



Jurisprudentie

Zaak C-61/22

Detlev Sieber

tegen

Landeshauptstadt Wiesbaden

(verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door het Verwaltungsgericht Wiesbaden)

Arrest van het Hof (Grote kamer) van 21 maart 2024

„Prejudiciële verwijzing – Verordening (EU) 2019/1157 – Versterking van de beveiliging van identiteitskaarten van burgers van de Europese Unie – Geldigheid – Rechtsgrondslag – Artikel 21, lid 2, VWEU – Artikel 77, lid 3, VWEU – Verordening (EU) 2019/1157 – Artikel 3, lid 5 – Verplichting voor de lidstaten om in het opslagmedium van identiteitskaarten twee vingerafdrukbeelden in interoperabele, digitale formaten op te nemen – Artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven – Artikel 8 van het Handvest van de grondrechten – Bescherming van persoonsgegevens – Verordening (EU) 2016/679 – Artikel 35 – Verplichting om een gegevensbeschermingseffectbeoordeling te verrichten – Handhaving van de gevolgen van een ongeldig verklaarde verordening in de tijd”

1. *Handelingen van de instellingen – Keuze van de rechtsgrondslag – Criteria – Bestaan van een specifieke rechtsgrondslag – Verordening betreffende de versterking van de beveiliging van identiteitsdocumenten van burgers van de Unie en van verblijfsdocumenten afgegeven aan die burgers en hun familieleden die hun recht van vrij verkeer uitoefenen – Vaststelling op basis van de specifieke bepalingen van artikel 77, lid 3, VWEU en niet van artikel 21, lid 2, VWEU (Art. 21, lid 2, en art. 77, lid 3, VWEU; verordening 2019/1157 van het Europees Parlement en de Raad)*

(zie punten 46, 49-56, 61)

2. *Bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens – Verordening 2016/679 – Verplichting van de verantwoordelijke voor een verwerking van persoonsgegevens die een hoog risico kan inhouden voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen om vóór de verwerking een effectbeoordeling uit te voeren – Verplichting die niet van toepassing is bij de vaststelling van een verordening waarbij als zodanig geen persoonsgegevens worden verwerkt – Niet-nakoming – Geen (Verordeningen van het Europees Parlement en de Raad 2016/679, art. 35, leden 1 en 10, en 2019/1157)*

(zie punten 66, 67)

3. *Grondrechten – Handvest van de grondrechten – Eerbiediging van het privéleven – Bescherming van persoonsgegevens – Afnemen en opslaan van vingerafdrukken in identiteitskaarten van burgers van de Unie – Daaronder begrepen – Schending van de in de artikelen 7 en 8 van het Handvest erkende rechten*
(Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 7 en 8; verordening 2019/1157 van het Europees Parlement en de Raad, art. 3, lid 5)

(zie punten 70, 72, 73)

4. *Grondrechten – Handvest van de grondrechten – Eerbiediging van het privéleven – Bescherming van persoonsgegevens – Verordening betreffende de versterking van de beveiliging van identiteitsdocumenten van burgers van de Unie en van verblijfsdocumenten afgegeven aan die burgers en hun familieleden die hun recht van vrij verkeer uitoefenen – Afnemen en opslaan van vingerafdrukken in identiteitskaarten van burgers van de Unie – Inmenging in deze grondrechten – Beperkingen van de uitoefening van deze rechten – Toelaatbaarheid – Voorwaarden*
(Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 7, art. 8 en art. 52, lid 1; verordening 2019/1157 van het Europees Parlement en de Raad, art. 3, lid 5)

(zie punten 75, 76, 79, 81, 84, 90-92, 98-101, 104, 108-110, 119, 120, 123, 124)

5. *Prejudiciële vragen – Geldigheidstoetsing – Ongeldigverklaring van een verordening – Ongeldigverklaring van de verordening betreffende de versterking van de beveiliging van identiteitsdocumenten van burgers van de Unie en van verblijfsdocumenten afgegeven aan die burgers en hun familieleden die hun recht van vrij verkeer uitoefenen – Gevolgen – Beperking in de tijd*
(Verordening 2019/1157 van het Europees Parlement en de Raad)

(zie punten 126-128, dictum 1 en 2)

Samenvatting

Naar aanleiding van een door het Verwaltungsgericht Wiesbaden (bestuursrechter in eerste aanleg Wiesbaden, Duitsland) ingediend verzoek om een prejudiciële beslissing verklaart het Hof (Grote kamer) verordening 2019/1157¹ betreffende de versterking van de beveiliging van identiteitskaarten van burgers van de Unie ongeldig voor zover zij op een onjuiste rechtsgrondslag berust. Het Hof stelt echter vast dat de verplichte opneming van twee vingerafdrukken in identiteitskaarten waarin deze verordening voorziet, met name verenigbaar is met de grondrechten op eerbiediging van het privéleven en op bescherming van persoonsgegevens. Het Hof handhaaft dan ook de gevolgen van verordening 2019/1157 totdat een nieuwe, vervangende verordening in werking treedt die op de gepaste specifieke rechtsgrondslag is gebaseerd.

¹ Verordening (EU) 2019/1157 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende de versterking van de beveiliging van identiteitskaarten van burgers van de Unie en van verblijfsdocumenten afgegeven aan burgers van de Unie en hun familieleden die hun recht van vrij verkeer uitoefenen (PB 2019, L 188, blz. 67).

In november 2021 heeft verzoeker in het hoofdgeding de stad Wiesbaden² verzocht om afgifte van een nieuwe identiteitskaart, die zijn vingerafdrukken niet bevat. De stad Wiesbaden heeft deze aanvraag afgewezen, onder meer omdat het sinds 2 augustus 2021 op grond van de bepaling van nationaal recht die artikel 3, lid 5, van verordening 2019/1157 omzet, verplicht is om in het opslagmedium van identiteitskaarten twee vingerafdrukbeelden op te nemen.

Op 21 december 2021 heeft verzoeker in het hoofdgeding bij de verwijzende rechter beroep ingesteld tegen het besluit van de stad Wiesbaden teneinde deze stad te doen gelasten hem een identiteitskaart af te geven waarin zijn vingerafdrukbeelden niet zijn opgenomen.

Aangezien de verwijzende rechter twijfelt aan de rechtmatigheid van de motivering van het bestreden besluit, met name omdat hij zich afvraagt of verordening 2019/1157 zelf wel geldig is, heeft hij de behandeling van de zaak geschorst teneinde het Hof te vragen of deze verordening ongeldig is, ten eerste omdat zij ten onrechte is vastgesteld op grond van artikel 21, lid 2, VWEU in plaats van artikel 77, lid 3, VWEU, ten tweede omdat zij in strijd is met de algemene verordening gegevensbescherming³, en ten derde omdat zij in strijd is met de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie⁴.

Beoordeling door het Hof

Eerste ongeldigheidsgrond: toepassing van een onjuiste rechtsgrondslag

Wat betreft de werkingssfeer van respectievelijk artikel 21, lid 2, VWEU en artikel 77, lid 3, VWEU, merkt het Hof op dat de eerstgenoemde bepaling de Unie de bevoegdheid verleent om de bepalingen vast te stellen die nodig zijn om de uitoefening te vergemakkelijken van het recht van de burgers van de Unie om zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven⁵, zulks onder voorbehoud van de bevoegdheden waarin de Verdragen daartoe voorzien. Artikel 77, lid 3, VWEU⁶ voorziet uitdrukkelijk in dergelijke bevoegdheden om bepalingen vast te stellen met betrekking tot paspoorten, identiteitskaarten, verblijfsvergunningen en daarmee gelijkgestelde documenten die aan burgers van de Unie worden afgegeven teneinde de uitoefening van het recht van vrij verkeer en verblijf te vergemakkelijken.

Deze bepaling is opgenomen in de titel van het VWEU die betrekking heeft op de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, in het hoofdstuk met als opschrift „Beleid inzake grenscontroles, asiel en immigratie”. Volgens artikel 77, lid 1, VWEU ontwikkelt de Unie evenwel een beleid dat tot doel heeft te voorkomen dat personen, ongeacht hun nationaliteit, bij het overschrijden van de binnengrenzen aan enige controle worden onderworpen, te zorgen voor personencontrole en efficiënte bewaking bij het overschrijden van de buitengrenzen, en geleidelijk een geïntegreerd

² Landeshauptstadt Wiesbaden (Wiesbaden, hoofdstad van de deelstaat Hessen, Duitsland).

³ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB 2016, L 119, blz. 1, met rectificaties in PB 2018, L 127, blz. 2 en PB 2021, L 74, blz. 35; hierna: „AVG”).

⁴ Hierna: „Handvest”. Deze bepalingen hebben respectievelijk betrekking op de eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven en het recht op bescherming van persoonsgegevens.

⁵ Het in artikel 20, lid 2, onder a), VWEU bedoelde recht. Hierna: „recht van vrij verkeer en verblijf”.

⁶ Deze bepaling luidt: „Indien een optreden van de Unie noodzakelijk blijkt om de uitoefening van het in artikel 20, lid 2, onder a), bedoelde recht te vergemakkelijken, kan de Raad, volgens een bijzondere wetgevingsprocedure, bepalingen inzake paspoorten, identiteitskaarten, verblijfsvergunningen en daarmee gelijkgestelde documenten vaststellen, tenzij de Verdragen in de daartoe vereiste bevoegdheden voorzien. De Raad besluit met eenparigheid van stemmen, na raadpleging van het Europees Parlement.”

systeem voor het beheer van deze grenzen op te zetten. De in artikel 77, lid 3, VWEU bedoelde bepalingen⁷ maken integrerend deel uit van dat beleid van de Unie. Deze documenten stellen burgers van de Unie immers met name in staat om aan te tonen dat zij het recht van vrij verkeer en verblijf genieten, en dus om dit recht uit te oefenen. Bijgevolg kan artikel 77, lid 3, de grondslag vormen voor de vaststelling van maatregelen met betrekking tot die documenten indien een dergelijk optreden noodzakelijk blijkt om de uitoefening van het recht van vrij verkeer en verblijf te vergemakkelijken.

Aan deze uitlegging van de draagwijdte van artikel 77, lid 3, VWEU wordt niet afgedaan door de historische ontwikkeling die de Verdragen hebben doorgemaakt op het gebied van de bevoegdheid van de Unie om maatregelen vast te stellen met betrekking tot paspoorten en identiteitskaarten, noch door de omstandigheid dat deze bepaling van toepassing is „tenzij de Verdragen in de daartoe vereiste bevoegdheden voorzien”.

In dit verband merkt het Hof ten eerste op dat het Verdrag van Lissabon de bepaling⁸ waarbij uitdrukkelijk de mogelijkheid werd uitgesloten voor de wetgever van de Unie om gebruik te maken van artikel 18, lid 2, EG (thans artikel 21, lid 2, VWEU) als rechtsgrondslag voor de vaststelling van met name „bepalingen betreffende paspoorten [en] identiteitskaarten”, weliswaar heeft geschrapt, maar de Unie tegelijkertijd in artikel 77, lid 3, VWEU uitdrukkelijk bevoegdheid op dit gebied heeft verleend, waarbij de vaststelling van maatregelen op dat gebied is onderworpen aan een bijzondere wetgevingsprocedure en met name aan eenparigheid van stemmen in de Raad.

Uit deze schrapping kan dan ook niet worden afgeleid dat het thans mogelijk zou zijn om op grond van artikel 21, lid 2, VWEU bepalingen inzake paspoorten en identiteitskaarten vast te stellen. Integendeel, volgens het Hof volgt uit de historische ontwikkeling dat de opstellers van de Verdragen met artikel 77, lid 3, VWEU de Unie een specifiekere bevoegdheid tot vaststelling van dergelijke bepalingen ter vergemakkelijking van de uitoefening van het recht van vrij verkeer en verblijf hebben willen verlenen dan de meer algemene bevoegdheid waarin artikel 21, lid 2, VWEU voorziet.

Ten tweede legt het Hof de vermelding dat artikel 77, lid 3, VWEU van toepassing is „tenzij de Verdragen in de daartoe vereiste bevoegdheden voorzien” aldus uit dat de bedoelde bevoegdheden niet zijn verleend door een bepaling met een meer algemene strekking, zoals artikel 21, lid 2, VWEU, maar door een nog specifiekere bepaling.

Het Hof leidt daaruit af dat verordening 2019/1157 slechts op grond van artikel 21, lid 2, VWEU kon worden vastgesteld indien het hoofddoel of de overwegende component van deze verordening valt buiten de specifieke werkingssfeer van artikel 77, lid 3, VWEU, dat betrekking heeft op de afgifte van paspoorten, identiteitskaarten, verblijfsvergunningen en daarmee gelijkgestelde documenten teneinde de uitoefening van het recht van vrij verkeer en verblijf te vergemakkelijken.

Uit het hoofddoel en de overwegende componenten van verordening 2019/1157 volgt echter dat deze verordening binnen de specifieke werkingssfeer van artikel 77, lid 3, VWEU valt. Door deze verordening op grond van artikel 21, lid 2, VWEU en volgens de gewone wetgevingsprocedure vast te stellen heeft de Uniewetgever bijgevolg een onjuiste rechtsgrondslag toegepast, hetgeen kan leiden tot de ongeldigheid van die verordening.

⁷ Namelijk de bepalingen inzake paspoorten, identiteitskaarten, verblijfsvergunningen en daarmee gelijkgestelde documenten (hierna: „bepalingen inzake paspoorten en identiteitskaarten”).

⁸ Voorheen opgenomen in artikel 18, lid 3, EG.

Tweede ongeldigheidsgrond: schending van artikel 35, lid 10, AVG

Het Hof merkt op dat met verordening 2019/1157 geen enkele bewerking met betrekking tot persoonsgegevens wordt verricht, maar dat er slechts in wordt bepaald dat de lidstaten bepaalde verwerkingen uitvoeren wanneer een identiteitskaart wordt aangevraagd, en wijst erop dat artikel 35, lid 1, AVG⁹ niet van toepassing was ten tijde van de vaststelling van verordening 2019/1157. Aangezien artikel 35, lid 10, AVG voorziet in een afwijking van laatstgenoemde bepaling, kon de vaststelling van verordening 2019/1157 niet in strijd zijn met dat artikel 35, lid 10.

Derde ongeldigheidsgrond: schending van de artikelen 7 en 8 van het Handvest

In de eerste plaats merkt het Hof op dat de in artikel 3, lid 5, van verordening 2019/1157 vervatte verplichting om twee vingerafdrukbeelden op te nemen in het opslagmedium voor identiteitskaarten die door de lidstaten worden afgegeven een beperking vormt van zowel het recht op eerbiediging van het privéleven als het recht op bescherming van persoonsgegevens, zoals respectievelijk neergelegd in de artikelen 7 en 8 van het Handvest¹⁰. Bovendien impliceert deze verplichting dat er voorafgaandelijk twee opeenvolgende verwerkingen van persoonsgegevens worden uitgevoerd, namelijk het verzamelen van die vingerafdrukbeelden bij de betrokkene en de voorlopige opslag ervan met het oog op het personaliseren van de identiteitskaarten, die eveneens beperkingen van de in de artikelen 7 en 8 van het Handvest neergelegde rechten vormen.

In de tweede plaats onderzoekt het Hof of de betrokken beperkingen gerechtvaardigd en evenredig zijn.

In dit verband oordeelt het Hof dat de betrokken beperkingen voldoen aan het legaliteitsbeginsel en geen afbreuk doen aan de wezenlijke inhoud van de in de artikelen 7 en 8 van het Handvest verankerde grondrechten.

Wat voorts het evenredigheidsbeginsel betreft, preciseert het Hof ten eerste dat de betrokken maatregel verschillende door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang nastreeft, namelijk de vervaardiging van valse identiteitskaarten en identiteitsfraude bestrijden alsmede de interoperabiliteit van de verificatiesystemen verzekeren, en dat deze maatregel geschikt is om deze doelstellingen te bereiken. Wanneer vingerafdrukken in identiteitskaarten worden opgenomen, wordt het namelijk moeilijker om valse identiteitskaarten te vervaardigen. Deze maatregel maakt het ook mogelijk de authenticiteit van de identiteitskaart en de identiteit van de kaarthouder op betrouwbare wijze te verifiëren, waardoor het risico op fraude wordt beperkt. Wat betreft de doelstelling van interoperabiliteit van de systemen voor de verificatie van identiteitskaarten maakt het gebruik van volledige vingerafdrukken het mogelijk de compatibiliteit te verzekeren met alle geautomatiseerde systemen voor de identificatie van vingerafdrukken die door de lidstaten worden toegepast, ook al maken dergelijke systemen niet noodzakelijkerwijs gebruik van hetzelfde identificatiemechanisme.

Ten tweede is het Hof van oordeel dat de betrokken beperkingen binnen de grenzen van het strikt noodzakelijke blijven om de nagestreefde doelstellingen te bereiken.

⁹ Deze bepaling voorziet in de verplichting voor de verantwoordelijke voor een verwerking van persoonsgegevens die een hoog risico kan inhouden voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen om vóór de verwerking een beoordeling uit te voeren van het effect van de beoogde verwerkingsactiviteiten op de bescherming van persoonsgegevens.

¹⁰ Deze beperkingen van de uitoefening van de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest gewaarborgde grondrechten en de verplichting om twee volledige vingerafdrukken in het opslagmedium voor identiteitskaarten op te nemen, worden hierna respectievelijk „de betrokken beperkingen” en „de betrokken maatregel” genoemd.

Het beginsel zelf dat vingerafdrukken moeten worden opgenomen in het opslagmedium voor identiteitskaarten is namelijk een betrouwbaar en doeltreffend middel om de identiteit van een persoon met zekerheid vast te stellen. In het bijzonder zou de opneming van enkel een gezichtsopname een minder doeltreffend identificatiemiddel opleveren dan de opneming van twee vingerafdrukken naast die afbeelding, aangezien verschillende factoren de anatomische kenmerken van het gezicht kunnen veranderen. Het voor het verzamelen van die vingerafdrukken gebruikte procedé is bovendien eenvoudig toe te passen.

Wat de opneming van twee volledige vingerafdrukken in plaats van slechts bepaalde kenmerkende punten ervan betreft, biedt deze tweede optie niet dezelfde waarborgen als een volledige afdruk. De opneming van een volledige afdruk is bovendien ook noodzakelijk voor de interoperabiliteit van de systemen voor de verificatie van identiteitsdocumenten. De lidstaten gebruiken namelijk verschillende technologieën voor de identificatie van vingerafdrukken. De opneming van slechts bepaalde kenmerken van een vingerafdruk in het opslagmedium van de identiteitskaart zou dan ook de verwezenlijking van de doelstelling van interoperabiliteit in gevaar brengen.

Ten derde is het Hof van oordeel dat de beperkingen die aldus aan de in de artikelen 7 en 8 van het Handvest neergelegde grondrechten worden gesteld, in het licht van de aard van de betrokken gegevens, de aard van de verwerkingen en de wijze waarop deze worden uitgevoerd, niet dermate ernstig zijn dat zij onevenredig zijn aan het belang van de nagestreefde doelstellingen, maar integendeel dat de betrokken maatregel is gebaseerd op een evenwichtige afweging tussen enerzijds de doelstellingen die ermee worden nagestreefd en anderzijds de betrokken grondrechten.