



12.7.2010

MEDEDELING AAN DE LEDEN

Betreft: **Verzoekschrift 481/1998, ingediend door Heinz Huber (Oostenrijkse nationaliteit), over het opslaan van gegevens van EU-burgers door de Duitse vreemdelingendienst**

1. Samenvatting van het verzoekschrift

Indiener, die sinds 1971 in Duitsland woont, schrijft dat vele Duitse rechtsvoorschriften betreffende buitenlanders en gegevensbescherming indruisen tegen het Gemeenschapsrecht, met name tegen richtlijn 95/46/EG van oktober 1995 inzake de bescherming van persoonsgegevens. De manier waarop gegevens van EU-burgers in de Bondsrepubliek worden opgeslagen beschouwt hij als een schending van het individuele recht om zelf te beslissen over het gebruik van computergegevens. Indiener ziet hierin bovendien een vorm van discriminatie ten aanzien van Duitse staatsburgers.

2. Ontvankelijkheid

Ontvankelijk verklaard op 2 oktober 1998. De Commissie is om inlichtingen verzocht (artikel 192, lid 4, van het Reglement).

3. Antwoord van de Commissie, ontvangen op 13 augustus 1999 Achtergrond/Samenvatting van de feiten

De diensten van de Commissie zijn een antwoord aan het opstellen op de kwesties die in bovengenoemd verzoekschrift aan de orde komen.

Aangezien deze kwesties niet alleen betrekking hebben op de naleving van Richtlijn 95/46/EG betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, maar tevens op de naleving van richtlijnen inzake het vrije verkeer van personen, is een diepgaande analyse van de respectieve teksten en procedures door de verschillende bevoegde diensten vereist.

De Commissie is van oordeel dat haar bijdragen aan de antwoorden op de verzoekschriften van burgers dienen te geschieden binnen redelijke termijnen, welke tegemoet komen aan de behoefte aan informatie en steun waarop de Europese burger rekent. Derhalve behandelen de diensten deze onderwerpen met de grootste prioriteit. In het geval van de klacht van de heer Huber betreuren de diensten het dat ten gevolge van het complexe karakter van de materie en ondanks de voortvarende behandeling ervan, niet sneller een antwoord beschikbaar is. De diensten zullen echter zo spoedig mogelijk hun gedegen bijdrage leveren.

4. Aanvullende mededeling van de Commissie, ontvangen op 21 juni 1999

1. De feiten

De heer Huber, een Oostenrijks staatsburger die sinds 1971 in Singen in de Duitse deelstaat Baden-Württemberg woont en sinds 26 januari 1995 in het bezit is van een onbeperkte verblijfsvergunning, beklaagt zich over twee gedragingen van de Duitse autoriteiten.

Ten eerste heeft de Dienst vreemdelingenzaken van de stad Singen hem op 26 april 1997 verzocht voor hemzelf en zijn minderjarige dochter een geldig paspoort over te leggen (zijn paspoort was op 9.4.1997 verlopen). Hem werd te verstaan gegeven dat, als hij geen geldig paspoort overlegde, hem een sanctie op grond van het vreemdelingenrecht kon worden opgelegd, zoals uitzetting

Ten tweede heeft de ambtenaar, toen de heer Huber op 7 mei 1997 zijn nieuwe paspoort, waarin zijn dochter was bijgeschreven, aan de Dienst vreemdelingenzaken voorlegde, een fotokopie van de twee eerste bladzijden van dit document bewaard met als uitleg dat een kopie van het paspoort in het vreemdelingenregister moest worden opgenomen. De heer Huber is van mening dat dit een schending van het Gemeenschapsrecht is, met name van de richtlijnen inzake het vrije verkeer van personen en van Richtlijn 95/46/EG betreffende de bescherming van persoonsgegevens, alsmede van het beginsel van non discriminatie op grond van nationaliteit.

2. Juridische aspecten

2.1 De richtlijnen betreffende het vrij verkeer van personen

Uit de diverse richtlijnen betreffende het verblijfsrecht¹ vloeit voort dat de onderdaan van een lidstaat die voornemens is langer dan drie maanden in een andere lidstaat te verblijven, een verblijfsvergunning moet aanvragen. Met het oog op de afgifte van dit document moet de betrokkene o.a. een geldig identiteitsbewijs (identiteitskaart of paspoort) overleggen.

Wat de gevolgen van het verlopen van het identiteitsbewijs voor het verblijf betreft, zij verwijzen naar artikel 3, lid 2, van Richtlijn 64/221² dat luidt: "Het verlopen van het identiteitsbewijs dat de toelating in het ontvangende land en de afgifte van de verblijfsvergunning mogelijk maakt, kan de verwijdering van het grondgebied niet wettigen".

De opmerking van de Dienst vreemdelingenzaken van de stad Singen aan het adres van de indiener dat hij verwijderd zou kunnen worden als hij geen geldig paspoort zou overleggen,

¹ Zie bijvoorbeeld richtlijn 68/360 betreffende het verblijfsrecht van werknemers, PB L 257 van 19.10.1968.

² Richtlijn van 25.2.1964 voor de coördinatie van de voor vreemdelingen geldende bijzondere maatregelen ten aanzien van verplaatsing en verblijf, die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid, PB L 56 van 4.4.1964.

druist in tegen voornoemde bepaling in Richtlijn 64/221.

De vraag welke sancties van toepassing zijn bij niet-naleving van de verplichting om in het bezit te zijn van een geldig identiteitsbewijs, is in het kader van een beroep tot ingebrekestelling voorgelegd aan het Hof van Justitie. In een arrest van 30 april 1998¹ heeft het Hof bepaald dat Duitsland, door op het Duitse grondgebied verblijvende onderdanen van andere lidstaten op het punt van de schuldvraag en de op te leggen boetes buitensporig anders te behandelen dan zijn eigen onderdanen wanneer deze op vergelijkbare wijze niet voldoen aan de verplichting om een geldig identiteitsbewijs bij zich te dragen, niet heeft voldaan aan de verplichtingen die voortvloeien uit de artikelen 48, 52 en 59 van het Verdrag.

Los van deze specifieke kwestie van sancties zijn de diensten van de Commissie via een klacht al geattendeerd op de praktijk van de lokale Duitse autoriteiten om de geldigheid van het nationale identiteitsbewijs van burgers van de Unie te controleren, zonder dat deze controle gerechtvaardigd is door de afgifte of verlenging van de verblijfsvergunning of door een adreswijziging. De Duitse autoriteiten is om opheldering over deze praktijk verzocht. Op basis van het door de Duitse autoriteiten te verstrekken antwoord zullen de diensten van de Commissie nagaan of aan de Commissie voorgesteld moet worden een inbreukprocedure in te stellen.

2.2 De richtlijn betreffende bescherming van persoonsgegevens

De heer Huber merkt op dat zijn persoonsgegevens op 7 mei 1997 zijn opgenomen, dus voor de inwerkingtreding op 25 oktober 1998 van Richtlijn 95/46/EG betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens².

Deze persoonsgegevens zijn evenwel doorgegeven, geregistreerd en opgeslagen in het centrale vreemdelingenregister en er kan van worden uitgegaan dat die gegevens zich daar nog bevinden. Aangezien Duitsland de op 25 oktober 1998 van kracht geworden richtlijn nog niet in nationaal recht heeft omgezet, is een inbreukprocedure tegen Duitsland gestart wegens schending van artikel 32, lid 4, van Richtlijn 95/46/EG (verplichting om de Commissie de tekst mee te delen van de bepalingen van intern recht op het onder deze richtlijn vallende gebied). Daarom moet worden nagegaan in hoeverre de gewraakte feiten in overeenstemming zijn met Richtlijn 95/46/EG, zoals deze in nationaal recht zal moeten worden omgezet.

Volgens artikel 3 van Richtlijn 95/46/EG is deze 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. Aangezien de bekritiseerde gegevensverwerking in dit geval plaatsvindt in de context van de toepassing van de diverse richtlijnen over het verblijfsrecht (zie voetnoot op blz. 2) en van Richtlijn 64/221/EEG betreffende de voor vreemdelingen geldende bijzondere maatregelen ten aanzien van verplaatsing en verblijf, die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid, is Richtlijn 95/46/EG inzake de bescherming van persoonsgegevens van toepassing.

Volgens artikel 6 van Richtlijn 95/46/EG moeten persoonsgegevens "voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden ... worden verkregen en vervolgens niet worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden". Op grond van

¹ Zaak C-24/97, Commissie/Duitsland.

² Richtlijn 95/46/EG van 24 oktober 1995, PB L 281 van 23.11.1995, blz. 31.

artikel 7, sub e) mogen gegevens niet zonder toestemming van de betrokkenen worden verwerkt, behalve o.a. als "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, is opgedragen".

In onderhavig geval is in de Duitse wet op het centrale vreemdelingenregister als doeleinde vermeld "ondersteuning van de bevoegde autoriteiten bij de uitvoering van maatregelen die voortvloeien uit het vreemdelingen- of asielrecht". De Dienst vreemdelingenzaken van de gemeente Singen is verplicht de gegevens aan het register door te geven.

De wet geeft alle Duitse openbare autoriteiten toegang tot bepaalde zogeheten "basisgegevens" (bv. naam, voornaam, geboortedatum, geboorteplaats, geslacht, nationaliteiten, vroegere namen, burgerlijke stand). Aanvullende gegevens zijn volgens de wet toegankelijk voor autoriteiten die bevoegd zijn op een bepaald terrein (bijvoorbeeld diensten voor vreemdelingenzaken, voor asielzaken, politie, procureurs, rechtbanken, nationaal arbeidsbureau, naturalisatiediensten, geheime diensten, militaire contraspionage, Ministerie van Buitenlandse Zaken, ambassades en andere openbare instanties die zich met visa bezighouden). De wet staat tevens particuliere lichamen en instanties in derde landen de toegang tot gegevens toe. Er kan een rechtstreekse online-toegang worden toegekend. they may also ask for 'information on groups of people' ('Gruppenauskunft', 'Rasterfahndung').

In de wet wordt geen enkel onderscheid gemaakt tussen onderdanen van EU-lidstaten en andere buitenlanders. Duitse staatsburgers zijn niet in een vergelijkbaar centraal register geregistreerd.

Niet duidelijk is waarom de persoonsgegevens van de heer Huber en zijn dochter in dit register zouden moeten worden opgeslagen. Ten eerste kan aan de hand van de formulering van de doelstelling van het register niet worden bepaald voor welke precieze doeleinden de gegevens van de heer Huber en zijn dochter in dit register worden bewaard. Verder lijkt het moeilijk te rechtvaardigen dat niet alleen de instanties die belast zijn met de uitvoering van de communautaire richtlijnen inzake het vrij verkeer en het verblijfsrecht, met name Richtlijn 64/221/EEG, maar alle Duitse instanties en bepaalde instanties van derde landen alsmede particuliere lichamen inzage hebben in de basisgegevens en een aantal aanvullende gegevens.

Op basis van het in het Verdrag verankerde recht op vrij verkeer en verblijf, de communautaire richtlijnen en de jurisprudentie van het Hof kan de onderdaan van een lidstaat in vergaande mate aanspraak maken op hetzelfde verblijfsrecht als de burger van het ontvangende land - dit in tegenstelling tot andere buitenlanders. Er moet worden onderstreept dat de verblijfsvergunning slechts een verklarende titel en geen rechtstitel is. Zelfs als het ontvangende land met het oog op de toepassing van het verblijfsrecht bepaalde maatregelen mag nemen om te kunnen controleren of aan de voorwaarden voor de uitoefening van dit recht is voldaan, dan wel om binnen de in Richtlijn 64/221/EEG gestelde grenzen bepaalde openbare belangen te beschermen, moet men zich afvragen of het door Duitsland gekozen middel doeltreffend, passend en proportioneel is.

Door de gegevens over de heer Huber en zijn dochter in het vreemdelingenregister te bewaren, worden deze personen aan een permanente bewaking onderworpen die niet geldt voor Duitse burgers.

Op basis van het in het Verdrag verankerde recht op vrij verkeer en verblijf, de communautaire richtlijnen en de jurisprudentie van het Hof kan de onderdaan van een lidstaat in vergaande mate

aanspraak maken op hetzelfde verblijfsrecht als de burger van het ontvangende land - dit in tegenstelling tot andere buitenlanders.

Een nadere toelichting van de kant van de Duitse autoriteiten is evenwel noodzakelijk alvorens een definitief standpunt kan worden ingenomen.

3. Conclusies

a) **Ten aanzien van de richtlijnen betreffende het verblijfsrecht:** De opmerking van de Dienst vreemdelingenzaken van de stad Singen aan het adres van de indiener dat hij verwijderd zou kunnen worden als hij geen geldig paspoort zou overleggen, druist in tegen voornoemde bepaling in Richtlijn 64/221. De Commissie zal onderzoek blijven doen naar de door de Duitse autoriteiten gevolgde praktijk om de geldigheid van het nationale identiteitsbewijs van burgers van de Unie te controleren, zonder dat deze controle wordt gerechtvaardigd door de afgifte of verlenging van de verblijfsvergunning of door een adreswijziging.

b) Ten aanzien van de eerbiediging van de **richtlijn betreffende de bescherming van persoonsgegevens:** voorgesteld wordt om in overleg met indiener de zaak voor te leggen aan de Duitse ombudsman voor de bescherming van persoonsgegevens¹. Als de Commissie verzoekschriften daarmee instemt, kunnen de diensten van de Commissie zich hiermee belasten.

5. Tussentijds antwoord van de Commissie, ontvangen op 22 februari 2000

Het Parlement heeft zowel het verzoekschrift als het standpunt van de diensten van de Commissie naar de Duitse autoriteiten opgestuurd zodat zij zich over deze kwestie kunnen uitspreken.

Tot op heden heeft de Commissie nog steeds geen antwoord van de Duitse autoriteiten ontvangen. Zodra de Commissie hun antwoord binnen heeft, zal zij deze analyseren en het Europees Parlement haar definitieve mening over het verzoekschrift van de heer Huber opsturen.

6. Aanvullende mededeling van de Commissie, ontvangen op 20 februari 2001

1. De feiten

De heer Huber, een Oostenrijks staatsburger die sinds 1971 in Singen in de Duitse deelstaat Baden-Württemberg woont en sinds 26 januari 1995 in het bezit is van een onbeperkte verblijfsvergunning, beklaagt zich over twee gedragingen van de Duitse autoriteiten.

Ten eerste heeft de Dienst vreemdelingenzaken van de stad Singen hem op 26 april 1997 verzocht voor hemzelf en zijn minderjarige dochter een geldig paspoort over te leggen (zijn paspoort was op 9.4.1997 verlopen). Hem werd te verstaan gegeven dat, als hij geen geldig paspoort overlegde, hem een sanctie op grond van het vreemdelingenrecht kon worden opgelegd, zoals uitzetting.

Ten tweede heeft de ambtenaar, toen de heer Huber op 7 mei 1997 zijn nieuwe paspoort, waarin zijn dochter was bijgeschreven, aan de Dienst vreemdelingenzaken voorlegde, een fotokopie van de twee eerste bladzijden van dit document bewaard met als uitleg dat een kopie van het paspoort in het vreemdelingenregister ("Ausländerzentralregister", ingesteld door de wet

¹ Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz, postbus 200112, D-53131 Bonn.

"Ausländerzentralregistergesetz"/AZRG) moest worden opgenomen.

De heer Huber is van mening dat dit een schending van het Gemeenschapsrecht is, met name van de richtlijnen inzake het vrije verkeer van personen en van Richtlijn 95/46/EG betreffende de bescherming van persoonsgegevens, alsmede van het beginsel van non discriminatie op grond van nationaliteit.

2. IV. Procedure

Het Europees Parlement heeft, overeenkomstig de aanbeveling en de analyse van de Commissie, op 22 december 1999 (309160) en 13 april 2000 (109046) het verzoekschrift van de heer Huber en de mededeling van de Commissie verzoekschriften naar de Duitse ombudsman voor de bescherming van persoonsgegevens (Bundesbeauftragter für den Datenschutz) gestuurd.

De ombudsman werd om zijn mening verzocht over de vraag of het noodzakelijk is de gegevens van indiener in het centrale vreemdelingenregister op te slaan. De ombudsman heeft op 20 september 2000 schriftelijk geantwoord.

Indiener heeft intussen extra informatie voorgelegd. Het gaat om een afschrift van de gegevens die over hem in het centrale vreemdelingenregister zijn opgeslagen en zijn verzoek aan de overheid die het register beheert, om die gegevens te schrappen. Zijn verzoek werd geweigerd. Hetzelfde geldt voor het administratieve beroep dat indiener tegen die weigering heeft aangetekend. Indiener heeft bij de administratieve rechtbank een klacht ingediend tegen de overheid die zijn gegevens uit het register weigert te schrappen.

3. Juridische aspecten

3.1. De richtlijn betreffende bescherming van persoonsgegevens

De Duitse ombudsman voor de bescherming van persoonsgegevens heeft geantwoord op de algemene vraag of het noodzakelijk is persoonsgegevens van burgers van de Europese Unie in het centrale vreemdelingenregister op te nemen. Bij gebrek aan gegevens heeft hij over het concrete geval van de indiener geen standpunt ingenomen. De ombudsman heeft het federale Ministerie van Binnenlandse Zaken om een standpunt verzocht. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken is van mening dat de wet op het centrale vreemdelingenregister aan Richtlijn 95/46/EG moet worden aangepast als die richtlijn in nationale wetgeving wordt omgezet. Het ministerie ziet in het opslaan van gegevens van EU-burgers in het centrale vreemdelingenregister echter geen enkele schending van het Gemeenschapsrecht. De Duitse ombudsman voor de bescherming van persoonsgegevens neemt een genuanceerder standpunt in. Hij maakt in zijn antwoord een onderscheid tussen de praktische voordelen van registratie en de strikt juridische noodzakelijkheid ervan.

De ombudsman deelt mee dat alle burgers die in Duitsland verblijven, worden geregistreerd in de op gedecentraliseerde wijze beheerde "Melderegister" (registers van de inwoners van elke gemeente), die bepaalde gegevens bevatten. Het vreemdelingenregister is daarentegen centraal en bevat dezelfde, maar ook nog andere gegevens, in het bijzonder in verband met de status van vreemdeling van een inwoner. Voor Europese burgers bevat alleen het centrale vreemdelingenregister (en niet de gemeentelijke registers) gegevens over verblijf of maatregelen als uitzetting ("Ausweisung und Abschiebung"). Het register bevat bovendien

gegevens over vreemdelingen in het algemeen. Die gegevens hebben echter nooit of slechts uitzonderlijk betrekking op EU-burgers, die immers een bevoorrechte status hebben.

De ombudsman is van mening dat het Gemeenschapsrecht de lidstaten er niet toe verplicht Duitse burgers en burgers van andere EU-lidstaten op voet van totale gelijkheid te behandelen. Als dat niet alleen praktisch voor de overheid of de burger, maar ook juridisch noodzakelijk is, kunnen Europese burgers dus in dat register worden opgenomen. Richtlijn 95/46/EG vereist voor elke verwerking van persoonsgegevens een gegronde reden. In artikel 7, sub e) wordt verwerking voor de vervulling van een taak van algemeen belang als een gegronde reden erkend. De ombudsman onderscheidt de volgende gevallen:

- Als het om dezelfde basisgegevens als in de gemeentelijke registers van inwoners (par. 3, leden 4 en 5 van de AZRG) gaat, is het juridisch niet noodzakelijk dat die gegevens ook in het centrale vreemdelingenregister staan (hoewel de toegankelijkheid ervan in de gehele Bondsrepubliek bij de uitvoering van administratieve taken die voor Duitse burgers niet bestaan, praktische voordelen biedt).
- Als de gegevens naar de verblijfsstatus van de burger verwijzen (par. 3, lid 6 van de AZRG), met andere woorden als de burger een tijdelijke of onbepaalde verblijfsvergunning heeft gekregen, kan het nodig zijn dat een overheidsinstantie van de Bondsrepubliek die status moet verifiëren. De burger kan eventueel zelf het bewijs leveren dat zijn verblijf regelmatig is. Registratie in het centrale register en permanente beschikbaarheid van de gegevens in de gehele Duitse Bondsrepubliek zijn dus niet noodzakelijk.
- Als een burger van een andere lidstaat het voorwerp van een besluit tot uitzetting uit Duitsland is geweest (par. 3, lid 7 en par. 2, lid 3 van de AZRG), kan dat de registratie van die maatregel in het centrale vreemdelingenregister rechtvaardigen. Als een burger evenwel niet het voorwerp van zulk een maatregel is geweest, hoeven zijn gegevens niet in het centrale vreemdelingenregister te worden vermeld.
- Tenslotte hoeven gegevens over de situatie van vreemdelingen in het algemeen (de andere bepalingen van par. 3 van de AZRG), van wie EU-burgers zich dankzij hun bevoorrechte status onderscheiden, voor EU-burgers niet te worden vermeld. De burger moet daarom niet in het register voorkomen.

Een besluit tot uitzetting ("aufenthaltsrechtliche Entscheidungen", d.w.z. "Ausweisungs- und Abschiebungsverfügungen") is volgens de Duitse ombudsman voor de bescherming van persoonsgegevens dus de enige gegronde reden voor registratie. Hij komt dan ook tot de conclusie dat het niet passend zou zijn van alle Europese burgers, die recht hebben op vrij verkeer, de 'basisgegevens', andere persoonsgegevens en gegevens met betrekking tot hun verblijfstatus in het centrale vreemdelingenregister op te nemen. De ombudsman is van mening dat het voldoende is de burgers van andere lidstaten die het voorwerp van een besluit tot uitzetting ("aufenthaltsrechtliche Entscheidungen") zijn geweest, in het centrale vreemdelingenregister op te nemen.

Systematische registratie van alle EU-burgers zou dus niet mogen.

De Commissie is het met de analyse van de Duitse ombudsman voor de bescherming van persoonsgegevens eens. Aangezien de indiener niet het voorwerp van een uitzettings- of andere maatregel is geweest (zie afschriften van zijn gegevens uit het centrale vreemdelingenregister van 17.7.2000), is het volgens de Commissie niet gerechtvaardigd dat hij in het centrale vreemdelingenregister is geregistreerd.

De verwerking van de persoonsgegevens van de heer Huber en zijn dochter valt dus buiten het kader van de maatregelen die kunnen worden genomen om het verblijfsrecht toe te passen of het algemeen belang te vrijwaren en is dus niet noodzakelijk in de zin van artikel 7, sub e), van Richtlijn 95/46/EG.

3.2. De richtlijnen betreffende het vrij verkeer van personen

Zoals in de vorige mededeling was aangekondigd, hebben de Commissiediensten met de Duitse autoriteiten contact opgenomen naar aanleiding van een andere klacht over het feit dat lokale Duitse autoriteiten de geldigheid van het nationale identiteitsbewijs van burgers van de Unie controleren zonder dat deze controle door de afgifte of verlenging van de verblijfsvergunning of door een adreswijziging gerechtvaardigd is. Naar aanleiding van die brief heeft de minister van Binnenlandse Zaken van Rijnland-Palts, waar de andere klager verbleef, de vreemdelingendiensten op 14 september 1998 een circulaire toegezonden waarin hun werd verzocht burgers van de Unie niet enkel en alleen op te roepen om een geldige identiteitskaart of paspoort voor te leggen. De Commissiediensten hadden verwacht dat een circulaire op federaal niveau zou worden gestuurd om te verhinderen dat die met het Gemeenschapsrecht strijdige administratieve praktijk ook in andere deelstaten wordt toegepast.

4. Conclusies

4.1. Wat **Richtlijn 95/46/EG betreffende de bescherming van persoonsgegevens** betreft, blijkt volgens de Commissie uit het onderzoek van het verzoekschrift dat deze richtlijn niet wordt nageleefd. De Commissie stelt voor dat het Europees Parlement de indiener en eventueel ook de bij deze zaak betrokken autoriteiten en administratieve rechtbank daarvan op de hoogte brengt.

De Commissie zal dit geval bij de controle van de omzetting van de richtlijn in nationale wetgeving overigens ambtshalve in overweging nemen. Aangezien de Bondsrepubliek Duitsland Richtlijn 95/46/EG nog niet heeft omgezet (de uiterste termijn voor de omzetting was 24.10.1998), heeft de Commissie bij het Hof van Justitie tegen Duitsland een klacht ingediend omdat het geen kennis heeft gegeven van nationale maatregelen om de richtlijn om te zetten.

4.2. Wat de naleving van de **richtlijnen inzake verblijfsrecht** betreft, onderzoeken de Commissiediensten momenteel of de administratieve praktijken met betrekking tot de verificatie van identiteitsdocumenten van EU-burgers in alle deelstaten met het Gemeenschapsrecht in overeenstemming zijn.

7. Aanvullende mededeling van de Commissie, ontvangen op 13 december 2001

De Commissie dient zich uit te spreken over een brief van indiener van 25 mei 2001 (bij DG MARKT aangekomen op 18.7.2001) waarin hij de problemen van de tenuitvoerlegging van zijn rechten voor de Duitse rechtbanken aanklaagt.

De aanvullende informatie betreft niet de interpretatie van de richtlijn over de bescherming van persoonsgegevens, maar wel de toegang tot de rechtspraak. Indiener klaagt zich er namelijk over dat de procureur zijn zaak niet wil opvolgen bij gebrek aan algemene belangstelling. Gezien deze omstandigheden is het niet aan de Commissie om zich uit te spreken over de redenen die de procureur ertoe gebracht hebben de zaak te seponeren.

Het standpunt dat de Commissie tot op heden in deze zaak ingenomen heeft, blijft onveranderd (indiener heeft gelijk: zijn gegevens zouden niet in het centrale Duitse vreemdelingenregister mogen zijn opgenomen.) De Commissie verzoekschriften heeft zich overigens in dezelfde lijn uitgesproken.

8. Aanvullende mededeling van de Commissie, ontvangen op 3 april 2002

De Commissie is verzocht een standpunt in te nemen met betrekking tot de brief van 26 november 2001 van indiener aan het Parlement, waarin hij aanvullende informatie verstrekt.

Indiener eist dat:

- a) de weigering van de Duitse voor het centraal vreemdelingenregister bevoegde autoriteit om persoonsgegevens van indiener te verwijderen wordt onderzocht en bestraft door het Europees Hof van Justitie;
- b) de Commissie tussenkomt om de fundamentele rechten van indiener in acht te doen nemen.
- c) het Europees Parlement moet tussenkomen om lacunes in de omzetting en toepassing van Richtlijn 95/46/EG inzake de bescherming van gegevens van persoonlijke aard in de Bondsrepubliek Duitsland.

De aanvullende informatie omvat onder meer de standpunten van de voor het centrale vreemdelingenregister (Bundesverwaltungsamt) bevoegde autoriteit in het kader van administratieve en gerechtelijke beroepsprocedures. De autoriteit weigert gevolg te geven aan het verzoek van indiener om zijn persoonsgegevens uit het register te verwijderen. De autoriteit gebruikt argumenten die reeds door het Duits federale Ministerie naar voren werden gebracht. De brieven van het Bundesverwaltungsamt bevatten dus geen nieuwe argumenten. Toen de Commissie een advies over de kwestie van indiener gaf, werden de argumenten van het Bundesverwaltungsamt onderzocht en niet overtuigend bevonden.

Ad a): indiener beweert dat het Duitse gerecht weigert deze kwestie in de vorm van een prejudicieel geschil voor het Europees Hof van Justitie te brengen. Welnu, de procedure lijkt nog niet beëindigd, en indiener is vrij om formeel om de verwijzing als prejudicieel geschil naar die instelling of naar een andere te verzoeken.

Ad b): het standpunt tot nu toe van de Commissie in deze kwestie moet niet worden gewijzigd. Indiener lijkt in principe gelijk te hebben: zijn gegevens moeten niet in het Duits centraal vreemdelingenregister staan. De Commissie heeft zich er reeds toe verplicht deze kwestie ambtshalve te onderzoeken bij de controle van de omzetting van de richtlijn in de Bondsrepubliek Duitsland. De Commissie heeft ook voorgesteld de Duitse federaal commissaris voor de bescherming van gegevens om advies te vragen. Dat advies bevestigde de visie van de Commissie. Bovendien heeft de Commissie tengevolge van dit nieuwe verzoek van indiener contact met de diensten van de Duitse federaal commissaris opgenomen. Die diensten hebben verklaard dat het verslag over de activiteiten 1999/2000 van de federaal commissaris een hoofdstuk over het probleem van indiener bevat en dat de commissaris en de Commissie van

mening zijn dat burgers van de Europese Unie niet in dat register moeten voorkomen, behalve als ze voorwerp zijn geweest van een door het Gemeenschapsrecht gerechtvaardigde uitzettingsmaatregel. Bovendien zal de federaal commissaris binnenkort een vergadering van de Commissie binnenlandse zaken van het Duits parlement bijwonen, waar over die kwestie kan worden gedebatteerd. De diensten van de Duitse federaal commissaris voor de bescherming van gegevens hebben ook laten weten dat indiener zich te allen tijde opnieuw tot die instelling kan wenden.

Ad c): De Commissie dient niet voor het Europees Parlement te antwoorden. Toch dient indiener eraan te worden herinnerd dat, wat dat element van zijn verzoek betreft, de controle van de omzetting en de tenuitvoerlegging van Richtlijn 95/46/EG door de Verdragen aan de Commissie is toevertrouwd. Aangezien de lidstaten krachtens de richtlijn verplicht zijn om te voorzien in beroepsmogelijkheden en het herstel van geleden schade tengevolge van een ongeoorloofde behandeling, is de Commissie van mening dat er geen behoefte is aan extra wetgevende initiatieven op het niveau van de Europese Gemeenschap.

De Commissie heeft op 24 januari 2002 van het Europees Parlement de brief van 12 september 2001 van de permanente vertegenwoordiger van de Bondsrepubliek Duitsland aan het Europees Parlement ontvangen, die door indiener in zijn brief van 26 november 2001 wordt vermeld. De permanente vertegenwoordiger deelt mede dat:

- 1) de Bondsrepubliek Duitsland Richtlijn 95/46/EG inzake de bescherming van gegevens van persoonlijke aard heeft omgezet.
- 2) de federale regering momenteel een wetsontwerp opstelt inzake verblijf en integratie van burgers van de Europese Unie en vreemdelingen. In het kader van de wetgevingsprocedure zal worden onderzocht of van de registratie van burgers van de Europese Unie in het centraal vreemdelingenregister kan worden afgezien.

Betreffende 1): de Commissie heeft bij het Europees Hof van Justitie een klacht ingediend tegen de BRD, omdat de BRD niet binnen de gestelde termijn nationale maatregelen tot omzetting van Richtlijn 95/46/EG heeft medegedeeld. Na de mededeling van die maatregelen heeft de Commissie van haar vordering tegen de BRD afgezien. Dat betekent echter niet dat de Commissie geen nieuwe vordering bij het Hof kan instellen wegens slechte omzetting van de richtlijn. De Commissie gaat op dit ogenblik na of de medegedeelde nationale maatregelen met de richtlijn in overeenstemming zijn.

Betreffende 2): Wat de werkzaamheden met betrekking tot het wetsontwerp inzake immigratie betreft, blijkt uit informatie van de Duitse federaal commissaris voor de bescherming van gegevens dat op dit ogenblik nog niet wordt voorzien in een bepaling om van de registratie van burgers van de Europese Unie in het centraal vreemdelingenregister af te zien.

Toch kan de Commissie zich alleen verheugen over de openheid van de Duitse bondsregering in deze problematiek. De Commissie stelt voor die regering aan te moedigen om alle nodige maatregelen te nemen om de burgers van de Europese Unie, en in het bijzonder indiener, hun verblijfsrecht en de bescherming van persoonsgegevens te laten genieten.

9. Aanvullende mededeling van de Commissie, ontvangen op 30 april 2004

De Commissie is verzocht aanvullende informatie te verstrekken over het verzoekschrift.

1. De Commissie wil eerst iets zeggen over de brief van de indiener van 22 februari 2003, waarin

hij verzoekt hem schriftelijk mee te delen of de Commissie in deze kwestie een inbreukprocedure tegen de Bondsrepubliek Duitsland zal inleiden en waarin hij aankondigt dat hij, als dat niet het geval zou zijn, de Commissie zal aanklagen bij het Hof van Justitie van de Unie wegens nalatigheid.

De Commissie heeft op 18 maart 2003 op dit schrijven indiener geantwoord dat zijn verzoekschrift eveneens als klacht bij de Commissie geregistreerd werd (zie onder 2). De behandeling van deze klacht zou ertoe kunnen leiden dat een procedure tegen de Bondsrepubliek Duitsland zal worden stopgezet. De Commissie wijst indiener er echter op dat het volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie aan de Commissie moet worden overgelaten of zij een procedure conform artikel 226 van het EG-Verdrag inleidt en als laatste stap van de voorziene procedure het Hof van Justitie inschakelt en dat daaruit geen recht kan worden afgeleid (zie bv. het arrest van het Hof van Justitie van 13 juni 2003 in de zaak C-474/99).

2. De Commissie heeft in haar vorige mededelingen aan de Commissie verzoekschriften van het Europees Parlement meegedeeld dat zij bij de controle op de toepassing van de richtlijn rekening zal houden met deze kwestie. Dit eerste toepassingsverslag werd op 15 mei 2003 aangenomen (COM(2003)0265). In het 20 pagina's tellende verslag zelf kon evenwel niet gedetailleerd op de tenuitvoerlegging in de 15 lidstaten worden ingegaan. Toch ligt aan het verslag een nauwkeurige analyse van deze toepassingen ten grondslag, waaruit gebleken is dat er vaak nog sprake is van tekortkomingen bij de toepassing. De Commissie stelt derhalve voor bilaterale discussies met de lidstaten aan te gaan om deze tekortkomingen uit de weg te ruimen. Omdat in die discussies in eerste instantie van gedachten zal worden gewisseld over de wetgeving inzake gegevensbescherming, en niet over andere (speciale) wetten, die eveneens regelingen betreffende de bescherming van persoonsgegevens behelzen, heeft de Commissie - zoals reeds onder 1 gezegd - het schrijven van indiener van 22 februari 2003 ook nog als klacht geregistreerd en in het kader van de klachtenprocedure de Bondsrepubliek Duitsland per brief van 14 oktober 2003 officieel verzocht een standpunt in te nemen.

De permanente vertegenwoordiging van de Bondsrepubliek Duitsland deelt in haar antwoord van 11 december 2003 met name mee dat de opslag van gegevens van burgers uit de Unie in een centraal register van buitenlanders verenigbaar is met de richtlijn betreffende de bescherming van persoonsgegevens 95/46/EG, omdat de richtlijn geen algemeen verbod behelst om dit soort gegevens op te slaan en de opslag conform artikel 7, onder f), van de richtlijn noodzakelijk is. Deze noodzaak is met name gegrond op het feit dat de verblijfsstatus van buitenlanders snel gecontroleerd en vastgesteld moet kunnen worden, hetgeen slechts via een centraal register verwezenlijkt kan worden. Door de opslag van gegevens van Unieburgers wordt bijvoorbeeld gewaarborgd dat bevoegde instanties onmiddellijk kunnen nagaan of een EU-buitenlander over een EG-verblijfsvergunning beschikt. De opslag zorgt er dus voor dat zulks snel kan worden vastgesteld en dat er rekening mee kan worden gehouden. De opslag kan ook niet beperkt worden tot gevallen waarin maatregelen die van toepassing zijn op buitenlanders met betrekking tot EU-burgers zijn genomen, omdat de voorbereiding en uitvoering van deze maatregelen vaak juist kennis van de gegevens, die via het centrale register voor buitenlanders beschikbaar gesteld worden (b.v. de datum de eerste grensoverschrijving, bevoegde instantie voor buitenlanders) noodzakelijk zijn.

Dit antwoord wordt thans door de diensten van de Commissie gedetailleerd bestudeerd.

10. Antwoord van de Commissie, ontvangen op 20 oktober 2005.

De Commissie is verzocht aanvullende informatie te verstrekken over het verzoekschrift.

Zoals al aangegeven in de laatste aanvullende mededeling, heeft de Commissie op 7 juli 2005 in verband met dit verzoekschrift en de klacht die indiener over dezelfde kwestie bij de Commissie heeft ingediend, besloten de eerste fase van een inbreukprocedure overeenkomstig artikel 226 van het EG-Verdrag op gang te brengen.

Inmiddels heeft de bevoegde dienst op 20 oktober het antwoord van de Bondsregering op de schriftelijke aanmaning van 9 september ontvangen. Het 20 bladzijden tellende antwoord wordt momenteel door verscheidene diensten van de Commissie aan een diepgaande analyse onderworpen. Een definitief besluit kan in het voorjaar van 2006 worden verwacht.

11. Aanvullend antwoord van de Commissie, ontvangen op 7 mei 2007.

Na haar laatste mededeling heeft de Commissie besloten een met redenen omkleed advies te doen toekomen aan de Duitse Bondsrepubliek, omdat deze niet heeft voldaan aan haar verplichtingen overeenkomstig de artikelen 12, 17 en 18 van het EG-Verdrag en overeenkomstig de artikelen 6 en 7 sub e), van Richtlijn 95/46/EG¹ betreffende de opslag van persoonsgegevens van burgers uit de Unie in een centraal register van buitenlanders.

De Commissie is van oordeel dat een algemene en systematische opslag van persoonsgegevens van burgers uit de Unie in het Duitse centraal register van buitenlanders, welke in het bijzonder wordt gemotiveerd met een verwijzing naar de mogelijkheid tot uitzetting, niet in overeenstemming is met de bepalingen van het Verdrag betreffende de beperking van het vrije verkeer van personen en met de bepalingen van Richtlijn 2004/38² (voorheen Richtlijn 64/221/EEG). Als zodanig kunnen de verschillen in behandeling vergeleken met die van Duitse staatsburgers niet worden gerechtvaardigd door naar de puur hypothetische mogelijkheid van uitzettingsmaatregelen tegen burgers van de Unie te verwijzen.

Verder is de opslag van persoonsgegevens van burgers van de Unie in het centraal register vreemdelingen (CRV) los van enig persoonlijk gedrag noodzakelijk noch evenredig is in de zin van de artikelen 6 en 7 sub e) van Richtlijn 95/46/EG.

Over ditzelfde onderwerp ontving het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen een prejudiciële verwijzing van het Oberverwaltungsgericht van de deelstaat Noordrijn-Westfalen³, overeenkomstig het eerste en tweede lid van artikel 234 EG.

12. Aanvullend antwoord van de Commissie, ontvangen op 7 maart 2008

Zoals vermeld in haar meest recente aanvullende antwoord, heeft de Commissie op 27 juni 2007 een met redenen omkleed advies naar de Bondsrepubliek gestuurd omdat deze heeft verzuimd aan haar verplichtingen te voldoen onder de artikelen 12, 17 en 18 van het EG-Verdrag en onder de artikelen 6 en 7, onder e), van Richtlijn 95/46/EG⁴ betreffende de verwerking van

¹ Richtlijn 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 van 23.11.1995, blz. 31.

² Richtlijn 2004/38/EC van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de 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 van 30.4.2004, blz. 77; corrigenda: PB L 229 van 29.6.2004, blz. 35 en PB L 197 van 28.7.2005, blz. 34.

³ Zaak C-524/06; PB C 56 van 10.3.2007, blz. 19.

⁴ Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke

persoonsgegevens van EU-burgers in het centrale Duitse vreemdelingenregister. Over ditzelfde onderwerp ontving het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen een prejudiciële verwijzing van het Oberverwaltungsgericht van de deelstaat Noordrijn-Westfalen¹, overeenkomstig artikel 234, eerste en tweede alinea, EG. De mondelinge hoorzitting voor het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen vond plaats op 8 januari 2008.

De Commissie volgt deze zaak, die bruikbare verklarende richtsnoeren zal opleveren voor een behoorlijke uitvoering van de bepalingen in de betrokken richtlijnen. Het is niet nodig dat de Commissie het standpunt dat ze tot op heden heeft ingenomen, wijzigt. In het licht van het besluit van het Hof van Justitie zal de Commissie in een betere positie zijn om het standpunt te bepalen onder het Gemeenschapsrecht.

13. Aanvullend antwoord van de Commissie, ontvangen op 30 januari 2009.

In zaak C-524/06² over hetzelfde onderwerp als dit verzoekschrift van de heer Huber verklaarde het Europees Hof van Justitie (Grote kamer) op 16 december 2008 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."

Het arrest van het Hof komt overeen met de argumenten van de Commissie en de conclusies van de advocaat-generaal. De Commissie zal het arrest nauwkeurig bestuderen bij de beoordeling van de manier waarop de inbreukprocedure moet worden voortgezet.

14. Aanvullend antwoord van de Commissie, ontvangen op 12 juli 2010.

Naar aanleiding van het arrest van het Hof in zaak C-524/06 hebben de Duitse autoriteiten aanvullende replieken ingestuurd (17.7.2009, 16.3.2010) op het met redenen omkleed advies in

personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens; PB L 281 van 23.11.1995, blz. 31.

¹ Zaak C-524/06; PB C 56 van 10.3.2007, blz.19.

² Zaak C-524/06; PB C 56 van 10.3.2007, blz.19.

het kader van de inbreukprocedure, waarin werd aangegeven welke wetswijzigingen er op nationaal niveau moeten worden doorgevoerd om aan het arrest te voldoen en de inbreukprocedure te kunnen afsluiten.

De Commissie verzoekschriften heeft de Commissie om haar commentaar verzocht naar aanleiding van de jongste ontwikkelingen.

Commentaar van de Commissie op de argumentatie van de indiener in het licht van het arrest van het Hof in zaak C-524/06

De Hoge Administratieve Rechtbank van de deelstaat Noord-Rijnland-Westfalen (Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen) heeft het Hof de vraag voorgelegd of de verwerking van persoonsgegevens in het Duitse centraal vreemdelingenregister verenigbaar is met het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit (artikel 12 VEU) en met de bepaling van Richtlijn 95/46/EG dat verwerking van persoonsgegevens pas gewettigd is als die verwerking noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang of die deel uitmaakt van de uitoefening van het openbaar gezag. Aangezien Richtlijn 95/46/EG niet van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens op het vlak van de openbare veiligheid, de defensie, de veiligheid van de staat en de activiteiten van de staat op strafrechtelijk gebied, heeft het Hof zich bij de beoordeling van de verenigbaarheid met die richtlijn alleen beziggehouden met de verwerking van persoonsgegevens in verband met het *verblijfsrecht* en voor *statistiekdoeleinden*, terwijl het voor de verenigbaarheid met artikel 12 VEU alleen gegevensverwerking met het oog op criminaliteitsbestrijding in aanmerking heeft genomen.

Het Hof stelt dat het verblijfsrecht van een burger van de Unie op het grondgebied van een lidstaat waarvan hij niet de nationaliteit bezit, niet onvoorwaardelijk is, maar aan beperkingen kan worden gebonden. Daaruit volgt dat een centraal register van persoonsgegevens voor de toepassing van de verblijfswetgeving slechts dan voldoet aan het vereiste van noodzakelijkheid van Richtlijn 95/46/EG *indien het uitsluitend de gegevens bevat die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van die wetgeving en indien door de centrale verwerking van de gegevens de uitvoering van deze wetgeving efficiënter kan verlopen.*

Ten aanzien van gegevensverwerking voor *statistiekdoeleinden* wijst het Hof erop dat de lidstaten maatregelen mogen nemen die de nationale instanties nauwkeurige kennis moeten verschaffen van de migratie naar en binnen het nationale grondgebied. Het verzamelen en bewaren van persoonsgegevens op naam is voor statistiekdoeleinden echter niet noodzakelijk. Een dergelijke vorm van verwerking van persoonsgegevens voldoet derhalve niet aan het vereiste van noodzakelijkheid als bedoeld in artikel 7, onder e), van Richtlijn 95/46/EG.

Criminaliteitsbestrijding is volgens het Hof noodzakelijkerwijs gericht op de vervolging van gepleegde misdrijven en delicten, ongeacht de nationaliteit van de daders. Voor een lidstaat mag derhalve de situatie van zijn burgers niet anders zijn dan die van op zijn grondgebied verblijvende burgers van andere lidstaten. Aangezien het Duitse register geen gegevens van Duitse staatsburgers bevat, vormt de systematische verwerking van persoonsgegevens uitsluitend inzake burgers van andere lidstaten met criminaliteitsbestrijding als doel een bij artikel 12, lid 1, EGV verboden discriminatie.

Het arrest van het Hof sluit grotendeels aan op de argumentatie van de Commissie.

Dankzij het arrest van het Hof heeft de Commissie nu meer duidelijkheid ten aanzien van de kritiek die zij in het met redenen omkleed advies in de inbreukprocedure tegen Duitsland naar

voren had gebracht.

Het verdient vermelding dat het Hof niet uitsluit dat het opslaan van persoonsgegevens van burgers van andere lidstaten in het centraal register noodzakelijk is, maar dat het zulks evenmin als een onvoorwaardelijke noodzaak ziet. Uiteindelijk laat het Hof het aan de nationale rechter over om na te gaan of de voorwaarden waaraan het centraal vreemdelingenregister moet voldoen, stroken met artikel 12 VEU en met Richtlijn 95/46/EG.

De stelling in het met redenen omkleed advies dat de algemene, systematische opslag van persoonsgegevens van burgers van andere lidstaten in het centraal vreemdelingenregister, naast de opslag van gegevens van Duitse en andere EU-burgers in de gemeentelijke registers, niet voldoet aan het vereiste van noodzakelijkheid van artikel 7, onder e), van Richtlijn 95/46/EG, juncto artikel 6, lid 1, onder a), wordt in het arrest van het Hof niet ten volle onderschreven. Het Hof stelt namelijk dat het aan de lidstaat is om aan te tonen dat een centraal systeem voor de verwerking van persoonsgegevens a) uitsluitend de gegevens bevat die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van die wetgeving en b) dat alleen de voor dat doel noodzakelijke gegevens worden verwerkt en dat door de centrale verwerking van de gegevens de uitvoering van die wetgeving efficiënter kan verlopen.

Commentaar van de Commissie op de argumentatie van de indiener in het licht van de door Duitsland genomen wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen om aan arrest C-524/06 te voldoen (voortzetting van inbreukprocedure 2003/4327 als procedure ex art. 260 VWEU)

Door Duitsland genomen maatregelen:

a) Ambtelijk schrijven van het federale Ministerie van Binnenlandse Zaken van 12.2.2009 betreffende de gegevens van de indiener in het centraal vreemdelingenregister, gericht tot de federale migratie- en vluchtelingendienst (die het centraal register beheert), en betreffende de gegevens van alle andere EU-burgers

Dit schrijven impliceert dat de bevoegde dienst het arrest van het Hof niet alleen ten aanzien van de indiener moet uitvoeren maar ook ten aanzien van alle andere EU-burgers.

In dit verband verwijst de Commissie naar het arrest van het Hof in zaak C-162/99, *Commissie/Italië*¹, punt 22:

"In de tweede plaats zij eraan herinnerd, dat de noodzaak om de volledige toepassing van het Gemeenschapsrecht te verzekeren, voor de lidstaten niet alleen de verplichting meebrengt, hun wettelijke regelingen met het gemeenschapsrecht in overeenstemming te brengen, maar ook vereist dat zij dit doen door rechtsvoorschriften vast te stellen die zo nauwkeurig, duidelijk en doorzichtig zijn, dat de particulier zijn rechten kan kennen en voor de nationale rechterlijke instanties kan doen gelden (zie in die zin, wat richtlijnen betreft, arresten van 28 februari 1991, Commissie/Italië, C-360/87, Jurispr. blz. I-791, punt 12, en 15 juni 1995, Commissie/Luxemburg, C-220/94, Jurispr. blz. I-1589, punt 10)."

Ten aanzien van de administratieve praktijken stelde het Hof in punt 41 van zijn arrest in zaak C-367/98 *Commissie/Portugal*² het volgende:

¹ Arrest van 18.1.2001.

² Arrest van 4.6.2002.

"[...] Volgens vaste rechtspraak kan de onverenigbaarheid van nationale voorschriften met bepalingen van het Verdrag, ook al hebben deze rechtstreekse werking, slechts definitief worden opgeheven door middel van bindende nationale bepalingen met dezelfde gelding als de te wijzigen bepalingen. **Eenvoudige administratieve praktijken, die naar hun aard volgens goeddunken van de administratie kunnen worden gewijzigd en waaraan onvoldoende bekendheid is gegeven, zijn niet te beschouwen als een correcte uitvoering van de verplichtingen die het Verdrag oplegt, aangezien zij de betrokken rechtssubjecten in onzekerheid laten omtrent de omvang van hun rechten zoals die door het Verdrag worden gewaarborgd (zie met name arresten van 26 oktober 1995, Commissie/Luxemburg, C-151/94, Jurispr. blz. I-3685, punt 18, en 9 maart 2000, Commissie/Italië, C-358/98, Jurispr. blz. I-1255, punt 17).**"

De Duitse autoriteiten hebben de Commissie medegedeeld dat het ambtelijk schrijven tot gevolg heeft dat verzoeken van overheidsdiensten om inzage in het centraal register worden afgewezen als niet aan de voorwaarden van het arrest van het Hof is voldaan.

Gezien bovengenoemde jurisprudentie beschouwt de Commissie een ambtelijk schrijven van een hoge ambtenaar op een federaal departement niet als voldoende waarborg voor de rechtszekerheid van de burgers, aangezien de wet op het centraal vreemdelingenregister, die bepalingen bevat die in strijd zijn met Richtlijn 95/46/EG, nog steeds van kracht is.

b) Wijziging van de algemene maatregel van bestuur bij de wet op het centraal vreemdelingenregister (Allgemeine Verwaltungsvorschrift AVV zum AZR-Gesetz) om aan het arrest van het Hof te voldoen

Deze wijziging is op 3.11.2009 van kracht geworden en wordt thans toegepast. Op het eerste gezicht lijkt deze in overeenstemming met het arrest van het Hof.

c) Wijziging van de wet op het centraal vreemdelingenregister (AZR-Gesetz)

Van Duitse zijde is een gedetailleerd tijdschema voor de wetwijziging ontvangen. Duitsland wijst erop dat wijziging van deze wet op zich onvoldoende is en dat ook moet worden nagegaan welke nauw met de AZR-wet samenhangende wetten eveneens wijziging behoeven.

Van Duitse zijde werd erop gewezen dat het oorspronkelijke tijdschema door de Bondsdagverkiezingen in september 2009 niet haalbaar was. Dat tijdschema hield in: augustus 2009 - overeenstemming over ontwerp tekst; november 2009 - formulering van wetsvoorstel door Ministerie van Binnenlandse Zaken; februari 2010 - inbreng van de deelstaten; april 2010 - kabinetsbesluit; eind 2010 - definitieve goedkeuring na raadpleging van federaal parlement en deelstaatparlementen.

Daar komt nog bij dat Duitsland zich moet houden aan de uitspraak van het Bundesverfassungsgericht inzake het bewaren van verkeersgegevens, die ook implicaties heeft voor het vreemdelingenregister.

Na contact met de Duitse autoriteiten is de Commissie thans in afwachting van nadere informatie over de aanpak van de wetwijziging op het vlak van de vreemdelingenregistratie.

Commentaar van de Commissie op de argumentatie van de indiener in het licht van de uitspraak van het Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen van 24.6.2009 in de door indiener aangespannen zaak

De indiener had op 22.7.2000 bij de bevoegde Duitse rechtbank een beroep ingesteld met als eis verwijdering van zijn persoonsgegevens (naam, geboortedatum, nationaliteit, rechtspositie, geslacht, eerste inreisdatum, registratiestatus, paspoortgegevens, in- en uitreisgegevens, registratienummers en lijst van instanties die gegevens aan het vreemdelingenregister hadden geleverd). De eis werd op 24.6.2009 door het Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen afgewezen.

Het Oberverwaltungsgericht verwees in zijn uitspraak naar het Europese Hof en motiveerde de afwijzing door te beredeneren dat aan de voorwaarden van het Hof was voldaan. Volgens de rechter was het verzamelen van de gegevens in het kader van de AZR-wet in overeenstemming met het arrest. Aangezien volgens de AZR-wet gegevens alleen uit het centraal vreemdelingenregister kunnen worden verwijderd als ze zonder wettige grond zijn verzameld of als een oorspronkelijk wettige opslag onwettig is geworden, en aangezien beide situaties zich in dit geval niet voordeden, kon de eis tot verwijdering niet worden ingewilligd, aldus het Oberverwaltungsgericht.

In dit verband verwijst de Commissie naar de argumentatie van het Hof in zaak C-524/06: *het [is] voor een lidstaat [...] noodzakelijk om over de relevante gegevens en documenten te beschikken om binnen het door de toepasselijke communautaire regeling gedefinieerde kader te kunnen nagaan of een persoon met de nationaliteit van een andere lidstaat een recht van verblijf op zijn grondgebied heeft [...]*¹. Het Hof stelt voorts: *"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."*²

De Commissie onderzoekt thans of de uitspraak van het Oberverwaltungsgericht verenigbaar is met het arrest in zaak C-524/06.

Conclusies

Het Hof heeft op 16.12.2008 in zaak C-524/06 arrest gewezen en het is de taak van de Commissie om na te gaan of dit arrest wordt nageleefd. De Commissie heeft regelmatig contact met de Duitse autoriteiten en blijft nauwlettend toezien op de stappen van Duitse zijde om het gehele rechtskader af te stemmen op het arrest in zaak C-524/06. Gezien het bovenstaande moge duidelijk zijn dat dit geen eenvoudige zaak is. De Commissie hoopt dat de Duitse stappen vruchten zullen afwerpen. Zij behoudt zich evenwel het recht voor om nadere maatregelen overeenkomstig artikel 258 VWEU te nemen, mocht dit niet het geval zijn.

¹ Punt 58 van arrest C-524/06.

² Punt 59 van arrest C-524/06.