ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

16 december 2008 *

In zaak C-524/06,

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

Heinz Huber

tegen

Bundesrepublik Deutschland,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, P. Jann, C. W. A. Timmermans en K. Lenaerts, kamerpresidenten, P. Kūris, G. Arestis, U. Lõhmus, E. Levits (rapporteur) en L. Bay Larsen, rechters,

* Procestaal: Duits.

advocaat-generaal: M. Poiares Maduro,
griffier: B. Fülöp, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 8 januari 2008,

gelet op de opmerkingen van:

— H. Huber, vertegenwoordigd door A. Widmann, Rechtsanwalt,

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

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

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

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

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

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

— de Finse regering, vertegenwoordigd door J. Heliskoski als gemachtigde,

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

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

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

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 12, lid 1, EG, gelezen in samenhang met de artikelen 17 EG en 18 EG, van artikel 43, lid 1, EG en van artikel 7, sub e, van richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB L 281, blz. 31).

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

Toepasselijke bepalingen

Gemeenschapsregeling

3 In punt 8 van de considerans van richtlijn 95/46 is overwogen „[…] dat, teneinde de belemmeringen voor het verkeer van persoonsgegevens op te heffen, het niveau van de bescherming van de rechten en vrijheden van personen op het stuk van de verwerking van deze gegevens in alle lidstaten gelijkwaardig moet zijn".

4 Punt 10 van de considerans van deze richtlijn voegt daaraan toe dat „[…] de onderlinge aanpassing van [de nationale wetgevingen betreffende de verwerking van persoonsgegevens] niet tot een verzwakking van de aldus geboden bescherming mag leiden, maar juist erop gericht moet zijn een hoog beschermingsniveau in de Gemeenschap te waarborgen".

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

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

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

„[…]

a) ‚persoonsgegevens', iedere informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon, hierna ‚betrokkene' te noemen; als identificeerbaar

wordt beschouwd een persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identificatienummer of van een of meer specifieke elementen die kenmerkend zijn voor zijn of haar fysieke, fysiologische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit;

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

[…]"

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

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

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

— die met het oog op de uitoefening van niet binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht vallende activiteiten geschiedt zoals die bedoeld in de titels V en VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie en in ieder geval verwerkingen die betrekking hebben op de openbare veiligheid, defensie, de veiligheid van de staat (waaronder de economie van de staat, wanneer deze verwerkingen in verband staan met vraagstukken van staatsveiligheid), en de activiteiten van de staat op strafrechtelijk gebied;

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

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

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

[…]

e) de verwerking noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang of die deel uitmaakt van de uitoefening van het openbaar gezag die aan de voor de verwerking verantwoordelijke of de derde aan wie de gegevens worden verstrekt, [drager] is opgedragen

[…]”

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

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

2. Het recht van verblijf wordt vastgesteld door de afgifte van een document, genoemd ‚verblijfskaart van een onderdaan van een lidstaat der EEG'. […]

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

— door de werknemer:

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

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

— door de familieleden:

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

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

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

[…]"

10 Artikel 10 van richtlijn 68/360 bepaalt:

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

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

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

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

[…]"

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

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

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

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

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

14 Op 29 april 2004 hebben het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie richtlijn 2004/38/EG aangenomen betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening nr. 1612/68 en tot intrekking van richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB L 158, blz. 77, en rectificatie in PB 2004, L 229, blz. 35), die moest zijn omgezet op 30 april 2006. Artikel 5 van deze richtlijn bepaalt:

„1. Onverminderd het bepaalde met betrekking tot reisdocumenten bij nationale grenscontroles, laten de lidstaten de burger van de Unie die voorzien is van een geldige

identiteitskaart of een geldig paspoort, alsmede familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die voorzien zijn van een geldig paspoort, hun grondgebied binnenkomen.

[…]

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

15 Artikel 7, lid 1, van deze richtlijn stelt met betrekking tot het verblijfsrecht voor langer dan drie maanden van burgers van de Unie in een lidstaat waarvan zij niet de nationaliteit bezitten, de volgende regels:

„Iedere burger van de Unie heeft het recht gedurende meer dan drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven:

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

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

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

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

[…]"

16 Artikel 8 van deze richtlijn luidt:

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

2. De voor de inschrijving gestelde termijn mag niet korter zijn dan drie maanden te rekenen vanaf de datum van binnenkomst. Er wordt onmiddellijk een verklaring van inschrijving afgegeven, waarin naam en adres van de ingeschreven persoon en de datum

van inschrijving worden vermeld. Niet-naleving van de verplichting tot inschrijving kan worden bestraft met evenredige en niet-discriminerende sancties.

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

— ten aanzien van een burger van de Unie die valt onder artikel 7, lid 1, sub a, dat hij een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort overlegt alsmede een verklaring van indienstneming of tewerkstelling, dan wel bewijs dat hij zelfstandige is;

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

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

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

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

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

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

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

[…]”

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

Nationale regeling

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

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

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

— het door het Bundesamt toegekende referentienummer;

— de redenen voor registratie;

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

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

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

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

— opsporingsbevelen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Aan het geschil ten grondslag liggende feiten en prejudiciële vragen

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

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

— naam, voornaam, geboortedatum en -plaats, nationaliteit, burgerlijke staat, geslacht;

— lijst van achtereenvolgende binnenkomsten in en vertrek uit Duitsland, inwonerstatus;

— successieve paspoortgegevens;

— lijst van eerdere woonplaatsverklaringen, en

— referenties van het Bundesamt, aantekeningen van de diensten die de gegevens hebben verstrekt en de referenties van die diensten.

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

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

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

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

36 De verwijzende rechter merkt op dat de algemene verwerking van de persoonsgegevens inzake Huber in het AZR op twee punten verschilt van de verwerking van gegevens inzake een Duits staatsburger; in de eerste plaats worden bepaalde gegevens inzake verzoeker in het hoofdgeding niet alleen in het register van zijn woonplaats bewaard maar ook in het AZR, en in de tweede plaats bevat dit laatste meer gegevens.

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

38 Ten tweede is de verwijzende rechter van oordeel dat Huber in de omstandigheden van het hoofdgeding binnen de werkingssfeer van artikel 43 EG valt. Aangezien de vrijheid van vestiging niet alleen het starten van een zelfstandige beroepsactiviteit betreft maar ook de randvoorwaarden daarvoor, vraagt hij zich af of de algemene verwerking van de

persoonsgegevens inzake Huber in het AZR, deze voorwaarden dermate kan beïnvloeden dat zij een beperking van de uitoefening van die vrijheid behelst.

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

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

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

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

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

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Opmerkingen vooraf

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

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

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

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

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

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

De verwerking van persoonsgegevens voor de uitvoering van de verblijfswetgeving en voor statistiekdoeleinden

Begrip noodzakelijkheid

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

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

49 In het bijzonder bepaalt artikel 7, sub e, dat de verwerking van persoonsgegevens geoorloofd is indien zij „noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang of die deel uitmaakt van de uitoefening van het openbaar gezag die aan de voor de verwerking verantwoordelijke of de derde aan wie de gegevens worden verstrekt, […] is opgedragen".

50 In dit verband moet eraan worden herinnerd dat richtlijn 95/46, zoals met name blijkt uit punt 8 van de considerans, de bescherming van de rechten en vrijheden van personen op het stuk van de verwerking van persoonsgegevens in alle lidstaten op hetzelfde niveau wil brengen. Punt 10 van de considerans voegt daaraan toe dat de

onderlinge aanpassing van de ter zake geldende nationale wetgevingen niet tot een verzwakking van de aldus geboden bescherming mag leiden, maar juist erop gericht moet zijn een hoog beschermingsniveau in de Gemeenschap te waarborgen.

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

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

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

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

54 Wat het gebruik van een register als het AZR voor de uitvoering van de verblijfswetgeving betreft, moet eraan worden herinnerd dat bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht het verblijfsrecht van een burger van de Unie op het grondgebied van een lidstaat waarvan hij niet de nationaliteit bezit, niet onvoorwaardelijk is, maar kan worden gebonden aan beperkingen en voorwaarden, die in het Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld (zie in die zin arrest van 10 juli 2008, Jipa, C-33/07, Jurispr. blz. I-5157, punt 21 en aangehaalde rechtspraak).

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

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

57 Bij richtlijn 2004/38, waarvan de omzettingstermijn is verstreken op 30 april 2006 en die dus ten tijde van de feiten nog niet van toepassing was, zijn de beide eerdergenoemde richtlijnen ingetrokken; die richtlijn stelt echter in artikel 7 voor het verblijfsrecht van personen met de nationaliteit van andere lidstaten globaal vergelijkbare voorwaarden als in de eerdere richtlijnen het geval was, en stelt in artikel 27, lid 1, de bijbehorende uitzonderingen vast. Voorts bepaalt artikel 8, lid 1, van richtlijn 2004/38 dat de gastlidstaat aan elke burger van de Unie die de nationaliteit van

een andere lidstaat heeft en die gedurende meer dan drie maanden op zijn grondgebied wil verblijven, de verplichting kan opleggen om zich bij de bevoegde autoriteiten te laten inschrijven. Daartoe kan de gastlidstaat op grond van artikel 8, lid 3, van de richtlijn verlangen dat diverse documenten worden overgelegd en informatie wordt verstrekt, op basis waarvan die autoriteiten kunnen vaststellen dat aan de voorwaarden voor het recht van verblijf is voldaan.

58 Derhalve moet worden geoordeeld dat het voor een lidstaat noodzakelijk is om over de relevante gegevens en documenten te beschikken om binnen het door de toepasselijke communautaire wetgeving gedefinieerde kader te kunnen nagaan of een persoon met de nationaliteit van een andere lidstaat een recht van verblijf op zijn grondgebied heeft, en dat er geen redenen zijn die een beperking van dat recht rechtvaardigen. Het gebruik van een register als het AZR voor de ondersteuning van de met de uitvoering van de verblijfswetgeving belaste autoriteiten is dan ook in beginsel legitiem en, gelet op het karakter van dit register, verenigbaar met het in artikel 12, lid 1, EG neergelegde verbod van discriminatie op grond van nationaliteit.

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

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

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

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

63 Wat de statistiekfunctie van een register als het AZR betreft, moet eraan worden herinnerd dat het gemeenschapsrecht weliswaar het vrij verkeer van personen tot stand heeft gebracht en aan iedere binnen zijn werkingssfeer vallende persoon recht geeft op toegang tot het grondgebied van de lidstaten ter verwezenlijking van de doeleinden van het Verdrag, maar dat de lidstaten daarmee niet de bevoegdheid is ontnomen maatregelen te treffen die de nationale instanties nauwkeurige kennis moeten verschaffen van de migratie naar en binnen het nationale grondgebied (zie arrest van 7 juli 1976, Watson en Belmann, 118/75, Jurispr. blz. 1185, punt 17).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

70 Een burger van de Unie die legaal op het grondgebied van de gastlidstaat verblijft, kan zich op artikel 12 EG beroepen in alle binnen de materiële werkingssfeer van het gemeenschapsrecht vallende situaties (zie arresten Martínez Sala, punt 63; Grzelczyk, punt 32, en Bidar, punt 32).

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

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

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

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

75 Het is immers vaste rechtspraak dat ingevolge het non-discriminatiebeginsel, ongeacht of dit berust op artikel 12 EG dan wel op artikel 43 EG, vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk mogen worden behandeld. Een dergelijke behandeling zou enkel gerechtvaardigd kunnen zijn indien zij gebaseerd was op objectieve overwegingen, die losstaan van de nationaliteit van de betrokken personen en evenredig zijn aan de rechtmatig nagestreefde doelstelling (zie in die zin arrest van 5 juni 2008, Wood, C-164/07, Jurispr. blz. I-4143, punt 13 en aangehaalde rechtspraak).

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

77 Nu is dit doel wel legitiem, maar het kan niet als rechtvaardiging worden aangevoerd voor de systematische verwerking van persoonsgegevens uitsluitend van burgers van de Unie die niet de nationaliteit van de betrokken lidstaat hebben.

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

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

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

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

Kosten

82 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Grote kamer) verklaart voor recht:

1) Een systeem van verwerking van persoonsgegevens inzake burgers van de Unie die niet de nationaliteit van de betrokken lidstaat bezitten, zoals het systeem dat is ingevoerd bij de wet op het centraal register voor buitenlanders (Gesetz über das Ausländerzentralregister) van 2 september 1994, zoals gewijzigd bij de wet van 21 juni 2005, en dat de ondersteuning van de met de uitvoering van de verblijfswetgeving belaste nationale autoriteiten tot doel heeft, voldoet slechts dan aan het vereiste van noodzakelijkheid dat is gesteld in artikel 7, sub e, van richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in

verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, uitgelegd in het licht van het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit,

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

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

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

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

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

ondertekeningen