



Datum van inontvangstneming : 29/04/2025

Zaak C-214/25

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

19 maart 2025

Verwijzende rechter:

Giudice di pace di Roma (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

12 februari 2025

Verzoekende partij:

Your personal driver Soc. coop.

Verwerende partij:

Roma Capitale

Interveniërende partij:

Associazione imprenditori Mobilità Sostenibile (AIMS)

UFFICIO DEL GIUDICE DI PACE DI ROMA (vrederechter Rome, Italië)

4e CIVIELE KAMER

BESCHIKKING IN HET GEDING

TUSSEN

Your Personal Driver soc. coop.

VERZOEKENDE PARTIJ

EN

Roma Capitale

VERWERENDE PARTIJ

EN

Associazione Imprenditori Mobilità Sostenibile - AIMS

INTERVENIËRENDE PARTIJ

De Giudice di pace [OMISSIS],

- Bij beschikking van 15 juli 2024 heeft de verwijzende rechter het Hof krachtens artikel 267 VWEU verzocht om een prejudiciële beslissing over de in die beschikking geformuleerde vraag;
- De zaak is ingeschreven onder nummer C-534/24;
- Bij op 2 december 2024 neergelegde akte heeft de Associazione Imprenditori Mobilità Sostenibile - AIMS een interventie ad adiuvandum ingediend om zich aan te sluiten bij de toewijzing van het beroep;

[OMISSIS] [PROCEDURE]

- Bij beschikking van 12 december 2024 heeft het Hof met betrekking tot de voornoemde beschikking van de verwijzende rechter van 15 juli 2024 vastgesteld dat de rechter de feitelijke context van het aan de prejudiciële verwijzing ten grondslag liggende geding niet heeft gepreciseerd.
- Het Hof heeft het verzoek van de verwijzende rechter om een prejudiciële beslissing bijgevolg niet-ontvankelijk verklaard, en er daarbij aan herinnerd dat de verwijzende rechter de mogelijkheid behoudt om een nieuw verzoek om een prejudiciële beslissing in te dienen, en het Hof daarbij alle gegevens te verstrekken die het nodig heeft om een beslissing te geven.
- De verwijzende rechter is van oordeel dat een nieuw verzoek om een prejudiciële beslissing moet worden ingediend, en preciseert daartoe het volgende:

De procedure

- 1) Your Personal Driver soc. coop. is een vennootschap die zich bezighoudt met de verhuur van personenauto's met chauffeur.
- 2) Op 8 februari 2023, in Rome, heeft de lokale politie van Rome de bestuurder van de personenauto, die eigendom is van Your Personal Driver soc. coop., schending van artikel 85, lid 4, van de codice della strada (wegenverkeerswet) verweten omdat hij, hoewel hij de reservering voor verhuur van een personenauto met chauffeur had ontvangen, het in artikel 11, lid 4, van [wet] nr. 21/1992 bedoelde registratieblad niet had ingevuld. Bij datzelfde proces-verbaal heeft de lokale politie Your Personal Driver soc. coop. een geldboete opgelegd van 173,00 EUR, en als bijkomende sanctie het kenteken van de auto geschorst en het kentekenbewijs ingenomen voor een periode van 2 tot 8 maanden.

3) Bij verzoekschrift van 20 februari 2023 heeft Your Personal Driver soc. coop. deze sancties aangevochten voor de bevoegde rechter, de Giudice di pace di Roma, en daarbij verzocht om de sancties, na ze te hebben geschorst, nietig te verklaren.

Met het eerste middel heeft Your Personal Driver soc. coop. bij wijze van preliminair verweer de exceptie opgeworpen dat de opgelegde sancties onrechtmatig zijn omdat de bepalingen van artikel 11, lid 4, van [wet] nr. 21/1992 betreffende het invullen van het registratieblad, in strijd zijn met verordening (EU) 679/2016.

Toepasselijke bepalingen van nationaal recht

Artikel 11, lid 4, van [wet] nr. 21/1992, zoals gewijzigd bij decreto legislativo (wetsbesluit) nr. 135 van 29 december 2018, omgezet in wet nr. 12 van 12 februari 2019, luidt als volgt:

„Bij de dienst van verhuur met chauffeur is de bestuurder verplicht een registratieblad in elektronische vorm in te vullen en bij te houden, waarvan de kenmerken worden bepaald door het Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (ministerie van Infrastructuur en Vervoer) bij besluit dat in overleg met het Ministero dell'interno (ministerie van Binnenlandse Zaken) wordt vastgesteld. Het elektronisch registratieblad moet de volgende gegevens bevatten:

- a) kenteken van het voertuig;*
- b) naam van de chauffeur;*
- c) datum, plaats en kilometerstand bij vertrek en bij aankomst;*
- d) aanvangstijd van de dienst, bestemming en eindtijd van de dienst;*
- e) gegevens van de gebruiker van de dienst.*

Tot aan de vaststelling van het in dit lid bedoelde besluit wordt in plaats van het elektronisch registratieblad een papieren versie daarvan gebruikt, waarvan de in te vullen bladzijden doorlopend zijn genummerd en die dezelfde inhoud heeft als het registratieblad in elektronisch formaat, en waarvan het origineel gedurende ten minste 15 dagen aan boord van het voertuig wordt bewaard om aan de controleorganen te kunnen worden getoond, en een eensluidend afschrift in de stalling wordt gedeponneerd.”

Artikel 3, lid 1, van wet nr. 21/1992 bepaalt: *„De dienst van verhuur met chauffeur is gericht op specifieke gebruikers die op het hoofdkantoor of op de plaats van de stalling speciaal verzoeken om een prestatie van een bepaalde duur en/of een rit, ook met gebruikmaking van technologische instrumenten”.*

Het essentiële en kenmerkende aspect van personenvervoer door middel van verhuur van personenauto's met chauffeur is dus dat de dienst vooraf wordt gereserveerd.

Toepasselijke bepalingen van [Unierecht]

Artikel 5 – „Beginselen inzake verwerking van persoonsgegevens” – van verordening (EU) 679/2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (hierna: „verordening (EU) 679/2016” of „AVG”), bepaalt het volgende:

„1. Persoonsgegevens moeten: [...]

b) voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld en mogen vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt; de verdere verwerking met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden wordt overeenkomstig artikel 89, lid 1, niet als onverenigbaar met de oorspronkelijke doeleinden beschouwd (,doelbinding');

c) toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt (,minimale gegevensverwerking'); [...]

e) worden bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen niet langer te identificeren dan voor de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt noodzakelijk is; persoonsgegevens mogen voor langere perioden worden opgeslagen voor zover de persoonsgegevens louter met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden worden verwerkt overeenkomstig artikel 89, lid 1, mits de bij deze verordening vereiste passende technische en organisatorische maatregelen worden getroffen om de rechten en vrijheden van de betrokkene te beschermen (,opslagbeperking); [...].”

Volgens artikel 5, onder b), c) en e), van verordening (EU) 679/2016 is het verzamelen van persoonsgegevens dus uitsluitend toegestaan voor gerechtvaardigde doeleinden en met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel. Artikel 6, lid 1, eerste alinea, onder b), van verordening (EU) 679/2016 bepaalt daarnaast dat de verwerking van persoonsgegevens rechtmatig is indien zij „noodzakelijk [is] voor de uitvoering van een overeenkomst waarbij de betrokkene partij is, of om op verzoek van de betrokkene vóór de sluiting van een overeenkomst maatregelen te nemen”.

Motivering van de verwijzingsbeslissing

De hierboven weergegeven nationale bepalingen van artikel 11, lid 4, van [wet] nr. 21/1992 zijn in strijd met het hogere [Unie]recht, en in het bijzonder met het in artikel 5, lid 4, VEU bedoelde evenredigheidsbeginsel, met artikel 5, lid 1,

onder b), c) en e), en [artikel] 6, lid 1, eerste alinea, onder b), van verordening (EU) 679/2016.

- De verwijzende rechter wijst er namelijk op dat „*het evenredigheidsbeginsel, wat een algemeen beginsel van het Unierecht is [...] de lidstaten [verplicht] om middelen in te zetten waarmee het door het nationale recht nagestreefde doel wel doeltreffend kan worden bereikt, doch die niet verder gaan dan noodzakelijk is en die zo min mogelijk afbreuk doen aan de doelen en beginselen van de betrokken wetgeving van de Unie. De rechtspraak van het Hof preciseert dienaangaande dat wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, de minst beperkende maatregel moet worden gekozen, en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan de nagestreefde doelen (arresten van 13 november 1990, Fedesa e.a., C-331/88, EU:C:1990:391, punt 13, en 13 januari 2022, MONO, C-326/20, EU:C:2022:7, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak)*” (arrest van het Hof van 23 maart 2023, Dual Prod, C-412/21, EU:C:2023:234, punten 70-71).

In de rechtspraak [van de Unie] is tevens vastgesteld dat het evenredigheidsbeginsel ook van toepassing is op de nationale regeling betreffende de verhuur van personenauto's met chauffeur, en vereist dat de in de nationale regeling vervatte maatregelen „*niet buiten de grenzen tre[den] van wat geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de rechtmatige doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd, met dien verstande dat, wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan de nagestreefde doelstellingen (arrest van 20 maart 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak)*” (arrest van het Hof van 2 maart 2022, C-117/20, EU:C:2022:202, punt 48; zie in die zin arrest van 8 juni 2023, C-50/21, EU:C:2023:448, punt 64).

- In de onderhavige zaak is artikel 11, lid 4, van [wet] nr. 21/1992, voor zover daarin het elektronisch registratieblad is geregeld, duidelijk in strijd met de hierboven weergegeven [Unie]regeling, aangezien deze bepaling inbreuk maakt op het recht van personen dat gegevens over hun verplaatsingen, de plaatsen die zij bezoeken en op welke dagen en tijden, anoniem blijven.

In het bijzonder zijn de door de Italiaanse Staat vastgestelde maatregelen – die een grootschalige en gedetailleerde verwerking vereisen van persoonsgegevens betreffende personenvervoer met auto's (identificatie van de passagier en tracering van de ritten), die dus betrekking hebben op de uitoefening van het recht op vrijheid van verkeer zoals beschermd door artikel 45 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het recht op eerbiediging van het privéleven – volstrekt onevenredig aan het doel van de regeling, te weten het tegengaan van misbruik in de sector van de verhuur van voertuigen met chauffeur.

- De toezichthouder voor gegevensbescherming had op 16 mei 2019 reeds zijn bezorgdheid geuit over de problematische aspecten van de nieuwe regeling die de chauffeurs van een dienst van verhuur met chauffeur verplicht een elektronisch registratieblad in te vullen met gegevens waarmee elke klant zou kunnen worden getraceerd en geïdentificeerd. In het bijzonder heeft de toezichthouder opgemerkt dat de door de nationale regering gekozen oplossing, die zou leiden tot een grootschalige verwerking van persoonsgegevens die buiten de waarborgen van verordening (EU) 679/2016 valt, niet in verhouding staat tot het doel van de sectorale regeling, te weten het tegengaan van misbruik op het gebied van verhuur van voertuigen met chauffeur.

Bovendien vindt deze verplichting, die specifiek voor het betrokken soort diensten is opgelegd, geen steun in het Unierecht; aangezien bij vergelijkbare diensten (bijvoorbeeld vervoer per bus) slechts een zogeheten reisblad vereist is, waarin de passagiers niet specifiek hoeven te worden geïdentificeerd.

- Met betrekking tot artikel 6, lid 1, eerste alinea, onder b), van verordening (EU) 679/2016 heeft het Hof recentelijk met betrekking tot diensten van personenvervoer geoordeeld dat „de verwerking van persoonsgegevens, om als noodzakelijk voor de uitvoering van een overeenkomst in de zin van die bepaling te kunnen worden beschouwd, objectief onontbeerlijk [moet] zijn om een doel te bereiken dat integrerend deel uitmaakt van de aan de betrokkene te leveren contractuele prestatie. De verwerkingsverantwoordelijke moet dus kunnen aantonen in welk opzicht het hoofddoel van de overeenkomst zonder deze verwerking niet zou kunnen worden bereikt (arrest van 12 september 2024, HTB Neunte Immobilien Portfolio en Ökorenta Neue Energien Ökostabil IV, C-17/22 en C-18/22, EU:C:2024:738, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Het feit dat een dergelijke verwerking in de overeenkomst is vermeld of louter nuttig is voor de uitvoering ervan, is in dit verband op zich irrelevant. Voor de toepassing van de in artikel 6, lid 1, eerste alinea, onder b), AVG bedoelde rechtvaardiging is namelijk doorslaggevend dat de verwerking van persoonsgegevens door de verwerkingsverantwoordelijke essentieel is voor de correcte uitvoering van de tussen hem en de betrokkene gesloten overeenkomst en dat er dus geen bruikbare, minder ingrijpende alternatieven bestaan (arrest van 12 september 2024, HTB Neunte Immobilien Portfolio en Ökorenta Neue Energien Ökostabil IV, C-17/22 en C-18/22, EU:C:2024:738, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak). In dit verband moet de toepasselijkheid van artikel 6, lid 1, eerste alinea, onder b), AVG in de context van een overeenkomst die bestaat in verschillende diensten of verschillende afzonderlijke elementen van dezelfde dienst die onafhankelijk van elkaar kunnen worden uitgevoerd, voor elk van deze diensten afzonderlijk worden beoordeeld [arrest van 4 juli 2023, Meta Platforms e.a. (Algemene gebruiksvoorwaarden van een online sociaal netwerk), C-252/21, EU:C:2023:537, punt 100] (arrest van het Hof van 9 januari 2025, C-394/23, EU:C:2025:2, punten 33-35).

Prejudiciële vraag

In het licht van het voorgaande moet de vermelde regeling (artikel 11 van wet nr. 21 van 15 januari 1992, zoals gewijzigd bij wet nr. 12 van 11 februari 2019) in strijd worden geacht met de bepalingen van verordening (EU) 679/2016 omdat zij inbreuk maakt op het recht van personen dat gegevens over hun verplaatsingen, de plaatsen die zij bezoeken en op welke dagen en tijden, anoniem blijven, met het in artikel 5, lid 4, VEU neergelegde evenredigheidsbeginsel, en met artikel 5, lid 1, onder b), c) en e), en artikel 6, lid 1, eerste alinea, onder b) van verordening (EU) 679/2016.

Om deze redenen is de Giudice di pace di Roma van oordeel dat krachtens artikel 267, tweede alinea, VWEU aan het Hof de volgende prejudiciële vraag moet worden voorgelegd:

Moet het Unierecht, en met name artikel 5, [lid 4], VEU, alsmede artikel 5, lid 1, onder b), c) en e), en artikel 6 van verordening (EU) 679/2016, aldus worden uitgelegd dat het zich (niet) verzet tegen een regeling inzake de verzameling en verwerking van passagiersgegevens als is vervat in artikel 11 van wet nr. 21 van 15 januari 1992, zoals gewijzigd bij wet nr. 12 van 11 februari 2019?

[OMISSIS] **[PROCEDURE]**

Rome, 12 februari 2025

[OMISSIS]