

СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA
SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE
DEN EUROPÆISKE UNIONS DOMSTOL
GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION
EUROOPA LIIDU KOHUS
ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ
COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION
COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE
CÚIRT BHREITHIÚNAIS AN AONTAIS EORPAIGH
SUD EUROPSKE UNIE
CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA



LUXEMBOURG

EIROPAS SAVIENĪBAS TIESA
EUROPOS SAJUNGOS TEISINGUMO TEISMAS
AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA
IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA TAL-UNJONI EWROPEA
HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE
TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA
CURTEA DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE
SÚDNY DVOR EURÓPSKEJ ÚNIE
SODIŠČE EVROPSKE UNIJE
EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIN
EUROPEISKA UNIONENS DOMSTOL

ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

17 oktober 2013 *

„Verzoek om een prejudiciële beslissing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid – Biometrisch paspoort – Vingerafdrukken – Verordening (EG) nr. 2252/2004 – Geldigheid – Rechtsgrondslag – Vaststellingsprocedure – Artikelen 7 en 8 van Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Recht op eerbiediging van privéleven – Recht op bescherming van persoonsgegevens – Evenredigheid”

In zaak C-291/12,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Verwaltungsgericht Gelsenkirchen (Duitsland) bij beslissing van 15 mei 2012, ingekomen bij het Hof op 12 juni 2012, in de procedure

Michael Schwarz

tegen

Stadt Bochum,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: L. Bay Larsen, kamerpresident, M. Safjan, J. Malenovský (rapporteur), U. Löhmus en A. Prechal, rechters,

advocaat-generaal: P. Mengozzi,

griffier: K. Malacek, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 13 maart 2013,

gelet op de opmerkingen van:

* Procestaal: Duits.

- Schwarz, vertegenwoordigd door hemzelf en door W. Nešković, Rechtsanwält,
- de Stadt Bochum, vertegenwoordigd door S. Sondermann als gemachtigde,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze en A. Wiedmann als gemachtigden,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,
- het Europees Parlement, vertegenwoordigd door U. Rösslein en P. Schonard als gemachtigden,
- de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door I. Gurov en Z. Kupčová als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door B. Martenczuk en G. Wils als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 13 juni 2013,
het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de geldigheid van artikel 1, lid 2, 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, en rectificatie PB L 188, blz. 127; hierna „verordening nr. 2252/2004”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de heer Schwarz en de Stadt Bochum over de weigering van laatstgenoemde om aan Schwarz een paspoort af te geven zonder daarbij tevens diens vingerafdrukken af te nemen voor opname in dit paspoort.

Toepasselijke bepalingen

- 3 Artikel 2 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), bepaalt:

„In de zin van deze richtlijn wordt verstaan onder:

- a) ‚persoonsgegevens’, iedere informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon, hierna ‚betrokkene’ te noemen; als identificeerbaar wordt beschouwd een persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identificatienummer of van een of meer specifieke elementen die kenmerkend zijn voor zijn of haar fysieke, fysiologische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit;
- b) ‚verwerking van persoonsgegevens’, hierna ‚verwerking’ te noemen, elke bewerking of elk geheel van bewerkingen met betrekking tot persoonsgegevens, al dan niet uitgevoerd met behulp van geautomatiseerde procédés, zoals het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiden of op enigerlei andere wijze ter beschikking stellen, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van gegevens;

[...]”

4 In artikel 7 van richtlijn 95/46 wordt bepaald:

„De lidstaten bepalen dat de verwerking van persoonsgegevens slechts mag geschieden indien:

[...]

- e) wanneer de verwerking noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van openbaar belang of die deel uitmaakt van de uitoefening van het openbaar gezag, die is opgedragen aan de verantwoordelijke voor de verwerking of aan de derde aan wie de gegevens worden verstrekt”.

5 De punten 2, 3 en 8 van de considerans van verordening nr. 2252/2004 luiden als volgt:

„(2) Bij een resolutie van de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, van 17 oktober 2000 [houdende aanvulling van de resoluties van 23 juni 1981, 30 juni 1982, 14 juli 1986 en 10 juli 1995 voor wat betreft de beveiliging van paspoorten en andere reisdocumenten tegen vervalsingen (PB C 310, blz. 1)] zijn minimumveiligheidsnormen voor paspoorten vastgesteld [...]. Deze resolutie dient nu door een communautaire maatregel te worden geactualiseerd om te komen tot betere geharmoniseerde veiligheidsnormen voor paspoorten en reisdocumenten ter bescherming tegen vervalsing. Tegelijkertijd moeten er biometrische identificatiemiddelen in het paspoort worden opgenomen,

zodat een betrouwbaar verband kan worden gelegd tussen de rechtmatige houder en het document.

- (3) Met de harmonisatie van de veiligheidskenmerken en de integratie van biometrische identificatiemiddelen wordt, met het oog op toekomstige ontwikkelingen op Europees niveau, een belangrijke stap gezet naar het gebruik van nieuwe elementen die het reisdocument veiliger maken en een betrouwbaarder verband tot stand brengen tussen de houder en het paspoort of reisdocument, hetgeen in belangrijke mate bijdraagt tot de bescherming ervan tegen frauduleus gebruik. Er moet rekening worden gehouden met de specificaties van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO), met name die welke zijn opgenomen in document nr. 9303 betreffende machineleesbare reisdocumenten.

[...]

- (8) Op de persoonsgegevens die in verband met paspoorten en reisdocumenten moeten worden verwerkt, is richtlijn [95/46] van toepassing. Er moet op worden toegezien dat in het paspoort geen andere informatie wordt opgenomen dan die welke wordt genoemd in deze verordening, in de bijlage bij deze verordening of in het reisdocument.”

6 Punt 5 van de considerans van verordening nr. 444/2009 luidt:

„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.”

7 In artikel 1, leden 1 tot en met 2 bis, wordt bepaald:

„1. Door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten voldoen aan de in de bijlage vervatte minimumveiligheidsnormen.

[...]

2. Deze paspoorten en reisdocumenten bevatten een opslagmedium dat aan de hoogste veiligheidseisen voldoet en een gezichtsopname bevat. De lidstaten nemen ook twee platte 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.

2 bis. De volgende personen zijn vrijgesteld van de verplichte afname van vingerafdrukken:

a) kinderen jonger dan twaalf jaar.

[...]

b) personen bij wie het nemen van vingerafdrukken fysiek onmogelijk is.”

8 Artikel 2, sub a, van deze verordening bepaalt:

„Volgens de in artikel 5, lid 2, bedoelde procedure worden aanvullende technische specificaties voor het paspoort vastgesteld voor:

a) aanvullende veiligheidskenmerken en -vereisten, met inbegrip van strengere normen ter voorkoming van vervalsing en namaak”.

9 In artikel 3, lid 1, van deze verordening wordt bepaald:

„In overeenstemming met de procedure bedoeld in artikel 5, lid 2, kan worden besloten dat de in artikel 2 bedoelde specificaties geheim zijn en niet bekend worden gemaakt. Zij worden in dat geval uitsluitend verstrekt aan de door de lidstaten aangewezen organisaties die verantwoordelijk zijn voor het drukken en aan door een lidstaat of de [Europese] Commissie naar behoren gemachtigde personen.”

10 Artikel 4, lid 3, van diezelfde verordening luidt:

„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.

De controle van de aanvullende veiligheidskenmerken gebeurt onverminderd artikel 7, lid 2, van verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodes) [(PB L 105, blz. 1)]. Een negatief resultaat van de vergelijking doet op zichzelf geen afbreuk aan de geldigheid van het paspoort of reisdocument voor overschrijding van de buitengrenzen.”

Hoofding en prejudiciële vraag

- 11 Schwarz verzocht aan de Stadt Bochum om afgifte van een paspoort, waarbij hij weigerde zijn vingerafdrukken te laten afnemen. Aangezien de Stadt Bochum zijn verzoek afwees, heeft Schwarz beroep ingesteld bij de verwijzende rechter waarbij hij vordert dat deze stad wordt bevolen hem een paspoort af te geven zonder afname van zijn vingerafdrukken.
- 12 Voor laatstgenoemde rechter betwist Schwarz de geldigheid van verordening nr. 2252/2004, waarbij de verplichting is ingevoerd om van de aanvragers van paspoorten vingerafdrukken af te nemen. Hij betoogt dat deze verordening niet op een passende rechtsgrondslag is gebaseerd, en op een procedurefout berust. Bovendien schendt artikel 1, lid 2, van deze verordening het recht op bescherming van persoonsgegevens, dat is neergelegd enerzijds, binnen een meer algemeen kader, in artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), dat betrekking heeft op het recht op eerbiediging van het privéleven, en, anderzijds, op uitdrukkelijke wijze, in artikel 8 ervan.
- 13 In die omstandigheden heeft het Verwaltungsgericht Gelsenkirchen de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Is artikel 1, lid 2, van verordening [nr. 2252/2004] geldig?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

- 14 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2252/2004 ongeldig is op grond dat (i) zij zou zijn gebaseerd op een niet-passende rechtsgrondslag; (ii) haar vaststelling zou berusten op een procedurefout, en (iii) artikel 1, lid 2, van diezelfde verordening bepaalde fundamentele rechten zou schenden van houders van overeenkomstig die verordening afgegeven paspoorten.

Rechtsgrondslag van verordening nr. 2252/2004

- 15 De verwijzende rechter wenst te vernemen of verordening nr. 2252/2004 kon worden vastgesteld op basis van artikel 62, punt 2, sub a, EG, aangezien deze bepaling geen uitdrukkelijke bevoegdheid vermeldde voor het regelen van vraagstukken inzake aan burgers van de Unie afgegeven paspoorten en reisdocumenten (hierna: „paspoorten”).
- 16 In dit verband zij opgemerkt dat artikel 62, punt 2, sub a, EG, in de versie ervan die gold van 1 mei 1999 tot en met 30 november 2009, en op basis waarvan verordening nr. 2252/2004 is vastgesteld, deel uitmaakte van titel IV van het EG-Verdrag, met het opschrift „Visa, asiel, immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met het vrije verkeer van personen”. Ingevolge deze bepaling

moest de Raad van de Europese Unie volgens de procedure van artikel 67 EG binnen een termijn van vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam maatregelen aannemen „inzake het overschrijden van de buitengrenzen van de lidstaten, houdende [...] normen en procedures die de lidstaten bij de uitvoering van personencontroles aan die grenzen in acht moeten nemen”.

- 17 Zowel uit de tekst van artikel 62, punt 2, sub a, EG als uit de doelstelling die dit artikel nastreefde, blijkt dat deze bepaling de Raad de bevoegdheid verleende om regels vast te stellen voor het verloop van de controles aan de buitengrenzen van de Europese Unie ter vaststelling van de identiteit van personen die deze grenzen overschrijden. Aangezien een dergelijke verificatie noodzakelijkerwijs met zich meebrengt dat documenten moeten worden overgelegd op basis waarvan die identiteit kan worden vastgesteld, verleende artikel 62, punt 2, sub a, EG de Raad de bevoegdheid wettelijke bepalingen vast te stellen voor dergelijke documenten en, met name, voor paspoorten.
- 18 Aangaande de vraag of dit artikel de Raad de bevoegdheid verleende om regels vast te stellen houdende normen en procedures voor de afgifte van paspoorten aan burgers van de Unie, zij opgemerkt, enerzijds, dat dit artikel verwees naar controles van „personen”, zonder nadere precisering. Deze bepaling diende dus niet alleen te gelden voor onderdanen van derde landen, maar ook voor burgers van de Unie, en derhalve ook voor de paspoorten van laatstgenoemden.
- 19 Anderzijds, kan, zoals overigens ook blijkt uit de door de Commissie ingediende toelichting op de ontwerpverordening van de Raad betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in paspoorten van EU-burgers [COM (2004) 116 definitief], harmonisatie van normen betreffende de beveiliging van die paspoorten noodzakelijk zijn om te voorkomen dat voor deze documenten minder perfecte beveiligingsmechanismen worden gebruikt dan die welke zijn voorzien voor het uniform visummodel en voor het uniform model voor de verblijfstitel van onderdanen van derde landen. In deze omstandigheden moet de wetgever van de Unie bevoegd worden geacht om voor de paspoorten van burgers van de Unie te voorzien in gelijkwaardige beveiligingselementen, aangezien met een dergelijke bevoegdheid kan worden voorkomen dat deze burgers het doelwit worden van vervalsingen en frauduleus gebruik.
- 20 Uit het voorgaande volgt dat artikel 62, punt 2, sub a, EG een passende rechtsgrondslag vormde voor de vaststelling van verordening nr. 2252/2004, en, in het bijzonder, van artikel 1, lid 2, ervan.

Procedure tot vaststelling van verordening nr. 2252/2004

- 21 De verwijzende rechter wenst te vernemen of artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2252/2004 geldig is, gelet op de procedurele vereisten van artikel 67, lid 1, EG. In dit verband verwijst hij naar het betoog van verzoeker in het hoofdgeding,

die van mening is dat, in strijd met deze bepaling, het Europees Parlement in de wetgevingsprocedure niet naar behoren was geraadpleegd. In het door de Commissie ter raadpleging aan het Parlement voorgelegde voorstel was de opname van vingerafdrukken in paspoorten louter voorzien als een bevoegdheid van de lidstaten, doch nadat het Parlement was geraadpleegd, is deze bevoegdheid gewijzigd in een verplichting. Het gaat hier om een substantiële wijziging, zodat ingevolge artikel 67 EG het Parlement opnieuw had moeten worden geraadpleegd.

- 22 Niettemin staat vast dat verordening nr. 444/2009 de tekst van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2252/2004, waarover het Parlement niet was geraadpleegd, heeft vervangen door een nieuwe tekst, waarin de verplichting tot opname van vingerafdrukken in paspoorten is overgenomen. Aangezien op de feiten in het hoofdgeding verordening nr. 444/2009 van toepassing is en deze verordening is vastgesteld volgens de medebeslissingsprocedure, en, bijgevolg, met volledige deelneming van het Parlement als medewetgever, kan de gestelde grond voor ongeldigheid dus geen doel treffen.

Fundamentele rechten op eerbiediging van het privéleven en op bescherming van persoonsgegevens

- 23 In de eerste plaats moet worden onderzocht of het afnemen van vingerafdrukken en de opname daarvan in het paspoort, zoals deze zijn voorzien in artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2252/2004, een aantasting vormen van de rechten op eerbiediging van het privéleven en bescherming van persoonsgegevens. Zo ja, dan moet worden nagegaan of een dergelijke aantasting kan worden gerechtvaardigd.

Bestaan van een aantasting

- 24 Artikel 7 van het Handvest bepaalt met name dat eenieder recht heeft op eerbiediging van zijn privéleven. Volgens artikel 8, lid 1, van dit Handvest heeft eenieder recht op bescherming van zijn persoonsgegevens.
- 25 Uit deze bepalingen, gelezen in hun onderling verband, volgt dat in beginsel elke verwerking van persoonsgegevens door een derde, een aantasting van die rechten kan opleveren.
- 26 Om te beginnen dient in herinnering te worden gebracht dat, in de eerste plaats, de eerbiediging van het recht op persoonlijke levenssfeer bij de verwerking van persoonsgegevens, iedere informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon betreft (arresten van 9 november 2010, Volker en Markus Schecke en Eifert, C-92/09 en C-93/09, Jurispr. blz. I-11063, punt 52, en 24 november 2011, ASNEF en FECEMD, C-468/10 en C-469/10, Jurispr. blz. I-12181, punt 42).

- 27 Vingerafdrukken vallen onder dit begrip, aangezien zij objectief gezien unieke informatie geven over natuurlijke personen, en het mogelijk maken deze personen precies te identificeren (zie in die zin met name EHRM, arrest S. en Marper v

Verenigd Koninkrijk van 4 december 2008, *Recueil des arrêts et décisions* 2008-V, p. 213, § 68 en 84).

- 28 In de tweede plaats vormt, zoals blijkt uit artikel 2, sub b, van richtlijn 95/46, elke bewerking door een derde van deze gegevens, zoals het verzamelen, vastleggen, bewaren, raadplegen en gebruiken ervan, een verwerking van persoonsgegevens.
- 29 Toepassing van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2252/2004 brengt met zich mee dat de nationale autoriteiten van de betrokken personen vingerafdrukken afnemen en dat deze worden bewaard op het opslagmedium dat in het paspoort is aangebracht. Dergelijke maatregelen dienen bijgevolg als een verwerking van persoonsgegevens te worden beschouwd.
- 30 In deze omstandigheden moet worden vastgesteld dat het afnemen en bewaren door de nationale autoriteiten van vingerafdrukken, zoals geregeld door artikel 1 lid 2, van verordening nr. 2252/2004, een aantasting vormen van de rechten op eerbiediging van het privéleven en de bescherming van persoonsgegevens. Derhalve moet worden onderzocht of deze aantasting gerechtvaardigd is.

Rechtvaardiging

- 31 Uit artikel 8, lid 2, van het Handvest blijkt dat de gegevens alleen kunnen worden verwerkt met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet.
- 32 Wat allereerst de voorwaarde betreft inzake de toestemming van de paspoortaanvragers voor het afnemen van hun vingerafdrukken, zij opgemerkt dat het bezit van een paspoort doorgaans onmisbaar is voor burgers van de Unie, met name wanneer zij naar een derde land reizen, en dat dit document ingevolge artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2252/2004 vingerafdrukken dient te bevatten. Burgers van de Unie die naar een derde land reizen kunnen zich derhalve niet verzetten tegen de verwerking van hun vingerafdrukken. In deze omstandigheden kunnen de paspoortaanvragers niet worden geacht met een dergelijke verwerking te hebben ingestemd.
- 33 Wat vervolgens de rechtvaardiging betreft van de verwerking van vingerafdrukken op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet, dient allereerst in herinnering te worden gebracht dat de in de artikelen 7 en 8 van het Handvest erkende rechten geen absolute gelding hebben, maar in relatie tot de functie ervan in de maatschappij moeten worden beschouwd (zie in die zin reeds aangehaald arrest Volker en Markus Schecke en Eifert, punt 48, en arrest van 5 mei 2011, *Deutsche Telekom*, C-543/09, Jurispr. blz. I-3441, punt 51).
- 34 In artikel 52, lid 1, van het Handvest is immers erkend dat aan de uitoefening van daarin neergelegde rechten beperkingen kunnen worden gesteld, voor zover bij wet in deze beperkingen is voorzien, de beperkingen de wezenlijke inhoud van die

rechten eerbiedigen, en, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten van anderen.

- 35 In casu staat vast dat, in de eerste plaats, de beperking die voortvloeit uit de afneming en bewaring van vingerafdrukken in het kader van de afgifte van paspoorten, moet worden aangemerkt als een beperking waarin bij wet is voorzien, in de zin van artikel 52, lid 1, van het Handvest, aangezien artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2252/2004 in deze handelingen voorziet.
- 36 Wat, in de tweede plaats, de doelstelling van algemeen belang betreft die aan deze beperking ten grondslag ligt, blijkt uit artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2252/2004, gelezen tegen de achtergrond van de punten 2 en 3 van de considerans ervan, dat deze bepaling met name twee nauwkeurig omschreven doelstellingen nastreeft, namelijk (i) het voorkomen van paspoortvervalsing, en (ii) het voorkomen van frauduleus gebruik van paspoorten, met name door anderen dan de wettelijke houder ervan.
- 37 Door het nastreven van deze doelstellingen beoogt deze bepaling derhalve met name de illegale binnenkomst van personen op het grondgebied van de Unie te voorkomen.
- 38 In deze omstandigheden moet worden vastgesteld dat artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2252/2004 een door de Unie erkende doelstelling van algemeen belang nastreeft.
- 39 In de derde plaats is uit de gegevens waarover het Hof beschikt niet gebleken en overigens ook niet gesteld, dat de beperkingen die in casu zijn gesteld aan de uitoefening van de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest erkende rechten, de wezenlijke inhoud van deze rechten niet eerbiedigen.
- 40 In de vierde plaats moet worden nagegaan of de aan die rechten gestelde beperkingen evenredig zijn ten opzichte van de door verordening nr. 2252/2004 nagestreefde doelstellingen, en, bijgevolg, ten opzichte van de doelstelling van voorkoming van de illegale binnenkomst van personen op het grondgebied van de Unie. Onderzocht moet dus worden of de middelen waarmee deze verordening die doelstellingen beoogt te verwezenlijken, passend zijn en niet verder gaan dan daarvoor noodzakelijk is (zie reeds aangehaald arrest Volker en Markus Schecke en Eifert, punt 74).
- 41 Wat de vraag betreft of artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2252/2004 passend is om de doelstelling van voorkoming van paspoortvervalsing te verwezenlijken, staat vast dat voor de in deze bepaling voorziene bewaring van vingerafdrukken op een opslagmedium dat aan de hoogste veiligheidsnormen voldoet een zeer geavanceerde techniek vereist is, zodat deze bewaring het risico van vervalsing

van paspoorten kan verminderen en de taak van de autoriteiten die aan de grenzen de authenticiteit van die documenten moeten onderzoeken, kan vergemakkelijken.

- 42 Volgens Schwarz is de methode om de identiteit te verifiëren door middel van vingerafdrukken niet passend om de doelstelling van voorkoming van het frauduleus gebruik van paspoorten te verwezenlijken, aangezien de praktische toepassing ervan met veel fouten gepaard gaat. Omdat twee numerieke kopieën van vingerafdrukken namelijk nooit identiek zijn, zijn de systemen die deze methode gebruiken onvoldoende nauwkeurig, zodat zij in een niet onaanzienlijk aantal gevallen leiden tot onterechte acceptaties van niet-geautoriseerde personen en onterechte afwijzingen van geautoriseerde personen.
- 43 In dit verband dient evenwel te worden vastgesteld dat het feit dat bovengenoemde methode niet volledig betrouwbaar is, niet doorslaggevend is. Enerzijds volstaat het immers dat deze methode, hoewel zij de acceptatie van niet-geautoriseerde personen niet volledig uitsluit, leidt tot een aanzienlijke vermindering van het risico van dergelijke acceptaties dat zou bestaan indien deze methode niet zou worden gebruikt.
- 44 Anderzijds kan de toepassing van de methode van identiteitscontrole door middel van vingerafdrukken er weliswaar in uitzonderlijke gevallen toe leiden dat geautoriseerde personen ten onrechte worden geweigerd, doch dit neemt niet weg dat het gebrek aan overeenstemming tussen de vingerafdrukken van de paspoorthouder enerzijds, en de in dit document aangebrachte gegevens anderzijds, niet betekent, zoals ook volgt uit artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 2252/2004, dat de betrokkene de binnenkomst op het grondgebied van de Unie automatisch wordt geweigerd. Een dergelijk ontbreken van overeenstemming heeft enkel tot gevolg dat de bevoegde autoriteiten hun aandacht zullen vestigen op de betrokkene en deze aan een grondig onderzoek zullen onderwerpen teneinde definitief zijn identiteit te kunnen vaststellen.
- 45 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat het afnemen en bewaren van vingerafdrukken, als bedoeld in artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2252/2004 geschikt zijn om de door die verordening nagestreefde doelstellingen en dus ook die van voorkoming van illegale binnenkomst van personen op het grondgebied van de Unie, te verwezenlijken.
- 46 Wat vervolgens het onderzoek van de noodzaak van een dergelijke verwerking betreft, is de wetgever met name gehouden om te verifiëren of er maatregelen denkbaar zijn die een minder ingrijpende aantasting meebrengen van de in de artikelen 7 en 8 van het Handvest erkende rechten en tegelijkertijd doeltreffend bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de betrokken regelgeving van de Unie (zie in die zin reeds aangehaald arrest Volker en Markus Schecke en Eifert, punt 86).

- 47 Binnen deze context moet met betrekking tot de doelstelling van bescherming van paspoorten tegen frauduleus gebruik ervan, in de eerste plaats worden onderzocht of de aantasting door de maatregel van het afnemen van vingerafdrukken, niet verder gaat dan voor de verwezenlijking van die doelstelling noodzakelijk is.
- 48 In dit verband zij eraan herinnerd, enerzijds, dat bij het afnemen slechts de afdruk wordt genomen van twee vingers. Deze zijn trouwens normaliter blootgesteld aan het zicht van anderen, zodat deze handeling geen intiem karakter heeft. Zij veroorzaakt ook geen fysieke of psychische ongemakken voor de betrokkene, evenmin als het afnemen van zijn gezichtsopname dat doet.
- 49 Weliswaar worden er door toevoeging van deze methode nu zowel vingerafdrukken als een gezichtsopname afgenomen, doch de cumulatie van deze twee op persoonsidentificatie gerichte handelingen kan op zichzelf niet a priori worden geacht een meer ingrijpende aantasting mee te brengen van de in de artikelen 7 en 8 van het Handvest erkende rechten, dan wanneer deze twee handelingen afzonderlijk in aanmerking zouden worden genomen.
- 50 Derhalve bevat, wat het hoofdgeding betreft, het aan het Hof voorgelegde dossier niets dat de conclusie wettigt dat het feit dat zowel vingerafdrukken als een gezichtsopname worden afgenomen enkel om die reden een meer ingrijpende aantasting van die rechten zou meebrengen.
- 51 Anderzijds zij opgemerkt dat het enige reële alternatief voor de afneming van vingerafdrukken dat tijdens de procedure voor het Hof is genoemd, bestaat in het afnemen van een irisscan. Het aan het Hof voorliggend dossier bevat evenwel niets dat erop wijst dat laatstgenoemde methode de in de artikelen 7 en 8 van het Handvest erkende rechten minder ingrijpend zou aantasten dan het afnemen van vingerafdrukken.
- 52 Wat voorts de doeltreffendheid van deze twee laatste methoden betreft, staat vast dat het stadium van technische ontwikkeling van de methode die is gebaseerd op irisherkenning, niet het niveau heeft van de op vingerafdrukken gebaseerde methode. Bovendien is het procedé van irisherkenning op dit moment veel duurder dan dat van het afnemen van vingerafdrukken, en daardoor minder geschikt voor algemeen gebruik.
- 53 In deze omstandigheden moet worden vastgesteld dat het Hof niet in kennis is gesteld van het bestaan van maatregelen die voldoende doeltreffend kunnen bijdragen tot het doel van bescherming van paspoorten tegen frauduleus gebruik ervan en die een minder ingrijpende aantasting meebrengen van de in de artikelen 7 en 8 van het Handvest erkende rechten dan het afnemen van vingerafdrukken.
- 54 In de tweede plaats mag artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2252/2004, om met het oog op het bovengenoemde doel te kunnen worden gerechtvaardigd, geen

verwerkingen van vingerafdrukken met zich meebrengen die verder gaan dan voor de verwezenlijking van die doelstelling noodzakelijk is.

- 55 In dit verband zij opgemerkt dat de wetgever zich ervan dient te vergewissen dat er specifieke garanties bestaan voor een doeltreffende bescherming van deze gegevens tegen oneigenlijke en onrechtmatige verwerkingen (zie in die zin reeds aangehaald arrest EHRM, *S. en Marper v Verenigd Koninkrijk*, § 103).
- 56 Op dit punt moet worden opgemerkt dat, enerzijds, artikel 4, lid 3, van verordening nr. 2252/2004 uitdrukkelijk preciseert dat vingerafdrukken alleen mogen worden gebruikt voor het verifiëren van de authenticiteit van het paspoort en de identiteit van de houder ervan.
- 57 Anderzijds biedt deze verordening bescherming tegen het risico dat gegevens die vingerafdrukken bevatten worden gelezen door personen die daarvoor geen toestemming hebben. Dienaangaande blijkt uit artikel 1, lid 2, van deze verordening dat de desbetreffende gegevens worden bewaard op een opslagmedium dat in het paspoort is aangebracht en aan de hoogste veiligheidsnormen voldoet.
- 58 Niettemin vraagt de verwijzende rechter zich af of artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2252/2004, binnen het onderzochte perspectief, evenredig is met het oog op het risico dat na het afnemen krachtens deze bepaling van vingerafdrukken, deze gegevens van hoogste kwaliteit – mogelijk centraal – worden bewaard en voor andere doelen dan die waarin deze verordening voorziet, worden gebruikt.
- 59 In dit verband zij opgemerkt dat vingerafdrukken zeker een bijzondere rol vervullen op het gebied van de identificatie van personen in het algemeen. Zo maken de technieken van identificatie door vergelijking van op een bepaalde plaats afgenomen vingerafdrukken met die welke worden bewaard in een database, het mogelijk om, hetzij in het kader van een crimineel onderzoek, hetzij met het oog op de uitoefening van indirect toezicht op een bepaalde persoon, de aanwezigheid van deze persoon op die plaats vast te stellen.
- 60 Er zij evenwel aan herinnerd dat artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2252/2004 bepaalt dat vingerafdrukken enkel mogen worden bewaard in het paspoort zelf, dat exclusief in het bezit blijft van de houder ervan.
- 61 Aangezien voornoemde verordening niet voorziet in een andere vorm, noch in een ander middel van bewaring van deze afdrukken, kan deze, zo wordt onderstreept in punt 5 van de considerans van verordening nr. 444/2009, niet aldus worden uitgelegd dat zij, als zodanig, een rechtsgrondslag biedt voor een eventuele centralisatie van verzamelde gegevens, of voor het gebruik van deze gegevens voor andere doeleinden dan dat van voorkoming van de illegale binnenkomst van personen op het grondgebied van de Unie.

- 62 In deze omstandigheden kunnen de door de verwijzende rechter aangehaalde argumenten inzake de risico's die zijn verbonden aan een mogelijke centralisatie in ieder geval de geldigheid van die verordening niet aantasten. Deze argumenten kunnen in voorkomend geval aan de orde komen in het kader van een bij de bevoegde rechterlijke instanties ingesteld beroep tegen een wettelijke regeling die voorziet in een gecentraliseerde database van vingerafdrukken.
- 63 Gelet op een en ander moet worden vastgesteld dat artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2252/2004 geen verwerking van vingerafdrukken met zich meebrengt die verder gaat dan noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de doelstelling van bescherming van paspoorten tegen frauduleus gebruik ervan.
- 64 Hieruit volgt dat de uit artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2252/2004 voortvloeiende aantasting wordt gerechtvaardigd door de doelstelling van bescherming van paspoorten tegen frauduleus gebruik ervan.
- 65 In deze omstandigheden hoeft niet te worden onderzocht of de bij deze verordening ingevoerde middelen noodzakelijk zijn vanuit het oogpunt van de andere doelstelling, te weten die van het voorkomen van paspoortvervalsing.
- 66 Gelet op het voorgaande dient op de prejudiciële vraag te worden geantwoord dat bij het onderzoek ervan niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2252/2004 kunnen aantasten.

Kosten

- 67 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter 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:

Bij het onderzoek van de prejudiciële vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 1, lid 2, 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, kunnen aantasten.

ondertekeningen