


# JBP 2015/77

 **JBP 2015/77, HvJ EU, 16-04-2015, ECLI:EU:C:2015:238, C 446/12, C 447/12, C 448/12, C 449/12, (annotatie)**

## INHOUDSINDICATIE

Biometrische gegevens, Paspoorten

## GA DIRECT NAAR

[Samenvatting](#)  
[Uitspraak](#)  
[Beslissing/besluit](#)  
[Noot](#)

## GEGEVENS

|                        |  |
|------------------------|--|
| <b>Instantie</b>       | Hof van Justitie EU  |
| <b>Datum uitspraak</b> | 16-04-2015   |
| <b>Publicatie</b>      | JBP 2015/77 (Sdu Jurisprudentie Bescherming Persoonsgegevens), aflevering 4, 2015  |
| <b>Annotator</b>       | Mrs. J.A.N. Baas en D.M. Mulder  |
| <b>ECLI</b>            | ECLI:EU:C:2015:238   |
| <b>Zaaknummer</b>      | C 446/12, C 447/12, C 448/12, C 449/12   |
| <b>Rechtsgebied</b>    |  |
| <b>Rechters</b>        | Bay Larsen<br>Jürimäe<br>Malenovský<br>Safjan<br>Prechal   |
| <b>Partijen</b>        | W. P. Willems (C 446/12)<br>tegen<br>Burgemeester van Nuth,<br>H. J. Kooistra (C 447/12)<br>tegen<br>Burgemeester van Skarsterlân,<br>M. Roest (C 448/12)<br>tegen<br>Burgemeester van Amsterdam,<br>L. J. A. van Luijk (C 449/12)<br>tegen<br>Burgemeester van Den Haag |
| <b>Regelgeving</b>     | Richtlijn 95/46/EG - 6<br>Richtlijn 95/46/EG - 7<br>Verordening 2004/38/EG - 5<br>Verordening 2252/2004/EG - 1<br>Verordening 2252/2004/EG - 4 lid 3<br>Paspoortwet - 2<br>Paspoortwet - 3<br>Paspoortwet - 65   |

## SAMENVATTING

Verzoekers hebben in Nederland een paspoort- of identiteitskaart aangevraagd. Deze aanvragen zijn niet in behandeling genomen daar belanghebbenden weigerden hun vingerafdrukken (en een gelaatsfoto) te verstrekken met als argument dat de invoer en de bewaring van deze gegevens een grove inbreuk op hun lichamelijke integriteit en een beperking van hun recht op bescherming van hun privéleven vormen. De gegevens worden namelijk niet enkel bewaard in het opslagmedium op het paspoort of de Nederlandse identiteitskaart, maar ook in een decentraal register. Over deze kwestie zijn door de Nederlandse rechter enkele prejudiciële vragen gesteld.

In de eerste prejudiciële vraag oordeelt het Hof dat verordening nr. 2252/2004, met daarin de verplichting tot het bewaren van biometrische gegevens, naast paspoorten en reisdocumenten, niet van toepassing is op (de aanvraag van) identiteitskaarten. De tweede vraag is of lidstaten op grond van artikel 4, lid 3 van verordening nr. 2252/2004 dienen te waarborgen dat de op grond van deze verordening verzamelde en opgeslagen biometrische gegevens niet voor andere doeleinden zullen worden verzameld, verwerkt en gebruikt dan voor de afgifte van het paspoort of het reisdocument. Het Hof oordeelt dat de verordening alleen betrekking heeft op het verzamelen en opslaan van biometrische gegevens in het reisdocument. Met betrekking tot het “gebruik” van die gegevens is in voormelde bepaling vastgelegd dat voor de toepassing van de verordening de betrokken gegevens alleen mogen worden gebruikt voor het verifiëren van de authenticiteit van het paspoort of de identiteit van de houder wanneer het overleggen van het paspoort of het reisdocument wettelijk vereist is. Ieder andere vorm van gebruik en opslag valt niet onder de verordening. In de considerans wordt verklaard dat de verordening ander gebruik of andere opslag van deze gegevens overeenkomstig de nationale wetgeving van de lidstaten onverlet laat, en dat zij niet voorziet in een rechtsgrondslag voor het opzetten of bijhouden van gegevensbanken voor de opslag van deze gegevens in de lidstaten, omdat dit aspect onder de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten valt. Omdat de kwestie niet onder de verordening valt, hoeven lidstaten dus niet wettelijk te waarborgen dat de biometrische gegevens door die staat niet zullen worden gebruikt en opgeslagen voor andere doeleinden dan die bedoeld in artikel 4, lid 3, van die verordening.

De voorgaande overwegingen lopen niet vooruit op een eventuele toetsing door de nationale gerechten van alle nationale maatregelen in verband met het gebruik en de opslag van biometrische gegevens aan hun nationale recht en aan het EVRM.

## UITSpraak

### Arrest

1. De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van de artikelen 1, lid 3, en 4, lid 3, van verordening (EG) nr. 2252/2004 van de Raad van 13 december 2004 betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten (PB L 385, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 444/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 6 mei 2009 (PB L 142, blz. 1, met rectificatie in PB L 188, blz. 127; hierna: “verordening nr. 2252/2004”).

2. Die verzoeken zijn ingediend in het kader van geschillen tussen W. P. Willems, H. J. Kooistra, M. Roest en L. J. A. van Luijk en respectievelijk de Burgemeester van Nuth, de Burgemeester van Skarsterlân, de Burgemeester van Amsterdam en de Burgemeester van Den Haag (hierna: “burgemeesters”), over de weigering van deze laatsten, verzoekers een paspoort (C 446/12, C 448/12 en C 449/12) en een identiteitskaart (C 447/12) af te geven indien niet tegelijkertijd hun biometrische gegevens werden opgenomen.

### Toepasselijke bepalingen

#### *Recht van de Unie*

3. Volgens artikel 6, lid 1, onder b), eerste volzin, van 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 betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB L 281, blz. 31), dienen de lidstaten te bepalen dat persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden moeten worden verkregen en vervolgens niet worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden. Overeenkomstig lid 1, onder c), van voormeld artikel moeten die gegevens toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig zijn, uitgaande van de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of waarvoor zij vervolgens worden verwerkt.

4. Ingevolge artikel 7, onder c), e) en f), van deze richtlijn mag de verwerking van persoonsgegevens slechts geschieden indien zij noodzakelijk is “om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de voor de verwerking verantwoordelijke onderworpen is”, “voor de vervulling van een taak van algemeen belang of die deel uitmaakt van de uitoefening van het openbaar gezag die aan de voor de verwerking verantwoordelijke of de derde aan wie de gegevens worden verstrekt, is opgedragen”, of “voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de voor de verwerking verantwoordelijke of van de derde(n) aan wie de gegevens worden verstrekt, mits het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene die aanspraak maakt op bescherming uit hoofde van artikel 1, lid 1, van deze richtlijn, niet prevaleren”.

5. Artikel 4, lid 1, van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB L 158, blz. 77), bevat de volgende bepaling:

“Onverminderd het bepaalde met betrekking tot reisdocumenten bij nationale grenscontroles, heeft de burger van de Unie die voorzien is van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort, alsmede familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die voorzien zijn van een geldig paspoort, het recht het grondgebied van een lidstaat te verlaten om zich naar een andere lidstaat te begeven.”

6. In artikel 5, lid 1, van deze richtlijn is bepaald:

“Onverminderd het bepaalde met betrekking tot reisdocumenten bij nationale grenscontroles, laten de lidstaten de burger van de Unie die voorzien is van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort, alsmede familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die voorzien zijn van een geldig paspoort, hun grondgebied binnenkomen.”

7. Artikel 1, leden 2 en 3, van verordening nr. 2252/2004 bepaalt het volgende:

“2. Voor deze paspoorten en reisdocumenten wordt een opslagmedium gebruikt dat een gezichtsopname bevat. De lidstaten nemen ook vingerafdrukken in een interoperabel formaat op. De gegevens worden beveiligd en het opslagmedium heeft voldoende capaciteit en is voldoende geschikt om de integriteit, de authenticiteit en de vertrouwelijkheid van de gegevens te garanderen.

[...]

3. Deze verordening is van toepassing op door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten. Zij is niet van toepassing op door de lidstaten aan hun onderdanen afgegeven identiteitskaarten of op tijdelijke paspoorten en reisdocumenten die een geldigheidsduur van 12 maanden of minder hebben.”

8. Artikel 4, lid 3, eerste alinea, van die verordening luidt als volgt:

“Biometrische gegevens worden verzameld en opgeslagen in het opslagmedium voor paspoorten en reisdocumenten, met het oog op de afgifte van zulke documenten. Voor de toepassing van deze verordening mogen de biometrische kenmerken in paspoorten en reisdocumenten alleen worden gebruikt voor het verifiëren van:

a) de authenticiteit van het paspoort of reisdocument;

b) de identiteit van de houder door middel van direct beschikbare vergelijkbare kenmerken wanneer het overleggen van een paspoort of reisdocument wettelijk vereist is.”

9. Punt 5 van de considerans van verordening nr. 444/2009, waarbij verordening nr. 2252/2004 is gewijzigd, luidt als volgt:

“Overeenkomstig verordening [nr. 2252/2004] moeten biometrische gegevens worden verzameld en opgeslagen in het opslagmedium voor paspoorten en reisdocumenten, met het oog op de afgifte van zulke documenten. Deze regeling laat ander gebruik of andere opslag van deze gegevens overeenkomstig de nationale wetgeving van de lidstaten onverlet. Verordening [nr. 2252/2004] voorziet niet in een rechtsgrondslag voor het opzetten of bijhouden van gegevensbanken voor de opslag van deze gegevens in de lidstaten; dat is een louter nationale aangelegenheid.”

## ***Nederlands recht***

10. Ingevolge artikel 2, lid 1, aanhef en onder a), van de Rijkswet van 26 september 1991 houdende het stellen van regelen betreffende de verstrekking van reisdocumenten (Stb. 1991, 498; hierna: “Paspoortwet”) is een van de reisdocumenten van het Koninkrijk der Nederlanden het nationaal paspoort.

11. Artikel 2, lid 2, van deze wet bepaalt dat de Nederlandse identiteitskaart reisdocument is voor het Europese deel van Nederland, geldig voor de landen die partij zijn bij de op 13 december 1957 te Parijs tot stand gekomen Europese Overeenkomst nopens het verkeer van personen tussen de lidstaten van de Raad van Europa.

12. Artikel 3, lid 3, van de Paspoortwet, in de ten tijde van de feiten in de hoofdgedingen geldende versie, bepaalde dat een reisdocument voorzien was van de gezichtsopname, twee vingerafdrukken en de handtekening van de houder. Volgens artikel 3, lid 8, van deze wet houden de tot uitreiking bevoegde autoriteiten een administratie bij met betrekking tot uitgereikte reisdocumenten.

13. Artikel 65, leden 1 en 2, van de Paspoortwet, in de versie die gold ten tijde van de feiten in de hoofdgedingen, bepaalde:

“1. De autoriteit die het reisdocument verstrekt, bewaart in de administratie, bedoeld in artikel 3, achtste lid, tweede volzin:

a. de in artikel 3, derde lid, bedoelde vingerafdrukken;

b. twee andere, door Onze Minister aan te wijzen vingerafdrukken van de aanvrager van een reisdocument.

2. De in het eerste lid bedoelde gegevens worden uitsluitend verstrekt aan autoriteiten, instellingen en personen die belast zijn met de uitvoering van deze wet, voor zover zij de gegevens nodig hebben voor die uitvoering.”

14. De Paspoortwet bevat ook de artikelen 4a en 4b, maar deze waren ten tijde van de feiten in de hoofdgedingen niet in werking getreden. Daartoe is een koninklijk besluit vereist. Artikel 4a van deze wet bepaalde dat een minister een centrale reisdocumentenadministratie zou voeren waarin gegevens werden bijgehouden met betrekking tot reisdocumenten. In deze centrale administratie moesten worden vermeld de in artikel 3 van de Paspoortwet bedoelde gegevens en twee andere vingerafdrukken van de aanvrager van een reisdocument dan die in het reisdocument opgenomen in overeenstemming met artikel 3, derde lid, van de wet. In artikel 4b van de Paspoortwet was bepaald onder welke voorwaarden de in de centrale reisdocumentenadministratie opgenomen gegevens aan bevoegde

autoriteiten, instellingen en personen beschikbaar konden worden gesteld onder meer met het oog op de identificatie van slachtoffers van rampen en ongevallen, de opsporing en vervolging van strafbare feiten, en het verrichten van onderzoek naar handelingen die een bedreiging vormen voor de veiligheid van de staat.

15. De artikelen 3, 4a, 4b en 65 van de Paspoortwet zijn met ingang van 20 januari 2014 gewijzigd. Op grond van het bij deze wetwijziging ingevoegde artikel 3, lid 9, van deze wet worden vingerafdrukken slechts bewaard voor de duur van het aanvraag- en uitgifteproces voor het paspoort, anders gezegd, tot het moment dat het paspoort aan de houder wordt uitgereikt. Nadat het nieuwe paspoort is uitgereikt, worden de vingerafdrukken gewist. De artikelen 4a en 4b van de wet zijn zodanig aangepast dat zij niet langer voorzien in de centrale opslag en de verstrekking aan derden van afgenomen vingerafdrukken. Artikel 65, leden 1 en 2, van de Paspoortwet is komen te vervallen en vervangen door voormeld artikel 3, lid 9.

## Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

16. Willems, Roest en Van Luijk hebben, ieder voor zich, een paspoortaanvraag ingediend. De respectieve bevoegde burgemeesters hebben de aanvragen niet in behandeling genomen daar belanghebbenden weigerden hun vingerafdrukken te laten opnemen. Kooistra heeft een aanvraag voor een Nederlandse identiteitskaart ingediend, die eveneens niet in behandeling is genomen op grond dat belanghebbende weigerde, vingerafdrukken en een gelaatsfoto te verstrekken.

17. Verzoekers in de hoofdgedingen hebben geweigerd die biometrische gegevens te verstrekken met als argument dat de invoer en de bewaring van deze gegevens een grove inbreuk op hun lichamelijke integriteit en een beperking van hun recht op bescherming van hun privéleven vormen.

18. Volgens verzoekers in de hoofdgedingen vloeit die inbreuk inzonderheid voort uit het feit dat die gegevens op drie verschillende dragers worden opgeslagen. Zij worden immers niet enkel bewaard in het opslagmedium op het paspoort of de Nederlandse identiteitskaart, maar ook in een decentraal register. Bovendien nemen de veiligheidsrisico's in verband met die gegevens nog verder toe doordat de Paspoortwet erin voorziet dat de gemeentelijke decentrale registers op termijn aaneengeschakeld zullen worden tot een centraal register.

19. Bovendien ontbreken bepalingen die duidelijk vermelden welke personen toegang tot de biometrische gegevens zullen hebben, zodat belanghebbenden de controle over hun gegevens zullen verliezen.

20. Ook merken verzoekers in de hoofdgedingen op dat de autoriteiten de biometrische gegevens in de toekomst zouden kunnen gebruiken voor andere doeleinden dan waarvoor zij zijn verstrekt. Zo zou de opslag van die gegevens in een gegevensbank kunnen worden gebruikt voor gerechtelijke doeleinden en door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Uit verordening nr. 2252/2004 volgt echter dat voor de toepassing van deze verordening de biometrische kenmerken in paspoorten en reisdocumenten alleen mogen worden gebruikt voor het verifiëren van de authenticiteit van het document en de identiteit van de houder. Een dergelijk ander gebruik druist bovendien in tegen de grondrechten.

21. Nadat hun respectieve beroepen tegen de weigeringen van de burgemeesters in eerste aanleg waren verworpen hebben verzoekers in de hoofdgedingen hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechterlijke instantie.

22. Deze laatste stelt allereerst de vraag aan de orde of, in zaak C 447/12, de Nederlandse identiteitskaart onder het toepassingsgebied van verordening nr. 2252/2004 valt. In dit verband merkt de verwijzende rechterlijke instantie op dat volgens het recht van de Unie op het gebied van het vrije verkeer van personen een identiteitskaart tevens een reisdocument binnen de Europese Unie is. Bovendien kan met deze kaart worden gereisd buiten de Unie, naar kandidaat-landen voor toetreding tot de Unie. Voor het overige is het niet uitgesloten dat artikel 1, lid 3, van voormelde verordening zo kan worden gelezen dat het begrip "identiteitskaart" in de zin van die bepaling moet worden gezien in samenhang met de zinsnede "die een geldigheidsduur van 12 maanden of minder hebben" in de zin van genoemde bepaling. De Nederlandse identiteitskaart heeft een geldigheidsduur van vijf jaar.

23. Vervolgens merkt de verwijzende rechterlijke instantie op dat het resultaat van de procedures in de hoofdgedingen zal afhangen van de gegrondheid van het door verzoekers in de hoofdgedingen aangevoerde argument dat niet duidelijk is voor welke doeleinden de ten behoeve van de afgifte van een paspoort of reisdocument verzamelde gegevens in de toekomst mogelijk zullen worden gebruikt.

24. Tot slot vraagt deze rechterlijke instantie zich af of uit verordening nr. 2252/2004 volgt dat wettelijk, dat wil zeggen door middel van een algemeen verbindend voorschrift, dient te worden gewaarborgd dat de op grond van deze verordening verzamelde en opgeslagen biometrische gegevens niet worden gebruikt voor andere doeleinden dan voor de in deze verordening opgesomde.

25. In die omstandigheden heeft de Raad van State besloten, de behandeling van de zaken te schorsen en het Hof twee prejudiciële vragen in de zaken C 446/12, C 448/12 en C 449/12 en drie vragen in zaak C 447/12 te stellen.

26. De eerste vraag in de zaken C 446/12, C 448/12 en C 449/12 en de tweede vraag in zaak C 447/12 hadden betrekking op de geldigheid van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2252/2004. Zij stemden overeen met de prejudiciële vraag die heeft geleid tot het arrest Schwarz (C 291/12, EU:C:2013:670).

27. Naar aanleiding van de uitspraak van dat arrest heeft de verwijzende rechter de in het vorige punt bedoelde prejudiciële vragen ingetrokken.

28. Daarentegen heeft de Raad van State gehandhaafd de eerste prejudiciële vraag in zaak C 447/12, die luidt als volgt:

“Moet artikel 1, derde lid, van verordening [nr. 2252/2004] aldus worden begrepen dat de verordening niet van toepassing is op door de lidstaten aan hun onderdanen afgegeven identiteitskaarten, zoals de NIK [Nederlandse identiteitskaart], ongeacht hun geldigheidsduur en ongeacht de mogelijkheden om deze als reisdocument te gebruiken?”

29. Evenzo heeft de Raad van State gehandhaafd de tweede vraag in de zaken C 446/12, C 448/12 en C 449/12 en de derde vraag in zaak C 447/12, die identiek zijn en zijn geformuleerd als volgt:

“[M]oet artikel 4, derde lid, van [verordening nr. 2252/2004], in het licht van de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 8, tweede lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en artikel 7, aanhef en onder f, van [richtlijn 95/46] gelezen in verbinding met artikel 6, eerste lid, aanhef en onder b, van die richtlijn zo worden uitgelegd dat ter uitvoering van deze verordening door de lidstaten wettelijk dient te worden gewaarborgd dat de op grond van deze verordening verzamelde en opgeslagen biometrische gegevens niet voor andere doeleinden mogen worden verzameld, verwerkt en gebruikt dan voor de afgifte van het document?”

## **Beantwoording van de prejudiciële vragen**

### ***Eerste vraag in zaak C 447/12***

30. Met haar vraag wenst de verwijzende rechterlijke instantie in hoofdzaak te vernemen of artikel 1, lid 3, van verordening nr. 2252/2004 aldus moet worden uitgelegd dat deze verordening niet van toepassing is op door een lidstaat aan zijn onderdanen afgegeven identiteitskaarten, zoals de Nederlandse identiteitskaarten, ongeacht zowel de geldigheidsduur ervan als de mogelijkheid ze te gebruiken bij reizen buiten die staat.

31. Volgens artikel 1, lid 3, tweede volzin, van verordening nr. 2252/2004 is deze laatste niet van toepassing op door de lidstaten aan hun onderdanen afgegeven identiteitskaarten of op tijdelijke paspoorten en reisdocumenten die een geldigheidsduur van twaalf maanden of minder hebben.

32. Om te beginnen moet worden onderzocht of het toepassingsgebied van verordening nr. 2252/2004 varieert afhankelijk van de geldigheidsduur van een identiteitskaart.

33. Uit artikel 1, lid 3, tweede volzin, van deze verordening volgt dat deze bepaling het toepassingsgebied van de verordening beperkt door twee categorieën documenten daarvan uit te sluiten. Aangezien die twee categorieën documenten in de tekst verbonden zijn door het voegwoord “of”, moet worden geconcludeerd dat het hier om gescheiden begrippen gaat.

34. Deze conclusie vindt steun in het feit dat in meerdere taalversies van artikel 1, lid 3, tweede volzin, van verordening nr. 2252/2004, waaronder de Engelse taalversie (“temporary passports and travel documents having a validity of 12 months or less”), de Duitse (“vorläufige Pässe und Reisedokumente mit einer Gültigkeitsdauer von zwölf Monaten oder weniger”) en de Nederlandse (“tijdelijke paspoorten en reisdocumenten die een geldigheidsduur van 12 maanden of minder hebben”), de termen “tijdelijke” en “die een geldigheidsduur van twaalf maanden of minder hebben” voor een van de in het voorgaande punt vermelde categorieën documenten, namelijk door de lidstaten afgegeven identiteitskaarten, niet gelden.

35. In die omstandigheden moet worden geconstateerd dat de termen “tijdelijke” en “die een geldigheidsduur van twaalf maanden of minder hebben” geen betrekking hebben op door de lidstaten aan hun onderdanen afgegeven identiteitskaarten.

36. Hieruit volgt dat volgens de bewoordingen van artikel 1, lid 3, van verordening nr. 2252/2004 deze laatste niet van toepassing is op door de lidstaten aan hun onderdanen afgegeven identiteitskaarten, of deze nu tijdelijk zijn of niet en ongeacht de geldigheidsduur.

37. Deze conclusie vindt overigens steun in de voorbereidende werkzaamheden voor verordening nr. 2252/2004. Uit artikel 1, lid 3, van de ontwerpverordening van de Raad betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten (document van de Raad nr. 11489/04 van 26 juli 2004) volgt immers dat deze verordening van toepassing zou moeten zijn op “paspoorten en reisdocumenten met een geldigheidsduur van ten minste 12 maanden. Deze is niet van toepassing op door de lidstaten aan hun onderdanen afgegeven identiteitskaarten.”

38. In de tweede plaats moet worden onderzocht of de omstandigheid dat een identiteitskaart, zoals de Nederlandse identiteitskaart, kan worden gebruikt bij reizen binnen de Unie en naar sommige derde landen, kan meebrengen dat zij onder het toepassingsgebied van verordening nr. 2252/2004 valt.

39. Dienaangaande moet worden opgemerkt dat een identiteitskaart, zoals de Nederlandse identiteitskaart, door de houder kan worden gebruikt om zich te identificeren tegenover derde staten die met de betrokken lidstaat bilaterale akkoorden hebben gesloten en, overeenkomstig de artikelen 4 en 5 van richtlijn 2004/38, om tussen meerdere lidstaten te reizen.

40. Niettemin volgt uit de bewoordingen van artikel 1, lid 3, tweede volzin, van verordening nr. 2252/2004, uitgelegd rekening houdend met de overwegingen in de punten 32 tot en met 37 van het onderhavige arrest, dat de wetgever van de Unie uitdrukkelijk heeft besloten, door de lidstaten aan hun onderdanen afgegeven identiteitskaarten van het toepassingsgebied van deze verordening uit te sluiten.

41. Bijgevolg kan de omstandigheid dat een identiteitskaart, zoals de Nederlandse identiteitskaart, kan worden gebruikt bij reizen binnen de Unie en naar sommige derde landen, niet meebrengen dat zij onder het toepassingsgebied van verordening nr. 2252/2004 valt.

42. Gelet op het voorgaande moet op de gestelde vraag worden geantwoord dat artikel 1, lid 3, van verordening nr. 2252/2004 aldus moet worden uitgelegd dat deze verordening niet van toepassing is op door een lidstaat aan zijn onderdanen afgegeven identiteitskaarten, zoals de Nederlandse identiteitskaarten, ongeacht zowel de geldigheidsduur ervan als de mogelijkheid ze te gebruiken bij reizen buiten die staat.

## ***De tweede vraag in de zaken C 446/12, C 448/12 en C 449/12, en de derde vraag in zaak C 447/12***

43. Met zijn vragen, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechterlijke instantie in hoofdzaak te vernemen of artikel 4, lid 3, van verordening nr. 2252/2004, gelezen in samenhang met de artikelen 6 en 7 van richtlijn 95/46 en met de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: "Handvest"), aldus moet worden uitgelegd dat de lidstaten op grond van deze bepaling dienen te waarborgen dat de op grond van deze verordening verzamelde en opgeslagen biometrische gegevens niet voor andere doeleinden zullen worden verzameld, verwerkt en gebruikt dan voor de afgifte van het paspoort of het reisdocument.

44. Gelet op het antwoord op de eerste vraag in zaak C 447/12 hoeven de aldus gestelde vragen enkel nog te worden beantwoord in verband met de zaken C 446/12, C 448/12 en C 449/12.

45. Ingevolge artikel 4, lid 3, van verordening nr. 2252/2004 dienen, met het oog op de afgifte van een paspoort of een reisdocument, de biometrische gegevens te worden "verzameld" en "opgeslagen" in het opslagmedium dat deze documenten bevatten. Met betrekking tot het "gebruik" van die gegevens is in voormelde bepaling vastgelegd dat voor de toepassing van de verordening de betrokken gegevens alleen mogen worden gebruikt voor het verifiëren van de authenticiteit van het paspoort of de identiteit van de houder wanneer het overleggen van het paspoort of het reisdocument wettelijk vereist is.

46. Het Hof heeft in het arrest Schwarz (C 291/12, EU:C:2013:670) reeds geoordeeld dat het gebruik en de opslag van biometrische gegevens voor de in artikel 4, lid 3, van voormelde verordening vermelde doeleinden stroken met de vereisten van de artikelen 7 en 8 van het Handvest.

47. Ieder ander gebruik en iedere andere opslag vallen blijkens artikel 4, lid 3, van verordening nr. 2252/2004 – dat enkel het gebruik van genoemde gegevens "voor de toepassing van deze verordening" betreft – gelezen in samenhang met punt 5 van de considerans van verordening nr. 444/2009, die verordening nr. 2252/2004 heeft gewijzigd, niet onder deze laatste verordening. In voormeld punt van de considerans wordt verklaard dat verordening nr. 2252/2004 ander gebruik of andere opslag van deze gegevens overeenkomstig de nationale wetgeving van de lidstaten onverlet laat, en dat zij niet voorziet in een rechtsgrondslag voor het opzetten of bijhouden van gegevensbanken voor de opslag van deze gegevens in de lidstaten, omdat dit aspect onder de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten valt.

48. Hieruit volgt onder meer dat verordening nr. 2252/2004 een lidstaat niet verplicht, wettelijk te waarborgen dat de biometrische gegevens door die staat niet zullen worden gebruikt en opgeslagen voor andere doeleinden dan die bedoeld in artikel 4, lid 3, van die verordening (zie in die zin arrest Schwarz, C 291/12, EU:C:2013:670, punt 61).

49. Aangaande vervolgens de artikelen 7 en 8 van het Handvest volgt uit de rechtspraak van het Hof dat de door het Handvest gewaarborgde grondrechten moeten worden geëerbiedigd wanneer een nationale regeling binnen het toepassingsgebied van het Unierecht valt. Met andere woorden, wanneer het Unierecht toepasselijk is, impliceert dit dat de door het Handvest gewaarborgde grondrechten toepassing vinden (arresten Åkerberg Fransson, C 617/10, EU:C:2013:105, punten 20 en 22, en Texdata Software, C 418/11, EU:C:2013:588, punten 71-73).

50. Aangezien in casu verordening nr. 2252/2004 niet van toepassing is, hoeft niet te worden nagegaan of de opslag en het gebruik van biometrische gegevens voor andere doeleinden dan die bedoeld in artikel 4, lid 3, van die verordening met genoemde artikelen van het Handvest stroken.

51. De voorgaande overwegingen lopen niet vooruit op een eventuele toetsing door de nationale gerechten van alle nationale maatregelen in verband met het gebruik en de opslag van biometrische gegevens aan hun nationale recht en, in voorkomend geval, aan het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (zie in die zin arrest Schwarz, C 291/12, EU:C:2013:670, punt 62).

52. Wat tot slot de artikelen 6 en 7 van richtlijn 95/46 betreft moet worden opgemerkt dat de verwijzende rechterlijke instantie met haar prejudiciële vragen verzoekt om uitlegging van verordening nr. 2252/2004, en enkel van die verordening. Aangezien uit de voorgaande overwegingen blijkt dat die verordening in casu niet van toepassing is, hoeft niet afzonderlijk te worden nagegaan of genoemde artikelen het nationale rechtskader in verband met de opslag en het gebruik van biometrische gegevens buiten het toepassingsgebied van verordening nr. 2252/2004 beïnvloeden.

53. Op de gestelde vragen moet dan ook worden geantwoord dat artikel 4, lid 3, van verordening nr. 2252/2004 aldus moet worden uitgelegd dat de lidstaten op grond van deze bepaling niet wettelijk hoeven te waarborgen dat de op grond van deze verordening verzamelde en opgeslagen biometrische gegevens niet voor andere doeleinden zullen worden verzameld, verwerkt en gebruikt dan voor de afgifte van het paspoort of het reisdocument, daar dat aspect niet onder het toepassingsgebied van die verordening valt.

## Kosten

54. Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

## Het Hof (Vierde kamer) verklaart voor recht:

1) Artikel 1, lid 3, van verordening (EG) nr. 2252/2004 van de Raad van 13 december 2004 betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 444/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 6 mei 2009, moet aldus worden uitgelegd dat deze verordening niet van toepassing is op door een lidstaat aan zijn onderdanen afgegeven identiteitskaarten, zoals de Nederlandse identiteitskaarten, ongeacht zowel de geldigheidsduur ervan als de mogelijkheid ze te gebruiken bij reizen buiten die staat.

2) Artikel 4, lid 3, van verordening nr. 2252/2004, zoals gewijzigd bij verordening nr. 444/2009, moet aldus worden uitgelegd dat de lidstaten op grond van deze bepaling niet wettelijk hoeven te waarborgen dat de op grond van deze verordening verzamelde en opgeslagen biometrische gegevens niet voor andere doeleinden zullen worden verzameld, verwerkt en gebruikt dan voor de afgifte van het paspoort of het reisdocument, daar dat aspect niet onder het toepassingsgebied van die verordening valt.

### NOOT

Volgens de Paspoortwet dienden sinds 28 juni 2009 paspoorten en identiteitskaarten te worden voorzien van een gezichtsopname en twee vingerafdrukken, opgeslagen op een gegevensdrager. Artikel 65 lid 1 van de Paspoortwet bepaalde voorts dat de autoriteit die het reisdocument verstrekt ook de vingerafdrukken in haar administratie diende te bewaren. De gegevens in dit “decentrale” register konden worden geraadpleegd met het oog op de uitvoering van de Paspoortwet. Daarnaast was voorzien in toekomstige opslag in een centraal register, dat geraadpleegd zou kunnen worden voor diverse doeleinden zoals vastgelegd in een nieuw in te voeren artikel 4b Paspoortwet.

Een aantal burgers (de heren Willems en Kooistra en mevrouw Roest en mevrouw Van Luijk) wilde zich hiertegen verzetten. Willems, Roest en Van Luijk hebben geweigerd om in het kader van aanvragen van paspoorten vingerafdrukken af te staan; Kooistra weigerde bij de aanvraag van een identiteitskaart om zowel haar vingerafdrukken als een gelaatsfoto te verstrekken. Vervolgens zijn bezwaar- en beroepsprocedures gevoerd tegen de hieruit voortvloeiende afwijzingen van de aanvragen door diverse burgemeesters.

Verordening (EG) nr. 2252/2004 (hierna: “de Verordening”) bevat minimumeisen ten aanzien van veiligheidskenmerken en biometrische gegevens waaraan paspoorten en reisdocumenten van lidstaten van de Europese Unie moeten voldoen. Eén van die eisen is dat paspoorten en reisdocumenten een opslagmedium moeten bevatten met daarop een gezichtsopname en twee vingerafdrukken van de houder van het paspoort. Ingevolge artikel 1 lid 3 is de Verordening ‘ van toepassing op door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten. Zij is niet van toepassing op door de lidstaten aan hun onderdanen afgegeven identiteitskaarten of op tijdelijke paspoorten en reisdocumenten die een geldigheidsduur van 12 maanden of minder hebben.’

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft daarom in de diverse zaken, samengevat, de volgende vragen gesteld aan het Hof van Justitie: (1) is de Verordening geldig in het licht van de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: “het Handvest”) en artikel 8 van het Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, (2) is de Verordening, indien geldig, van toepassing op door lidstaten afgegeven identiteitskaarten zoals de Nederlandse en (3) dienen lidstaten op grond van artikel 4 lid 3 van de Verordening, mede in het licht van de aangehaalde artikelen uit het Handvest en de artikelen 6 lid 1, aanhef en onder b en 7, aanhef en onder f van Richtlijn 95/46/EG, te waarborgen dat de verzamelde biometrische gegevens niet voor een ander doeleinde zullen worden gebruikt dan voor het verstrekken van een paspoort of ander reisdocument.

De eerste vraag is ingetrokken nadat het Hof in de zaak *Schwarz* (HvJ EU 17 oktober 2013, C-291/12) reeds was ingegaan op de geldigheid van de Verordening. Volgens het Hof wordt de uit artikel 1 lid 2 van de Verordening voortvloeiende aantasting op het grondrecht tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer gerechtvaardigd door de doelstelling van dat artikel, te weten de bescherming van paspoorten tegen frauduleus gebruik daarvan (zie par. 64 *Schwarz*). Er waren voorts geen andere feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 1 lid 2 van de Verordening konden aantasten.

Het antwoord op de tweede vraag, of de Verordening mede van toepassing is op de identiteitskaart, luidde ontkennend. Het Hof legt hieraan ten grondslag dat de wetgever van de Unie uitdrukkelijk heeft besloten dat identiteitskaarten niet onder de Verordening vallen. Hieraan doet volgens het Hof niet af dat de Nederlandse identiteitskaart kan worden gebruikt om te reizen binnen de Unie en naar sommige derde landen, op grond waarvan beargumenteerd kan worden dat het document (mede) als een reisdocument gezien dient te worden. Het Hof gaat in dit verband verder niet in op de door de Afdeling in de overwegingen van haar uitspraak (maar niet in het dictum) nadrukkelijk aan de orde gestelde vraag wanneer een document nu precies moet worden aangemerkt als een identiteitskaart. Blijkbaar is een identiteitskaart, gelijk het fruitsnoepje “Rang”, een identiteitskaart als er identiteitskaart op staat. Opvallend is overigens dat de identiteitskaart in de parlementaire geschiedenis bij de Paspoortwet juist wel is

aangemerkt als een reisdocument dat onder de Verordening valt (zie Kamerstukken II 2004-2005, 25764, nr. 26).

De derde vraag van de Afdeling vloeide voort uit het bezwaar dat de aanvragers van de reisdocumenten hadden tegen het feit dat hun biometrische gegevens niet alleen op het reisdocument zelf worden opgeslagen, maar ook in een decentraal en later in een centraal register, en het beoogde gebruik van de gegevens in deze registers.

Onder verwijzing naar het arrest *Schwarz*, antwoordde het Hof dat artikel 4 lid 3 van de Verordening lidstaten noch een rechtsgrondslag biedt, noch een verbod inhoudt om de biometrische gegevens voor andere doeleinden dan bedoeld in genoemd artikel. De vraag of een dergelijk gebruik geoorloofd is valt daarom buiten het toepassingsbereik van de Verordening. Als zodanig is deze overweging in het licht van het aangehaalde arrest *Schwarz* niet heel verrassend. Het Hof overweegt vervolgens echter dat de opslag en het gebruik van de gegevens om deze reden ook niet getoetst hoeft te worden aan de artikelen 7 en 8 van het Handvest. Het Handvest, benadrukt het Hof, is immers alleen dan van toepassing als ook het Unierecht van toepassing is. Wel geeft het Hof (ten overvloede) aan dat de vraag of een dergelijk gebruik geoorloofd is, getoetst dient te worden aan het nationale recht en het EVRM.

De spreekwoordelijke *Elephant in the Room* is uiteraard Richtlijn 95/46/EG (de Richtlijn bescherming persoonsgegevens). Indien deze van toepassing is valt de casus evident wél binnen de werkingssfeer van het Unierecht en dienen de bepalingen uit de Paspoortwet wél aan deze richtlijn en aan de Handvestbepalingen getoetst te worden.

Het Hof onderkent dat de prejudiciële vragen van de Afdeling mede verwijzen naar bepalingen uit richtlijn 95/46/EG, maar overweegt vervolgens dat alleen om uitleg werd gevraagd van artikel 4 lid 3 van de Verordening. Het Hof meent daarom dat niet afzonderlijk hoeft te worden nagegaan of de door de Afdeling genoemde bepalingen uit Richtlijn 95/46/EG het nationale rechtskader *in casu* beïnvloeden. Dat is op zijn minst een beetje flauw. Niets stond het Hof eraan in de weg om, zoals het Hof met enige regelmaat doet, de vragen enigszins te herformuleren om zodoende mede in te kunnen gaan op de toepasselijkheid van de richtlijn en de gevolgen daarvan. In dit verband kan worden verwezen naar HvJ EU 30 mei 2013, C-342/12 (*Worten*), waarin het Hof juist overweegt dat het aan het Hof is “om de nationale rechter een nuttig antwoord voor de oplossing van het bij hem aanhangige geding te geven. Daartoe dient het Hof de aan hem voorgelegde vragen in voorkomend gevallen te herformuleren. Het Hof heeft immers tot taak, alle bepalingen van het recht van de Unie uit te leggen die noodzakelijk zijn voor de beslechting van bij die nationale rechtelijke instanties aanhangige gedingen, ook wanneer die bepalingen niet uitdrukkelijk worden genoemd in de door die rechterlijke instanties gestelde vragen”. Daarvoor was temeer reden nu de Afdeling ten tijde van de formulering van de vragen nog niet bekend was met de uitspraak in de zaak *Schwarz* zodat het de Afdeling ook niet euvel kan worden geduid dat zij niet heeft geanticipeerd op deze uitspraak en zich daarom vooral heeft gericht op de uitleg van de Verordening. De Afdeling zal thans zelf moeten beoordelen of en in hoeverre Richtlijn 95/46/EG op de casus van toepassing is en zo ja, aan de hand van de richtlijn én de artikelen 7 en 8 van het Handvest moeten beoordelen of de bepalingen uit de Paspoortwet hiermee overeenstemmen. Het is niet ondenkbaar dat dit de Afdeling zal nopen tot het stellen van nieuwe prejudiciële vragen. In dat licht is het niet alleen flauw, maar ook zeer onpraktisch dat het Hof niet direct is ingegaan op de toepasselijkheid van Richtlijn 95/46/EG en de eventuele gevolgen hiervan.

Voor zover de Afdeling Richtlijn 95/46/EG niet van toepassing acht, zal zij o.a. aan de hand van artikel 8 EVRM moeten beoordelen of het vragen van vingerafdrukken en een gezichtsopname bij de aanvraag van een identiteitskaart en de decentrale opslag daarvan, aanvaardbaar is.

De toepasselijkheid van Richtlijn 95/46/EG hangt af van de vraag of de uitzondering van artikel 3 lid 2, eerste gedachtestreepje van toepassing is. Het gaat hierbij om gegevensverwerkingen die plaatsvinden in het kader van activiteiten niet binnen de werkingssfeer van het in 1995 geldende Gemeenschapsrecht vielen; activiteiten zoals bedoeld in de titels V en VI van het Verdrag van Maastricht (de “tweede en derde pilaar”) en in ieder geval verwerkingen die betrekking hebben op de openbare veiligheid, defensie, de veiligheid van de Staat (waaronder de economie van de Staat, wanneer deze verwerkingen in verband staan met vraagstukken van Staatsveiligheid) en de activiteiten van de Staat op strafrechtelijk gebied. Uit HvJ EG 20 mei 2003, C-465/00, C-138/01 en C-139/01 (*Österreichischer Rundfunk e.a.*) en HvJ EG 6 november 2003, C-101/01 (*Lindqvist*) blijkt dat deze uitzondering restrictief moet worden gelezen. Of de uitzondering van toepassing is zal voorts beoordeeld dienen te worden per afzonderlijk doeleinde waarvoor de gegevens gebruikt zullen gaan worden (vgl. HvJ EU 16 december 2008, C-524/06 (*Huber*), par. 44 en 45).

In eerste instantie zouden de door overheden (decentraal) opgeslagen gegevens gebruikt worden voor de uitvoering van de Paspoortwet. Hierop is, in ieder geval voor zover het paspoorten betreft, richtlijn 95/46/EG naar verwachting van toepassing zoals kan worden afgeleid uit de considerans bij de Verordening onder 8: “op de persoonsgegevens die in verband met paspoorten en reisdocumenten moeten worden verwerkt, is richtlijn [95/46] van toepassing.”

Voor de doelen in het nog in te voeren artikel 4b van de Paspoortwet ligt dit grotendeels anders. Doeleinden als de opsporing en vervolging van strafbare feiten en veiligheid van de staat vallen wel onder de uitzondering van artikel 3 lid 2, eerste gedachtestreepje. Hierop is Richtlijn 95/46/EG niet van toepassing.

Voor de vraag of het opslaan van biometrische gegevens op de identiteitskaart onder het bereik van de richtlijn valt zal o.a. gekeken moeten worden naar het doel van de identiteitskaart en het doel van de vastlegging van biometrische gegevens hierop. Het is niet evident dat deze doeleinden beperkt zullen zijn tot in artikel 3 lid 2, eerste gedachtestreepje opgenomen uitzonderingen. Gezien het voorgaande dient rekening gehouden te worden met toepasselijkheid van de richtlijn op tenminste een deel van de beoogde verwerkingen.

Voor wat betreft de toetsing aan de richtlijn wordt opgemerkt dat het merkwaardig is dat de Afdeling in de prejudiciële vragen verwijst naar artikel 6, aanhef en sub b van Richtlijn 95/46/EG (doelbinding) in combinatie met artikel 7 aanhef



en sub f ervan (gerechtvaardigd belang). Bij een overheidsverwerking als de onderhavige ligt het meer voor de hand om te verwijzen naar artikel 7, aanhef en sub c en e, ofwel nakoming van een wettelijke verplichting althans vervulling van een taak van algemeen belang of de uitoefening van openbaar gezag. Vgl. de corresponderende gronden in art. 8 Wbp; vgl. voorts de hierboven reeds aangehaalde arresten *Österreichischer Rundfunk e.a.*, *Huber*, *Worten* en HvJ EU 19 juni 2014, C-683/13, *Pharmacontiente e.a.*.

Specifiek ten aanzien van de verwerkingsgrond van artikel 7, aanhef en sub c van de richtlijn wordt nog opgemerkt dat 'nakoming van een wettelijke verplichting' geen vrijbrief kan vormen voor iedere verwerking van persoonsgegevens, mits daaraan maar een wettelijke regeling ten grondslag ligt. In ieder geval zal een dergelijke verwerking moeten voldoen aan de toepasselijke mensenrechtenbepalingen en algemene beginselen van gemeenschapsrecht zoals het evenredigheidsbeginsel – vgl. het hierboven aangehaalde arrest *Lindqvist*, par. 87; vgl. tevens W. Kotschy in *Concise European IT Law*, Wolters Kluwer 2010, p. 56 en Chr. Kuner, *European Data Protection Law*, Oxford University Press 2007, p. 76. Wat daarnaast opvalt in de vier hiervoor aangehaalde arresten is dat beoordeling van dergelijke nationale wettelijke regelingen mede plaatsvindt aan de hand van de vraag of de verwerking noodzakelijk is met het oog op de taak van algemeen belang of de uitoefening van openbaar gezag zoals bedoeld in de sub e genoemde verwerkingsgrond, ondanks het feit dat in de arresten *Österreichischer Rundfunk*, *Worten* en *Pharmacontiente* mede wordt verwezen naar de in artikel 7 van de richtlijn sub c genoemde verwerkingsgrond als verwerkingsgrondslag. Met het bestaan van een wettelijke regeling als grondslag is de kous dus nog niet af. In *Österreichischer Rundfunk*, par. 72 en verder, onderbouwt het Hof dit op grond van artikel 8 EVRM doch in de latere arresten, in het bijzonder in *Huber*, par. 49 en verder, onderbouwt het Hof dit op grond van een autonome uitleg van het begrip "noodzakelijk" zoals dit in artikel 7, aanhef en sub e van Richtlijn 95/46/EG wordt gehanteerd en onderzoekt het niet afzonderlijk of artikel 8 EVRM en/ of artikelen 7 en 8 van het Handvest van toepassing zijn. Het is in dit verband de vraag of het Hof impliciet toetst aan deze artikelen of dat dit noodzakelijkheidsvereiste volgens het Hof zelfstandig voortvloeit uit artikel 7 van Richtlijn 95/46/EG en dus ook van toepassing is op verwerkingen die niet worden bestreken door artikel 8 EVRM en/ of de artikelen 7 en 8 van het Handvest.

De Paspoortwet zelf is sedert 20 januari 2014 gewijzigd. Identiteitskaarten worden niet langer voorzien van vingerafdrukken. De opslag van vingerafdrukken in verband met de afgifte van paspoorten is in duur beperkt tot het afgifteproces van het paspoort. Als het centrale register er nog komt zullen hierin voorts de vingerafdrukken niet worden opgenomen.

Mrs. J.A.N. Baas en D.M. Mulder, advocaten bij BarentsKrans te Den Haag