Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

3. oktober 2019*

»Præjudiciel forelæggelse – associeringsaftalen EØF-Tyrkiet – afgørelse nr. 2/76 – artikel 7 – afgørelse nr. 1/80 – artikel 13 – »standstill«-klausuler – ny begrænsning – optagelse, registrering og opbevaring af biometriske data fra tyrkiske statsborgere i et centralregister – tvingende almene hensyn – formål om at forebygge og bekæmpe identitets- og dokumentsvig – artikel 7 og 8 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – ret til respekt for privatlivet – ret til beskyttelse af personoplysninger – proportionalitet«

I sag C-70/18,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene) ved afgørelse af 31. januar 2018, indgået til Domstolen den 2. februar 2018, i sagen

**Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid**

mod

**A,**

**B,**

**P,**

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, J.-C. Bonichot, Domstolens vicepræsident, R. Silva de Lapuerta (refererende dommer), og dommerne C. Toader, A. Rosas og M. Safjan,

generaladvokat: G. Pitruzzella,

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 17. januar 2019,

efter at der er afgivet indlæg af:

– A, B og P ved advocaat D. Schaap,

– den nederlandske regering ved K. Bulterman og M.A.M. de Ree, som befuldmægtigede,

* Processprog: nederlandsk.

– den danske regering ved J. Nymann-Lindegren, M. Wolff og P. Ngo, som befuldmægtigede,

– Irland ved A. Joyce, som befuldmægtiget, bistået af barrister D. Fennelly,

– Det Forenede Kongeriges regering først ved R. Fadoju, dernæst ved S. Brandon, som befuldmægtigede, bistået af barrister D. Blundell,

– Europa-Kommissionen ved G. Wils, D. Martin og H. Kranenborg, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 2. maj 2019,

afsagt følgende

## Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 7 i afgørelse nr. 2/76 af 20. december 1976, vedtaget af associeringsrådet, der blev oprettet ved aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, som blev undertegnet den 12. september 1963 i Ankara dels af Republikken Tyrkiet, dels af EØF's medlemsstater og Fællesskabet, og som blev indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 64/732/EØF af 23. december 1963 (EFT 1964, 217, s. 3685, herefter »associeringsaftalen«), og artikel 13 i associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980 om udvikling af associeringen.

2 Denne anmodning er indgivet i forbindelse med to tvister mellem henholdsvis Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekretær for sikkerheds- og justitsanliggender, Nederlandene) (herefter »statssekretæren«) og A samt statssekretæren og B og P vedrørende A's og B's pligt til at medvirke ved optagelsen af biometriske data med henblik på opnåelse af en midlertidig opholdstilladelse i Nederlandene.

### Retsforskrifter

#### *EU-retten*

*Associeringsaftalen*

3 Associeringsaftalens artikel 12, der findes i kapitel 3 med overskriften »Andre bestemmelser af økonomisk art« i aftalens afsnit II, fastsætter:

»De kontraherende parter enes om, på grundlag af artikel [39 EF], [40 EF] og [41 EF] gradvist indbyrdes at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed.«

*Afgørelse nr. 2/76*

4 Artikel 1 i afgørelse nr. 2/76 om iværksættelse af artikel 12 i associeringsaftalen bestemmer:

»1. Denne afgørelse fastsætter for første etape de nærmere regler for gennemførelsen af tillægsprotokollens artikel 36[, undertegnet den 23. november 1970 i Bruxelles og indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2760/72 af 19. december 1972 (EFT 1972, L 293, s. 1)].

2. Første etapes varighed fastsættes til fire år fra den 1. december 1976.«

5 Den nævnte afgørelses artikel 7 fastsætter:

»Fællesskabets medlemsstater og [Republikken Tyrkiet] kan ikke indføre nye begrænsninger for så vidt angår vilkårene for adgang til beskæftigelse for arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der på nævnte landes områder har opnået opholds- og arbejdstilladelse i henhold til gældende lovgivning.«

6 Samme afgørelses artikel 11 har følgende ordlyd:

»Et år inden udløbet af første etape og på baggrund af resultaterne deraf indleder [a]ssocieringsrådet undersøgelser for at fastlægge indholdet af næste etape og for at sikre, at afgørelsen vedrørende denne træder i kraft fra udløbet af første etape. Bestemmelserne i nærværende afgørelse er fortsat gældende, indtil denne næste etape træder i kraft.«

7 I henhold til artikel 13 i afgørelse nr. 2/76 trådte denne afgørelse i kraft den 20. december 1976.

*Afgørelse nr. 1/80*

8 Afsnit 1 med overskriften »Beskæftigelsesforhold og arbejdskraftens frie bevægelighed« i kapitel II, der har overskriften »Bestemmelser på det sociale område«, i afgørelse nr. 1/80 indeholder artikel 13, som bestemmer følgende:

»Fællesskabets medlemsstater og [Republikken Tyrkiet] må ikke indføre nye begrænsninger for så vidt angår vilkårene for adgang til beskæftigelse for arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der på nævnte landes områder har opnået opholds- og arbejdstilladelse i henhold til gældende lovgivning.«

9 Denne afgørelses artikel 14, stk. 1, der ligeledes er en del af det nævnte afsnit 1, fastsætter:

»Bestemmelserne i dette afsnit finder anvendelse med forbehold af begrænsninger begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed.«

10 I henhold til artikel 16, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 finder bestemmelserne i dennes afsnit 1 i kapitel II anvendelse fra den 1. december 1980.

*Direktiv 95/46/EF*

11 Artikel 2 i Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EFT 1995, L 281, s. 31) fastsætter:

»I dette direktiv forstås ved:

a) »personoplysninger« enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person (»den registrerede«); ved identificerbar person forstås en person, der direkte eller indirekte kan identificeres, bl.a. ved et identifikationsnummer eller et eller flere elementer, der er særlige for denne persons fysiske, fysiologiske, psykiske, økonomiske, kulturelle eller sociale identitet

b) »behandling af personoplysninger« (»behandling«) enhver operation eller række af operationer – med eller uden brug af elektronisk databehandling – som personoplysninger gøres til genstand for, f.eks. indsamling, registrering, systematisering, opbevaring, tilpasning eller ændring, selektion, søgning, brug, videregivelse ved transmission, formidling eller enhver anden form for overladelse, sammenstilling eller samkøring samt blokering, slettelse eller tilintetgørelse

c) »register med personoplysninger« (»register«) enhver struktureret samling af personoplysninger, der er tilgængelige efter bestemte kriterier, hvad enten denne samling er placeret centralt, decentralt eller er fordelt på et funktionsbestemt eller geografisk grundlag

[…]«

*Forordning (EF) nr. 767/2008*

12 Artikel 2 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 767/2008 af 9. juli 2008 om visuminformationssystemet (VIS) og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om visa til kortvarigt ophold (VIS-forordningen) (EUT 2008, L 218, s. 60) bestemmer:

»VIS har til formål at forbedre gennemførelsen af den fælles visumpolitik, det konsulære samarbejde og konsultationerne mellem de centrale visummyndigheder ved at lette udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstaterne om ansøgninger og om afgørelser i forbindelse hermed med henblik på:

[…]

c) at lette bekæmpelsen af svig

[…]«

*Forordning (EU) 2019/817*

13 Artikel 2 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/817 af 20. maj 2019 om fastsættelse af en ramme for interoperabilitet mellem EU-informationssystemer vedrørende grænser og visum og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 og (EU) 2018/1861, Rådets beslutning 2004/512/EF og Rådets afgørelse 2008/633/RIA (EUT 2019, L 135, s. 27) fastsætter:

»1. Ved at sikre interoperabilitet har denne forordning følgende mål:

a) at forbedre effektiviteten og formålstjenligheden af ind- og udrejsekontrollen ved de ydre grænser

b) at bidrage til forebyggelsen og bekæmpelsen af ulovlig indvandring

[…]

2. De i stk. 1 omhandlede mål skal nås ved at:

a) sikre korrekt identifikation af personer

b) bidrage til bekæmpelse af identitetssvig

[…]«

***Nederlandsk ret***

14 Artikel 106a, stk. 1, i Vreemdelingwet 2000 (udlændingeloven af 2000) af 23. november 2000 (Stb. 2000, nr. 495), som ændret ved wet 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 (lov om ændring af udlændingeloven

af 2000 for så vidt angår udvidet brug af biometriske identifikatorer i samarbejdet mellem kompetente organer på udlændingeområdet med henblik på at forbedre identifikation af en udenlandsk statsborger) af 11. december 2013 (Stb. 2014, nr. 2) (herefter »udlændingeloven«), fastsætter:

»Der kan optages og behandles et ansigtsbillede og ti fingeraftryk fra en udenlandsk statsborger for at fastslå dennes identitet med henblik på håndhævelse af nævnte lov, når de i artikel 1 nævnte europæiske forordninger vedrørende biometriske data ikke fastsætter en sådan mulighed. Ansigtsbillederne og fingeraftrykkene sammenlignes med oplysninger fra udlændingeregistret.«

15 Udlændingelovens artikel 107 bestemmer:

»1. Der oprettes et udlændingeregister, der administreres af ministeren. Udlændingeregistret indeholder:

a) de i artikel 106a, stk. 1, nævnte ansigtsbilleder og fingeraftryk

[…]

2. Udlændingeregistret har til formål at behandle:

a) oplysningerne i stk. 1, litra a), med henblik på håndhævelse af nævnte lov, Kongeriget [Nederlandenes] lov om nederlandsk nationalitet og de bestemmelser, der er vedtaget i medfør heraf

[…]

5. Med forbehold af det i stk. 2, litra a), fastsatte formål […] kan oplysningerne i stk. 1, litra a), kun stilles til rådighed med henblik på:

[…]

c) afsløring og retsforfølgning af straffelovsovertrædelser

[…]

6. Oplysningerne i udlændingeregistret om udlændinges fingeraftryk kan i de i stk. 5, litra c), omhandlede tilfælde kun udleveres med henblik på afsløring og retsforfølgning i tilfælde af straffelovsovertrædelser, for hvilke der kan pålægges en varetægtsfængslingsforanstaltning, i medfør af en skriftlig tilladelse fra undersøgelsesdommeren afgivet på den offentlige anklagemyndigheds anmodning, og

a) når der er en rimelig formodning for, at den mistænkte er udlænding, eller

b) af efterforskningshensyn, når der ikke sker fremskridt i den indledende efterforskning, eller der er behov for hurtige resultater for at opklare lovovertrædelsen.

[…]«

16 Artikel 8.34 i Vreemdelingenbesluit 2000 (udlændingebekendtgørelsen af 2000) af 23. november 2000 (Stb. 2000, nr. 497) bestemmer:

»1. Embedsmænd med ansvar for at føre udlændingeregistret har direkte adgang til de i registret indeholdte ansigtsbilleder og fingeraftryk, for så vidt som deres adgang er nødvendig for at udføre deres opgaver, og ministeren har bemyndiget dem hertil.

[…]«

17 Udlændingebekendtgørelsens artikel 8.35 bestemmer:

»Varigheden af opbevaringen af ansigtsbilleder og fingeraftryk, der er indeholdt i udlændingeregistret, overskrider ikke:

a) fem år fra meddelelse af afslag på midlertidig opholdstilladelse

b) i tilfælde af lovligt ophold, fem år fra det tidspunkt, hvor det kan godtgøres, at den udlænding, hvis lovlige ophold er udløbet, er udrejst af Nederlandene, eller

c) hvis udlændingen har haft et indrejseforbud eller er blevet erklæret uønsket, fem år fra udløbet af gyldigheden af indrejseforbuddet eller erklæringen om, at den pågældende er uønsket.«

18 Den forelæggende ret har anført, at tredjelandsstatsborgere, som ønsker at tage sædvanligt ophold i Nederlandene i mere end 90 dage, principielt skal være i besiddelse af en midlertidig opholdstilladelse på det tidspunkt, hvor de indrejser på statens område.

19 Den forelæggende ret har desuden præciseret, at en tredjelandsstatsborger, som indgiver en ansøgning om midlertidig opholdstilladelse, i henhold til udlændingelovens artikel 54, stk. 1, litra c), sammenholdt med artikel 1.31 i udlændingebekendtgørelsen af 2000, er forpligtet til at medvirke ved optagelsen og behandlingen af biometriske data på ansøgningstidspunktet.

## Tvisterne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

20 Den 15. november 2013 indgav et nederlandsk selskab på vegne af A, en tyrkisk statsborger, en ansøgning om midlertidig opholdstilladelse med henblik på udøvelse af lønnet beskæftigelse i Nederlandene.

21 Ved afgørelse af 28. marts 2014 imødekom statssekretæren denne ansøgning. Det fremgik imidlertid af afgørelsen, at udstedelsen af den midlertidige opholdstilladelse var betinget af, at A afgav visse biometriske data, nemlig sit ansigtsbillede og sine ti fingeraftryk. A medvirkede ved optagelsen af de biometriske data og opnåede midlertidig opholdstilladelse i Nederlandene.

22 B, der er tyrkisk statsborger, er gift med P, der er bosiddende i Nederlandene og har såvel nederlandsk som tyrkisk statsborgerskab. Den 17. februar 2014 indgav P en ansøgning om midlertidig opholdstilladelse for B med henblik på familiesammenføring.

23 Statssekretæren afslog først ansøgningen. B og P påklagede afslaget. Ved afgørelse af 4. april 2014 gav statssekretæren dem medhold i nævnte klage og meddelte den ønskede tilladelse på betingelse af, at B afgav visse biometriske data, nemlig sit ansigtsbillede og sine ti fingeraftryk. B medvirkede ved optagelsen af de biometriske data og opnåede midlertidig opholdstilladelse i Nederlandene.

24 A, på den ene side, og B og P, på den anden side, klagede til statssekretæren over afgørelserne af 28. marts 2014 og 4. april 2014, for så vidt som disse forpligtede henholdsvis A og B til at medvirke ved optagelsen af deres biometriske data for at kunne få en midlertidig opholdstilladelse i Nederlandene.

25 Ved afgørelser af 23. december 2014 og 6. januar 2015 afslog statssekretæren henholdsvis B's og P's klage og A's klage.

26 A, på den ene side, og B og P, på den anden side, anlagde sag til prøvelse af de to sidstnævnte afgørelser ved rechtbank Den Haag, zittingsplaats Rotterdam (ret i første instans, Den Haag, tingstedet Rotterdam, Nederlandene).

27 Ved afgørelser af 3. februar 2016 gav rechtbank Den Haag, zittingsplaats Rotterdam (ret i første instans, Den Haag, tingstedet Rotterdam) sagsøgerne medhold. Denne ret fastslog, at den nationale ordning om optagelse, registrering og opbevaring af biometriske data fra tyrkiske statsborgere i et centralregister udgjorde en »ny begrænsning« i den forstand, hvori dette begreb anvendes i artikel 7 i afgørelse nr. 2/76 og artikel 13 i afgørelse nr. 1/80. Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Rotterdam (ret i første instans, Den Haag, tingstedet Rotterdam) fastslog endvidere i det væsentlige, at den omhandlede foranstaltning ikke var forholdsmæssig under hensyn til det forfulgte lovlige formål, nemlig at forebygge og bekæmpe identitets- og dokumentsvig. Nævnte ret annullerede derfor for det første statssekretærens afgørelser af 28. marts 2014 og 4. april 2014, for så vidt som disse krævede, at A og B medvirkede ved optagelsen af deres biometriske data, og anmodede for det andet statssekretæren om at slette deres biometriske data i centralregistret senest seks uger efter forkyndelsen af de nævnte domme.

28 Statssekretæren appellerede disse afgørelser af 3. februar 2016 til Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene).

29 Den forelæggende ret har fastslået, at den nationale ordning om optagelse, registrering og opbevaring af biometriske data fra tredjelandsstatsborgere i et centralregister udgør en »ny begrænsning« i den forstand, hvori dette begreb anvendes i artikel 7 i afgørelse nr. 2/76 og artikel 13 i afgørelse nr. 1/80. Den forelæggende ret har mindet om, at en sådan begrænsning er forbudt i henhold til Domstolens praksis, medmindre den er begrundet i et tvingende alment hensyn, er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det forfulgte lovlige formål og ikke går videre, end hvad der er nødvendigt for at nå formålet. I denne forbindelse ønsker den forelæggende ret – idet den tager udgangspunkt i, at den nævnte ordning forfølger et lovligt formål, og at den er egnet til at opnå dette – oplyst, om optagelse, registrering og opbevaring af biometriske data fra tredjelandsstatsborgere i et centralregister, som det i denne ordning fastsatte, går videre, end hvad der er nødvendigt for at nå formålet om at forebygge og bekæmpe identitets- og dokumentsvig. For så vidt som optagelse og behandling af biometriske data udgør behandling af personoplysninger som omhandlet i artikel 2, litra b), i direktiv 95/46, og disse data er omfattet af en særlig kategori af oplysninger som omhandlet i dette direktivs artikel 8, stk. 1, skal undtagelserne fra og begrænsningerne af beskyttelsen af personoplysninger ifølge den forelæggende ret holdes inden for det strengt nødvendige i henhold til Domstolens praksis i dom af 21. december 2016, Tele2 Sverige og Watson m.fl. (C-203/15 og C-698/15, EU:C:2016:970, præmis 96).

30 For så vidt som den omhandlede nationale ordning under visse omstændigheder gør det muligt at udlevere tyrkiske statsborgeres biometriske data til tredjemand med henblik på afsløring og retsforfølgning af straffelovsovertrædelser, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en sådan ordning udgør en »ny begrænsning« i den forstand, hvori dette begreb anvendes i artikel 7 i afgørelse nr. 2/76 og artikel 13 i afgørelse nr. 1/80, og i bekræftende fald om en sådan begrænsning er forholdsmæssig under hensyn til det forfulgte formål. I denne henseende ønsker den forelæggende ret bl.a. oplyst, om virkningen af denne ordning for tyrkiske statsborgeres adgang til beskæftigelse kan anses for at være for usikker og indirekte til, at det kan konkluderes, at der foreligger en »ny begrænsning« i den forstand, hvori dette begreb anvendes i de nævnte bestemmelser.

31 På denne baggrund har Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) a) Skal artikel 7 i afgørelse nr. 2/76, henholdsvis artikel 13 i afgørelse nr. 1/80, fortolkes således, at disse bestemmelser ikke er til hinder for en national ordning om almindelig behandling og opbevaring af biometriske data om tredjelandsstatsborgere, herunder tyrkiske statsborgere, i et

register som omhandlet i [artikel 2, litra c),] i […] direktiv 95/46 […], idet denne nationale ordning ikke går videre end nødvendigt for at gennemføre det med ordningen tilstræbte lovlige formål om at forhindre og bekæmpe identitets- og dokumentsvig?

b) Har det herved nogen betydning, at varigheden af opbevaringen af de biometriske data er knyttet til varigheden af tredjelandsstatsborgeres lovlige og/eller ulovlige ophold, herunder tyrkiske statsborgeres lovlige og/eller ulovlige ophold?

2) Skal artikel 7 i afgørelse nr. 2/76, henholdsvis artikel 13 i afgørelse nr. 1/80, fortolkes således, at en national ordning ikke udgør en begrænsning som omhandlet i disse bestemmelser, hvis virkningen af den nationale ordning for adgangen til beskæftigelse i disse bestemmelsers forstand er for usikker eller for indirekte til, at det kan antages, at denne adgang hindres?

3) a) Såfremt spørgsmål 2 besvares således, at en national ordning, hvorefter biometriske data vedrørende tredjelandsstatsborgere, herunder tyrkiske statsborgere, i et register kan stilles til rådighed for tredjemand med henblik på at forhindre, efterforske og undersøge lovovertrædelser – af terror eller ikke terrormæssig karakter – er en ny begrænsning, skal artikel 52, stk. 1, [i Den Europiske Unions charter om grundlæggende rettigheder,] sammenholdt med artikel 7 og artikel 8 [heri], da fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en sådan national ordning?

b) Har det herved nogen betydning, at denne statsborger, da han anholdes på mistanke om en lovovertrædelse, har opholdsdokumentet med sine biometriske data på sig?«

## Om de præjudicielle spørgsmål

### *Om det første spørgsmål*

32 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 7 i afgørelse nr. 2/76 og artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 skal fortolkes således, at en national ordning som den i hovedsagen omhandlede, som gør udstedelse af en midlertidig opholdstilladelse til tredjelandsstatsborgere, herunder tyrkiske statsborgere, betinget af, at deres biometriske data optages, registreres og opbevares i et centralregister, udgør en »ny begrænsning« i den forstand, hvori dette begreb anvendes i disse bestemmelser, og i bekræftende fald om en sådan ordning kan begrundes i formålet om at forebygge og bekæmpe identitets- og dokumentsvig.

33 I denne henseende bemærkes indledningsvis, at både artikel 7 i afgørelse nr. 2/76 og artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 fastsætter en »standstill«-klausul, som generelt forbyder indførelse af enhver ny foranstaltning, som har til formål eller følge, at en tyrkisk statsborgers udøvelse af arbejdskraftens frie bevægelighed på det nationale område underkastes betingelser, som er mere restriktive end dem, der fandt anvendelse på ham, da de nævnte afgørelser trådte i kraft i forhold til den pågældende medlemsstat (dom af 7.8.2018, Yön, C-123/17, EU:C:2018:632, præmis 39).

34 Domstolen har allerede fastslået for det første, at artikel 7 i afgørelse nr. 2/76 finder anvendelse ratione temporis på nationale foranstaltninger indført i perioden fra den 20. december 1976 til den 30. november 1980, og, for det andet, at artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 finder anvendelse ratione temporis på nationale foranstaltninger indført fra den 1. december 1980, som er denne afgørelses ikrafttrædelsesdato (dom af 7.8.2018, Yön, C-123/17, EU:C:2018:632, præmis 48).

35 I det foreliggende tilfælde fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at den i hovedsagen omhandlede nationale ordning er blevet indført efter datoen for ikrafttrædelsen af afgørelse nr. 1/80 i Nederlandene.

36 Det følger heraf, at den nævnte ordning er omfattet af det tidsmæssige anvendelsesområde for artikel 13 i afgørelse nr. 1/80, således at det kun er denne bestemmelse, der skal fortolkes i forbindelse med besvarelsen af det første spørgsmål.

37 Som nævnt i nærværende doms præmis 33 forbyder »standstill«-klausulen i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 generelt indførelse af enhver ny foranstaltning, som har til formål eller følge, at en tyrkisk statsborgers udøvelse af arbejdskraftens frie bevægelighed på det nationale område underkastes betingelser, som er mere restriktive end dem, der fandt anvendelse på ham, da den nævnte afgørelse trådte i kraft i forhold til den pågældende medlemsstat (dom af 29.3.2017, Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239, præmis 25).

38 Domstolen har desuden anerkendt, at denne bestemmelse er til hinder for, at der i medlemsstaternes retsforskrifter fra den dato, hvor afgørelse nr. 1/80 trådte i kraft i den pågældende medlemsstat, vedtages helt nye restriktioner for udøvelsen af arbejdskraftens frie bevægelighed, herunder restriktioner med hensyn til de materielle vilkår for og/eller fremgangsmåden ved den første indrejse på denne medlemsstats område for tyrkiske statsborgere, der agter at gøre brug af denne frihed dér (dom af 7.11.2013, Demir, C-225/12, EU:C:2013:725, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

39 Det fremgår desuden af Domstolens praksis, at en national lovgivning, der skærper betingelserne for familiesammenføring for tyrkiske arbejdstagere, der er lovligt bosiddende i den pågældende medlemsstat, i forhold til de betingelser, der fandt anvendelse, da afgørelse nr. 1/80 trådte i kraft i denne medlemsstat, udgør en »ny begrænsning« som omhandlet i afgørelsens artikel 13 for de nævnte tyrkiske arbejdstageres udøvelse af arbejdskraftens frie bevægelighed i den nævnte medlemsstat (dom af 29.3.2017, Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239, præmis 31).

40 I det foreliggende tilfælde fastsætter den i hovedsagen omhandlede nationale ordning, hvorom det i nærværende doms præmis 35 er blevet fastslået, at den er blevet indført i Nederlandene efter datoen for ikrafttrædelsen af afgørelse nr. 1/80 i denne medlemsstat, at tredjelandsstatsborgere, herunder tyrkiske statsborgere, der ønsker at tage ophold i Nederlandene i mere end 90 dage, først skal opnå en midlertidig opholdstilladelse. Det fremgår imidlertid af forelæggelsesafgørelsen, at udstedelsen af en sådan tilladelse er betinget af, at de nævnte statsborgere medvirker ved optagelsen af deres biometriske data, dvs. ti fingeraftryk og et ansigtsbillede. Disse oplysninger registreres og opbevares efterfølgende i et centralregister med henblik på at forebygge og bekæmpe identitets- og dokumentsvig.

41 Den nævnte ordning gør således vilkårene for den første indrejse på nederlandsk område for tyrkiske statsborgere mere restriktive end de vilkår, som var gældende for tyrkiske statsborgere på datoen for ikrafttrædelsen af afgørelse nr. 1/80 i Nederlandene.

42 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at udstedelsen af midlertidige opholdstilladelser til A og B i hovedsagen med henblik på henholdsvis udøvelse af lønnet beskæftigelse i Nederlandene og familiesammenføring med P i denne medlemsstat var betinget af, at A og B afgav deres biometriske data.

43 På denne baggrund udgør den i hovedsagen omhandlede nationale ordning en »ny begrænsning« som omhandlet i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80.

44 Ifølge fast retspraksis er en sådan begrænsning forbudt, medmindre den henhører under de begrænsninger, der er fastsat i denne afgørelses artikel 14, eller hvis den er begrundet i et tvingende alment hensyn og er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det forfulgte lovlige formål og ikke går videre, end hvad der er nødvendigt for at nå formålet (dom af 7.8.2018, Yön, C-123/17, EU:C:2018:632, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis).

45 Det skal derfor efterprøves, om den i hovedsagen omhandlede nationale ordning opfylder disse betingelser.

46 Hvad for det første angår spørgsmålet om den i hovedsagen omhandlede nationale ordnings lovlige formål, nemlig formålet om at forebygge og bekæmpe identitets- og dokumentsvig, kan udgøre et tvingende alment hensyn, der kan begrunde en »ny begrænsning« som omhandlet i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80, bemærkes for det første, at Domstolen allerede har fastslået, at formålet bestående i at forhindre ulovlig indrejse og ulovligt ophold er et sådant tvingende alment hensyn (dom af 7.11.2013, Demir, C-225/12, EU:C:2013:725, præmis 41).

47 For det andet har Domstolen desuden fastslået, at optagelse og lagring af fingeraftryk i forbindelse med udstedelse af pas for at forebygge forfalskning og svigagtig brug heraf forfølger et mål af almen interesse, der er anerkendt af Den Europæiske Union, nemlig at forhindre ulovlig indrejse af personer på Unionens område (jf. i denne retning dom af 17.10.2013, Schwarz, C-291/12, EU:C:2013:670, præmis 36-38).

48 For det tredje og sidste bemærkes den betydning, som EU-lovgiver har tillagt bekæmpelsen af identitetssvig, således som det bl.a. fremgår af artikel 2, litra c), i forordning nr. 767/2008 og af artikel 2, stk. 2, litra b), i forordning 2019/817.

49 På denne baggrund kan formålet om at forebygge og bekæmpe identitets- og dokumentsvig udgøre et tvingende alment hensyn, der kan begrunde en »ny begrænsning« som omhandlet i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80.

50 Hvad for det andet angår spørgsmålet om, hvorvidt den i hovedsagen omhandlede nationale ordning er egnet til at sikre virkeliggørelsen af et sådant formål, bemærkes, at optagelsen, registreringen og opbevaringen af tredjelandsstatsborgeres ti fingeraftryk og ansigtsbillede i et centralregister gør det muligt præcist og med sikkerhed at identificere de registrerede og at afdække identitets- og dokumentsvig ved at sammenligne de biometriske data fra en ansøger om en midlertidig opholdstilladelse med de data, der findes i det nævnte register.

51 Det følger heraf, at den i hovedsagen omhandlede nationale ordning er egnet til at sikre det forfulgte formål.

52 Hvad for det tredje angår spørgsmålet om, hvorvidt den i hovedsagen omhandlede nationale ordning går videre, end hvad der er nødvendigt for at nå det forfulgte formål, bør det sikres, at den ikke ud fra formålet om at forebygge og bekæmpe identitets- og dokumentsvig griber uforholdsmæssigt ind i retten til privatliv, når det drejer sig om behandling af personoplysninger.

53 I denne henseende bemærkes, at artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) bl.a. fastsætter, at enhver har ret til respekt for sit privatliv. Ifølge chartrets artikel 8, stk. 1, har enhver ret til beskyttelse af personoplysninger, der vedrører ham/hende.

54 Retten til respekt for privatlivet med hensyn til behandling af personoplysninger, som anerkendt i chartrets artikel 7 og 8, henviser til enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person (dom af 9.11.2010, Volker und Markus Schecke og Eifert, C-92/09 og C-93/09, EU:C:2010:662, præmis 52).

55 For det første falder fysiske personers fingeraftryk og ansigtsbillede ind under dette begreb, eftersom disse objektivt set indeholder unikke oplysninger om fysiske personer og gør det muligt præcist at identificere dem (dom af 17.10.2013, Schwarz, C-291/12, EU:C:2013:670, præmis 27). For det andet udgør handlingerne bestående i optagelse, registrering og opbevaring af tredjelandsstatsborgeres fingeraftryk og ansigtsbillede i et centralregister behandling af personoplysninger som omhandlet i chartrets artikel 8 (jf. i denne retning udtalelse 1/15 (PNR-aftale EU-Canada) af 26.7.2017, EU:C:2017:592, præmis 123 og den deri nævnte retspraksis).

56 Ifølge fast retspraksis kræver beskyttelsen af retten til respekt for privatlivet på EU-plan, at undtagelserne fra og begrænsningerne af beskyttelsen af personoplysninger i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet holdes inden for det strengt nødvendige (udtalelse 1/15 (PNR-aftale EU-Canada) af 26.7.2017, EU:C:2017:592, præmis 140 og den deri nævnte retspraksis).

57 I denne henseende bemærkes for det første, at medlemsstaterne for at forebygge og bekæmpe identitets- og dokumentsvig bør verificere en påstået identitet af en ansøger om midlertidig opholdstilladelse. Som generaladvokaten har anført i punkt 27 i forslaget til afgørelse, kræver dette formål bl.a., at der opnås vished for, at en ansøger ikke allerede har indgivet ansøgning ved brug af en anden persons identitet, idet der foretages en sammenligning mellem den pågældendes fingeraftryk og tidligere registrerede fingeraftryk.

58 For det andet begrænser de data, der er omfattet af den i hovedsagen omhandlede nationale ordning, sig til ti fingeraftryk og et ansigtsbillede. Optagelse af disse er, ud over at muliggøre en pålidelig identificering af den pågældende, ikke af intim karakter, og der er heller ikke tale om, at den pågældende udsættes for noget særligt fysisk eller psykisk ubehag (jf. i denne retning dom af 7.7.2013, LUCEO, C-291/12, EU:T:2016:670, præmis 48).

59 EU-lovgiver har desuden selv, bl.a. i forordning nr. 767/2008, fastsat, at visumansøgere har pligt til at afgive ti fingeraftryk og et ansigtsbillede.

60 Hvad for det tredje angår rækkevidden af den i hovedsagen omhandlede nationale ordning fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at den nærmere bestemt finder anvendelse på tredjelandsstatsborgere, som ønsker at tage ophold i Nederlandene i mere end 90 dage, eller som opholder sig ulovligt i denne medlemsstat.

61 I denne henseende bemærkes, at det med den nævnte ordning forfulgte formål, nemlig at forebygge og bekæmpe identitets- og dokumentsvig, ikke kan realiseres ved at indskrænke anvendelsen af denne ordning til en bestemt kategori af tredjelandsstatsborgere. Rækkevidden af den i hovedsagen omhandlede nationale ordning synes dermed at sikre, at det forfulgte formål gennemføres effektivt.

62 For det fjerde fremgår det af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at adgangen til og anvendelsen af de biometriske data, der er indeholdt i centralregistret, er begrænset til de nationale myndigheders embedsmænd med ansvar for at gennemføre den nationale udlændingelovgivning, såsom konsulære og diplomatiske medarbejdere, som har fået den fornødne bemyndigelse hertil af det kompetente ministerium med henblik på at fastslå eller efterprøve tredjelandsstatsborgeres identitet eller nationalitet, hvis det er nødvendigt for at udføre deres arbejdsopgaver.

63 Hvad for det femte og sidste angår opbevaringsperioden for personoplysninger skal den omhandlede nationale ordning altid opfylde objektive kriterier, som fastlægger en sammenhæng mellem de personoplysninger, der skal opbevares, og det forfulgte mål (udtalelse 1/15 (PNR-aftale EU-Canada) af 26.7.2017, EU:C:2017:592, præmis 191).

64 I det foreliggende tilfælde fastsætter den i hovedsagen omhandlede nationale ordning, at de biometriske data opbevares i centralregistret i fem år fra afslaget på ansøgningen om midlertidig opholdstilladelse, den pågældende persons udrejse efter udløbet af et lovligt ophold eller udløbet af gyldigheden af et indrejseforbud eller en erklæring om, at den pågældende er uønsket. De biometriske data tilintetgøres straks, såfremt tredjelandsstatsborgeren under sit ophold i Nederlandene opnår indfødsret.

65 I denne forbindelse bemærkes, at den i hovedsagen omhandlede nationale ordning fastlægger en sammenhæng mellem de biometriske datas opbevaringsperiode og formålet om at forebygge og bekæmpe identitets- og dokumentsvig.

66 Opbevaringen af tredjelandsstatsborgeres biometriske data under deres ophold i Nederlandene forekommer således begrundet i hensynet til i løbet af denne periode at efterprøve sådanne statsborgeres identitet og lovlige ophold i denne medlemsstat i henhold til udlændingeloven, bl.a. i forbindelse med behandlingen af en forlængelse af opholdstilladelse. Som generaladvokaten nærmere bestemt har anført i punkt 30 i forslaget til afgørelse, er en sådan opbevaringsperiode nødvendig for at undgå, at der indgives ansøgning om midlertidig opholdstilladelse ved brug af tredjelandsstatsborgeres identitet, som opholder sig lovligt i Nederlandene.

67 Hvad angår opbevaringen af tredjelandsstatsborgeres biometriske data i en periode på fem år regnet fra afslaget på deres ansøgning om midlertidig opholdstilladelse, fra deres udrejse efter udløbet af et lovligt ophold eller udløbet af gyldigheden af et indrejseforbud eller en erklæring om, at de pågældende er uønskede, bemærkes, at en sådan opbevaringsperiode bl.a. forhindrer, at tredjelandsstatsborgere, som befinder sig under disse omstændigheder, indgiver en ny ansøgning ved brug af en anden identitet.

68 Den nævnte opbevaringsperiode på fem år forekommer i denne forbindelse ikke uforholdsmæssig, henset til det formål, som den i hovedsagen omhandlede nationale ordning forfølger.

69 På denne baggrund går den i hovedsagen omhandlede nationale ordning ikke videre, end hvad der er nødvendigt for at nå formålet om at forebygge og bekæmpe identitets- og dokumentsvig.

70 Henset til ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 skal fortolkes således, at en national ordning som den i hovedsagen omhandlede, som gør udstedelse af en midlertidig opholdstilladelse til tredjelandsstatsborgere, herunder tyrkiske statsborgere, betinget af, at deres biometriske data optages, registreres og opbevares i et centralregister, udgør en »ny begrænsning« i den forstand, hvori dette begreb anvendes i denne bestemmelse. En sådan begrænsning er imidlertid begrundet i formålet om at forebygge og bekæmpe identitets- og dokumentsvig.

### *Om det andet spørgsmål*

71 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 7 i afgørelse nr. 2/76, henholdsvis artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 skal fortolkes således, at en national ordning ikke udgør en begrænsning som omhandlet i disse bestemmelser, hvis virkningen af den nationale ordning for adgangen til beskæftigelse er for usikker eller for indirekte til, at det kan antages, at denne adgang hindres.

72 Det fremgår særligt af forelæggelsesafgørelsen, at den forelæggende ret med det andet spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om denne ordning, under hensyntagen til, at den i hovedsagen omhandlede nationale ordning desuden gør det muligt at udlevere tredjelandsstatsborgeres, herunder tyrkiske statsborgeres, biometriske data til tredjemand med henblik på afsløring og retsforfølgning af straffelovsovertrædelser, udgør en »ny begrænsning« i den forstand, hvori dette begreb anvendes i de nævnte bestemmelser.

73 Der skal henvises til, at det følger af fast retspraksis, at begrundelsen for en anmodning om en præjudiciel afgørelse ikke er, at der skal afgives responsa vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål, men at der skal foreligge et behov med henblik på selve afgørelsen af en retstvist, der vedrører EU-retten (dom af 21.12.2016, Tele2 Sverige og Watson m.fl., C-203/15 og C-698/15, EU:C:2016:970, præmis 130 og den deri nævnte retspraksis).

74 I det foreliggende tilfælde fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at den i hovedsagen omhandlede nationale ordning nærmere bestemt fastsætter, at udleveringen af tredjelandsstatsborgeres, herunder tyrkiske statsborgeres, biometriske data til tredjemand med henblik på afsløring og retsforfølgning af

straffelovsovertrædelser kun er tilladt i tilfælde af straffelovsovertrædelser, for hvilke der kan pålægges en varetægtsfængslingsforanstaltning, når der i det mindste foreligger en mistanke om, at en tredjelandsstatsborger har begået en overtrædelse af denne art.

75 Det fremgår ikke af forelæggelsesafgørelsen, at A og B er mistænkt for at have begået en straffelovsovertrædelse, og at deres biometriske data er blevet udleveret til tredjemand i medfør af artikel 107, stk. 5 og 6, i udlændingeloven. Den nederlandske regering har desuden i retsforhandlingerne for Domstolen bekræftet, at A's og B's biometriske data ikke har været anvendt i forbindelse med en straffesag.

76 På denne baggrund kan det andet spørgsmål ikke antages til realitetsbehandling.

### *Om det tredje spørgsmål*

77 Henset til, at det andet spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, er det ufornødent at besvare det tredje spørgsmål.

## Sagsomkostninger

78 Da sagen i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

**Artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980 om udvikling af associeringen, vedtaget af associeringsrådet, der blev oprettet ved aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, som blev undertegnet den 12. september 1963 i Ankara dels af Republikken Tyrkiet, dels af EØF's medlemsstater og Fællesskabet, og som blev indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 64/732/EØF af 23. december 1963, skal fortolkes således, at en national ordning som den i hovedsagen omhandlede, der gør udstedelse af en midlertidig opholdstilladelse til tredjelandsstatsborgere, herunder tyrkiske statsborgere, betinget af, at deres biometriske data optages, registreres og opbevares i et centralregister, udgør en »ny begrænsning« i den forstand, hvori dette begreb anvendes i denne bestemmelse. En sådan begrænsning er imidlertid begrundet i formålet om at forebygge og bekæmpe identitets- og dokumentsvig.**

Underskrifter