ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

3 oktober 2019*

„Prejudiciële verwijzing – Associatieovereenkomst EEG-Turkije – Besluit nr. 2/76 – Artikel 7 – Besluit nr. 1/80 – Artikel 13 – Standstillbepalingen – Nieuwe beperking – Afname, vastlegging en bewaring van biometrische gegevens van Turkse onderdanen in een centraal bestand – Dwingende redenen van algemeen belang – Doelstelling van voorkoming en bestrijding van identiteits- en documentfraude – Artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Recht op eerbiediging van het privéleven – Recht op bescherming van persoonsgegevens – Evenredigheid”

In zaak C-70/18,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad van State (Nederland) bij verwijzingsuitspraak van 31 januari 2018, ingekomen bij het Hof op 2 februari 2018, in de procedure

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

tegen

A,

B,

P,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: J.-C. Bonichot, kamerpresident, R. Silva de Lapuerta (rapporteur), vicepresident van het Hof, C. Toader, A. Rosas en M. Safjan, rechters,

advocaat-generaal: G. Pitruzzella,

griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 17 januari 2019,

gelet op de opmerkingen van:

– A, B en P, vertegenwoordigd door D. Schaap, advocaat,

* Procestaal: Nederlands.

– de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman en M. A. M. de Ree als gemachtigden,

– de Deense regering, vertegenwoordigd door J. Nymann-Lindegren, M. Wolff en P. Ngo als gemachtigden,

– Ierland, vertegenwoordigd door A. Joyce als gemachtigde, bijgestaan door D. Fennelly, barrister,

– de regering van het Verenigd Koninkrijk, aanvankelijk vertegenwoordigd door R. Fadoju, vervolgens door S. Brandon, als gemachtigden, bijgestaan door D. Blundell, barrister,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Wils, D. Martin en H. Kranenborg als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 2 mei 2019,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 7 van besluit nr. 2/76 van 20 december 1976, dat is vastgesteld door de Associatieraad die is ingesteld bij de Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, die op 12 september 1963 te Ankara (Turkije) is ondertekend door de Republiek Turkije enerzijds en de lidstaten van de EEG en de Gemeenschap anderzijds, en die namens laatstgenoemde is gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963 (PB 1964, 217, blz. 3685; hierna: „Associatieovereenkomst"), en van artikel 13 van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de Associatie.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van twee gedingen, het eerste tussen de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nederland) (hierna: „Staatssecretaris") en A, en het tweede tussen de Staatssecretaris en B en P over de verplichting om mee te werken aan het afnemen van biometrische gegevens van A en B met het oog op het verkrijgen van een machtiging tot voorlopig verblijf in Nederland.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Associatieovereenkomst

3 Artikel 12 van de Associatieovereenkomst, dat is opgenomen in hoofdstuk 3, met als opschrift „Andere bepalingen van economische aard", van titel II, luidt:

„De overeenkomstsluitende partijen komen overeen zich te laten leiden door de artikelen [39], [40] en [41 EG], teneinde onderling geleidelijk het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen."

Besluit nr. 2/76

4 Artikel 1 van besluit 2/76, betreffende de tenuitvoerlegging van artikel 12 van de Associatieovereenkomst, bepaalt het volgende:

„1. In het besluit wordt de wijze van toepassing voor de tenuitvoerlegging van artikel 36 van het [Aanvullend Protocol, ondertekend te Brussel op 23 november 1970 en namens de Gemeenschap gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij verordening (EEG) nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972 (PB 1972, L 293, blz. 1)] voor een eerste etappe vastgesteld.

2. De duur van deze eerste etappe is bepaald op vier jaar, ingaande op 1 december 1976."

5 Artikel 7 van dit besluit bepaalt:

„De lidstaten van de Gemeenschap en [de Republiek Turkije] mogen geen nieuwe beperkingen invoeren met betrekking tot de toegang tot de werkgelegenheid van werknemers wier verblijf en arbeid op hun onderscheiden grondgebied legaal zijn."

6 Artikel 11 van dat besluit luidt als volgt:

„Eén jaar voor het einde van de eerste etappe vat de Associatieraad, in het licht van de in die periode behaalde resultaten, werkzaamheden aan om de inhoud van de daarop volgende etappe te bepalen en ervoor te zorgen dat het besluit betreffende die etappe in werking treedt op het tijdstip waarop de eerste etappe verstrijkt. Dit besluit blijft van toepassing tot de inwerkingtreding van de volgende etappe."

7 Besluit nr. 2/76 is volgens artikel 13 ervan op 20 december 1976 in werking getreden.

Besluit nr. 1/80

8 Deel 1, met als opschrift „Arbeidsmarktvraagstukken en vraagstukken in verband met het vrije verkeer van werknemers", van hoofdstuk II, met als opschrift „Sociale bepalingen", van besluit nr. 1/80 bevat artikel 13, dat luidt:

„De lidstaten van de Gemeenschap en [de Republiek] Turkije mogen geen nieuwe beperkingen invoeren met betrekking tot de toegang tot de werkgelegenheid van werknemers en hun gezinsleden wier verblijf en arbeid op hun onderscheiden grondgebied legaal zijn."

9 Artikel 14, lid 1, van dat besluit, dat eveneens staat in deel 1, luidt:

„De bepalingen van dit deel worden toegepast onder voorbehoud van beperkingen welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid."

10 Overeenkomstig artikel 16, lid 1, van besluit nr. 1/80 zijn de bepalingen van deel 1 van hoofdstuk II ervan van toepassing met ingang van 1 december 1980.

Richtlijn 95/46/EG

11 Artikel 2 van richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB 1995, L 281, blz. 31) luidt als volgt:

„In de zin van deze richtlijn wordt verstaan onder:

a) ‚persoonsgegevens', iedere informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon, hierna ‚betrokkene' te noemen; als identificeerbaar wordt beschouwd een persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identificatienummer of van een of meer specifieke elementen die kenmerkend zijn voor zijn of haar fysieke, fysiologische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit;

b) ‚verwerking van persoonsgegevens', hierna ‚verwerking' te noemen, elke bewerking of elk geheel van bewerkingen met betrekking tot persoonsgegevens, al dan niet uitgevoerd met behulp van geautomatiseerde procedés, 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;

c) ‚bestand van persoonsgegevens', hierna ‚bestand' te noemen, elk gestructureerd geheel van persoonsgegevens die volgens bepaalde criteria toegankelijk zijn, ongeacht of dit geheel gecentraliseerd dan wel gedecentraliseerd is of verspreid op een functioneel of geografisch bepaalde wijze;

[...]"

Verordening (EG) nr. 767/2008

12 Artikel 2 van verordening (EG) nr. 767/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 betreffende het Visuminformatiesysteem (VIS) en de uitwisseling tussen de lidstaten van gegevens op het gebied van visa voor kort verblijf (VIS-verordening) (PB 2008, L 218, blz. 60) bepaalt het volgende:

„Het VIS heeft ten doel de uitvoering van het gemeenschappelijk visumbeleid, de consulaire samenwerking en de raadpleging van de centrale visumautoriteiten te verbeteren door de uitwisseling van gegevens tussen de lidstaten betreffende aanvragen en de daarmee samenhangende beslissingen te vergemakkelijken, teneinde:

[...]

c) fraudebestrijding te vergemakkelijken;

[...]"

Verordening (EU) 2019/817

13 Artikel 2 van verordening (EU) 2019/817 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de Unie-informatiesystemen op het gebied van grenzen en visa, en tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226,

(EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 en (EU) 2018/1861 van het Europees Parlement en de Raad, beschikking 2004/512/EG van de Raad en besluit 2008/633/JBZ van de Raad (PB 2019, L 135, blz. 27) luidt als volgt:

„1. Door de interoperabiliteit te waarborgen, dient deze verordening de volgende doelstellingen:

a) verhogen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van grenscontroles aan de buitengrenzen;

b) bijdragen tot het voorkomen en bestrijden van illegale immigratie;

[...]

2. De in lid 1 bedoelde doelstellingen worden bereikt door:

a) de correcte identificatie van personen te verzekeren;

b) bij te dragen tot de bestrijding van identiteitsfraude;

[...]"

Nederlands recht

14 Artikel 106a, lid 1, van de Vreemdelingwet 2000 van 23 november 2000 (Stb. 2000, 495), zoals gewijzigd bij de Wet van 11 december 2013 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de uitbreiding van het gebruik van biometrische kenmerken in de vreemdelingenketen in verband met het verbeteren van de identiteitsvaststelling van de vreemdeling (Stb. 2014, 2) (hierna: „Vreemdelingenwet"), bepaalt:

„Voor zover op grond van de Europese verordeningen die betrekking hebben op biometrische gegevens, bedoeld in artikel 1, geen gezichtsopname of vingerafdrukken kunnen worden afgenomen en verwerkt, kunnen van een vreemdeling een gezichtsopname en tien vingerafdrukken worden afgenomen en verwerkt voor het vaststellen van de identiteit met het oog op de uitvoering van deze wet. De gezichtsopname en vingerafdrukken worden vergeleken met de gezichtsopnames en vingerafdrukken in de vreemdelingenadministratie."

15 Artikel 107 van de Vreemdelingenwet bepaalt:

„1. Er is een vreemdelingenadministratie, die wordt beheerd door Onze Minister. De vreemdelingenadministratie bevat:

a. de gezichtsopnames en vingerafdrukken, bedoeld in artikel 106a, eerste lid;

[...]

2. De vreemdelingenadministratie heeft tot doel de verwerking van:

a. de in het eerste lid, onder a, bedoelde gegevens voor de uitvoering van deze wet, de Rijkswet op het Nederlanderschap en de daarop gebaseerde regelgeving;

[...]

5. Onverminderd het in het tweede lid, onder a, genoemde doel [...], kunnen gegevens als bedoeld in het eerste lid, onder a, uitsluitend beschikbaar worden gesteld met het oog op:

[...]

c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;

[...]

6. De verstrekking van gegevens betreffende de vingerafdrukken van de vreemdeling uit de vreemdelingenadministratie in de gevallen bedoeld in het vijfde lid, onderdeel c, ten behoeve van de opsporing en vervolging van strafbare feiten vindt slechts plaats in geval van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten en na schriftelijke machtiging van de rechter-commissaris op vordering van de officier van justitie:

a. indien er een redelijk vermoeden bestaat dat de verdachte een vreemdeling is, of

b. in het belang van het onderzoek en het opsporingsonderzoek op een dood spoor is beland, dan wel snel resultaat geboden is bij de opheldering van het misdrijf.

[...]"

16 In artikel 8.34 van het Vreemdelingenbesluit 2000 van 23 november 2000 (Stb. 2000, 497) is bepaald:

„1. De ambtenaren die het beheer voeren over de vreemdelingenadministratie, hebben rechtstreekse toegang tot de gezichtsopnames en vingerafdrukken in de vreemdelingenadministratie, voor zover zij die toegang nodig hebben voor een goede vervulling van hun taak en Onze Minister hen daartoe heeft gemachtigd.

[...]"

17 Artikel 8.35 van het Vreemdelingenbesluit 2000 luidt:

„De in de vreemdelingenadministratie opgenomen gezichtsopnames en vingerafdrukken worden niet langer bewaard dan:

a. vijf jaar nadat de aanvraag tot het verlenen van een machtiging tot voorlopig verblijf is afgewezen;

b. in geval van rechtmatig verblijf: vijf jaar nadat de betrokken vreemdeling, wiens rechtmatig verblijf is geëindigd, Nederland aantoonbaar heeft verlaten; of

c. indien tegen de vreemdeling een inreisverbod is uitgevaardigd of de vreemdeling ongewenst is verklaard: vijf jaar na afloop van de geldigheidsduur van het inreisverbod onderscheidenlijk de ongewenstverklaring."

18 De verwijzende rechter zet uiteen dat onderdanen van een derde land die langer dan 90 dagen in Nederland willen verblijven voor een regulier verblijfsdoel in de regel bij binnenkomst in het bezit moeten zijn van een machtiging tot voorlopig verblijf.

19 Voorts preciseert de verwijzende rechter dat ingevolge artikel 54, lid 1, onder c), van de Vreemdelingenwet, gelezen in samenhang met artikel 1.31 van het Vreemdelingenbesluit 2000, een onderdaan van een derde land bij de aanvraag van een machtiging tot voorlopig verblijf verplicht is mee te werken aan het afnemen en verwerken van zijn biometrische gegevens.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

20 Op 15 november 2013 heeft een vennootschap naar Nederlands recht namens A, een Turks onderdaan, een aanvraag ingediend om een machtiging tot voorlopig verblijf voor het verrichten van arbeid in loondienst in Nederland te verkrijgen.

21 Bij besluit van 28 maart 2014 heeft de Staatssecretaris die aanvraag ingewilligd. Bij dit besluit werd de verlening van de machtiging tot voorlopig verblijf echter afhankelijk gesteld van de voorwaarde dat A bepaalde biometrische gegevens zou afstaan, namelijk een opname van zijn gezicht en zijn tien vingerafdrukken. A heeft meegewerkt aan de afname van zijn biometrische gegevens en een machtiging tot voorlopig verblijf in Nederland verkregen.

22 B is een Turks onderdaan wiens echtgenote, P, in Nederland woont en zowel de Turkse als de Nederlandse nationaliteit heeft. Op 17 februari 2014 heeft P een aanvraag ingediend om voor B een machtiging tot voorlopig verblijf voor gezinshereniging te verkrijgen.

23 De Staatssecretaris heeft dit verzoek aanvankelijk afgewezen. B en P hebben tegen deze afwijzing bezwaar gemaakt. Bij besluit van 4 april 2014 heeft de Staatssecretaris het bezwaar gegrond verklaard en de aanvraag voor een machtiging tot voorlopig verblijf ingewilligd, waarbij de toekenning ervan afhankelijk werd gesteld van de voorwaarde dat B bepaalde biometrische gegevens zou afstaan, namelijk een opname van zijn gezicht en zijn tien vingerafdrukken. B heeft meegewerkt aan de afname van zijn biometrische gegevens en een machtiging tot voorlopig verblijf in Nederland verkregen.

24 A enerzijds en B en P anderzijds hebben bij de Staatssecretaris bezwaar gemaakt tegen zijn besluiten van 28 maart en 4 april 2014, voor zover daarbij respectievelijk A en B waren verplicht om mee te werken aan het afnemen van hun biometrische gegevens voor het verkrijgen van een machtiging tot voorlopig verblijf in Nederland.

25 Bij besluiten van 23 december 2014 en 6 januari 2015 heeft de Staatssecretaris de bezwaren van B en P enerzijds en van A anderzijds afgewezen.

26 Zowel A als B en P hebben tegen deze laatste besluiten beroep ingesteld bij de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Rotterdam (Nederland) (hierna: „rechtbank").

27 Bij uitspraken van 3 februari 2016 heeft de rechtbank deze beroepen gegrond verklaard. De rechtbank heeft geoordeeld dat de nationale regeling die het afnemen, vastleggen en bewaren van biometrische gegevens van Turkse onderdanen in een centraal bestand verplicht stelt, een „nieuwe beperking" vormt in de zin van artikel 7 van besluit nr. 2/76 en artikel 13 van besluit nr. 1/80. Voorts heeft de rechtbank in essentie overwogen dat de betrokken maatregel niet evenredig is aan het legitieme doel dat wordt nagestreefd, te weten het voorkomen en bestrijden van identiteits- en documentfraude. Dienovereenkomstig heeft de rechtbank de besluiten van de Staatssecretaris van 28 maart en 4 april 2014 vernietigd voor zover zij A en B verplichtten om mee te werken aan het afnemen van hun biometrische gegevens, en de minister opgedragen om hun biometrische gegevens binnen zes weken na de kennisgeving van deze uitspraken uit het centrale bestand te verwijderen.

28 De Staatssecretaris heeft tegen deze uitspraken van 3 februari 2016 hoger beroep ingesteld bij de Raad van State (Nederland).

29 De verwijzende rechter stelt vast dat de nationale regeling die voorziet in het afnemen, vastleggen en bewaren van biometrische gegevens van onderdanen van derde landen in een centraal bestand een „nieuwe beperking" in de zin van artikel 7 van besluit nr. 2/76 en artikel 13 van besluit nr. 1/80 vormt. Hij herinnert eraan dat een dergelijke beperking volgens de rechtspraak van het Hof verboden is, tenzij zij haar rechtvaardiging vindt in een dwingende reden van algemeen belang, geschikt is om

de verwezenlijking van het nagestreefde legitieme doel te waarborgen en niet verder gaat dan nodig is voor het bereiken daarvan. In dit verband betwijfelt de nationale rechter, ervan uitgaande dat bedoelde regeling een legitiem doel nastreeft en geschikt is om dat doel te bereiken, of het afnemen, vastleggen en bewaren van biometrische gegevens van onderdanen van derde landen in een centraal bestand, zoals bepaald in deze regels, niet verder gaat dan nodig is om het doel van het voorkomen en bestrijden van identiteits- en documentfraude te verwezenlijken. Aangezien het afnemen en verwerken van biometrische gegevens een verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 2, onder b), van richtlijn 95/46 vormt en deze gegevens tot een bijzondere categorie van gegevens behoren in de zin van artikel 8, lid 1, van deze richtlijn, moeten volgens de verwijzende rechter de uitzonderingen op en de beperkingen van de bescherming van deze gegevens binnen de grenzen van het strikt noodzakelijke blijven, overeenkomstig de rechtspraak van het Hof die is voortgekomen uit het arrest van 21 december 2016, Tele2 Sverige en Watson e.a. (C-203/15 en C-698/15, EU:C:2016:970, punt 96).

30 Aangezien de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling het onder bepaalde voorwaarden mogelijk maakt biometrische gegevens van Turkse onderdanen aan derden beschikbaar te stellen ten behoeve van de opsporing en vervolging van strafbare feiten, wenst de nationale rechter voorts in essentie te vernemen of een dergelijke regeling een „nieuwe beperking" in de zin van artikel 7 van besluit nr. 2/76 en van artikel 13 van besluit nr. 1/80 vormt en, zo ja, of een dergelijke beperking evenredig is aan het nagestreefde doel. Dienaangaande vraagt de verwijzende rechter zich met name af of het effect van deze regeling op de toegang tot de werkgelegenheid in Nederland voor Turkse onderdanen als te onzeker en indirect kan worden beschouwd om aan te nemen dat sprake is van een „nieuwe beperking" in de zin van deze bepalingen.

31 Daarop heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) a) [Moet] artikel 7 van besluit nr. 2/76 onderscheidenlijk artikel 13 van besluit nr. 1/80 aldus worden uitgelegd dat deze bepalingen zich niet verzetten tegen een nationale regeling die voorziet in het algemeen verwerken en bewaren van biometrische gegevens van onderdanen van derde landen, waaronder Turkse onderdanen, in een bestand in de zin van artikel 2, aanhef en onder a) en b), van richtlijn [95/46], omdat deze nationale regeling niet verder gaat dan nodig is voor het verwezenlijken van het met deze regeling nagestreefde legitieme doel om identiteits- en documentfraude te voorkomen en bestrijden?

b) Is daarbij van belang dat de duur van het bewaren van de biometrische gegevens is gekoppeld aan de duur van het legale en/of illegale verblijf van onderdanen van derde landen, waaronder Turkse onderdanen?

2) Moet artikel 7 van besluit nr. 2/76 onderscheidenlijk artikel 13 van besluit nr. 1/80 aldus worden uitgelegd dat een nationale regeling geen beperking in de zin van deze bepalingen vormt, indien het effect van de nationale regeling op de toegang tot de werkgelegenheid, als bedoeld in deze bepalingen, te onzeker en indirect is om te kunnen aannemen dat deze toegang wordt belemmerd?

3) a) Indien het antwoord op vraag 2 is dat een nationale regeling die het mogelijk maakt de biometrische gegevens van onderdanen van derde landen, waaronder Turkse onderdanen, uit een bestand aan derden beschikbaar te stellen met het oog op voorkomen, opsporen en onderzoeken van – al dan niet terroristische – misdrijven een nieuwe beperking is, moet artikel 52, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 7 en artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dan aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een dergelijke nationale regeling?

b) Is daarbij van belang dat deze onderdaan op het moment dat hij als verdachte van een misdrijf is aangehouden het verblijfsdocument, waarop zijn biometrische gegevens zijn opgeslagen, bij zich heeft?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

32 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 7 van besluit nr. 2/76 en artikel 13 van besluit nr. 1/80 aldus moeten worden uitgelegd dat een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die de afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf aan onderdanen van derde landen, waaronder Turkse onderdanen, afhankelijk stelt van de voorwaarde dat hun biometrische gegevens worden afgenomen, vastgelegd en bewaard in een centraal bestand, een „nieuwe beperking" in de zin van deze bepalingen vormt en, zo ja, of een dergelijke regeling kan worden gerechtvaardigd door het doel om identiteits- en documentfraude te voorkomen en te bestrijden.

33 In dat verband zij vooraf eraan herinnerd dat zowel artikel 7 van besluit nr. 2/76 als artikel 13 van besluit nr. 1/80 een standstillbepaling bevat die in algemene zin de invoering verbiedt van nieuwe nationale maatregelen die tot doel of tot gevolg hebben dat aan de gebruikmaking door een Turks onderdaan van het vrije verkeer van werknemers op het nationale grondgebied strengere voorwaarden worden gesteld dan die welke golden bij de inwerkingtreding van die besluiten voor de betrokken lidstaat (arrest van 7 augustus 2018, Yön, C-123/17, EU:C:2018:632, punt 39).

34 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat artikel 7 van besluit nr. 2/76 ratione temporis van toepassing is op de nationale maatregelen die zijn ingevoerd in de periode van 20 december 1976 tot en met 30 november 1980, en voorts dat artikel 13 van besluit nr. 1/80 ratione temporis van toepassing is op de nationale maatregelen die zijn ingevoerd vanaf 1 december 1980, de datum van inwerkingtreding van dat besluit (arrest van 7 augustus 2018, Yön, C-123/17, EU:C:2018:632, punt 48).

35 In casu blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling is ingevoerd na de datum waarop besluit nr. 1/80 in Nederland in werking is getreden.

36 Hieruit volgt dat die regeling binnen de temporele werkingssfeer van artikel 13 van besluit nr. 1/80 valt, zodat alleen deze laatste bepaling in het kader van het antwoord op de eerste vraag moet worden uitgelegd.

37 Zoals is gememoreerd in punt 33 van het onderhavige arrest, verbiedt de in artikel 13 van besluit nr. 1/80 vervatte standstillbepaling in algemene zin de invoering van alle nieuwe nationale maatregelen die tot doel of gevolg hebben dat aan de gebruikmaking door een Turks onderdaan van het vrije verkeer van werknemers op het nationale grondgebied strengere voorwaarden worden gesteld dan die welke golden bij de inwerkingtreding van dat besluit voor de betrokken lidstaat (arrest van 29 maart 2017, Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239, punt 25).

38 Het Hof heeft ook aanvaard dat die bepaling vanaf de datum van inwerkingtreding in de betrokken lidstaat van besluit nr. 1/80 de invoering verbiedt van nieuwe beperkingen van de uitoefening van het vrije verkeer van werknemers, met inbegrip van beperkingen betreffende de materiële en/of procedurele voorwaarden inzake de eerste toelating tot het grondgebied van deze lidstaat van Turkse onderdanen die voornemens zijn aldaar van deze vrijheid gebruik te maken (arrest van 7 november 2013, Demir, C-225/12, EU:C:2013:725, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

39 Bovendien volgt uit de rechtspraak van het Hof dat een nationale regeling die de voorwaarden voor gezinshereniging voor Turkse werknemers die wettig verblijven in de betrokken lidstaat strenger maakt ten opzichte van de voorwaarden die golden bij de inwerkingtreding van besluit nr. 1/80 in deze lidstaat, een in artikel 13 van dit besluit bedoelde nieuwe beperking vormt van de uitoefening van het vrije verkeer van werknemers in die lidstaat door die Turkse werknemers (arrest van 29 maart 2017, Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239, punt 31).

40 In casu bepaalt de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling, waarvan in punt 35 van dit arrest is vastgesteld dat zij in Nederland is ingevoerd na de datum waarop besluit nr. 1/80 in deze lidstaat in werking is getreden, dat onderdanen van derde landen, waaronder Turkse onderdanen, die langer dan 90 dagen in Nederland wensen te verblijven, vooraf een machtiging tot voorlopig verblijf moeten verkrijgen. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de afgifte van een dergelijke machtiging afhankelijk is van de voorwaarde dat deze onderdanen meewerken bij het afnemen van hun biometrische gegevens, namelijk tien vingerafdrukken en een gezichtsopname. Deze gegevens worden vervolgens vastgelegd en bewaard in een centraal bestand met het oog op het voorkomen en bestrijden van identiteits- en documentfraude.

41 Aldus maakt voormelde regeling de voorwaarden voor de eerste toelating tot het Nederlandse grondgebied voor Turkse onderdanen strenger dan die welke voor hen golden op de datum van inwerkingtreding van besluit nr. 1/80 in Nederland.

42 Blijkens de verwijzingsbeslissing was in de zaken waarop het hoofdgeding betrekking heeft de afgifte van machtigingen tot voorlopig verblijf aan A en aan B om een activiteit als werknemer in loondienst in Nederland uit te oefenen, respectievelijk om in aanmerking te komen voor gezinshereniging met P in die lidstaat, onderworpen aan de voorwaarde dat A en B hun biometrische gegevens verstrekten.

43 In die omstandigheden vormt de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling een nieuwe beperking in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80.

44 Volgens vaste rechtspraak is een dergelijke beperking verboden, tenzij deze beperking tot een van de in artikel 14 van dit besluit bedoelde beperkingen behoort dan wel rechtvaardiging vindt in een dwingende reden van algemeen belang, geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde legitieme doel te waarborgen en niet verder gaat dan noodzakelijk is om dat doel te verwezenlijken (arrest van 7 augustus 2018, Yön, C-123/17, EU:C:2018:632, punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

45 Bijgevolg moet worden nagegaan of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling aan deze voorwaarden voldoet.

46 Wat ten eerste de vraag betreft of het doel dat wordt nagestreefd met de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling, namelijk het voorkomen en bestrijden van identiteits- en documentfraude, een dwingende reden van algemeen belang kan vormen die een „nieuwe beperking” in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80 kan rechtvaardigen, dient ten eerste worden gememoreerd dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat het doel van het voorkomen van illegale binnenkomst en illegaal verblijf een dergelijke dwingende reden vormt (arrest van 7 november 2013, Demir, C-225/12, EU:C:2013:725, punt 41).

47 In de tweede plaats heeft het Hof ook geoordeeld dat het afnemen en bewaren van vingerafdrukken bij de afgifte van paspoorten om vervalsing en frauduleus gebruik ervan te voorkomen, een door de Europese Unie erkende doelstelling van algemeen belang nastreeft, namelijk het voorkomen van de illegale binnenkomst van personen op haar grondgebied (zie in die zin arrest van 17 oktober 2013, Schwarz, C-291/12, EU:C:2013:670, punten 36-38).

48 In de derde en laatste plaats moet worden gewezen op het belang dat de Uniewetgever hecht aan de bestrijding van identiteitsfraude, zoals met name blijkt uit artikel 2, onder c), van verordening nr. 767/2008 en artikel 2, lid 2, onder b), van verordening nr. 2019/817.

49 In die omstandigheden kan het doel om identiteits- en documentfraude te voorkomen en te bestrijden een dwingende reden van algemeen belang vormen die een „nieuwe beperking” in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80 kan rechtvaardigen.

50 Wat ten tweede de vraag betreft, of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling geschikt is om de verwezenlijking van een dergelijke doelstelling te waarborgen, zij erop gewezen dat het afnemen, vastleggen en bewaren van tien vingerafdrukken en de gezichtsopname van onderdanen van derde landen in een centraal bestand het mogelijk maakt de betrokkene precies te identificeren en identiteits- en documentfraude op te sporen door de biometrische gegevens van de aanvrager van een machtiging tot voorlopig verblijf te vergelijken met de gegevens in dat bestand.

51 De in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling is dan ook geschikt om het nagestreefde doel te waarborgen.

52 Wat ten derde de vraag betreft of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling niet verder gaat dan nodig is om het nagestreefde doel te bereiken, dient te worden nagegaan of daarmee – uit hoofde van het doel om identiteits- en documentfraude te voorkomen en te bestrijden – geen onevenredige inbreuk wordt gemaakt op het recht op persoonlijke levenssfeer bij de verwerking van persoonsgegevens.

53 In dit verband zij eraan herinnerd dat artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest") onder meer bepaalt dat eenieder recht heeft op eerbiediging van zijn privéleven. Volgens artikel 8, lid 1, van dit Handvest heeft eenieder recht op bescherming van zijn persoonsgegevens.

54 De eerbiediging van het in de artikelen 7 en 8 van het Handvest erkende recht op persoonlijke levenssfeer bij de verwerking van persoonsgegevens betreft om het even welke informatie aangaande een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon (arrest van 9 november 2010, Volker und Markus Schecke en Eifert, C-92/09 en C-93/09, EU:C:2010:662, punt 52).

55 Zo vallen vingerafdrukken en de gezichtsopname van een natuurlijke persoon onder dat begrip, aangezien zij objectief gezien unieke informatie geven over natuurlijke personen en het mogelijk maken deze personen precies te identificeren (arrest van 17 oktober 2013, Schwarz, C-291/12, EU:C:2013:670, punt 27). Voorts is het afnemen, vastleggen en bewaren van vingerafdrukken en van een gezichtsopname van onderdanen van derde landen in een centraal bestand een verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 8 van het Handvest [zie in die zin advies 1/15 (PRN-Overeenkomst EU-Canada) van 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punt 123 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

56 Volgens vaste rechtspraak vereist de bescherming van het grondrecht op eerbiediging van het privéleven op het niveau van de Unie dat de uitzonderingen op de bescherming van de persoonsgegevens en de beperkingen ervan binnen de grenzen van het strikt noodzakelijke blijven [zie in die zin advies 1/15 (PRN-Overeenkomst EU-Canada) van 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punt 140 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

57 In dit verband zij er in de eerste plaats op gewezen dat de lidstaten ter voorkoming en bestrijding van identiteits- en documentfraude de identiteit die de aanvrager van een machtiging tot voorlopig verblijf opgeeft, moeten verifiëren. Zoals de advocaat-generaal in punt 27 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, vereist deze doelstelling dat men zich er met name van vergewist dat de aanvrager niet al eerder een aanvraag heeft ingediend onder een andere identiteit, door de vingerafdrukken van deze aanvrager te vergelijken met de vingerafdrukken die reeds zijn opgeslagen in een centraal bestand.

58 In de tweede plaats zijn de gegevens waarop de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling betrekking heeft, beperkt tot tien vingerafdrukken en een gezichtsopname. Het afnemen van deze gegevens maakt niet alleen een betrouwbare identificatie van de betrokkene mogelijk, maar heeft ook geen intiem karakter en veroorzaakt geen fysieke of psychische ongemakken voor de betrokkene (zie in die zin arrest van 17 oktober 2013, Schwarz, C-291/12, EU:C:2013:670, punt 48).

59 Overigens heeft de Uniewetgever zelf, met name in het kader van verordening nr. 767/2008, voorzien in de verplichting voor visumaanvragers om hun tien vingerafdrukken en een gezichtsopname te verstrekken.

60 In de derde plaats blijkt uit de verwijzingsbeslissing, wat de werkingssfeer van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling betreft, dat deze in wezen van toepassing is op alle onderdanen van derde landen die langer dan 90 dagen in Nederland wensen te verblijven of die illegaal in die lidstaat verblijven.

61 Dienaangaande dient te worden opgemerkt dat het doel van die regeling, namelijk het voorkomen en bestrijden van identiteits- en documentfraude door onderdanen van derde landen, niet zou kunnen worden bereikt wanneer de toepassing van deze regeling wordt beperkt tot een specifieke categorie onderdanen van derde landen. De werkingssfeer van de in geding zijnde nationale regeling blijkt dus te verzekeren dat het nagestreefde doel daadwerkelijk wordt bereikt.

62 In de vierde plaats blijkt uit het aan het Hof overgelegde dossier dat de biometrische gegevens in het centrale bestand alleen kunnen worden geraadpleegd en gebruikt door de ambtenaren van de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het nationale vreemdelingenrecht, zoals het personeel van consulaire en diplomatieke posten, die daartoe naar behoren door de bevoegde minister zijn gemachtigd teneinde de identiteit van onderdanen van derde landen vast te stellen of te verifiëren, voor zover dit nodig is voor de vervulling van hun taak.

63 Ten vijfde en tot slot moet wat de duur van de bewaring van de persoonsgegevens betreft, worden opgemerkt dat de betrokken nationale regeling met name steeds moet beantwoorden aan objectieve criteria die een verband leggen tussen de te bewaren persoonsgegevens en het nagestreefde doel [zie in die zin advies 1/15 (PRN-Overeenkomst EU-Canada) van 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punt 191].

64 In casu bepaalt de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling dat de biometrische gegevens in het centrale bestand moeten worden bewaard gedurende een periode van vijf jaar na de afwijzing van de aanvraag voor een machtiging tot voorlopig verblijf, de datum van vertrek van de betrokkene uit Nederland indien een rechtmatig verblijf is geëindigd, of het aflopen van de geldigheidsduur van een inreisverbod of een ongewenstverklaring. De biometrische gegevens worden onmiddellijk vernietigd in geval van naturalisatie van de onderdaan van een derde land tijdens zijn verblijf in Nederland.

65 In dit verband zij opgemerkt dat in de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale wetgeving, een verband wordt gelegd tussen de bewaringstermijn van de biometrische gegevens en de doelstelling om identiteits- en documentfraude te voorkomen en te bestrijden.

66 De bewaring van de biometrische gegevens van onderdanen van derde landen tijdens hun verblijf in Nederland is immers gerechtvaardigd, gelet op de noodzaak om gedurende die periode de identiteit en de rechtmatigheid van het verblijf van dergelijke onderdanen in die lidstaat overeenkomstig de Vreemdelingenwet te verifiëren, met name bij het onderzoek met het oog op een verlenging van een verblijfsvergunning. Bovendien is, zoals de advocaat-generaal in punt 30 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, een dergelijke bewaringstermijn noodzakelijk om te voorkomen dat aanvragen voor een machtiging tot voorlopig verblijf zouden worden ingediend onder de identiteit van onderdanen van derde landen die legaal in Nederland verblijven.

67 Wat betreft de bewaring van biometrische gegevens van onderdanen van derde landen gedurende een periode van vijf jaar na de afwijzing van hun aanvraag voor een machtiging tot voorlopig verblijf, na hun vertrek uit Nederland indien een rechtmatig verblijf is geëindigd of na het aflopen van de geldigheidsduur van een jegens hen uitgevaardigd inreisverbod of ongewenstverklaring, zij opgemerkt dat een dergelijke bewaringstermijn met name voorkomt dat onderdanen van derde landen die zich in die situatie bevinden onder een andere identiteit een nieuwe aanvraag indienen.

68 Daartoe is de bewaringstermijn van vijf jaar niet buitensporig in het licht van het doel dat met de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling wordt nagestreefd.

69 In die omstandigheden gaat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling niet verder dan nodig is om het doel van voorkoming en bestrijding van identiteits- en documentfraude te bereiken.

70 Gelet op een en ander moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 13 van besluit nr. 1/80 aldus moet worden uitgelegd dat een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die de afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf aan onderdanen van derde landen, waaronder Turkse onderdanen, afhankelijk stelt van de voorwaarde dat hun biometrische gegevens worden afgenomen, vastgelegd en bewaard in een centraal bestand, een „nieuwe beperking" in de zin van die bepaling vormt. Die beperking wordt echter gerechtvaardigd door het doel om identiteits- en documentfraude te voorkomen en te bestrijden.

Tweede vraag

71 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen of artikel 7 van besluit nr. 2/76 en artikel 13 van besluit nr. 1/80 aldus moeten worden uitgelegd dat een nationale regeling geen beperking in de zin van deze bepalingen vormt, indien het effect ervan op de toegang tot de werkgelegenheid te onzeker en indirect is om te kunnen aannemen dat deze toegang wordt belemmerd.

72 In het bijzonder blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat de verwijzende rechter met zijn tweede vraag in essentie wenst te vernemen of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling, gelet op het feit dat zij het ook mogelijk maakt dat biometrische gegevens van onderdanen van derde landen, waaronder Turkse onderdanen, beschikbaar worden gesteld aan derden met het oog op het opsporen en vervolgen van strafbare feiten, een „nieuwe beperking" vormt in de zin van die bepalingen.

73 In dat verband zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak de rechtvaardiging van een verzoek om een prejudiciële beslissing niet is gelegen in het formuleren van rechtsgeleerde adviezen over algemene of hypothetische vraagstukken, maar in de behoefte aan de werkelijke beslechting van een geschil dat verband houdt met het Unierecht (arrest van 21 december 2016, Tele2 Sverige en Watson e.a., C-203/15 en C-698/15, EU:C:2016:970, punt 130 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

74 In casu blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling in wezen bepaalt dat het beschikbaar stellen van biometrische gegevens van onderdanen van derde landen, waaronder Turkse onderdanen, aan derden met het oog op het opsporen en vervolgen van strafbare feiten alleen is toegestaan wanneer het gaat om strafbare feiten waarvoor een maatregel van voorlopige hechtenis kan worden opgelegd, wanneer op zijn minst het vermoeden bestaat dat een onderdaan van een derde land een dergelijk strafbaar feit heeft gepleegd.

75 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt echter niet dat A en B ervan verdacht worden een strafbaar feit te hebben gepleegd en dat hun biometrische gegevens aan derden beschikbaar zijn gesteld op grond van artikel 107, leden 5 en 6, van de Vreemdelingenwet. Overigens heeft de Nederlandse regering ter terechtzitting voor het Hof bevestigd dat de biometrische gegevens van A en B niet zijn gebruikt in strafrechtelijke procedures.

76 Derhalve dient de tweede prejudiciële vraag niet-ontvankelijk te worden verklaard.

Derde vraag

77 Aangezien de tweede vraag niet-ontvankelijk is verklaard, behoeft de derde vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

78 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende 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 (Eerste kamer) verklaart voor recht:

Artikel 13 van besluit nr. 1/80 van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de Associatie, dat is vastgesteld door de Associatieraad die is ingesteld bij de Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, die op 12 september 1963 te Ankara is ondertekend door de Republiek Turkije enerzijds en de lidstaten van de EEG en de Gemeenschap anderzijds, en die namens laatstgenoemde is gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963, moet aldus worden uitgelegd dat een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die de afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf aan onderdanen van derde landen, waaronder Turkse onderdanen, afhankelijk stelt van de voorwaarde dat hun biometrische gegevens worden afgenomen, vastgelegd en bewaard in een centraal bestand, een „nieuwe beperking" in de zin van die bepaling vormt. Die beperking wordt echter gerechtvaardigd door het doel om identiteits- en documentfraude te voorkomen en te bestrijden.

Bonichot Silva de Lapuerta Toader

Rosas Safjan

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 3 oktober 2019.

De griffier
A. Calot Escobar

De president van de Eerste kamer
J.-C. Bonichot