezenlijk zij ook is, op zich niet kan rechtvaardigen dat een bewaringsmaatregel zoals die welke door richtlijn 2006/24 is ingevoerd, noodzakelijk wordt geacht voor het voeren van deze strijd.

52 Wat het recht op eerbiediging van het privéleven betreft, zij opgemerkt dat de bescherming van dit fundamentele recht volgens vaste rechtspraak van het Hof dan ook vereist dat de uitzonderingen op de bescherming van persoonsgegevens en de beperkingen ervan binnen de grenzen van het strikt noodzakelijke blijven (arrest IPI, C-473/12, EU:C:2013:715, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

53 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat de bescherming van persoonsgegevens, die uitdrukkelijk wordt voorgeschreven door artikel 8, lid 1, van het Handvest, van bijzonder belang is voor het in artikel 7 van dit Handvest verankerde recht op eerbiediging van het privéleven.

54 De betrokken Unieregeling moet dus duidelijke en precieze regels betreffende de draagwijdte en de toepassing van de betrokken maatregel bevatten die minimale vereisten opleggen, zodat de personen van wie de gegevens zijn bewaard over voldoende garanties beschikken dat hun persoonsgegevens doeltreffend worden beschermd tegen het risico van misbruik en tegen elke onrechtmatige raadpleging en elk onrechtmatig gebruik van deze gegevens (zie naar analogie met betrekking tot artikel 8 EVRM, arresten EHRM, Liberty e.a./Verenigd Koninkrijk, nr. 58243/00, § 62 en 63, van 1 juli 2008; Rotaru/Roemenië, reeds aangehaald, § 57-59, en S en Marper/Verenigd Koninkrijk, reeds aangehaald, § 99).

55 De noodzaak om over dergelijke garanties te beschikken is des te groter wanneer de persoonsgegevens, zoals is bepaald in richtlijn 2006/24, automatisch worden verwerkt en er een aanzienlijk risico bestaat dat deze gegevens op onrechtmatige wijze zullen worden geraadpleegd (zie naar analogie met betrekking tot artikel 8 EHRM, arresten EHRM, S en Marper/Verenigd Koninkrijk, reeds aangehaald, § 103, en M. K./Frankrijk, nr. 19522/09, § 35, van 18 april 2013).

56 Met betrekking tot de vraag of de inmenging die richtlijn 2006/24 meebrengt, beperkt is tot het strikt noodzakelijke, zij opgemerkt dat artikel 3 van deze richtlijn, gelezen in samenhang met artikel 5, lid 1, ervan, voorschrijft om alle verkeersgegevens betreffende vaste en mobiele telefonie, internettoegang, e-mail over het internet en internettelefoon te bewaren. Deze richtlijn strekt zich dus uit tot alle

wijdverspreide elektronischecommunicatiemiddelen, die een steeds belangrijker plaats innemen in het dagelijkse leven van de mensen. Bovendien ziet deze richtlijn ingevolge artikel 3 ervan op alle abonnees en geregistreerde gebruikers. Zij leidt dus tot inmenging in de fundamentele rechten van bijna de gehele Europese bevolking.

57 Dienaangaande zij in de eerste plaats vastgesteld dat richtlijn 2006/24 algemeen van toepassing is op alle personen, alle elektronischecommunicatiemiddelen en alle verkeersgegevens, zonder dat enig onderscheid wordt gemaakt, enige beperking wordt gesteld of enige uitzondering wordt gemaakt op basis van het doel, zware criminaliteit te bestrijden.

[...]

59 Voorts beoogt deze richtlijn weliswaar bij te dragen tot de strijd tegen zware criminaliteit, maar zij vereist geen enkel verband tussen de gegevens die moeten worden bewaard en een bedreiging van de openbare veiligheid. Zij beperkt met name de bewaring niet tot gegevens die betrekking hebben op een bepaalde periode en/of een bepaalde geografische zone en/of een kring van bepaalde personen die op een of andere wijze betrokken kunnen zijn bij zware criminaliteit, of op personen voor wie de bewaring van de gegevens om andere redenen zou kunnen helpen bij het voorkomen, opsporen of vervolgen van zware criminaliteit.

60 In de tweede plaats bevat richtlijn 2006/24 niet alleen geen beperkingen, maar ook geen objectieve criteria ter begrenzing van de toegang van de bevoegde nationale autoriteiten tot de gegevens en het latere gebruik ervan met het oog op het voorkomen, opsporen of strafrechtelijk vervolgen van inbreuken die, gelet op de omvang en de ernst van de inmenging in de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest erkende fundamentele rechten, voldoende ernstig kunnen worden geacht om een dergelijke inmenging te rechtvaardigen. Integendeel, richtlijn 2006/24 verwijst in artikel 1, lid 1, ervan enkel op algemene wijze naar ernstige criminaliteit zoals gedefinieerd in de nationale wetgevingen van de lidstaten.

61 Bovendien bevat richtlijn 2006/24 geen materiële en procedurele voorwaarden betreffende de toegang van de bevoegde nationale autoriteiten tot de gegevens en het latere gebruik ervan. Artikel 4 van deze richtlijn, dat de toegang van deze autoriteiten tot de bewaarde gegevens regelt, bepaalt niet uitdrukkelijk dat deze toegang en het latere gebruik van de betrokken gegevens strikt gebonden zijn aan het doel, nauwkeurig afgebakende zware criminaliteit te voorkomen, op te sporen of strafrechtelijk te vervolgen, maar bepaalt enkel dat elke lidstaat de procedure en de te vervullen voorwaarden vaststelt voor toegang tot de bewaarde gegevens overeenkomstig de vereisten inzake noodzakelijkheid en evenredigheid.

62 In het bijzonder bevat richtlijn 2006/24 geen objectieve criteria op basis waarvan het aantal personen dat de bewaarde gegevens mag raadplegen en vervolgens gebruiken, kan worden beperkt tot wat strikt noodzakelijk is voor de verwezenlijking van het nagestreefde doel. Maar bovenal is de toegang van de bevoegde nationale autoriteiten tot de bewaarde gegevens niet onderworpen aan enige voorafgaande controle door een rechterlijke instantie of een onafhankelijke administratieve instantie waarvan de beslissing beoogt om de toegang tot de gegevens en het gebruik ervan te beperken tot wat strikt noodzakelijk is ter verwezenlijking van het nagestreefde doel en die uitspraak doet op een gemotiveerd verzoek van deze autoriteiten, ingediend in het kader van procedures ter voorkoming, opsporing of vervolging van strafbare feiten. Aan de lidstaten is evenmin enige specifieke verplichting opgelegd om dergelijke beperkingen vast te stellen.

63 Wat in de derde plaats de termijn betreft gedurende welke de gegevens worden bewaard, bepaalt artikel 6 van richtlijn 2006/24 dat deze gedurende ten minste zes maanden moeten worden bewaard, zonder dat enig onderscheid wordt gemaakt tussen de in artikel 5 van deze richtlijn genoemde categorieën van gegevens naargelang van het nut ervan voor het nagestreefde doel of naargelang van de betrokken personen.

[...]

65 Uit het bovenstaande volgt dat richtlijn 2006/24 geen duidelijke en precieze regels bevat betreffende de omvang van de inmenging in de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest erkende fundamentele rechten. Vastgesteld moet dus worden dat deze richtlijn een zeer ruime en bijzonder zware inmenging in deze fundamentele rechten

in de rechtsorde van de Unie impliceert, zonder dat deze inmenging nauwkeurig is omkaderd door bepalingen die kunnen waarborgen dat zij daadwerkelijk beperkt is tot het strikt noodzakelijke.

66 Bovendien moet met betrekking tot de regels inzake de beveiliging en de bescherming van de gegevens die worden bewaard door de aanbieders van openbaar beschikbare elektronischcommunicatiediensten of een openbaar communicatienetwerk worden vastgesteld dat richtlijn 2006/24 onvoldoende garanties biedt dat de bewaarde gegevens doeltreffend worden beschermd tegen het risico van misbruik en tegen elke onrechtmatige raadpleging en elk onrechtmatig gebruik ervan, zoals wordt vereist door artikel 8 van het Handvest. In de eerste plaats bevat artikel 7 van richtlijn 2006/24 geen specifieke regels die aangepast zijn aan de enorme hoeveelheid gegevens die volgens deze richtlijn moeten worden bewaard, alsook aan het gevoelige karakter van deze gegevens en aan het risico dat zij op onrechtmatige wijze zullen worden geraadpleegd, en die met name ertoe strekken de bescherming en de beveiliging van de betrokken gegevens duidelijk en strikt te regelen om de volle integriteit en vertrouwelijkheid ervan te waarborgen. Bovendien is aan de lidstaten ook geen specifieke verplichting opgelegd om dergelijke regels vast te stellen.

67 Artikel 7 van richtlijn 2006/24, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 1, van richtlijn 2002/58 en artikel 17, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 95/46, waarborgt niet dat bovengenoemde aanbieders via technische en organisatorische maatregelen een bijzonder hoog niveau van bescherming en beveiliging bieden, maar verleent deze aanbieders met name de mogelijkheid om bij de vaststelling van het door hen geboden beschermingsniveau rekening te houden met economische overwegingen, meer bepaald met de kosten voor het uitvoeren van de veiligheidsmaatregelen. In het bijzonder waarborgt richtlijn 2006/24 niet dat de gegevens na de bewaarperiode onherroepelijk worden vernietigd.

68 In de tweede plaats schrijft deze richtlijn niet voor dat de betrokken gegevens op het grondgebied van de Unie moeten worden bewaard, zodat niet ten volle is gewaarborgd dat een onafhankelijke autoriteit toezicht houdt op de inachtneming van de in de twee vorige punten bedoelde vereisten inzake bescherming en beveiliging, zoals uitdrukkelijk wordt voorgeschreven door artikel 8, lid 3, van het Handvest. Een dergelijk toezicht op basis van het Unierecht is evenwel van wezenlijk belang voor de bescherming van personen bij de verwerking van persoonsgegevens (zie in die zin arrest Commissie/Oostenrijk, C-614/10, EU:C:2012:631, punt 37).

69 Gelet op een en ander moet worden geoordeeld dat de wetgever van de Unie met de vaststelling van richtlijn 2006/24 de door het evenredigheidsbeginsel gestelde grenzen heeft overschreden die hij in het licht van de artikelen 7, 8 en 52, lid 1, van het Handvest in acht dient te nemen.

70 Derhalve hoeft de geldigheid van richtlijn 2006/24 niet te worden getoetst aan artikel 11 van het Handvest.

71 Bijgevolg moet op de tweede vraag, sub b tot en met d, in zaak C-293/12 en de eerste vraag in zaak C-594/12 worden geantwoord dat richtlijn 2006/24 ongeldig is.

*Eerste vraag, tweede vraag, sub a en e, en derde vraag in zaak C-293/12 en tweede vraag in zaak C-594/12*

72 Gelet op de vaststelling in het vorige punt hoeft niet te worden geantwoord op de eerste vraag, de tweede vraag, sub a en e, en de derde vraag in zaak C-293/12 en evenmin op de tweede vraag in zaak C-594/12.

## Kosten

[...]

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

Richtlijn 2006/24/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 betreffende de bewaring van gegevens die zijn gegenereerd of verwerkt in verband met het aanbieden van openbaar beschikbare elektronischcommunicatiediensten of van openbare communicatienetwerken en tot wijziging van richtlijn 2002/58/EG, is ongeldig.

## Noot

*Kristina Irion, Marie-Pierre Granger, Sarah Johanna Eskens*  
Dr. K. Irion is Assistant Professor aan de Central European University, Budapest (met onderzoeksverlof), en op dit moment met een Marie Curie beurs verbonden aan het Instituut voor Informatierecht (IViR) van de Universiteit van Amsterdam. Dr. M.-P. Granger is Associate Professor aan de Central European University, Boedapest. S.J. Eskens is onderzoeksmasterstudent aan het Instituut voor Informatierecht (IViR) van de Universiteit van Amsterdam.

*Digital Rights Ireland* is een mijlpaal. Het arrest werkt de parameters uit voor een constitutionele toetsing wanneer grondrechten op het spel staan. Dat wil zeggen, het legt de Europese Unie een nieuwe verantwoordelijkheid op de rechten van de mens te beschermen, en stelt vast dat wettelijke maatregelen van de Unie die een zware inmenging vormen in de rechten van de mens een strikte toetsing dienen te doorstaan. Daarnaast past het arrest een strenge evenredigheidstoets toe onder het Handvest en vernietigt het een gehele regeling wegens schending van door het Handvest gewaarborgde rechten. Ten slotte verduidelijkt het de contouren van privacy- en gegevensbescherming in de Europese Unie en toont het de wetgever waaraan rechtsinstrumenten die het bewaren van persoonsgegevens voorschrijven, moeten voldoen ter eerbiediging van de rechten van de mens. Hieronder worden deze punten nader uiteengezet, waarna wordt afgesloten met een overweging ten aanzien van de Europese integratie.

## Naar een nieuwe verantwoordelijkheid

Sinds het Handvest in 2009 bindend is geworden, toetst het Hof van Justitie van de Europese Unie strenger of de wetgever van de Unie de grondrechten eerbiedigt. In de *Kadi*-zaken bijvoorbeeld, waaraan het Hof ook refereert in de onderhavige zaak, toetste het Hof contrariorisemataatregelen aan de grondrechten zoals beschermd door het Unierecht (bijvoorbeeld het recht op een eerlijk proces). Waar nodig verklaarde het Hof dergelijke maatregelen vervolgens nietig voor zover zij betrekking hadden op rekwiranten.<sup>1</sup> Desalniettemin, tot aan de onderhavige zaak keurde het Hof kaderwetgeving van de Unie meestal goed, zelfs wanneer een richtlijn of besluit ruimte liet voor zware inmenging in de rechten van de mens. Meestal verwierp het Hof een beroep tot nietigverklaring, maar benadrukte het dan dat de lidstaten gehouden zijn maatregelen zo veel mogelijk toe te passen in overeenstemming met de vereisten die voortvloeien uit in de rechtsorde van de Unie erkende algemene rechtsbeginselen, waaronder de grondrechten.<sup>2</sup>

Daarentegen richt het Hof zich in dit arrest tot de wetgever van de Unie. Unieregelingen die een ernstige inmenging vormen in de rechten van de mens moeten voldoende garanties bieden, duidelijk en precies omschreven, zodat de inmenging beperkt blijft tot het strikt noodzakelijke (punt 54). Als de Uniewetgever deze nieuwe verantwoordelijkheid serieus neemt, kan dit resulteren in wetgeving die sterker georiënteerd is op de rechten van de mens. Dat zou het Hof vervolgens weer meer mogelijkheden en legitimiteit geven om te controleren of implementatiewetgeving de rechten van de mens eerbiedigt.

## Wanneer zal het Hof 'strikt toezicht' houden?

In de onderhavige zaak houdt het Hof de instellingen van de Unie aan een kort lijntje voor zover ze aan de grondrechten komen. De omvang van de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever van de Unie hangt met name af van het betrokken domein, de aard van het door het Handvest gewaarborgde recht dat aan de orde is, alsook de aard, de ernst en het doel van de inmenging (punt 47).

De beoordelingsbevoegdheid van de Uniewetgever is beperkt wanneer wetgevingsmaatregelen een zware inmenging vormen met belangrijke grondrechten, en het Hof zal dan strikt toezicht uitoefenen (punt 48). Zoals de juridische adviseurs van de Raad opmerkte, zal het Hof te Luxemburg in de toekomst geen genoegen meer nemen met min-

1 HvJ EG 3 september 2008, ECLI:EU:C:2008:461, gevoegde zaken C-402/05 P en C-415/05 (*Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie*) en HvJ EU 18 juli 2013, ECLI:EU:C:2013:518, gevoegde zaken C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P (*Commissie en Raad/Kadi*).

2 Zie bijvoorbeeld HvJ EG 27 juni 2006, ECLI:EU:C:2006:429, C-540/03 (*Parlement/Raad*) en HvJ EG 3 mei 2007, ECLI:EU:C:2007:261, C-303/05 (*Advocaten voor de Wereld*).

der dan strikt toezicht op de evenredigheid en de noodzakelijkheid van maatregelen die een zware inmenging vormen met de grondrechten, niettegenstaande de legitimiteit van het nagestreefde doel.<sup>3</sup> Het feit dat het Hof voor de terechtzitting gedetailleerde, feitelijke vragen stelde aan de partijen (zoals: tot op welke hoogte maakt het instrument het mogelijk om persoonlijke profielen op te stellen? Op basis van welke objectieve criteria heeft de wetgever keuzes gemaakt in het aannemen van de richtlijn?)<sup>4</sup> laat zien dat het Hof de beweringen van de wetgever niet kritiekloos zal accepteren.

Het arrest laat nog wat vragen open met betrekking tot de omstandigheden waaronder het Hof strikt toezicht zal houden, maar tegelijkertijd bevat de redenering van het Hof wel een indicatie van de antwoorden.

Ten eerste: wat maakt de inmenging in de onderhavige zaak 'bijzonder zwaar' (punt 37)? Het Hof verwijst onder andere naar de advocaat-generaal, die in zijn opinie opmerkte dat de betrokken gegevens 'een belangrijk deel van het gedrag van een persoon [...] op getrouwe en uitputtende wijze in kaart kunnen brengen en zelfs een volledig en precies beeld kunnen schetsen van zijn privé-identiteit.' Verder merkt het Hof op dat de betrokken gegevens buiten het grondgebied van de Unie bewaard mogen worden, zodat niet ten volle is gewaarborgd dat een onafhankelijke autoriteit toezicht houdt op de bescherming en beveiliging (punt 67).

Ten tweede: zal het Hof strikt toezicht houden op alle grondrechten in het Handvest, of alleen op bepaalde rechten, en welke zijn dat dan? Uit deze en eerdere zaken lijkt het erop dat het Hof een bepaalde status toe kent aan onder andere het recht op eerbiediging van het privéleven, het recht op non-discriminatie op basis van geslacht en het recht op een eerlijk proces. Daarmee is overigens niet gezegd dat het Hof doelbewust een hiërarchie van grondrechten vaststelt, die verder gaat dan het bestaande onderscheid tussen rechten en beginselen (Art. 52(5) Handvest).

Ten derde: zullen sommige beleidsterreinen aan strikter toezicht worden onderworpen dan andere? In dit verband is het opvallend dat het Hof in eerste instantie ervoor kiest de evenredigheid van de inmenging uitsluitend te beoordelen onder verwijzing naar de 'onofficiële' doelstelling van de richtlijn, namelijk bijdragen tot de openbare veiligheid (punt 24).<sup>5</sup> Deze keuze was begrijpelijk geweest als het Hof bereid was geweest de richtlijn te sparen. Het is uiteraard een stuk makkelijker een zware inmenging met het recht op eerbiediging van het privéleven te rechtvaardigen, wanneer deze inmenging beantwoordt aan veiligheidsoverwegingen, in plaats van aan interne markt belangen. Maar het Hof toonde zich juist bereid de richtlijn ongeldig te verklaren.

Een verklaring kan liggen in het volgende. In onder andere de *Kadi*-zaken was het Hof bereid om veiligheidsmaatregelen, zoals antiterrorisme beleid, te toetsen aan de bescherming van de rechten van de mens. De keuze van het Hof de bestreden richtlijn te karakteriseren als een veiligheidsmaatregel plaatst de zaak op één lijn met de *Kadi*-jurisprudentie. Dit geeft het Hof de mogelijkheid om een aantal sterke precedentes te vormen voor strikt toezicht op veiligheidsbeleid, zelfs wanneer het beleid wordt aangenomen op basis van de gewone (supranationale) wetgevingsprocedure. Door in de onderhavige zaak de interne markt-doelstelling te marginaliseren behoudt het Hof de mogelijkheid op een andere manier toezicht te houden op maatregelen die gerelateerd zijn aan de interne markt. In *Pringle* weigerde het Hof bijvoorbeeld het Handvest toe te passen op intergouvernementele crisismaatregelen, ook al konden deze aanleiding geven tot schending van de rechten van de mens.<sup>6</sup>

## Metadata – een gemiste kans

Met een vooruitstrevende blik kwalificeert het Hof verkeersgegevens als persoonsgegevens, waarvan het verzamelen een inmenging vormt in het recht op eerbiediging van het privéleven (art. 7 Handvest) en het recht op bescherming van zijn persoonsgegevens (art. 8 Handvest) (punt 34 en 36). Tegelijkertijd neemt het Hof het achterhaalde standpunt in dat verkeersgegevens minder gevoelig zijn dan de inhoud van elektronische communicaties, en dat de bewaring daarvan daarom niet raakt aan de wezenlijke inhoud van de door de artikelen 7 en 8 erkende rechten (punt 39-40). Deze formalistische benadering is in toenemende mate omstreden. In sommige gevallen kan uit één communicatiemoment evenveel worden opgemaakt als uit de interceptie van de inhoud van communicatie (denk bijvoorbeeld aan het bellen van een hulplijn voor slachtoffers van huiselijk geweld). Daarnaast maakt de richtlijn het mogelijk longitudinale gegevens betreffende de activiteiten van individuen te verzamelen. Uit zes maanden aan verkeersgegevens afkomstig van een mobiele telefoon kunnen onder andere iemands sociale netwerk en verplaatsingspatroon worden opgemaakt. Het bewaren van verkeersgegevens kan dus evengoed raken aan de wezenlijke inhoud van de door art. 7 en 8 erkende rechten.

## Bewaren en gebruiken van persoonsgegevens

Het Hof van Justitie sluit zich aan bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, door het bewaren van gegevens (art. 3) en de toegang daartoe (art. 4) te beschouwen als respectievelijk een inmenging en een 'aanvullende inmenging' in de door artikel 7 van het Handvest gewaarborgde rechten (punt 34-35). In de context van de richtlijn is de enkele verplichting gegevens te bewaren dus een zelfstandige inmenging met het recht op privacy. Ten gevolge moet het bewaren van gegevens (en niet alleen toegang en gebruik) voldoen aan de criteria van artikel 52(1) Handvest. De strenge evenredigheidstoets die het Hof in onderhavige zaak hanteert, zal een toetssteen worden voor andere maatregelen van de Unie ter bewaring van persoonsgegevens. Deze toets biedt onder meer een kader voor het Voorstel voor een Richtlijn betreffende de bescherming van persoonsgegevens op het gebied van wetshandhaving.<sup>7</sup>

## Handreikingen aan de wetgever

Uit de kritiek van het Hof op de richtlijn volgen handreikingen aan de wetgever. Er zijn twee redenen waarom deze principes niet alleen door de wetgever van de Unie, maar ook door nationale wetgevers in acht genomen moeten worden. Om te beginnen, nu de richtlijn ongeldig is, behoort nationale gegevensbewaring in overeenstemming te zijn met de ePrivacyrichtlijn (2002/58/EG). Art. 15(1) daarvan bepaalt dat lidstaten wetgevingsmaatregelen kunnen treffen gegevens gedurende een beperkte periode te bewaren alleen 'indien dat in een democratische samenleving noodzakelijk, redelijk en proportioneel is ter waarborging van de nationale veiligheid [...]'. Daarbij richt het Handvest zich niet alleen tot de instellingen van de Unie, maar ook tot de lidstaten wanneer zij het recht van de Unie 'ten uitvoer brengen' (art. 51(1) Handvest). Volgens het Hof omvat dit het treffen van nationale regelingen die de uitoefening van door het Unierecht gewaarborgde rechten belemmeren.<sup>8</sup> De juridische dienst van het Europees Parlement verkondigt hetzelfde standpunt,<sup>9</sup> en de voorzieningenrechter erkende dit ook in de uitspraak waarmee zij de Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens buiten werking stelde.<sup>10</sup> En aangezien maatregelen inzake bewaring van gegevens afwijken van de beginselen van gegevensbescherming, zoals vastgesteld in de Privacyrichtlijn (95/46/EG) en de ePrivacyrichtlijn, moeten nationale maatregelen artikel 7 en 8 van het Handvest, zoals uitgelegd door het

3 Zie notitie 9009/14 van het Secretariaat-Generaal van de Raad van de Europese Unie, *Judgment of the Court of 8 April 2014 in joined Cases C-293/12 and C-594/12*, 5 mei 2014.

4 Zie voor alle vragen die het Hof aan partijen stelde [www.contentandcarrier.eu/?p=435](http://www.contentandcarrier.eu/?p=435) (geraadpleegd 31 maart 2015).

5 Pas in punt 41 erkent het Hof dat de richtlijn een tweeledige functie heeft, namelijk harmonisatie en openbare veiligheid.

6 HvJ EU 27 november 2012, *ECLI:EU:C:2012:756, C-370/12 (Pringle)*.

7 Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad 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 ten-

uitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens – 2012/0010 (COD).

8 HvJ EU 30 april 2014, *ECLI:EU:C:2014:281, C-390/12 (Pfleger e.a.)*.

9 Juridische dienst van het Europees Parlement, *Re: LIBE – Questions relating to the judgment of the Court of Justice of 8 April 2014 in joined Cases C-293/12 and C-594/12, Digital Rights Ireland and Seitlinger and others – Directive 2006/24/EC on data retention – Consequences of the judgment*, (notitie van 22 december 2014), te vinden via [https://www.accessnow.org/page/-/eu\\_data\\_retention.pdf](https://www.accessnow.org/page/-/eu_data_retention.pdf) (geraadpleegd 31 maart 2015).

10 Rb. Den Haag (Vzr.) 11 maart 2015, *ECLI:NL:RBDHA:2015:2498 (Stichting Privacy First en anderen/De Staat der Nederlanden)*, r.o. 3; zie nr. 12 in dit nummer.

Hof in de onderhavige zaak, eerbiedigen. Uit het arrest volgen vervolgens drie handreikingen.

Ten eerste: het bewaren van gegevens zonder onderscheid te maken (de *'blanket approach'*) is onaanvaardbaar op het gebied van wetshandhaving. De gegevens die moeten worden bewaard dienen verband te houden met bedreigingen van de openbare veiligheid. Dat wil zeggen, bewaring moet zich beperken tot gegevens die betrekking hebben op een bepaalde periode, een bepaalde geografische zone, of bepaalde personen (punt 59). De bewaartermijn moet bepaald worden naargelang van het nut ervan, of naargelang van de betrokken persoon (punt 63), en moet zo kort mogelijk zijn (punt 64). Het idee onderscheid te maken ondermijnt het bestaanswezen van het instrument van ongerichte gegevensbewaring en impliceert een terugkeer naar meer gerichte technieken.

Ten tweede: de wet moet een bijzonder hoog niveau van bescherming en veiligheid voor de bewaarde data waarborgen (punt 67). Een onafhankelijke autoriteit moet toezicht houden op de bewaring. Om dat te garanderen moeten de betrokken gegevens op het grondgebied van de Unie worden bewaard (punt 68).

Ten derde: toegang tot en het latere gebruik van de gegevens moeten beperkt zijn tot wat 'strikt noodzakelijk' is en materiële en procedurele voorwaarden naleven. Toegang en gebruik door de bevoegde nationale autoriteiten moeten strikt gebonden zijn aan het doel, nauwkeurig afgebakende zware criminaliteit te voorkomen, op te sporen, of strafrechtelijk te vervolgen. Een verzoek tot toegang moet onderworpen zijn aan voorafgaande controle door een rechterlijke of onafhankelijke administratieve instantie, waarvan de beslissing garandeert dat toegang en gebruik van de gegevens binnen de wet blijft en die uitspraak doet op een gemotiveerd verzoek. Ten slotte moet gewaarborgd zijn dat slechts een beperkt aantal personen de bewaarde gegevens, na een specifiek verzoek daartoe, mag raadplegen en vervolgens gebruiken (punt 61 en 62).

#### Wereldwijd dataverkeer

Het Hof beseft dat data tegenwoordig de hele wereld rondgaan en worden opgeslagen in *cloud services* (punt 68). Het arrest kan worden opgevat als een verbod op de doorgifte van data door private partijen aan landen buiten de EU, aangezien dan niet gewaarborgd is dat een onafhankelijke autoriteit toezicht houdt op onrechtmatige raadpleging en onrechtmatig gebruik (punt 66 en 68), zoals wordt

voorgeschreven door art. 8(3) Handvest. Nochtans, de overwinning op verplichte gegevensbewaring zou grotendeels symbolisch kunnen blijken, aangezien verkeersgegevens een lang leven genieten in de private sector. Onder art. 6(1) van de e-Privacyrichtlijn mogen telecomproviders verkeersgegevens opslaan voor zolang nodig ten behoeve van de facturering, of indien de abonnee of de gebruiker toestemming heeft gegeven de gegevens te verwerken voor marketing doeleinden. Bijgevolg zullen deze gegevens vaak gewoon beschikbaar zijn, zelfs zonder verplichte gegevensbewaring.

#### Ter afsluiting

Met dit arrest brengt het Hof het Handvest in stelling tegen massale gegevensbewaring en het risico van misbruik en onrechtmatig gebruik van persoonsgegevens (zie punt 54). Het Hof is vastberaden recente antiterrorisme wetgeving, doordrongen van uitzonderingstoestanden en *securitisation*, te beteugelen en het ijvert hun inmening met grondrechten te minimaliseren. In samenhang met *Google Spain*<sup>11</sup> bevestigt de onderhavige zaak dat de publieke en de private sector in de Europese Unie beide aan een hoge standaard van privacy- en gegevensbescherming moeten voldoen. In Luxemburg en Straatsburg staan al procedures in de pijplijn, waarmee de implicaties van dit arrest voor andere Europese en nationale maatregelen zullen worden onderzocht.<sup>12</sup>

Als het Hof van Justitie de ingezette lijn volhoudt, dan markeert dit arrest een belangrijk moment in de constitutionalisering van de Unie, die het Europese integratieproject een breder perspectief geeft. Het arrest draagt bij aan de transformatie van de verhouding tussen het Hof van Justitie en de wetgever van de Unie, van wederkerige eerbied naar wederzijdse controle. De prejudiciële procedure, nu een manier om Europese integratie te bevorderen, wordt dan een manier om waarlijk constitutioneel toezicht te houden. De kerntaak van het Hof komt er dan uit te bestaan de eerbiediging voor de rechten van de mens te verzekeren en te voorzien in democratische *checks and balances*, daar waar instellingen van de Unie en nationale autoriteiten hierin falen.

Het is symbolisch dat het Hof voor het eerst 'strikt toezicht' toepast op het recht op privacy, hét recht van de mens in de informatiemaatschappij. Hoewel het onderhavige arrest een belangrijke stap markeert in de bescherming van grondrechten op Europees niveau, zal de tijd leren of het ook herinnerd zal worden als een van de zaken die van grote betekenis waren voor de Europese integratie.

11 HvJ EU13 mei 2014, zaak C-131/12, ECLI:EU:C:2014:317.

12 Zie bijvoorbeeld het Verzoek om een prejudiciële beslissing ingediend door de High Court of Ireland op 25 juli 2014 (*Schrems*), C-362/14, en de aanhangige

zaken bij het EHRM ingediend op 14 juli 2008, 35252/08 (*Centrum för rättvisa/Zweden*) en 4 september 2013, 58170/13 (*Big Brother Watch/Verenigd Koninkrijk*).