

Hof van Justitie EG, 16 december 2008, Huber v Duitsland



PERSOONSgegevens

Verwerking persoonsgegevens buitenlanders

- Toelaatbaar indien het uitsluitend gegevens betreft die noodzakelijk zijn voor uitvoering van de wetgeving en die uitvoering daardoor efficiënter kan verlopen

Uit alle voorgaande overwegingen volgt dat een systeem van verwerking van persoonsgegevens inzake burgers van de Unie die niet de nationaliteit bezitten van de betrokken lidstaat, zoals het systeem dat is ingevoerd bij de AZRG, dat de ondersteuning van de met de uitvoering van de verblijfwetgeving belaste nationale autoriteiten tot doel heeft, slechts dan voldoet aan het vereiste van noodzakelijkheid dat is gesteld in artikel 7, sub e, van richtlijn 95/46, uitgelegd in het licht van het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit:

- indien het uitsluitend de gegevens bevat die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van die wetgeving door deze autoriteiten, en
- indien door de centrale verwerking van de gegevens de uitvoering van deze wetgeving met betrekking tot het verblijfsrecht van burgers van de Unie die niet de nationaliteit van die lidstaat bezitten, efficiënter kan verlopen.

67 Het is aan de verwijzende rechter om na te gaan of deze factoren zich in het hoofdgeding voordoen.

68 In geen geval kunnen als noodzakelijk in de zin van artikel 7, sub e, van richtlijn 95/46 worden beschouwd de bewaring en de verwerking van persoonsgegevens op naam in het kader van een register als het AZR, voor statistiekdoeleinden

- Niet toelaatbaar is een systeem speciaal voor buitenlandse Unie-burgers met als doel criminaliteitsbestrijding

Artikel 12, lid 1, EG moet derhalve aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan de invoering door een lidstaat van een systeem van verwerking van persoonsgegevens speciaal voor burgers van de Unie die niet de nationaliteit van die lidstaat bezitten, met als doel de bestrijding van de criminaliteit.

Vindplaatsen: curia.europa.eu

Hof van Justitie EG, 16 december 2008

(V. Skouris, P. Jann, C. W. A. Timmermans en K. Lenaerts, kamerpresidenten, P. Kūris, G. Arestis, U. Lōhmus, E. Levits (rapporteur) en L. Bay Larsen)
ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

16 december 2008 (*)

„Bescherming van persoonsgegevens – Europees burgerschap – Beginsel van non-discriminatie op grond van nationaliteit – Richtlijn 95/46/EG – Begrip „noodzakelijkheid” – Algemene verwerking van persoonsgegevens inzake burgers van Unie met nationaliteit van andere lidstaat – Centraal register van buitenlanders”

In zaak C-524/06,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Duitsland) bij beslissing van 15 december 2006, ingekomen bij het Hof op 28 december 2006, in de procedure

[...] Huber

tegen

Bundesrepublik Deutschland,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Grote kamer),
samengesteld als volgt: V. Skouris, president, P. Jann, C. W. A. Timmermans en K. Lenaerts, kamerpresidenten, P. Kūris, G. Arestis, U. Lōhmus, E. Levits (rapporteur) en L. Bay Larsen, rechters,
advocaat-generaal: M. Poirares Maduro,
griffier: B. Fülöp, administrateur,
gezien de stukken en na de terechtzitting op 8 januari 2008,

gelet op de opmerkingen van:

– [...] Huber, vertegenwoordigd door A. Widmann, Rechtsanwalt,

– de Duitse regering, vertegenwoordigd door M. Lumma en C. Schulze-Bahr als gemachtigden, bijgestaan door K. Hailbronner, professeur d’université,

– de Belgische regering, vertegenwoordigd door L. Van den Broeck als gemachtigde,

– de Deense regering, vertegenwoordigd door B. Weis Fogh als gemachtigde,

– de Griekse regering, vertegenwoordigd door E.-M. Mamouna en K. Boskovits als gemachtigden,

– de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door I. M. Braguglia als gemachtigde, bijgestaan door W. Ferrante, avvocato dello Stato,

– de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door H. G. Sevenster, C. M. Wissels en C. ten Dam, als gemachtigden,

– de Finse regering, vertegenwoordigd door J. Heiskanen als gemachtigde,

– de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door E. O’Neill als gemachtigde, bijgestaan door J. Stratford, barrister,

– de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door C. Docksey en C. Ladenburger als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 3 april 2008,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 12, lid 1, EG, gelezen in samenhang met de artikelen 17 EG en 18 EG, van arti-

kel 43, lid 1, EG en van artikel 7, sub e, 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).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geschil tussen H. Huber, een in Duitsland wonende Oostenrijker, en de Bundesrepublik Deutschland, vertegenwoordigd door het Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (federaal bureau voor migratie en vluchtelingen, hierna: „Bundesamt”), over het verzoek van Huber tot verwijdering van de hem betreffende gegevens uit het centraal register buitenlanders (Ausländerzentralregister, hierna: „AZR”).

Toepasselijke bepalingen

Gemeenschapsregeling

3 In punt 8 van de considerans van richtlijn 95/46 is overwogen

„[...] dat, teneinde de belemmeringen voor het verkeer van persoonsgegevens op te heffen, het niveau van de bescherming van de rechten en vrijheden van personen op het stuk van de verwerking van deze gegevens in alle lidstaten gelijkwaardig moet zijn”.

4 Punt 10 van de considerans van deze richtlijn voegt daaraan toe dat

„[...] de onderlinge aanpassing van [de nationale wetgevingen betreffende de verwerking van persoonsgegevens] niet tot een verzwakking van de aldus geboden bescherming mag leiden, maar juist erop gericht moet zijn een hoog beschermingsniveau in de Gemeenschap te waarborgen”.

5 Artikel 1 van de richtlijn, „Onderwerp van de richtlijn”, bepaalt in lid 1:

„De lidstaten waarborgen in verband met de verwerking van persoonsgegevens, overeenkomstig de bepalingen van deze richtlijn, de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van natuurlijke personen, inzonderheid van het recht op persoonlijke levenssfeer.”

6 Artikel 2 van de richtlijn bevat onder meer de volgende definities:

„[...]

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;

[...]”

7 De werkingssfeer van richtlijn 95/46 wordt in artikel 3 aldus gedefinieerd:

„1. De bepalingen van deze richtlijn zijn van toepassing op de geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, alsmede op de niet-geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn om daarin te worden opgenomen.

2. De bepalingen van deze richtlijn zijn niet van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens:

– die met het oog op de uitoefening van niet binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht vallende activiteiten geschiedt zoals die bedoeld in de titels V en VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie 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;

– die door een natuurlijk persoon in activiteiten met uitsluitend persoonlijke of huishoudelijke doeleinden wordt verricht.”

8 Artikel 7, sub e, van de richtlijn bepaalt:

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

[...]

e) de verwerking noodzakelijk 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, [drager] is opgedragen

[...]”

9 Artikel 4 van richtlijn 68/360/EEG van de Raad van 15 oktober 1968 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van de werknemers der lidstaten en van hun familie binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 13) luidt:

„1. De lidstaten kennen het recht van verblijf op hun grondgebied toe aan de in artikel 1 bedoelde personen die de hierna in lid 3 genoemde documenten kunnen overleggen.

2. Het recht van verblijf wordt vastgesteld door de afgifte van een document, genoemd ‚verblijfskaart van een onderdaan van een lidstaat der E.E.G.’ [...]

3. Voor de afgifte van de verblijfskaart van een onderdaan van een lidstaat der E.E.G. mogen de lidstaten slechts vorderen dat de volgende documenten worden overgelegd:

– door de werknemer:

a) het document op vertoon waarvan hij hun grondgebied heeft betreden;

b) een door de werkgever verstrekte verklaring van indienstneming of tewerkstelling;

– door de familieleden:

c) het document op vertoon waarvan zij het grondgebied hebben betreden;

d) een document, afgegeven door de bevoegde autoriteit van de staat van oorsprong of van herkomst, waaruit hun familiebetrekking blijkt;

e) in de gevallen, bedoeld in artikel 10, leden 1 en 2, van verordening (EEG) nr. 1612/68 [van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 2)], een document dat wordt afgegeven door de bevoegde autoriteit van de staat van oorsprong of van herkomst, waarin wordt verklaard dat zij ten laste zijn van de werknemer of dat zij in dat land bij hem inwonend zijn.

[...]"

10 Artikel 10 van richtlijn 68/360 bepaalt:

„De lidstaten kunnen slechts van de bepalingen van deze richtlijn afwijken uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid.”

11 Artikel 4, lid 1, van richtlijn 73/148/EEG van de Raad van 21 mei 1973 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van onderdanen van de lidstaten binnen de Gemeenschap ter zake van vestiging en verrichten van diensten (PB L 172, blz. 14) luidt:

„Iedere lidstaat verleent een permanent verblijfsrecht aan de onderdanen van de overige lidstaten die zich op zijn grondgebied vestigen ten einde daar een werkzaamheid, anders dan in loondienst, uit te oefenen, wanneer de beperkingen betreffende deze werkzaamheid krachtens het Verdrag zijn opgeheven.

Het recht van verblijf wordt vastgesteld door de afgifte van een document, ‚verblijfskaart van onderdaan van een lidstaat der Europese Gemeenschappen’ genoemd. De geldigheidsduur van dit document bedraagt ten minste 5 jaar na de datum van afgifte; het kan automatisch worden verlengd.

[...]"

12 Artikel 6 van richtlijn 73/148 luidt als volgt:

„Voor de afgifte van de verblijfskaart en van de verblijfsvergunning kan de lidstaat van de aanvragers slechts verlangen:

a) het document waarmee zij zijn grondgebied hebben betreden te overleggen;

b) aan te tonen dat zij behoren tot een van de in de artikelen 1 en 4 bedoelde categorieën.”

13 In artikel 8 van deze richtlijn wordt dezelfde uitzondering gemaakt als in artikel 10 van richtlijn 68/360.

14 Op 29 april 2004 hebben het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie richtlijn 2004/38/EG aangenomen 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 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, en rectificatie in PB 2004, L 229, blz. 35), die moest zijn omgezet op 30 april 2006. Artikel 5 van deze richtlijn bepaalt:

„1. 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.

[...]"

5. De lidstaat kan de betrokkene opleggen zijn aanwezigheid op het grondgebied binnen een aanvaardbare, niet-discriminerende termijn mede te delen. Niet-naleving van deze verplichting kan worden bestraft met niet-discriminerende en evenredige sancties.”

15 Artikel 7, lid 1, van deze richtlijn stelt met betrekking tot het verblijfsrecht voor langer dan drie maanden van burgers van de Unie in een lidstaat waarvan zij niet de nationaliteit bezitten, de volgende regels: „Iedere burger van de Unie heeft het recht gedurende meer dan drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven:

a) indien hij in het gastland werknemer of zelfstandige is,

b) indien hij voor zichzelf en voor zijn familieleden over voldoende bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste komen van het socialebijstandstelsel van het gastland, en over een verzekering beschikt die de ziektekosten in het gastland volledig dekt, of

c) – indien hij is ingeschreven aan een particuliere dan wel openbare instelling die door het gastland overeenkomstig de wetgeving of administratieve praktijk is erkend of wordt gefinancierd, om er als hoofdbezigheid een studie, daaronder begrepen een beroepsopleiding, te volgen; en

– indien hij beschikt over een verzekering die de ziektekosten in het gastland volledig dekt, en hij de bevoegde nationale autoriteit – door middel van een verklaring of van een gelijkwaardig middel van zijn keuze –, de zekerheid verschaft dat hij over voldoende middelen beschikt om te voorkomen dat hij of zijn familieleden tijdens zijn verblijf ten laste komen van het socialebijstandstelsel van het gastland; of

[...]"

16 Artikel 8 van deze richtlijn luidt:

„1. Onverminderd artikel 5, lid 5, kan het gastland voor verblijven van meer dan drie maanden burgers van de Unie de verplichting opleggen om zich bij de bevoegde autoriteiten te laten inschrijven.

2. De voor de inschrijving gestelde termijn mag niet korter zijn dan drie maanden te rekenen vanaf de datum van binnenkomst. Er wordt onmiddellijk een verklaring van inschrijving afgegeven, waarin naam en adres van de ingeschreven persoon en de datum van inschrijving worden vermeld. Niet-naleving van de verplichting tot inschrijving kan worden bestraft met evenredige en niet-discriminerende sancties.

3. Voor de afgifte van de verklaring van inschrijving kunnen de lidstaten slechts verlangen:

– ten aanzien van een burger van de Unie die valt onder artikel 7, lid 1, onder a, dat hij een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort overlegt alsmede een

verklaring van indienstneming of tewerkstelling, dan wel bewijs dat hij zelfstandig is;

– ten aanzien van een burger van de Unie die valt onder artikel 7, lid 1, onder b, dat hij een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort overlegt en bewijst dat hij aan die bepaling voldoet;

– ten aanzien van een burger van de Unie die valt onder artikel 7, lid 1, onder c, dat hij een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort overlegt, alsmede een bewijs dat hij aan een erkende instelling is ingeschreven, een bewijs dat hij beschikt over een ziektekostenverzekering voor alle risico's, alsmede de in artikel 7, lid 1, onder c, bedoelde verklaring of daaraan gelijkwaardige bewijsmiddelen. [...]"

17 Artikel 27 van deze richtlijn, „Algemene beginselen”, bepaalt:

„1. Onverminderd het bepaalde in dit hoofdstuk kunnen de lidstaten de vrijheid van verkeer en verblijf van burgers van de Unie en hun familieleden, ongeacht hun nationaliteit, beperken om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Deze redenen mogen niet voor economische doeleinden worden aangevoerd.

2. De om redenen van openbare orde of openbare veiligheid genomen maatregelen moeten in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel en uitsluitend gebaseerd zijn op het gedrag van betrokkene. Strafrechtelijke veroordelingen vormen als zodanig geen reden voor deze maatregelen.

Het gedrag moet een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen. Motiveringen die los staan van het individuele geval of die verband houden met algemene preventieve redenen mogen niet worden aangevoerd.

3. Om te beoordelen of de betrokkene een gevaar vormt voor de openbare orde of de openbare veiligheid kan het gastland, wanneer het zulks onontbeerlijk acht, bij de afgifte van de verklaring van inschrijving – of, bij ontbreken van een inschrijvingssysteem, uiterlijk drie maanden na de datum van binnenkomst van de betrokkene op zijn grondgebied of na de in artikel 5, lid 5, bedoelde mededeling van aanwezigheid op het grondgebied, dan wel bij de afgifte van de verblijfskaart –, de lidstaat van oorsprong en eventueel andere lidstaten, verzoeken om mededeling van politieke gegevens betreffende betrokkene. Deze raadpleging mag geen systematisch karakter dragen. [...]"

18 Ten slotte wordt in verordening (EG) nr. 862/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 betreffende communautaire statistieken over migratie en internationale bescherming en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 311/76 van de Raad betreffende de opstelling van statistieken over buitenlandse werknemers (PB L 199, blz. 23), het kader bepaald waarbinnen de lidstaten de Commissie van de Europese Gemeenschappen statistische gegevens verstrekken over de migratiebewegingen op hun grondgebied.

Nationale regeling

19 Volgens artikel 1, lid 1, van de wet op het centraal register van buitenlanders (Gesetz über das Ausländerzentralregister) van 2 september 1994 (BGBl. 1994 I, blz. 2265), zoals gewijzigd bij de wet van 21 juni 2005 (BGBl. 1994 I, blz. 1818, hierna: „AZRG”), is het Bundesamt, dat ressorteert onder het Bondsministerie van Binnenlandse Zaken, belast met het beheer van het AZR, het centrale register waarin bepaald persoonsgegevens zijn opgenomen inzake buitenlanders die, onder meer, niet uitsluitend tijdelijk op Duits grondgebied wonen. Het betreft buitenlanders die langer dan drie maanden op dit grondgebied wonen, zoals blijkt uit de algemene administratieve circulaire van het Bondsministerie van Binnenlandse Zaken over de AZRG en het besluit tot uitvoering van deze wet (Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern zum Gesetz über das AZR und zur AZRG-Durchführungsverordnung) van 4 juni 1996. De informatie is opgeslagen in twee bestanden, die afzonderlijk worden beheerd. Het eerste bestand bevat persoonsgegevens inzake de buitenlanders die in Duitsland wonen of hebben gewoond, het andere bevat gegevens inzake de buitenlanders die een visumaanvraag hebben ingediend.

20 Ingevolge artikel 3 AZRG bevat het eerste bestand met name de volgende informatie:

– de naam van de autoriteit die de gegevens heeft verstrekt;

– het door het Bundesamt toegekende referentienummer;

– de redenen voor registratie;

– familienaam, meisjesnaam, voornamen, geboorteplaats en -datum, geslacht en nationaliteit;

– vroegere en overige familienamen, burgerlijke staat, informatie over identiteitsdocumenten, laatste woonplaats in de staat van herkomst, vrijwillig verstrekte informatie over geloofsovertuiging en over de nationaliteit van de echtgenoot of partner;

– informatie over binnenkomst in en vertrek van het grondgebied, verblijfsstatus, beslissingen van het federale arbeidsbureau inzake arbeidsvergunningen, erkenning als vluchteling in een andere staat, overlijdensdatum;

– beslissingen op onder meer een asielverzoek, een eerdere verblijfsvergunningaanvraag, de gegevens betreffende met name een verwijderingsprocedure, een arrestatiebevel, verdenkingen van wetsovertredingen op het gebied van drugs of immigratie, deelname aan terroristische activiteiten, een veroordeling wegens dergelijke activiteiten, en

– opsporingsbevelen.

21 Als autoriteit belast met het beheer van het AZR is het Bundesamt verantwoordelijk voor de juistheid van de vastgelegde gegevens.

22 Overeenkomstig artikel 1, lid 2, AZRG biedt het Bundesamt door middel van de vastlegging en verstrekking van persoonsgegevens inzake buitenlanders ondersteuning aan overheidsinstanties die belast zijn met de uitvoering van de bepalingen op het gebied van het vreemdelingen- en asielrecht, alsook aan andere overheidslichamen.

23 Volgens artikel 10, lid 1, van deze wet moeten verzoeken van een overheidslichaam tot raadpleging van het AZR of tot verstrekking van daarin opgenomen persoonsgegevens voldoen aan verschillende voorwaarden, waarvan het Bundesamt per geval dient na te gaan of zij zijn vervuld. Het moet in het bijzonder onderzoeken of de door een instantie gevraagde gegevens noodzakelijk zijn voor de vervulling van de taak van die instantie en voor welk gebruik de gegevens zijn bestemd. Het Bundesamt mag een verzoek afwijzen wanneer het niet aan vorengenoemde voorwaarden voldoet.

24 In de artikelen 14 tot en met 21 en 25 tot en met 27 van deze wet worden de persoonsgegevens genoemd die kunnen worden verstrekt, afhankelijk van de instantie die erom verzoekt.

25 Zo kunnen volgens artikel 14, lid 1, AZRG aan alle Duitse overheidsinstanties gegevens worden verstrekt inzake de identiteit, de woonplaats en de overlijdensdatum, informatie over de met het dossier belaste instantie, en de beslissing tot niet-mededeling van de gegevens.

26 Artikel 12 van de wet stelt voor zogeheten groepsaanvragen, dat wil zeggen aanvragen die betrekking hebben op een groep personen met een of meer gemeenschappelijke kenmerken, verscheidene materiële en formele voorwaarden. Deze mogelijkheid wordt slechts aan een beperkt aantal overheidslichamen geboden. Voorts moet elke verstrekking van persoonsgegevens naar aanleiding van een dergelijk verzoek worden gemeld aan de federale en regionale toezichthouders voor de bescherming van persoonsgegevens.

27 Overigens wordt bij artikel 22 van de wet aan daartoe bevoegd verklaarde overheidslichamen rechtstreekse raadpleging van het AZR toegestaan via een geautomatiseerde procedure. Deze mogelijkheid bestaat evenwel slechts in nauwkeurig omschreven situaties en na afweging door het Bundesamt van de belangen van de betrokkene tegen het algemeen belang. Voorts is deze raadpleging niet mogelijk in het kader van groepsaanvragen. De op grond van artikel 22 AZRG gerechtigde overheidslichamen zijn ingevolge artikel 7 van deze wet tevens bevoegd, rechtstreeks gegevens en informatie in het AZR in te voeren.

28 Ten slotte worden in de artikelen 25 tot en met 27 AZRG de particuliere organisaties gedefinieerd die bepaalde gegevens uit het AZR kunnen verkrijgen.

29 De verwijzende rechter wijst er verder op dat in Duitsland elke inwoner, ongeacht of hij de Duitse nationaliteit bezit, zich moet laten inschrijven bij het register van de gemeente waar hij woont (Einwohnermelderegister). De Commissie heeft in dit verband opgemerkt dat dit type register slechts een deel van de in het AZR opgenomen gegevens bevat, en dat met name de gegevens over de verblijfsrechtelijke status er niet in staan. Er bestaan thans ongeveer 7 700 gemeentelijke registers.

Aan het geschil ten grondslag liggende feiten en prejudiciële vragen

30 Huber, die de Oostenrijkse nationaliteit bezit, heeft zich in 1996 in Duitsland gevestigd om er te werken als zelfstandig verzekeringsagent.

31 In het AZR zijn inzake hem de volgende gegevens vastgelegd:

- naam, voornaam, geboortedatum en -plaats, nationaliteit, burgerlijke staat, geslacht;
- lijst van achtereenvolgende binnenkomsten in en vertrek uit Duitsland, inwonerstatus;
- successiegegevens;
- lijst van eerdere woonplaatsverklaringen;
- referenties van het Bundesamt, aantekeningen van de diensten die de gegevens hebben verstrekt en de referenties van die diensten.

32 Huber was van mening dat de verwerking van zijn in het AZR vastgelegde gegevens discriminatie vormde, met name omdat een dergelijk bestand voor Duitse burgers niet bestaat. Hij verzocht dan ook op 22 juli 2000 verwijdering van deze gegevens. Het verzoek werd op 29 september 2000 afgewezen door de destijds met het beheer van het AZR belaste instantie.

33 Toen ook zijn bezwaar tegen deze beschikking werd afgewezen, stelde Huber beroep in bij het Verwaltungsgericht Köln, dat zijn vordering toewees bij vonnis van 19 december 2002. Het Verwaltungsgericht Köln achtte de algemene verwerking van de gegevens van een niet-Duitse burger van de Unie in het kader van dit register een beperking van de artikelen 49 EG en 50 EG die niet kon worden gerechtvaardigd door het doel van een snelle afhandeling van zaken betreffende het verblijf van buitenlanders. Bovendien achtte de rechter het bewaren en de verwerking van de litigieuze gegevens in strijd met de artikelen 12 EG en 18 EG, alsook met de artikelen 6, lid 1, sub b, en 7, sub e, van richtlijn 95/46.

34 De Bundesrepublik Deutschland, optredend via het Bundesamt, stelde van dit vonnis hoger beroep in bij het Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, dat van oordeel is dat de verschillende in deze zaak aan de orde gestelde rechtsvragen de uitlegging van het gemeenschapsrecht door het Hof vergen.

35 Om te beginnen benadrukt de verwijzende rechter dat volgens de rechtspraak van het Hof een burger van de Unie die legaal verblijft op het grondgebied van de lidstaat waarvan hij niet de nationaliteit bezit, zich op artikel 12 EG kan beroepen in alle binnen de materiële werkingssfeer van het gemeenschapsrecht vallende situaties. De verwijzende rechter refereert daarbij aan de arresten van 12 mei 1998, Martínez Sala (C-85/96, Jurispr. blz. I-2691, punt 63), 20 september 2001, Grzelczyk (C-184/99, Jurispr. blz. I-6193, punt 32), en 15 maart 2005, Bidar (C-209/03, Jurispr. blz. I-2119, punt 32). Daar Huber gebruik heeft gemaakt van zijn bij artikel 18, lid 1, EG verleend recht van vrij verkeer kan hij zich dus beroepen op het discriminatieverbod van artikel 12 EG.

36 De verwijzende rechter merkt op dat de algemene verwerking van de persoonsgegevens inzake Huber in het AZR op twee punten verschilt van de verwerking van gegevens inzake een Duits staatsburger; in de eer-

ste plaats worden bepaalde gegevens inzake verzoeker in het hoofdgeding niet alleen in het register van zijn woonplaats bewaard maar ook in het AZR, en in de tweede plaats bevat dit laatste meer gegevens.

37 De verwijzende rechter betwijfelt of een dergelijk verschil in behandeling kan worden gerechtvaardigd door de noodzaak, toezicht te houden op het verblijf van buitenlanders op Duits grondgebied. Hij vraagt zich voorts af of de algemene verwerking van persoonsgegevens inzake niet-Duitse burgers van de Unie die op Duits grondgebied wonen of gewoon hebben, evenredig is aan het doel van waarborging van de openbare veiligheid, aangezien het AZR al deze burgers betreft en niet enkel diegenen die van Duits grondgebied zijn verwijderd of die het verboden is, op dat grondgebied te verblijven.

38 Ten tweede is de verwijzende rechter van oordeel dat Huber in de omstandigheden van het hoofdgeding binnen de werkingssfeer van artikel 43 EG valt. Aangezien de vrijheid van vestiging niet alleen het starten van een zelfstandige beroepsactiviteit betreft maar ook de randvoorwaarden daarvoor, vraagt hij zich af of de algemene verwerking van de persoonsgegevens inzake Huber in het AZR, deze voorwaarden dermate kan beïnvloeden dat zij een beperking van de uitoefening van die vrijheid behelst.

39 Ten derde vraagt de verwijzende rechter zich af of het uit artikel 7, sub e, van richtlijn 95/46 voortvloeiende noodzakelijkheids criterium een criterium kan zijn voor de beoordeling van een systeem voor de algemene verwerking van persoonsgegevens als het AZR. De verwijzende rechter sluit namelijk niet uit dat deze richtlijn niet afdoet aan de bevoegdheid van de nationale wetgever om zelf dit noodzakelijkheidsvereiste te definiëren. Zou dit evenwel niet het geval zijn, dan rijst de vraag hoe dit vereiste moet worden opgevat, meer in het bijzonder of de doelstelling van administratieve vereenvoudiging een gegevensverwerking als bij de AZRG geregeld, kan rechtvaardigen.

40 Daarop heeft het Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Is de algemene verwerking van persoonsgegevens inzake buitenlandse burgers van de Unie in een centraal vreemdelingenregister verenigbaar met [...] het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit jegens burgers van de Unie die hun recht uitoefenen om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven (artikel 12, lid 1, EG, juncto de artikelen 17 EG en 18, lid 1, EG)[?]

2) [Is deze verwerking verenigbaar met] het verbod van beperking van de vrijheid van vestiging voor staatsburgers van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat (artikel 43, lid 1, EG)[?]

3) [Is deze verwerking verenigbaar met] het noodzakelijkheidsvereiste van artikel 7, sub e, van richtlijn 95/46 [...]?”

**Beantwoording van de prejudiciële vragen
Opmerkingen vooraf**

41 De verwijzende rechter wenst van het Hof te vernemen of de verwerking van persoonsgegevens zoals deze plaatsvindt in een register als het AZR, verenigbaar is met het gemeenschapsrecht.

42 Artikel 1, lid 2, AZRG bepaalt dat door het bewaren van bepaalde persoonsgegevens inzake buitenlanders in het AZR en de verstrekking van die gegevens, het Bundesamt, dat dit register bijhoudt, ondersteuning verleent aan de overheidsinstanties die belast zijn met de uitvoering van de vreemdelingen- en asielwetgeving, alsook aan andere overheidslichamen. In het bijzonder heeft de Duitse regering in haar schriftelijke opmerkingen verklaard dat het AZR wordt gebruikt voor statistiekdoeleinden en bij de uitoefening door veiligheids- en politiepersoneel van opsporings- en onderzoeksbevoegdheden ter zake van strafbare feiten of handelingen die de openbare veiligheid in gevaar brengen.

43 Om te beginnen moet worden vastgesteld dat gegevens als die welke volgens de verwijzingsbeslissing het AZR over Huber bevat, persoonsgegevens zijn in de zin van artikel 2, lid 2, sub a, van richtlijn 95/46, aangezien het gaat om „informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon”. Het verzamelen, het bewaren en de verstrekking door de organisatie belast met het beheer van het register waarin deze gegevens zijn verzameld, vormen dus „verwerking van persoonsgegevens” in de zin van artikel 2, sub b, van deze richtlijn.

44 Artikel 3, lid 2, van richtlijn 95/46 sluit echter uitdrukkelijk van de werkingssfeer van de richtlijn uit, onder meer, de verwerking van persoonsgegevens die geschiedt met het oog op de openbare veiligheid, de defensie, de veiligheid van de staat en de activiteiten van de staat op strafrechtelijk gebied.

45 Derhalve valt de verwerking van persoonsgegevens voor de toepassing van de wetgeving inzake het verblijfsrecht en voor statistiekdoeleinden binnen de werkingssfeer van richtlijn 95/46, maar de verwerking van dergelijke gegevens in verband met de criminaliteitsbestrijding niet.

46 Bijgevolg moet worden gezien of met het gemeenschapsrecht verenigbaar is de verwerking van persoonsgegevens in het kader van een register als het AZR, in de eerste plaats waar dit fungeert als ondersteuning van de met de uitvoering van de verblijfswetgeving belaste administratieve instanties en voor gebruik voor statistiekdoeleinden, gelet op de bepalingen van richtlijn 95/46, en meer in het bijzonder – in verband met de derde prejudiciële vraag – afgemeten aan de in artikel 7, sub e, van die richtlijn gestelde noodzakelijkheidsvoorwaarde, zoals uitgelegd in het licht van de vereisten van het Verdrag, met name het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit in de zin van artikel 12, lid 1, EG, en in de tweede plaats waar dit fungeert als middel bij de bestrijding van criminaliteit, gelet op het primaire gemeenschapsrecht.

**De verwerking van persoonsgegevens voor de uitvoering van de verblijfswetgeving en voor statistiekdoeleinden
Begrip noodzakelijkheid**

47 Ingevolge artikel 1 van richtlijn 95/46 waarborgen de lidstaten in verband met de verwerking van persoonsgegevens, de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van natuurlijke personen, inzonderheid van het recht op persoonlijke levenssfeer.

48 Overeenkomstig hoofdstuk II van richtlijn 95/46, „Algemene voorwaarden voor de rechtmatigheid van de verwerking van persoonsgegevens”, moet elke verwerking van persoonsgegevens, behoudens de op grond van artikel 13 van deze richtlijn toegestane uitzonderingen, stroken met de in artikel 6 van die richtlijn genoemde beginselen betreffende de kwaliteit van de gegevens, en met de in artikel 7 van de richtlijn genoemde beginselen betreffende de toelaatbaarheid van gegevensverwerking (zie in die zin [arrest van 20 mei 2003, Österreichische Rundfunk e.a., C-465/00, C-138/01 en C-139/01, Jurispr. blz. I-4989, punt 65](#)).

49 In het bijzonder bepaalt artikel 7, sub e, dat de verwerking van persoonsgegevens geoorloofd is indien zij „noodzakelijk 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”.

50 In dit verband moet eraan worden herinnerd dat richtlijn 95/46, zoals met name blijkt uit punt 8 van de considerans, de bescherming van de rechten en vrijheden van personen op het stuk van de verwerking van persoonsgegevens in alle lidstaten op hetzelfde niveau wil brengen. Punt 10 van de considerans voegt daaraan toe dat de onderlinge aanpassing van de ter zake geldende nationale wetgevingen niet tot een verzwakking van de aldus geboden bescherming mag leiden, maar juist erop gericht moet zijn een hoog beschermingsniveau in de Gemeenschap te waarborgen.

51 Eerder is dan ook geoordeeld dat de harmonisatie van vorenbedoelde nationale wettelijke regelingen zich niet beperkt tot een minimumharmonisatie, maar in beginsel tot een volledige harmonisatie dient te leiden (zie [arrest van 6 november 2003, Lindqvist, C-101/01, Jurispr. blz. I-12971, punt 96](#)).

52 Gelet op het doel, een gelijkwaardige bescherming te bieden in alle lidstaten, kan het begrip noodzakelijkheid zoals dit naar voren komt uit artikel 7, sub e, van richtlijn 95/46, dat een nauwkeurige afbakening wil geven voor een van de gevallen waarin de verwerking van persoonsgegevens geoorloofd is, dus niet een inhoud hebben die verschilt van lidstaat tot lidstaat. Het gaat bijgevolg om een autonoom begrip van het gemeenschapsrecht, dat moet worden uitgelegd op een wijze die volledig beantwoordt aan het doel van de richtlijn zoals omschreven in artikel 1, lid 1.

Beoordeling of een verwerking van persoonsgegevens zoals geschiedt in het kader van het AZR, noodzakelijk is met het oog op de uitvoering van de verblijfswetgeving en voor statistiekdoeleinden

53 Blijkens de verwijzingsbeslissing is het AZR een centraal register dat bepaalde persoonsgegevens bevat inzake niet-Duitse burgers van de Unie, en dat door verschillende overheids- en particuliere lichamen kan worden geraadpleegd.

54 Wat het gebruik van een register als het AZR voor de uitvoering van de verblijfswetgeving betreft, moet eraan worden herinnerd dat bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht het verblijfsrecht van een burger van de Unie op het grondgebied van een lidstaat waarvan hij niet de nationaliteit bezit, niet onvoorwaardelijk is, maar kan worden gebonden aan beperkingen en voorwaarden, die in het Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld (zie in die zin arrest van 10 juli 2008, Jipa, C-33/07, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 21 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

55 Zo werd in artikel 4 van richtlijn 68/360, gelezen in samenhang met artikel 1 van die richtlijn, alsook artikel 6 van richtlijn 73/148, gelezen in samenhang met artikel 1 van die richtlijn, het recht van een persoon met de nationaliteit van een lidstaat om langer dan drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven, verbonden aan de voorwaarde dat hij behoorde tot een van de in die richtlijnen genoemde categorieën, en de vaststelling van dit recht aan de voorwaarde dat was voldaan aan bepaalde formaliteiten, verband houdend met de overlegging door de aanvrager van een verblijfskaart en verschillende andere documenten en de verstrekking van bepaalde informatie.

56 Voorts konden de lidstaten ingevolge artikel 10 van richtlijn 68/360 en artikel 8 van richtlijn 73/148 om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid afwijken van de bepalingen van die richtlijnen en het recht van binnenkomst en verblijf van een persoon met de nationaliteit van een andere lidstaat op hun grondgebied beperken.

57 Bij richtlijn 2004/38, waarvan de omzettingstermijn is verstreken op 30 april 2006 en die dus ten tijde van de feiten nog niet van toepassing was, zijn de beide eerdergenoemde richtlijnen ingetrokken; die richtlijn stelt echter in artikel 7 voor het verblijfsrecht van personen met de nationaliteit van andere lidstaten globaal vergelijkbare voorwaarden als in de eerdere richtlijnen het geval was, en stelt in artikel 27, lid 1, de bijbehorende uitzonderingen vast. Voorts bepaalt artikel 8, lid 1, van richtlijn 2004/38 dat de gastlidstaat aan elke burger van de Unie die de nationaliteit van een andere lidstaat heeft en die gedurende meer dan drie maanden op zijn grondgebied wil verblijven, de verplichting kan opleggen om zich bij de bevoegde autoriteiten te laten inschrijven. Daartoe kan de gastlidstaat op grond van artikel 8, lid 3, van de richtlijn verlangen dat diverse documenten worden overgelegd en informatie wordt verstrekt, op basis waarvan die autoriteiten kunnen vaststellen dat aan de voorwaarden voor het recht van verblijf is voldaan.

58 Derhalve moet worden geoordeeld dat het voor een lidstaat noodzakelijk is om over de relevante gegevens en documenten te beschikken om binnen het door de toepasselijke communautaire wetgeving gedefinieerde kader te kunnen nagaan of een persoon met de nationaliteit van een andere lidstaat een recht van verblijf op zijn grondgebied heeft, en dat er geen redenen zijn die een beperking van dat recht rechtvaardigen.

Het gebruik van een register als het AZR voor de ondersteuning van de met de uitvoering van de verblijfswetgeving belaste autoriteiten is dan ook in beginsel legitiem en, gelet op het karakter van dit register, verenigbaar met het in artikel 12, lid 1, EG neergelegde verbod van discriminatie op grond van nationaliteit.

59 Er moet echter op worden gewezen dat een dergelijk register geen andere informatie mag bevatten dan voor dat doel noodzakelijk is. Bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht moet de verwerking van persoonsgegevens op basis van de in artikel 8, lid 3, en artikel 27, lid 1, van richtlijn 2004/38 genoemde documenten, worden beschouwd als voor de uitvoering van de verblijfswetgeving noodzakelijk in de zin van artikel 7, sub e, van richtlijn 95/46.

60 Overigens moet worden benadrukt dat het verzamelen van de voor de uitvoering van de verblijfswetgeving vereiste gegevens weliswaar geen zin zou hebben wanneer deze niet werden bewaard, aangezien een wijziging in de persoonlijke situatie van de verblijfsgerechtigde consequenties kan hebben voor zijn verblijfsrechtelijke positie, maar dat het aan de met het beheer van een register als het AZR belaste autoriteit is om ervoor te zorgen dat de bewaarde gegevens desgewenst worden bijgewerkt, zodat zij overeenkomen met de werkelijke situatie van de betrokkenen en overbodige gegevens uit het register worden verwijderd.

61 Inzake de wijze waarop een dergelijk register wordt gebruikt voor de uitvoering van de verblijfswetgeving, kan enkel het verlenen van toegang aan op dit gebied bevoegde autoriteiten worden beschouwd als noodzakelijk in de zin van artikel 7, sub e, van richtlijn 95/46.

62 Wat ten slotte de noodzaak betreft om over een centraal register als het AZR te beschikken ten behoeve van de met de uitvoering van de verblijfswetgeving belaste autoriteiten, moet worden geoordeeld dat, gesteld dat gedecentraliseerde registers als de gemeentelijke bevolkingsregisters alle relevante gegevens bevatten om die autoriteiten in staat te stellen hun taak te vervullen, centralisering van die gegevens noodzakelijk kan blijken te zijn in de zin van artikel 7, sub e, van richtlijn 95/46, indien deze bijdraagt tot een efficiëntere uitvoering van deze wetgeving met betrekking tot het verblijfsrecht van burgers van de Unie die willen verblijven op het grondgebied van een lidstaat waarvan zij niet de nationaliteit bezitten.

63 Wat de statistiekfunctie van een register als het AZR betreft, moet eraan worden herinnerd dat het gemeenschapsrecht weliswaar het vrij verkeer van personen tot stand heeft gebracht en aan iedere binnen zijn werkingsfeer vallende persoon recht geeft op toegang tot het grondgebied van de lidstaten ter verwezenlijking van de doeleinden van het Verdrag, maar dat de lidstaten daarmee niet de bevoegdheid is ontnomen maatregelen te treffen die de nationale instanties nauwkeurige kennis moeten verschaffen van de migratie naar en binnen het nationale grondgebied (zie

arrest van 7 juli 1976, Watson en Belmann, 118/75, Jurispr. blz. 1185, punt 17).

64 Evenzo gaat verordening nr. 862/2007, die de verstrekking regelt van statistische gegevens over de migratiebewegingen op het grondgebied van de lidstaten, ervan uit dat de lidstaten de informatie verzamelen op basis waarvan die statistieken kunnen worden opgesteld.

65 De uitoefening van die bevoegdheid maakt echter niet het verzamelen en bewaren van gegevens op naam zoals plaatsvindt in het kader van een register als het AZR, noodzakelijk in de zin van artikel 7, sub e, van richtlijn 95/46. Zoals de advocaat-generaal in punt 23 van zijn conclusie heeft aangegeven, is voor een dergelijk doel alleen de verwerking van anonieme gegevens noodzakelijk.

66 **Uit alle voorgaande overwegingen volgt dat een systeem van verwerking van persoonsgegevens inzake burgers van de Unie die niet de nationaliteit bezitten van de betrokken lidstaat, zoals het systeem dat is ingevoerd bij de AZRG, dat de ondersteuning van de met de uitvoering van de verblijfswetgeving belaste nationale autoriteiten tot doel heeft, slechts dan voldoet aan het vereiste van noodzakelijkheid dat is gesteld in artikel 7, sub e, van richtlijn 95/46, uitgelegd in het licht van het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit:**

– indien het uitsluitend de gegevens bevat die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van die wetgeving door deze autoriteiten, en

– indien door de centrale verwerking van de gegevens de uitvoering van deze wetgeving met betrekking tot het verblijfsrecht van burgers van de Unie die niet de nationaliteit van die lidstaat bezitten, efficiënter kan verlopen.

67 **Het is aan de verwijzende rechter om na te gaan of deze factoren zich in het hoofdgeding voordoen.**

68 In geen geval kunnen als noodzakelijk in de zin van artikel 7, sub e, van richtlijn 95/46 worden beschouwd de bewaring en de verwerking van persoonsgegevens op naam in het kader van een register als het AZR, voor statistiekdoeleinden.

De verwerking van persoonsgegevens inzake burgers van de Unie die de nationaliteit van andere lidstaten bezitten, voor de bestrijding van criminaliteit

69 Vooraf moet eraan worden herinnerd dat volgens vaste rechtspraak het burgerschap van de Unie de primaire status van de burgers van de lidstaten dient te zijn en degenen onder hen die zich in dezelfde situatie bevinden, ongeacht hun nationaliteit en onverminderd uitdrukkelijke uitzonderingen, aanspraak op dezelfde behandeling rechtens verleent (zie in die zin reeds aangehaald arrest Grzelczyk, punten 30 en 31; arrest van 2 oktober 2003, Garcia Avello, C-148/02, Jurispr. blz. I-11613, punten 22 en 23, alsook arrest Bidar, reeds aangehaald, punt 31).

70 Een burger van de Unie die legaal op het grondgebied van de gastlidstaat verblijft, kan zich op artikel 12 EG beroepen in alle binnen de materiële werkingsfeer van het gemeenschapsrecht vallende situaties (zie

arresten Martínez Sala, punt 63; Grzelczyk, punt 32, en Bidar, punt 32).

71 Tot deze situaties behoren met name die welke betrekking hebben op de uitoefening van de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden en van de in artikel 18 EG neergelegde vrijheid om op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven (zie in die zin arrest Bidar, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

72 Blijkens artikel 1 AZRG, gelezen in samenhang met de algemene administratieve circulaire van het Bondsministerie van Binnenlandse Zaken van 4 juni 1996 over de AZRG en het besluit inzake uitvoering van deze wet, betreft het in het kader van de AZR opgezette systeem voor de bewaring en verwerking van persoonsgegevens alle burgers van de Unie die niet de nationaliteit van de Bondsrepubliek Duitsland bezitten en die langer dan drie maanden op Duits grondgebied verblijven, ongeacht de redenen voor dit verblijf.

73 Daar Huber gebruik heeft gemaakt van zijn bij artikel 18 EG verleende vrijheid om op dit grondgebied te reizen en te verblijven, moet derhalve, gelet op de context van het hoofdgeding, aan de hand van artikel 12, lid 1, EG worden onderzocht of een systeem voor de bewaring en verwerking van persoonsgegevens als het onderhavige, verenigbaar is met het beginsel dat discriminatie op grond van nationaliteit verboden is, voor zover het de gegevens betreft die worden bewaard en verwerkt in het kader van de criminaliteitsbestrijding.

74 De verwijzingsbeslissing bevat geen precieze informatie op grond waarvan kan worden vastgesteld of de situatie in het hoofdgeding onder artikel 43 EG valt. Ook indien de verwijzende rechter van oordeel is dat dit het geval is, kan de toepassing van het beginsel van non-discriminatie toch niet anders zijn naargelang deze op die bepaling berust dan wel op artikel 12, lid 1, EG, gelezen in samenhang met artikel 18, lid 1, EG.

75 Het is immers vaste rechtspraak dat ingevolge het non-discriminatiebeginsel, ongeacht of dit berust op artikel 12 EG dan wel op artikel 43 EG, vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk mogen worden behandeld. Een dergelijke behandeling zou enkel gerechtvaardigd kunnen zijn indien zij gebaseerd was op objectieve overwegingen, die losstaan van de nationaliteit van de betrokken personen en evenredig zijn aan de rechtmatig nagestreefde doelstelling (zie in die zin arrest van 5 juni 2008, Wood, C-164/07, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 13 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

76 Derhalve moet in een context als die van het hoofdgeding de situatie van op het grondgebied van de betrokken lidstaat verblijvende burgers van de Unie die niet de nationaliteit van die lidstaat bezitten, worden vergeleken met de situatie van de burgers van die lidstaat, uit het oogpunt van het doel van criminaliteitsbestrijding. De Duitse regering heeft zich namelijk alleen op dit aspect van de waarborging van de openbare veiligheid beroepen.

77 Nu is dit doel wel legitiem, maar het kan niet als rechtvaardig worden aangevoerd voor de systemati-

sche verwerking van persoonsgegevens uitsluitend van burgers van de Unie die niet de nationaliteit van de betrokken lidstaat hebben.

78 Zoals de advocaat-generaal in punt 21 van zijn conclusie benadrukt, is criminaliteitsbestrijding in de daaraan door de Duitse regering in haar opmerkingen gegeven algemene zin, noodzakelijkerwijs gericht op de vervolging van gepleegde misdrijven en delicten, ongeacht de nationaliteit van de daders.

79 Voor een lidstaat mag derhalve de situatie van zijn burgers, uit het oogpunt van het doel van criminaliteitsbestrijding, niet anders zijn dan die van op zijn grondgebied verblijvende burgers van de Unie die niet de nationaliteit van die lidstaat bezitten.

80 Bijgevolg is het verschil in behandeling tussen deze burgers van de lidstaat en die burgers van de Unie dat wordt teweeggebracht door de systematische verwerking van persoonsgegevens uitsluitend inzake burgers van de Unie die niet de nationaliteit van de betrokken lidstaat bezitten, met criminaliteitsbestrijding als doel, een bij artikel 12, lid 1, EG verboden discriminatie.

81 Artikel 12, lid 1, EG moet derhalve aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan de invoering door een lidstaat van een systeem van verwerking van persoonsgegevens speciaal voor burgers van de Unie die niet de nationaliteit van die lidstaat bezitten, met als doel de bestrijding van de criminaliteit.

Kosten

82 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding 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 van Justitie (Grote kamer) verklaart voor recht:

1) Een systeem van verwerking van persoonsgegevens inzake burgers van de Unie die niet de nationaliteit van de betrokken lidstaat bezitten, zoals het systeem dat is ingevoerd bij de wet op het centraal register voor buitenlanders (Gesetz über das Ausländerzentralregister) van 2 september 1994, zoals gewijzigd bij de wet van 21 juni 2005, en dat de ondersteuning van de met de uitvoering van de verblijfwetgeving belaste nationale autoriteiten tot doel heeft, voldoet slechts dan aan het vereiste van noodzakelijkheid dat is gesteld in artikel 7, sub e, 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, uitgelegd in het licht van het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit,

– indien het uitsluitend gegevens bevat die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van die wetgeving door deze autoriteiten, en

– indien door de centrale verwerking van de gegevens de uitvoering van deze wetgeving met betrekking tot het verblijfsrecht van burgers van de Unie die niet

de nationaliteit van die lidstaat bezitten, efficiënter kan verlopen.

Het is aan de verwijzende rechter om na te gaan of deze factoren zich in het hoofdgeding voordoen.

In geen geval kunnen als noodzakelijk in de zin van artikel 7, sub e, van richtlijn 95/46 worden beschouwd de bewaring en de verwerking van persoonsgegevens op naam in het kader van een register als het centraal register voor buitenlanders, voor statistiekdoeleinden.

2) Artikel 12, lid 1, EG moet aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan de invoering door een lidstaat van een systeem van verwerking van persoonsgegevens speciaal voor burgers van de Unie die niet de nationaliteit van die lidstaat bezitten, met als doel de bestrijding van de criminaliteit.

ondertekeningen

Conclusie A-G M. Poiares Maduro

van 3 april 2008 (1)

Zaak C-524/06

[...] Huber

tegen

Bundesrepublik Deutschland

[verzoek van het Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Duitsland) om een prejudiciële beslissing]

1. In deze zaak gaat het om de verwerking van persoonsgegevens van buitenlandse burgers van de Europese Unie die in Duitsland verblijven. De verwijzende rechter vraagt of de verwerking van gegevens door het Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (federaal bureau voor migratie en vluchtelingen) in een centraal register, waartoe ook andere autoriteiten toegang hebben, verenigbaar is met het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit, het recht van vestiging en richtlijn 95/46(2), gelet op het feit dat er voor Duitse staatsburgers geen dergelijk register bestaat.

I – Feiten

2. Verzoeker in het hoofdgeding, H. Huber, heeft de Oostenrijkse nationaliteit. Hij woont en werkt sinds 1996 in Duitsland. De persoonsgegevens van de in Duitsland wonende vreemdelingen, inclusief die van onderdanen van andere lidstaten, worden opgeslagen in een centraal register dat door het Bundesamt für Migration und Flüchtlinge wordt beheerd. De informatie die met betrekking tot Huber in het register is opgeslagen, omvat zijn persoonsgegevens en burgerlijke staat, zijn paspoortgegevens, de datum van de eerste binnenkomst in Duitsland, de verblijfsstatus, de verschillende woonplaatswisselingen in het binnenland, alsmede het referentienummer van de registratieautoriteit en de namen van de overheidsdiensten die deze gegevens hebben verstrekt. Persoonsgegevens van Duitse staatsburgers worden uitsluitend opgeslagen in de plaatselijke, gemeentelijke registers, aangezien hiervoor geen centraal register op federaal niveau bestaat.

3. In 2002 heeft Huber op grond van de artikelen 12 EG en 49 EG alsmede richtlijn 95/46 om verwijde-

ring verzocht van de over hem opgeslagen gegevens uit het centraal register. Het destijds bevoegde Bundesverwaltungsamt (federale bestuursautoriteit) wees het verzoek af evenals een door Huber bij deze autoriteit hiertegen ingediend bezwaarschrift. Vervolgens heeft hij beroep ingesteld bij het Verwaltungsgericht (bestuursrechter), daarbij zijn verzoek handhavend. Het Verwaltungsgericht heeft het beroep toegewezen op grond van onverenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van de registratie van de gegevens van verzoeker. Het Bundesamt für Migration und Flüchtlinge heeft tegen de beslissing van het Verwaltungsgericht hoger beroep ingesteld, waarna het Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (hogere bestuursrechter van Nordrhein-Westfalen) de behandeling van de zaak heeft geschorst en het Hof drie prejudiciële vragen heeft voorgelegd:

„Is de algemene verwerking van persoonsgegevens van buitenlandse burgers van de Unie in een centraal vreemdelingenregister verenigbaar met

a) het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit jegens burgers van de Unie die hun recht uitoefenen om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven (artikel 12, lid 1, EG juncto artikelen 17 EG en 18, lid 1, EG),

b) het verbod van beperking van de vrijheid van vestiging voor onderdanen van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat (artikel 43, lid 1, EG),

c) het noodzakelijkheidsvereiste van artikel 7, sub e, van [richtlijn 95/46/EG]?”

II – Analyse

4. De eerste twee vragen die de nationale rechter aan het Hof voorlegt, hebben betrekking op de verenigbaarheid van het Duitse stelsel van verwerking van gegevens van buitenlandse onderdanen van de Unie met, in de eerste plaats, het in artikel 12 EG verankerde algemene non-discriminatiebeginsel (juncto de artikelen 17 EG en 18, lid 1, EG met betrekking tot respectievelijk het burgerschap van de Unie en het recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven) en, in de tweede plaats, de in artikel 43, lid 1, EG gewaarborgde vrijheid van vestiging. Ik ben het met de Commissie eens dat artikel 12 EG de meest geëigende rechtsgrondslag is voor de analyse van deze zaak, aangezien het duidelijk is dat verzoeker gebruik heeft gemaakt van zijn door artikel 18, lid 1, EG gewaarborgde vrijheid krachtens het gemeenschapsrecht om zich in een andere lidstaat te vestigen. Mijns inziens gaat het in deze zaak inderdaad om de vraag of er sprake is van discriminatie. Wordt het Duitse stelsel in verband met het recht om vrij te reizen en te verblijven op het grondgebied van een lidstaat, onverenigbaar geacht met het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit van artikel 12 EG, dan kan dit niet in stand blijven, ongeacht of hierdoor het vestigingsrecht van verzoeker wordt of kan worden geraakt. Daarom buig ik mij allereerst over de discriminatievraag en sta daarna stil bij het noodzakelijkheidsvereiste van richtlijn 95/46, waarop de derde prejudiciële vraag betrekking heeft.(3)

A – Discrimineert het Duitse stelsel buitenlandse onderdanen van de Europese Unie?

Vergelijkbare situaties

5. Partijen zijn het erover eens dat er aanzienlijke verschillen bestaan tussen de verwerking van de persoonsgegevens van Duitse staatsburgers en die van onderdanen van andere lidstaten van de Europese Unie. Duitsland kent geen centraal systeem voor de registratie, de opslag en de verwerking van de persoonsgegevens van zijn eigen onderdanen. Er zijn evenwel rond de 7 700 gemeentelijke bevolkingsregisters die de algemene persoonsgegevens van de burgers registreren, maar deze zijn niet met elkaar verbonden en kunnen niet centraal en gelijktijdig worden geraadpleegd. De persoonsgegevens van vreemdelingen, inclusief onderdanen van de lidstaten van de Europese Unie, worden daarentegen niet enkel in de gemeentelijke bevolkingsregisters geregistreerd, maar tevens in een centraal vreemdelingenregister dat door het Bundesamt für Migration und Flüchtlinge wordt beheerd. Bovendien is het centraal register aanzienlijk uitgebreider en bevat het bijkomende informatie die niet in de gemeentelijke registers voorkomt, zoals paspoortgegevens, data van binnenkomst in en vertrek uit Duitsland, gegevens met betrekking tot asielaanvragen en het resultaat ervan, verblijfsstatus, gegevens over eventuele aanvragen om erkenning als vluchteling en over de beslissing daarop, gegevens over verwijderingsbeslissingen en desbetreffende uitvoeringsmaatregelen, informatie met betrekking tot verdenkingen van criminele activiteiten van de geregistreerde persoon en strafrechtelijke veroordelingen. Bijgevolg worden Duitse staatsburgers en buitenlandse burgers van de Europese Unie in drie opzichten verschillend behandeld: in de eerste plaats worden persoonsgegevens van vreemdelingen niet alleen in gemeentelijke registers opgeslagen, waarin eveneens de gegevens van de Duitse staatsburgers worden geregistreerd, maar ook in het centraal vreemdelingenregister; in de tweede plaats bevat het centraal register meer gegevens over de geregistreerde personen dan de gemeentelijke registers, en, in de derde plaats, zijn de gegevens van vreemdelingen via het centraal register gemakkelijk toegankelijk voor verschillende overheidsdiensten, terwijl dit met betrekking tot Duitse staatsburgers niet het geval is. De vraag is of een dergelijk verschil in behandeling een verboden discriminatie vormt.

6. De Duitse regering herinnert eraan dat er pas sprake van discriminatie is wanneer twee vergelijkbare situaties ongelijk worden behandeld. De verplichting van de lidstaten om niet te discrimineren op grond van de nationaliteit houdt bijgevolg in dat enkel gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld. Aangezien de verblijfsstatus van Duitse onderdanen verschilt van die van vreemdelingen, is de situatie van deze twee categorieën personen niet gelijk en is er derhalve geen sprake van discriminatie. Hetzelfde standpunt wordt ingenomen door de Deense regering, die opmerkt dat onderdanen van een bepaalde staat te allen tijde het recht hebben om het grondgebied van hun staat te be-

treten en er te verblijven; ook kunnen zij op grond van artikel 3 van het Vierde Protocol bij het Verdrag tot Bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden nimmer worden verwijderd van het grondgebied van de staat waarvan zij een onderdaan zijn, noch kan hun het recht worden ontnomen om het grondgebied ervan te betreden. Buitenlandse burgers van de Unie daarentegen zijn enkel op basis van het gemeenschapsrecht gerechtigd tot binnenkomst en verblijf. Volgens de Nederlandse regering is de vrijheid van vestiging doorslaggevend bij het bepalen of de twee situaties vergelijkbaar zijn wat de verwerking van gegevens betreft. Aangezien een Duitse staatsburger die in Duitsland woont, en een in Duitsland wonende onderdaan van een andere lidstaat een verschillende verblijfsrechtelijke status hebben – de eerste heeft op grond van zijn nationaliteit een onbeperkt recht, de tweede een beperkt recht verleend door het gemeenschapsrecht – is het mogelijk om verschillend om te gaan met hun persoonsgegevens zonder dat inbreuk wordt gemaakt op het recht van vreemdelingen om niet op grond van nationaliteit te worden gediscrimineerd. In wezen houdt dit betoog in dat hoewel in Duitsland twee verschillende stelsels van gegevensverwerking bestaan die naargelang van de nationaliteit van de betrokken persoon van toepassing zijn, discriminatie op grond van nationaliteit niet aan de orde is omdat Duitse staatsburgers niet vergelijkbaar zijn met de overige burgers van de Europese Unie. Eerstgenoemde categorie heeft een onbeperkt verblijfsrecht in het binnenland, de laatstgenoemde categorie niet.

7. Ik vind deze redenering niet overtuigend. Het uitgangspunt van onze analyse moet zijn, dat er twee stelsels van gegevensverwerking bestaan, namelijk een voor Duitse onderdanen en een voor burgers van de Unie. Feitelijk is het uiteraard juist om te stellen dat de vestigingsrechten van Duitse staatsburgers en vreemdelingen van elkaar verschillen. Hiermee wordt evenwel enkel een open deur ingetrapd en niets gezegd over de vraag hoe dit verschil in verblijfsrechtelijke status zich dient te verhouden tot het verzamelen en het verwerken van persoonsgegevens van Duitse staatsburgers en onderdanen van andere lidstaten. Anders gezegd, de regeringen van Duitsland, Denemarken en Nederland willen ons doen geloven dat met het feit dat de buitenlandse burgers van de Unie een beperkt vestigingsrecht hebben ten opzichte van de nationale onderdanen, alles is gezegd, terwijl het tegendeel waar is: dit is slechts het beginpunt. Om vast te stellen dat er geen discriminatie is, is het niet voldoende dat Duitse staatsburgers en vreemdelingen zich niet in dezelfde situatie bevinden. Ook moet worden aangetoond dat het verschil in hun respectieve situatie een ongelijke behandeling kan rechtvaardigen. Het verschil in behandeling moet, met andere woorden, betrekking hebben op en evenredig zijn aan het verschil in hun respectieve situatie. Ik ben het daarom met de Commissie eens dat, teneinde te bepalen of een Duitse staatsburger zich wat het verzamelen en verwerken van persoonsgegevens door de Duitse autoriteiten betreft in een vergelijkbare situatie bevindt als een burger van de Europese Unie, moet

worden nagegaan met welk doel deze gegevens worden verzameld en verwerkt. De Duitse regering betoogt dat de stelselmatige verwerking van persoonsgegevens in een centraal register nodig is voor immigratie- en verblijfsrechtelijke doeleinden, een doeltreffende algemene rechtshandhaving en het verzamelen van statistische gegevens. Ik zal op deze punten na elkaar ingaan.

Verblijfsstatus en immigratievoorschriften

8. Het voornaamste argument van de Duitse regering is, dat de lidstaten gemeenschapsrechtelijk bevoegd zijn om met betrekking tot hun nationale grondgebied inreis- en verblijfsbeperkingen op te leggen aan onderdanen van andere lidstaten, die zelfs kunnen worden uitgezet. Om deze bevoegdheid te kunnen uitoefenen, hebben de Duitse autoriteiten een doeltreffend mechanisme nodig voor het verzamelen van persoonsgegevens en het toezicht op de migratie van in Duitsland wonende vreemdelingen. Voor Duitse staatsburgers is een dergelijk mechanisme niet noodzakelijk, aangezien zij een onbeperkt verblijfsrecht in Duitsland hebben en nimmer kunnen worden uitgezet. De Duitse regering voert voor haar standpunt tweeërlei aan. In de eerste plaats betoogt zij dat richtlijn 2004/38/EG, door de lidstaten de bevoegdheid te geven om de op hun grondgebied verblijvende burgers van de Europese Unie de verplichting op te leggen zich bij de bevoegde autoriteiten te laten inschrijven, impliciet het verzamelen en verwerken van hun gegevens heeft toegestaan.(4) In de tweede plaats kent de Duitse regering veel gewicht toe aan het arrest van het Hof in de zaak Watson en Bellmann.(5) In die zaak ging het om een Italiaanse regeling die alle vreemdelingen, inclusief gemeenschapsonderdanen, verplichtte om zich binnen drie dagen na aankomst op het grondgebied van de Italiaanse Republiek te melden bij de lokale politie en bij niet-naleving voorzag in de oplegging van een geldboete of gevangenisstraf en eventueel uitzetting. Het Hof verklaarde de uitzetting „stellig onverenigbaar”(6) met het Verdrag en oordeelde dat andere straffen evenredig moeten zijn aan de ernst van de overtreding en geen hinderpaal voor het vrije personenverkeer mogen zijn. Het tekende evenwel aan dat „ofschoon het gemeenschapsrecht een vrij verkeer van personen tot stand heeft gebracht en aan iedere onder zijn werkingssfeer vallende persoon het recht geeft op toegang tot het grondgebied van de lidstaten ter verwezenlijking van de doeleinden van het Verdrag, daarmee de lidstaten niet de bevoegdheid is ontnomen maatregelen te treffen die de nationale instanties nauwkeurige kennis moeten verschaffen van de migratie naar en binnen het nationale grondgebied”.(7) De Duitse regering betoogt dat aangezien de lidstaten de bevoegdheid hebben om maatregelen te treffen die de nationale instanties nauwkeurige kennis verschaffen van de migratie naar en binnen het nationale grondgebied, het duidelijk is dat zij ook de bevoegdheid hebben om een register aan te leggen met informatie over welke personen het nationale grondgebied betreden en verlaten, ook al geschiedt dit enkel met betrekking tot burgers van de Europese Unie.

9. Niettemin verleent noch richtlijn 2004/38, noch het arrest Watson en Bellmann de lidstaten een onbeperkte bevoegdheid om systemen in te voeren voor de registratie van en het toezicht op onderdanen van andere lidstaten. Vanzelfsprekend houdt een registratieverplichting noodzakelijkerwijs in dat een aantal persoonsgegevens van burgers van de Europese Unie wordt verzameld, opgeslagen en verwerkt. Richtlijn 2004/38 schrijft evenwel niet voor hoe dit moet gebeuren. Dit wordt aan elke lidstaat afzonderlijk overgelaten, die bij de uitoefening van deze bevoegdheid echter niet mag ingaan tegen zijn verplichtingen uit hoofde van het gemeenschapsrecht, inclusief het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit. Dat de gemeenschapswetgever de mogelijkheid van enige vorm van verzameling van gegevens stilzwijgend heeft aanvaard, betekent bijgevolg niet dat hij de lidstaten heeft toegestaan om eender welk door hen geschikt geacht systeem voor het verzamelen en verwerken in te voeren.

10. Ook ben ik van mening dat de Duitse regering te veel in het geciteerde gedeelte van het arrest Watson en Bellmann leest. Dit arrest bevestigt enkel dat lidstaten kunnen toezien op de migratie naar en binnen het nationale grondgebied. Het vestigt geen algemeen recht van de nationale autoriteiten om dit toezicht op elke door hun geschikt of passend geachte wijze te laten plaatsvinden, en het ontslaat de lidstaten al helemaal niet van hun gemeenschapsrechtelijke verplichtingen, in het bijzonder niet van naleving van het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit. De Duitse autoriteiten mogen weliswaar maatregelen vaststellen om toezicht te houden op de migratie naar en binnen het nationale grondgebied, maar deze maatregelen moeten verenigbaar zijn met het Verdrag en alle andere relevante gemeenschapsrechtelijke bepalingen.

11. Derhalve zal ik dieper ingaan op die drie kenmerken van het Duitse stelsel die leiden tot een verschil in behandeling van nationale onderdanen en burgers van de Unie, en nagaan of ze gerechtvaardigd zijn als middel ter handhaving van verblijfs- en immigratie-rechtelijke voorschriften.

12. Het is duidelijk dat wanneer gegevens van burgers van de Unie behalve aan de immigratiediensten ook aan de bestuursautoriteiten in het algemeen ter beschikking worden gesteld, dit niet kan worden gerechtvaardigd door de noodzaak van handhaving van de verblijfsvoorschriften. Zelfs wanneer het litigieuze stelsel noodzakelijk is voor de taakvervulling van de immigratiediensten, betekent dit nog niet dat de hierin opgeslagen gegevens toegankelijk moeten worden gemaakt voor andere bestuurs- en strafrechtelijke autoriteiten en diensten. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de in het centraal vreemdelingenregister opgeslagen informatie niet alleen kan worden gebruikt door het Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, maar ook door vele andere overheidsorganen en -diensten, zoals politiediensten, veiligheidsautoriteiten, openbaar ministerie en gerechten. Een aantal van deze organen kan via een geautomatiseerde procedure over de organen kan via een geautomatiseerde procedure over de gegevens beschikken. Ook niet-openbare charitatieve

ve organisaties alsmede de autoriteiten van andere staten en internationale organisaties kunnen toegang krijgen tot deze informatie. De door het centraal vreemdelingenregister verzamelde en verwerkte gegevens bestrijken duidelijk een zeer breed terrein en omvatten meer dan hetgeen nodig is voor immigratierechtelijke doeleinden, aangezien ze allerlei vormen van betrekkingen tussen de individuele burger en de overheid betreffen. Door middel van het centraal register kunnen de verschillende autoriteiten in Duitsland gegevens over de persoonlijke status van de aldaar wonende burgers van de Unie achterhalen, stelselmatig en probleemloos bijhouden waar zij verblijven en alle voor een dergelijk toezicht benodigde informatie met elkaar delen. Het register van het Bundesamt für Migration und Flüchtlinge is bijgevolg veel meer dan enkel een immigratieregister; het is een zeer uitgebreide databank waarmee de overheid de persoonsgegevens van burgers van de Europese Unie op afroep beschikbaar heeft. De behandeling van Duitse staatsburgers verschilt hiervan volledig, aangezien voor hen een soortgelijk gegevenssysteem ontbreekt. Een bestuursorgaan dat gegevens over een Duitse staatsburger nodig heeft, moet een veel omslachtiger en ingewikkelder zoektocht ondernemen door de gemeentelijke registers, die niet centraal worden beheerd, niet gelijktijdig kunnen worden doorzocht en minder informatie bevatten dan het centraal vreemdelingenregister.

13. Om die reden ben ik ook van mening dat de hoeveelheid in het centraal vreemdelingenregister opgeslagen gegevens niet te rechtvaardigen valt. De registratie van burgers van de Unie is door richtlijn 2004/38 enkel toegestaan om iemands verblijfsstatus en verblijfsrechten te verifiëren. Bijgevolg kunnen lidstaten enkel die gegevens rechtmatig verzamelen en verwerken, die betrekking hebben op de verblijfsrechten van burgers van de Unie. Artikel 8 van richtlijn 2004/38, waarvan lid 1 de mogelijkheid van een inschrijvingsverplichting opent, somt in lid 3 op welke inlichtingen en documenten de lidstaten kunnen verlangen voor de afgifte van de verklaring van inschrijving. Van burgers van de Unie kan worden gevraagd hun identiteit te bewijzen door overlegging van een paspoort of een identiteitskaart, alsmede kan hun worden gevraagd om documenten met betrekking tot werk of studie in het gastland (wanneer zij als werknemer of student het land binnenkomen), of een bewijs van hun financiële middelen; deze opsomming is niet enuntiatief maar limitatief. Met de vaststelling van artikel 8, lid 3, van richtlijn 2004/38 hebben het Europees Parlement en de Raad te kennen gegeven dat de hierin bedoelde informatie voor de lidstaten volstaat om, waartoe zij gerechtigd zijn, toezicht uit te oefenen op wie er hun grondgebied betreedt en hierop verblijft. Het verzamelen, opslaan en verwerken van meer gegevens dan de in artikel 8, lid 3, van richtlijn 2004/38 genoemde, zoals Duitsland momenteel doet, kan bijgevolg niet worden gerechtvaardigd door de noodzaak om verblijfs- en immigratierechtelijke voorschriften te handhaven.

14. Het derde kenmerk van het Duitse stelsel dat leidt tot een verschillende behandeling van Duitse staatsburgers en burgers van de Unie, namelijk dat laatstgenoemden centraal en eerstgenoemden lokaal worden geregistreerd, werpt de lastigere vraag op, of de stelselmatige en centrale verwerking van persoonsgegevens van burgers van de Unie noodzakelijk is voor de handhaving van gemeenschapsrechtelijke inreis- en verblijfsbepalingen.

15. Allereerst moet mij van het hart dat het bestaan van twee aparte stelsels van gegevensverwerking de burgers van de Unie, waarop de Duitse regering veel strikter en stelselmatiger toezicht houdt dan op de Duitse staatsburgers, in een negatief licht plaatst. Terwijl de gedachte achter de gemeenschapsbepalingen over burgerschap en het inreis- en verblijfsrecht is dat individuele burgers de mogelijkheid moeten hebben te integreren in de samenleving van de ontvangende lidstaat en dat zij dezelfde behandeling ervaren als nationale onderdanen, bestendigt het litigieuze stelsel het verschil tussen „wij” – de autochtonen – en „zij” – de vreemdelingen. Een dergelijk stelsel kan de vooroordelen van individuele burgers of van bepaalde delen van de samenleving jegens vreemdelingen versterken en leidt gemakkelijk tot stigmatisering van burgers van de Unie enkel omwille van hun nationaliteit. Ook moet worden opgemerkt dat het stelselmatige toezicht op individuele burgers in een aantal Europese staten om historische redenen in verband wordt gebracht met ondemocratische en totalitaire regimes, wat ten dele verklaart waarom zo velen in Europa dergelijke stelsels uiterst verwerpelijk vinden. Anderzijds zijn er Europese staten waar centrale gegevenssystemen bestaan zonder dat dit leidt tot enige bijzondere maatschappelijke beroering. In de onderhavige zaak is de kwestie gevoeliger omdat enkel gegevens van onderdanen van andere lidstaten zo centraal worden verwerkt. Tegelijkertijd kan dit als een gevolg worden gezien van het verschil in verblijfsstatus van onderdanen van andere lidstaten in Duitsland.

16. Mijns inziens is hier de juiste maatstaf de doeltreffendheid en is het aan de nationale rechter om deze toe te passen. Hij dient zich de vraag te stellen of er andere manieren van gegevensverwerking zijn waarmee de immigratiediensten de verblijfsrechtelijke regels kunnen handhaven. Beantwoordt hij die vraag bevestigend, moet de centrale opslag en verwerking van gegevens van burgers van de Unie onwettig worden verklaard. Het is niet nodig dat het alternatieve systeem het meest doeltreffend of geschikt is; voldoende is, dat het behoorlijk functioneert. Met andere woorden: ook al is het centraal register doeltreffender, gemakkelijker of gebruiksvriendelijker dan de alternatieven hiervoor (zoals gedecentraliseerde, plaatselijke registers), verdienen deze alternatieven duidelijk de voorkeur wanneer zij gebruikt kunnen worden voor het verkrijgen van inlichtingen over de verblijfsstatus van burgers van de Unie.

17. Bij de beoordeling van de doeltreffendheid van de verschillende registratiestelsels dient de nationale rechter rekening te houden met de rechtspraak van het

Hof inzake het recht op binnenkomst en verblijf in een lidstaat, aangezien in die rechtspraak de bevoegdheden van de nationale autoriteiten op dit gebied en de grenzen ervan worden bepaald. Het staat bijvoorbeeld al vele jaren buiten kijf dat een lidstaat een onderdaan van een andere lidstaat niet eraan mag hinderen zijn grondgebied binnen te komen, noch hem willekeurig mag verwijderen; enkel een persoonlijk gedrag dat een werkelijke en ernstige bedreiging van de samenleving vormt, kan een inreisverbod of verwijdering rechtvaardigen.⁽⁸⁾ Bovendien moet deze bevoegdheid eng worden uitgelegd, aangezien zij een uitzondering vormt op het grondbeginsel van het vrije verkeer binnen de Unie.⁽⁹⁾ Deze beginselen zijn nog niet zo lang geleden door het Hof bevestigd in de arresten Commissie/Spanje⁽¹⁰⁾ en Commissie/Duitsland⁽¹¹⁾ en hebben de erkenning van de gemeenschapswetgever gevonden in richtlijn 2004/38.⁽¹²⁾

18. Uiteraard behoort elk debat over het recht om in een lidstaat te verblijven en over de grenzen ervan, plaats te vinden in het licht van het burgerschap van de Unie. Sedert het Verdrag betreffende de Europese Unie kan de status van de onderdanen van de Europese Unie en hun rechten van binnenkomst en verblijf in een lidstaat niet meer op dezelfde wijze worden opgevat als voorheen. Het Hof heeft ten aanzien hiervan in het arrest Baumbast verklaard dat „de status van burger van de Europese Unie in het EG-Verdrag is ingevoerd en [...] artikel 18, lid 1, EG [verleent] elke burger het recht [...] om vrij op het grondgebied van de lidstaten te verblijven en te reizen. Volgens artikel 17, lid 1, EG is eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit, burger van de Unie. De hoedanigheid van burger van de Unie dient de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten te zijn.”⁽¹³⁾ Zoals het Hof in het arrest Grzelczyk heeft beslist, geldt in geschillen over discriminatie als uitgangspunt dat burgers van de Unie aanspraak hebben op dezelfde behandeling als de eigen onderdanen, onverminderd de uitdrukkelijk vastgestelde uitzonderingen.⁽¹⁴⁾ Het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit is niet langer enkel een instrument ten dienste van het vrije verkeer, maar vormt de kern van het concept van het burgerschap van de Unie en is bepalend voor de mate waarin dit de lidstaten verplicht om burgers van de Unie als nationale onderdanen te behandelen. De Unie wil de nationale volkeren weliswaar niet vervangen door een „Europees volk”, maar verlangt wel van haar lidstaten een denken en handelen dat niet meer uitsluitend in het belang van de eigen onderdanen, maar tevens en voor zover mogelijk in dat van alle burgers van de Europese Unie is.

19. Wanneer het Hof het burgerschap van de Unie kwalificeert als de „primaire hoedanigheid” van de onderdanen, doet het geen politieke uitspraak maar verwijst het hiermee naar het burgerschap van de Unie als een juridisch concept met specifieke rechten voor de burgers van Unie. Van die rechten is het recht om een andere lidstaat binnen te komen en er te verblijven het belangrijkste. De elfde overweging van de considerans van richtlijn 2004/38 weerspiegelt deze nieuwe regel door te stipuleren dat „[h]et fundamentele en persoon-

lijke recht van verblijf in een andere lidstaat [...] door het Verdrag rechtstreeks aan alle burgers van de Unie wordt verleend en [...] niet afhankelijk [is] van het voldaan hebben aan administratieve procedures”.

20. Gelet op de voorafgaande analyse ben ik van mening dat twee van de kenmerken van het litigieuze systeem van gegevensverwerking, namelijk dat het toegankelijk is voor andere autoriteiten dan het Bundesamt für Migration und Flüchtlinge en meer persoonsgegevens omvat dan zijn toegestaan door artikel 8, lid 3, van richtlijn 2004/38, niet kunnen worden gerechtvaardigd door de noodzaak van handhaving van de immigratie- en verblijfsrechtelijke voorschriften. Het feit dat het stelsel gecentraliseerd is, is enkel gerechtvaardigd wanneer de nationale rechter op grond van de rechtspraak van het Hof inzake het recht van binnenkomst en verblijf in een lidstaat, oordeelt dat een centraal register het enige doeltreffende middel is voor de handhaving van de immigratie- en verblijfsrechtelijke voorschriften.

Algemene rechtshandhaving en statistische gegevens

21. De Duitse regering beroept zich naast de overwegingen die verband houden met de verblijfsrechtelijke status en de immigratievoorschriften, ook op overwegingen inzake de algemene rechtshandhaving, te weten het optreden tegen criminaliteit en bedreigingen van de veiligheid, die een verschillende behandeling van Duitse staatsburgers en onderdanen van andere lidstaten zouden rechtvaardigen. Rechtshandhaving en misdaadbestrijding kunnen inderdaad in beginsel legitieme gronden van openbare orde zijn om gemeenschapsrechtelijke vrijheden en rechten in te perken. Niettemin kunnen lidstaten deze gronden niet selectief aanvoeren, dat wil zeggen niet tegen eigen onderdanen maar wel tegen andere onderdanen van de Europese Unie die op hun grondgebied verblijven. Wanneer een centraal register zo belangrijk is voor een doeltreffende bewaking van de openbare orde, ligt het voor de hand dat het eenieder behoort te omvatten die in een bepaald land verblijft, ongeacht zijn of haar nationaliteit. De nationale autoriteiten kunnen niet stellen dat misdaadbestrijding wel de stelselmatige verwerking van persoonsgegevens van burgers van de Unie vereist, maar niet van die van de eigen onderdanen. Dit zou namelijk hetzelfde zijn als zeggen dat andere burgers van de Unie een groter veiligheidsrisico vormen en met een grotere waarschijnlijkheid misdaden begaan dan de eigen onderdanen, hetgeen, zoals de Commissie stelt, volledig onaanvaardbaar is.

22. Het gemak is uiteraard een punt. Een uitgebreide databank met de persoonsgegevens van elke vreemdeling die zich op het nationale grondgebied bevindt, maakt het de politie en de veiligheidsdiensten gemakkelijk om toezicht te houden op de handel en wandel van individuele personen. Ingewikkelder en tijdrovender is het om in duizenden plaatselijke registers te moeten zoeken naar de gewenste informatie, zoals dat voor Duitse staatsburgers moet gebeuren. In de eerste plaats kan evenwel bestuurlijk gemak nooit een rechtvaardigingsgrond zijn voor discriminatie op grond van

nationaliteit of voor enige andere beperking van de door het gemeenschapsrecht verleende rechten.(15) In de tweede plaats, wanneer de politie een gemakkelijke methode om toezicht te houden nodig heeft, is het evident dat deze dezelfde moet zijn voor zowel Duitse staatsburgers als vreemdelingen.

23. Tot slot betoogt de Duitse regering dat het centraal register voor onderdanen van de Europese Unie noodzakelijk is voor het verzamelen van statistische gegevens over migratie en bevolkingsbewegingen in Europa. Dienaangaande verwijst zij naar verordening (EG) nr. 862/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 betreffende communautaire statistieken over migratie en internationale bescherming.(16) Deze verordening bepaalt evenwel niet dat invoering van een databank met persoonsgegevens van burgers van de Europese Unie die gebruik hebben gemaakt van hun recht op vrij verkeer, noodzakelijk of toegestaan is. Statistieken zijn per definitie anoniem en niet persoonsgebonden. Alles wat de Duitse autoriteiten moeten doen om hun verplichtingen uit de verordening na te komen, is deze anonieme informatie met betrekking tot migratie te verzamelen.

24. Bijgevolg ben ik van mening dat het Hof de vraag of het Duitse systeem discriminatie op grond van nationaliteit inhoudt, zou moeten beantwoorden als volgt:

„Een systeem voor het opslaan en het verwerken van gegevens zoals dat in het hoofdgeding, is onverenigbaar met het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit voor zover het ook gegevens omvat die niet zijn genoemd in artikel 8, lid 3, van richtlijn 2004/38 en het behalve voor de immigratiediensten ook voor andere overheidsorganen toegankelijk is. De centrale verwerking van persoonsgegevens van enkel onderdanen van andere lidstaten is eveneens onverenigbaar met het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit, wanneer er andere doeltreffende middelen zijn voor de handhaving van de immigratie- en verblijfsrechtelijke voorschriften, hetgeen aan de nationale rechter staat om te bepalen.”

B – Het noodzakelijkheidsvereiste van richtlijn 95/46

25. De in casu relevante bepaling is artikel 7, sub e, van richtlijn 95/46, volgens welke „[d]e lidstaten bepalen dat de verwerking van persoonsgegevens slechts mag geschieden indien: [...] de verwerking noodzakelijk 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, drager is opgedragen”. Bijgevolg rijst de vraag of deze onderhavige specifieke vorm van centrale verwerking noodzakelijk is ter bereiking van een legitiem doel van algemeen belang.

26. In haar bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen betoogt de Duitse regering dat het algemeen belang in casu is gelegen in de uitoefening door de lidstaten van hun bevoegdheid tot handhaving van het gemeenschapsrecht met betrekking tot binnenkomst en verblijf van burgers van de Unie in hun nationale

grondgebied. Het momenteel gebruikte systeem van gegevensverwerking acht zij noodzakelijk voor de vervulling van deze taak, aangezien er geen minder ingrijpende maatregelen zijn waarmee de nationale autoriteiten de immigratiewetgeving kunnen handhaven.

27. Het noodzakelijkheidsbegrip heeft een lange geschiedenis in het gemeenschapsrecht en vormt een vast onderdeel van het evenredigheids criterium. Het houdt in dat de autoriteit die ter bereiking van een legitiem doel een maatregel vaststelt die een door het gemeenschapsrecht gewaarborgd recht aantast, moet aantonen dat deze maatregel de minst beperkende is ter bereiking van dit doel.(17) Wanneer bovendien de verwerking van persoonsgegevens kan leiden tot een inbreuk op het grondrecht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, moet tevens rekening worden gehouden met artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), dat het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven waarborgt. Zoals het Hof heeft verklaard in het arrest *Österreichischer Rundfunk e.a.*, kan een nationale regeling die niet strookt met artikel 8 EVRM, evenmin voldoen aan het in artikel 7, sub e, van richtlijn 95/46 neergelegde vereiste.(18) Artikel 8, lid 2, EVRM bepaalt dat inmenging in het privéleven is toegestaan voor zover hiermee een van de hierin opgesomde doelstellingen wordt nagestreefd en deze „in een democratische samenleving noodzakelijk is”. Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens houdt het bijvoeglijk naamwoord „noodzakelijk” in dat een „dwingende maatschappelijke behoefte” aan een bepaald optreden van de overheid bestaat en dat de maatregel evenredig is aan het nagestreefde legitieme doel.(19)

28. Het voorgaande betekent dat, gelet op de feiten van het onderhavige geval, het antwoord op de derde vraag afhangt van een in wezen zelfde analyse als de vraag met betrekking tot discriminatie op grond van nationaliteit. Ik heb reeds uiteengezet dat het litigieuze systeem van gegevensverwerking drie kenmerken heeft die niet onbedenklijk zijn. Wat de eerste twee betreft, is het antwoord op de vraag of zij noodzakelijk zijn in de zin van richtlijn 95/46 niet anders dan dat met betrekking tot het discriminatieverbod op grond van nationaliteit: zij zijn niet noodzakelijk, althans niet voor de handhaving van de regelingen inzake het inreis- en verblijfsrecht van buitenlandse burgers van de Europese Unie, hetgeen het algemeen belang is waarop de Duitse regering zich beroept op basis van artikel 7, sub e, van richtlijn 95/46. Voor de vervulling van deze taak is enkel vereist dat de bevoegde autoriteit, te weten het Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, de persoonsgegevens van burgers van de Unie verwerkt. De doorzending(20) van deze gegevens naar andere overheidsorganen is niet in overeenstemming met het in de richtlijn opgenomen noodzakelijkheidsvereiste. Hetzelfde geldt voor de hoeveelheid van de in het centraal register opgeslagen gegevens. De enige inlichtingen die rechtmatig kunnen worden opgeslagen en verwerkt, zijn die welke essentieel zijn voor de handhaving van de voorschriften inzake de immigratie en de verblijfs-

status. Wat de burgers van de Unie betreft, is in artikel 8, lid 3, van richtlijn 2004/38 uitputtend opgesomd welke inlichtingen dit zijn; alle verdere informatie kan niet voor immigratierechtelijke doeleinden noodzakelijk worden geacht. Het feit dat het centraal vreemdelingenregister bijkomende gegevens omvat, is bijgevolg evenmin in overeenstemming met het noodzakelijkheidsvereiste van richtlijn 95/46.

29. Blijft over het derde kenmerk van het Duitse stelsel, namelijk het feit dat het gecentraliseerd is. Is een dergelijke wijze van gegevensverwerking verenigbaar met het noodzakelijkheidsvereiste van richtlijn 95/46? Ook het antwoord op die vraag zal niet verschillen van het antwoord op de eerste vraag. Mijns inziens is het aan de nationale rechter om op basis van het voorgaande hierover te beslissen.⁽²¹⁾ De Duitse regering beschikt weliswaar over enige speelruimte bij de beslissing over de wijze waarop zij haar legitieme doelstellingen wil bereiken, maar het noodzakelijkheidsvereiste van richtlijn 95/46 houdt in dat zij moet aantonen dat de handhaving van de gemeenschapsvoorschriften inzake binnenkomst en verblijf in Duitsland van onderdanen van andere lidstaten onmogelijk is wanneer hun gegevens niet centraal worden verwerkt. Het argument dat de centrale verwerking praktischer, eenvoudiger of sneller is dan andere wijzen van verwerking, mag niet volstaan om de regering de noodzakelijkheidstoets te laten doorstaan.

30. Anders en aanzienlijk ingewikkelder en mogelijk lastig te beantwoorden zou de vraag van de nationale rechter zijn of een centraal systeem van gegevensverwerking dat van toepassing is op alle ingezetenen van Duitsland, verenigbaar is met het vereiste van artikel 7, sub e, van richtlijn 95/46. De noodzaak van een dergelijk systeem zou moeten worden gezien in het licht van andere algemene belangen dan het immigratiebeleid. Hierbij zou een afweging moeten worden gemaakt tussen de algemene belangen die een dergelijk centraal systeem dient, en de door de richtlijn beschermde rechten van het individu. De richtlijn beoogt weliswaar de belemmeringen voor het verkeer van persoonsgegevens op te heffen die het internationale handelsverkeer kunnen raken, maar is tegelijkertijd gericht op een hoog niveau van bescherming van persoonsgegevens in de hele Gemeenschap. Deze zorg om de bescherming van gegevens en van de persoonlijke levenssfeer is niet ondergeschikt aan het streven om het vrije verkeer van gegevens te vergemakkelijken, maar gaat gelijk op hiermee en vormt de grondslag van elke rechtmatige gegevensverwerking. Anders gezegd, in het kader van richtlijn 95/46 is gegevensbescherming niet enkel een bijverschijnsel van het handelsverkeer dat door gegevensverwerking kan worden bevorderd, maar staat op gelijke voet ermee. Dit komt tot uitdrukking in de titel van de richtlijn („betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens”), in de tweede, de tiende, de elfde en de twaalfde overweging van de considerans en, uiteraard, in de vele bepalingen die specifieke verplichtingen opleggen aan de instanties

die gegevens verwerken. Voorts wordt het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, waar het in wezen om draait bij geschillen inzake bescherming van gegevens, gewaarborgd door artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Hoe dan ook is het noch noodzakelijk, noch opportuun om in het kader van de onderhavige zaak bij deze hypothetische vraag stil te staan.

31. Ik ben derhalve van mening dat het Hof de derde vraag zou moeten beantwoorden als volgt:

„Een systeem voor de opslag en de verwerking van gegevens zoals dat in het hoofdgeding, is onverenigbaar met het noodzakelijkheidsvereiste van artikel 7, sub e, van richtlijn 95/46 voor zover het ook gegevens omvat die niet zijn genoemd in artikel 8, lid 3, van richtlijn 2004/38 en het ook toegankelijk is voor andere overheidsorganen dan de immigratieautoriteiten. De centrale verwerking van persoonsgegevens van enkel onderdanen van andere lidstaten is eveneens onverenigbaar met het noodzakelijkheidsvereiste van artikel 7, sub e, van richtlijn 95/46, tenzij aangetoond kan worden dat er geen alternatief is voor de handhaving van de immigratie- en verblijfsrechtelijke voorschriften, hetgeen aan de nationale rechter staat om te beoordelen.”

III – Conclusie

32. Gelet op het voorgaande, geef ik het Hof in overweging om de prejudiciële vragen van het Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen te beantwoorden als volgt:

„1) Een systeem voor het opslaan en het verwerken van gegevens zoals dat in het hoofdgeding, is onverenigbaar met het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit voor zover het ook gegevens omvat die niet zijn genoemd in artikel 8, lid 3, 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, en het behalve voor de immigratiediensten ook voor andere overheidsorganen toegankelijk is. De centrale verwerking van persoonsgegevens van enkel onderdanen van andere lidstaten is eveneens onverenigbaar met het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit, wanneer er andere doeltreffende middelen zijn voor de handhaving van de immigratie- en verblijfsrechtelijke voorschriften, hetgeen aan de nationale rechter staat om te beoordelen.

2) Een systeem voor de opslag en de verwerking van gegevens zoals dat in het hoofdgeding, is onverenigbaar met het noodzakelijkheidsvereiste van artikel 7, sub e, 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, voor zover het ook gegevens omvat die niet zijn genoemd in artikel 8, lid 3, van richtlijn 2004/38 en het ook toegankelijk is voor andere overheidsorganen dan de immigratiediensten. De centrale verwerking van persoonsgegevens van enkel onderdanen van andere lidstaten is eveneens onverenigbaar met het noodzakelijkheidsvereiste van

artikel 7, sub e, van richtlijn 95/46, tenzij aangetoond kan worden dat er geen alternatief is voor de handhaving van de immigratie- en verblijfsrechtelijke voorschriften, hetgeen aan de nationale rechter staat om te beoordelen.”

1 – Oorspronkelijke taal: Engels.

2 – 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).

3 – Een andere reden om de eerste twee vragen samen te behandelen, is gelegen in het feit dat de verwijzingsbeslissing onvoldoende inlichtingen verstrekt om het Hof in staat te stellen na te gaan of deze specifieke vorm van gegevensverwerking nadelig is voor het recht van vestiging van verzoeker krachtens artikel 43 EG. De Griekse regering is eveneens van mening dat deze zaak moet worden onderzocht in het licht van artikel 12 EG en niet in dat van artikel 43 EG, aangezien zij geen vragen met betrekking tot de vrijheid van vestiging opwerpt.

4 – Artikel 8 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 (PB L 158, blz. 77; rectificatie in PB 2004, L 229, blz. 35).

5 – Arrest van 7 juli 1976 (118/75, Jurispr. blz. 1185).

6 – Ibid., punt 20.

7 – Ibid., punt 17.

8 – Arresten van 4 december 1974, Van Duyn (41/74, Jurispr. blz. 1337); 26 februari 1975, Bonsignore (67/74, Jurispr. blz. 297), en 27 oktober 1977, Bouchereau (30/77, Jurispr. blz. 1999).

9 – Arrest van 28 oktober 1975, Rutili (36/75, Jurispr. blz. 1219), en arrest Bouchereau (aangehaald in voetnoot 8).

10 – Arrest van 31 januari 2006 (C-503/03, Jurispr. blz. I-1097).

11 – Arrest van 27 april 2006 (C-441/02, Jurispr. blz. I-3449).

12 – Artikel 27, lid 2, van richtlijn 2004/38 bepaalt dat beperkingen van de vrijheid van verkeer en verblijf in overeenstemming moeten zijn met het evenredigheidsbeginsel en uitsluitend gebaseerd mogen zijn op het gedrag van betrokkene dat een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving moet vormen. Ingevolge artikel 31 heeft de burger aan wie deze beperkingen worden opgelegd, toegang tot gerechtelijke en administratieve rechtsmiddelen om beroep in te stellen, inclusief de mogelijkheid van voorlopige opschorting.

13 – Arrest van 17 september 2002, Baumbast en R (C-413/99, Jurispr. blz. I-7091, punten 81 en 82; cursivering van mij).

14 – Arrest van 20 september 2001, Grzelczyk (C-184/99, Jurispr. blz. I-6193, punt 31).

15 – Zie arrest van 26 januari 1999, Terhoeve (C-18/95, Jurispr. blz. I-345, punt 45): „Overwegingen van administratieve aard kunnen immers een afwijking door een lidstaat van de regels van gemeenschapsrecht niet rechtvaardigen. Dit beginsel geldt te meer, wanneer de betrokken afwijking erop neerkomt, dat de uitoefening van een der fundamentele vrijheden van het gemeenschapsrecht wordt verhinderd.”

16 – PB L 199, blz. 23.

17 – Zie onder andere arrest van 21 mei 1987, Rau Lebensmittelwerke e.a. (133/85–136/85, Jurispr. blz. 2289, punt 91).

18 – Arrest van 20 mei 2003, Österreichischer Rundfunk e.a. (C-465/00, C-138/01 en C-139/01, Jurispr. blz. I-4989, punt 91).

19 – Zie onder andere arrest Gillow v Verenigd Koninkrijk van 24 november 1986, série A, nr. 109, § 55, en arrest Z v Finland van 25 februari 1997, Recueil des arrêts et décisions 1997-I.

20 – Ingevolge artikel 2, sub b, van richtlijn 95/46 is het verstrekken van persoonsgegevens door middel van doorzending, verspreiden of op enigerlei andere wijze ter beschikking stellen een vorm van verwerking.

21 – Eenzelfde benadering van de noodzakelijkheidstoetsing heeft het Hof gekozen in het arrest Österreichischer Rundfunk e.a. (aangehaald in voetnoot 18, punt 88).
