

## Uitspraak 201110242/1/A3

Datum van uitspraak: vrijdag 28 september 2012  
Tegen: de burgemeester van Skarsterlân  
Proceduresoort: Hoger beroep  
Rechtsgebied: Algemene kamer - Hoger Beroep - Overige  
ECLI: **ECLI:NL:RVS:2012:BX8646**

201110242/1/A3.

Datum uitspraak: 28 september 2012

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Verwijzingsuitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats], gemeente Skarsterlân,  
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Leeuwarden van 9 augustus 2011 in zaak nr. 11/558 in het geding tussen:

[appellant]

en

de burgemeester van Skarsterlân.

Procesverloop

Bij besluit van 22 december 2010 heeft de burgemeester een aanvraag van [appellant] om afgifte van een Nederlandse identiteitskaart (hierna: NIK) niet in behandeling genomen.

Bij brief van 1 februari 2011 heeft [appellant] daartegen bezwaar gemaakt en de burgemeester verzocht in te stemmen met rechtstreeks beroep op de administratieve rechter als bedoeld in artikel 7:1a, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb).

De burgemeester heeft met dat verzoek ingestemd en het bezwaarschrift met toepassing van artikel 7:1a, vijfde lid, van de Awb doorgezonden naar de rechtbank.

Bij uitspraak van 9 augustus 2011, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank het door [appellant] ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De burgemeester heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 april 2012, waar [appellant] in persoon en de burgemeester, vertegenwoordigd door mr. C.M. Bitter, advocaat te Den Haag, zijn verschenen.

De Afdeling heeft aanleiding gezien om het onderzoek met toepassing van artikel 8:68, eerste lid, van de Awb te heropenen en partijen bij brief van 24 augustus 2012 medegedeeld dat het voornemen bestaat om het Hof van Justitie van de Europese Unie te verzoeken bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen. De Afdeling heeft de daartoe opgestelde vragen in concept bijgevoegd.

Bij onderscheiden brieven van 6 september 2012 hebben [appellant] en de burgemeester reacties op de vragen in concept ingediend.

## Overwegingen

### Internationaal recht

1. Ingevolge artikel 8, eerste lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM), voor zover thans van belang, heeft een ieder recht op respect voor zijn privéleven.

Ingevolge het tweede lid is geen inmenging van enig openbaar gezag in de uitoefening van dit recht toegestaan, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Ingevolge artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (hierna: het Verdrag) mogen persoonsgegevens waaruit ras, politieke overtuiging, godsdienstige of andere levensbeschouwing blijkt, alsmede die welke betrekking hebben op gezondheid of seksueel gedrag, niet langs geautomatiseerde weg worden verwerkt, tenzij het interne recht passende waarborgen ter zake biedt. Hetzelfde geldt voor persoonsgegevens over strafrechtelijke veroordelingen.

### Unierecht

Ingevolge artikel 6, eerste lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna: VEU) erkent de Unie de rechten, vrijheden en beginselen die zijn vastgesteld in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie van 7 december 2000, als aangepast op 12 december 2007 te Straatsburg (hierna: het Handvest), dat dezelfde juridische waarde als de Verdragen heeft.

De bepalingen van het Handvest houden geenszins een verruiming in van de bevoegdheden van de Unie zoals bepaald bij de Verdragen.

De rechten, vrijheden en beginselen van het Handvest worden uitgelegd overeenkomstig de algemene bepalingen van titel VII van het Handvest betreffende de uitlegging en toepassing ervan, waarbij de in het Handvest bedoelde toelichtingen, waarin de bronnen van deze bepalingen vermeld zijn, terdege in acht genomen worden.

Ingevolge artikel 7 van het Handvest (PB 2010, C 83/02), voor zover thans van belang, heeft eenieder recht op eerbiediging van zijn privéleven.

Ingevolge artikel 8, eerste lid, heeft eenieder recht op bescherming van de hem betreffende persoonsgegevens.

Ingevolge het tweede lid moeten deze gegevens eerlijk, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet worden verwerkt. Eenieder heeft recht van inzage in de over hem verzamelde gegevens en op rectificatie daarvan.

Ingevolge het derde lid ziet een onafhankelijke autoriteit erop toe dat deze regels worden nageleefd.

Uit de toelichting op artikel 8 van het Handvest blijkt dat artikel 8 is gebaseerd op artikel 286 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (hierna: EG-Verdrag) en op 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 (PbEG L 281 van 23 november 1995, blz. 31; hierna: de Privacyrichtlijn), alsmede op artikel 8 van het EVRM en op het Verdrag. Artikel 286 van het EG-Verdrag is nu vervangen door artikel 16 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en artikel 39 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna: VEU). Voorts wordt in de toelichting verwezen naar Verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB L 8 van 12 januari 2001, blz. 1). De Privacyrichtlijn en Verordening (EG) nr. 45/2001 bevatten voorwaarden en beperkingen voor de uitoefening van het recht op bescherming van persoonsgegevens.

Ingevolge artikel 1, eerste lid, van Verordening (EG) van de Raad van 13 december 2004 met nr. 2252/2004 betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten, zoals gewijzigd door de Verordening (EG) nr. 444/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 28 mei 2009 (hierna: de Verordening), voor zover thans van belang, voldoen door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten aan de in de bijlage vervatte minimumveiligheidsnormen.

Ingevolge het tweede lid bevatten deze paspoorten en reisdocumenten een opslagmedium dat aan de hoogste veiligheidseisen voldoet en een gezichtsopname bevat. De lidstaten nemen ook twee platte vingerafdrukken in een interoperabel formaat op. De gegevens worden beveiligd en het opslagmedium heeft voldoende capaciteit en is voldoende geschikt om de integriteit, de authenticiteit en de vertrouwelijkheid van de gegevens te garanderen.

Ingevolge het derde lid is deze verordening van toepassing op door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten. Zij is niet van toepassing op door de lidstaten aan hun onderdanen afgegeven identiteitskaarten of op tijdelijke paspoorten en reisdocumenten die een geldigheidsduur van 12 maanden of minder hebben.

Ingevolge artikel 4, eerste lid, hebben de personen aan wie een paspoort of reisdocument wordt afgegeven, onverminderd de bepalingen betreffende de gegevensbescherming, het recht de daarin vermelde persoonsgegevens te verifiëren en zo nodig te verzoeken dat deze worden gerectificeerd dan wel geschrapt.

Ingevolge het derde lid worden biometrische gegevens verzameld en opgeslagen in het opslagmedium voor paspoorten en reisdocumenten, met het oog op de afgifte van zulke documenten. Voor de toepassing van deze verordening mogen de biometrische kenmerken in paspoorten en reisdocumenten alleen worden gebruikt voor het verifiëren van:

- a. de authenticiteit van het paspoort of reisdocument;
- b. de identiteit van de houder door middel van direct beschikbare vergelijkbare kenmerken wanneer het overleggen van een paspoort of reisdocument wettelijk vereist is.

De controle van de aanvullende veiligheidskenmerken gebeurt onverminderd artikel 7, lid 2, van

Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodex). Een negatief resultaat van de vergelijking doet op zichzelf geen afbreuk aan de geldigheid van het paspoort of reisdocument voor overschrijding van de buitengrenzen.

Ingevolge artikel 1, eerste lid, van de Privacyrichtlijn waarborgen de lidstaten 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.

Ingevolge artikel 2, aanhef en onder a, wordt onder persoonsgegevens in de zin van deze richtlijn verstaan 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.

Ingevolge de aanhef en onder b wordt onder verwerking van persoonsgegevens, hierna "verwerking" te noemen, verstaan elke bewerking of elk geheel van bewerkingen met betrekking tot persoonsgegevens, al dan niet uitgevoerd met behulp van geautomatiseerde procédés, 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.

Ingevolge artikel 6, eerste lid, aanhef en onder b, bepalen de lidstaten dat de persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden moeten worden verkregen en vervolgens niet worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden. Verdere verwerking van de gegevens voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden wordt niet als onverenigbaar beschouwd, mits de lidstaten passende garanties bieden.

Ingevolge artikel 7, aanhef en onder f, bepalen de lidstaten dat de verwerking van persoonsgegevens slechts mag geschieden indien de verwerking noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de voor de verwerking verantwoordelijke of van de derde(n) aan wie de gegevens worden verstrekt, mits het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene die aanspraak maakt op bescherming uit hoofde van artikel 1, eerste lid, van deze richtlijn, niet prevaleren.

Ingevolge artikel 4, eerste lid, van richtlijn 2004/38/EG 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 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 (hierna: richtlijn 2004/38/EG) heeft 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, onverminderd het bepaalde met betrekking tot reisdocumenten bij nationale grenscontroles, het recht het grondgebied van een lidstaat te verlaten om zich naar een andere lidstaat te begeven.

Ingevolge het derde lid verstrekken de lidstaten hun burgers overeenkomstig hun wetgeving een identiteitskaart of een paspoort waarin hun nationaliteit is vermeld, en hernieuwen deze bescheiden.

Ingevolge artikel 5, eerste lid, 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, onverminderd het bepaalde met betrekking tot

reisdocumenten bij nationale grenscontroles, hun grondgebied binnenkomen.

## Nationaal recht

Ingevolge artikel 2, tweede lid, van de Paspoortwet is de Nederlandse Identiteitskaart (hierna: de NIK) reisdocument van het Europese deel van Nederland, geldig voor de landen die partij zijn bij de op 13 december 1957 te Parijs tot stand gekomen Europese Overeenkomst nopens het verkeer van personen tussen de Lid-Staten van de Raad van Europa (Trb. 1960, 103). Onze Minister kan de territoriale geldigheid van de Nederlandse identiteitskaart uitbreiden.

Ingevolge artikel 3, derde lid, is een reisdocument voorzien van de gezichtsopname, twee vingerafdrukken en de handtekening van de houder volgens nader door de minister te stellen regels. Bij algemene maatregel van rijksbestuur kunnen reisdocumenten worden aangewezen die niet worden voorzien van een of meer van deze gegevens en kunnen regels worden gesteld over de gevallen waarin kan worden afgezien van het opnemen van de gezichtsopname, vingerafdrukken of de handtekening in het aangevraagde reisdocument indien deze gegevens niet van de houder kunnen worden verkregen.

Ingevolge het achtste lid houden de tot uitreiking bevoegde autoriteiten een administratie bij met betrekking tot uitgereikte reisdocumenten en daarin bijgeschreven personen. Deze administratie bevat de gegevens bedoeld in het eerste, tweede, vierde, vijfde en zesde lid van dit artikel, alsmede de documentnummers. In deze administratie kunnen voorts ten hoogste de gegevens die bij de aanvraag zijn overgelegd, worden opgenomen. De foto en de handtekening worden bewaard door de autoriteit die het reisdocument heeft verstrekt, in een administratie die zowel op naam als op documentnummer toegankelijk is.

Ingevolge artikel 65, eerste lid, aanhef en onder a en b, bewaart de autoriteit die het reisdocument verstrekt in de administratie, bedoeld in artikel 3, achtste lid, tweede volzin de in artikel 3, derde lid, bedoelde vingerafdrukken en twee andere, door Onze Minister aan te wijzen vingerafdrukken van de aanvrager van een reisdocument.

Ingevolge het tweede lid worden de in het eerste lid bedoelde gegevens uitsluitend verstrekt aan autoriteiten, instellingen en personen die belast zijn met de uitvoering van deze wet, voor zover zij de gegevens nodig hebben voor die uitvoering.

Ingevolge het derde lid worden de in het eerste lid bedoelde gegevens, alsmede de in artikel 3, achtste lid, bedoelde gegevens, bij de inwerkingtreding van artikel I, onderdelen D en E, van het bij koninklijke boodschap van 21 januari 2008 ingediende voorstel van rijkswet tot wijziging van de Paspoortwet in verband met het herinrichten van de reisdocumentenadministratie (Kamerstukken II 2007/08, 31 324 (R1844), nr. 2), nadat dit voorstel tot wet is verheven, overgebracht naar de reisdocumentenadministratie, bedoeld in artikel 4a, zoals dit luidt na inwerkingtreding van artikel I, onderdeel D, van genoemd voorstel van rijkswet.

Ingevolge het zesde lid wordt, tot het moment waarop artikel I, onderdelen D en E, van het in het derde lid genoemde voorstel van rijkswet, nadat dit tot wet is verheven, in werking treedt, in de in artikel 3, derde lid, tweede volzin, bedoelde bij algemene maatregel van rijksbestuur te stellen regels voorzien bij ministeriële regeling.

Ingevolge artikel 28, eerste lid, van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001 (hierna: de PUN) wordt bij het indienen van een aanvraag voor een reisdocument een pasfoto overgelegd die een goedgelijkend beeld van de aanvrager geeft.

Ingevolge 28a, eerste lid, worden bij het indienen van een aanvraag voor een reisdocument de

afdrukken van vier vingers van de aanvrager opgenomen.

Ingevolge het tweede lid worden bij de aanvrager platte afdrukken van de linker- en de rechterwijsvinger opgenomen voor opslag in het reisdocument. Indien de kwaliteit van de vingerafdrukken van de wijsvingers ontoereikend is, worden platte afdrukken van de middelvingers, ringvingers of duimen opgenomen.

Ingevolge het derde lid, voor zover thans van belang, worden in de reisdocumentenadministratie de vingerafdrukken opgeslagen die ingevolge het tweede lid zijn opgenomen. Daarnaast worden bij de aanvrager platte afdrukken van twee andere in het tweede lid genoemde vingers opgenomen voor opslag in de reisdocumentenadministratie.

Ingevolge artikel 39, eerste lid, wordt een aanvraag waarbij niet is voldaan aan het bepaalde in de artikelen 9 tot en met 38 niet in behandeling genomen.

Ingevolge artikel 40, eerste lid, voor zover thans van belang, draagt de daartoe aangewezen ambtenaar zorg dat de foto, vingerafdrukken en handtekening in het aanvraagstation worden vastgelegd.

Ingevolge het derde lid, voor zover thans van belang, worden de in het aanvraagstation vastgelegde gegevens verwerkt en doorgezonden naar het reisdocumentenstation.

Ingevolge artikel 55, eerste lid, registreert de daartoe aangewezen ambtenaar de uitreiking van een reisdocument, alsmede de inlevering van het vorige reisdocument, in de reisdocumentenmodule en geeft dit door aan het reisdocumentenstation.

Ingevolge artikel 72, eerste lid, wordt van elk verstrekt reisdocument respectievelijk van elke daarin opgenomen bijschrijving een administratie bijgehouden.

Ingevolge het tweede lid wordt de in het eerste lid bedoelde reisdocumentenadministratie bijgehouden in het reisdocumentenstation, voor zover het de daarin overeenkomstig de artikelen 40 en 55 opgenomen gegevens betreft.

Ingevolge het vierde lid worden de in de reisdocumentenadministratie opgenomen gegevens gedurende elf jaren na de datum van verstrekking van het betreffende reisdocument dan wel de opneming van de bijschrijving in een reisdocument bewaard.

2. De hiervoor vermelde nationale wettelijke regels zijn op 28 juni 2009 ingevolge de Rijkswet van 11 juni 2009 tot wijziging van de Paspoortwet in verband met het herinrichten van de reisdocumentenadministratie (Stb. 2009, 252) in werking getreden. De bij voormelde rijkswet voorziene wijzigingen strekken ertoe de Paspoortwet aan te passen aan de Verordening in het bijzonder door opneming van het voorschrift dat een reisdocument, naast een gezichtopname, mede is voorzien van twee vingerafdrukken van de aanvrager.

Daarnaast bevatten de bij rijkswet voorziene wijzigingen voorschriften voor de inrichting van de decentrale reisdocumentenadministratie, waaronder het bijhouden van een register waarin onder meer de vier vingerafdrukken en de pasfoto worden opgeslagen, die bij het aanvragen van reisdocumenten moeten worden opgenomen respectievelijk overgelegd. Voorts bevat de Paspoortwet bepalingen inzake een centraal register die thans nog niet in werking zijn getreden. Deze bepalingen strekken tot opslag van deze gegevens in een centraal register.

Ontwikkelingen decentrale reisdocumentenadministratie en wettelijke status NIK

3. In een aan de voorzitter van de Tweede Kamer gerichte brief van 26 april 2011 (Kamerstukken II, 2010-2011, 25 764, nr. 46) is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ingegaan op

de opslag van vingerafdrukken in een decentrale reisdocumentenadministratie. In die brief heeft hij zich op het standpunt gesteld dat, in het licht van de tot dusver beperkte voortgang van de technische ontwikkeling, gebruik van de vingerafdrukken voor doeleinden van verificatie en identiteitsvaststelling niet mogelijk is zonder een te hoog percentage gevallen waarin een misser wordt aangegeven bij een rechtmatige houder van het reisdocument en dat het daarom beter is te stoppen met de opslag van vingerafdrukken in de decentrale reisdocumentenadministratie.

In aansluiting hierop heeft de minister bij brief van 19 mei 2011 (Tweede Kamer 2010-2011, 25 764, nr. 48) aangekondigd dat de PUN zo zal worden aangepast, dat de vingerafdrukken alleen in het reisdocumenten aanvraag- en archiefstation zullen worden opgeslagen tot het moment van uitreiking van het reisdocument. Ook heeft hij wijzigingswetgeving in het vooruitzicht gesteld, ertoe strekkende dat de wettelijke grondslag om vingerafdrukken in de reisdocumentenadministratie op te slaan, komt te vervallen en dat met afname van twee vingerafdrukken wordt volstaan.

Voorts heeft de minister in die brief aangekondigd dat de Paspoortwet ook in die zin wordt gewijzigd dat daarin de NIK niet meer de formele status van reisdocument wordt toegekend. Volgens de minister is de Verordening dan niet meer op de NIK van toepassing en vervalt de Europese eis dat de chip in de identiteitskaart twee vingerafdrukken bevat, zodat het opnemen van vingerafdrukken bij de aanvraag van de NIK kan worden beëindigd.

Ten tijde van deze verwijzingsuitspraak is aan artikel 72 van de PUN een vijfde lid toegevoegd. Ingevolge die bepaling worden in afwijking van het vierde lid de in de reisdocumentenadministratie opgenomen vingerafdrukken, bedoeld in artikel 28a van de PUN, slechts bewaard tot het moment dat de uitreiking van het aangevraagde reisdocument of dat de reden voor het niet uitreiken daarvan, in het reisdocumentenstation is geregistreerd.

#### De procedure

4. De burgemeester heeft bij besluit van 22 december 2010 de aanvraag van [appellant] om afgifte van een NIK op grond van artikel 39 van de PUN buiten behandeling gesteld, omdat [appellant] heeft geweigerd te voldoen aan het bepaalde in de artikelen 28 en 28a van de PUN. [appellant] heeft geweigerd zijn vier vingerafdrukken en een gelaatsfoto te verstrekken, omdat hij bezwaren heeft tegen opslag van zijn biometrische gegevens in een chip op de NIK en tegen opslag daarvan in een centraal en decentraal register. Volgens [appellant] zijn de bepalingen uit de Verordening, de Paspoortwet en de PUN, die strekken tot opslag van zijn biometrische gegevens, in strijd met artikel 8 van het EVRM. Hij verzet zich tegen decentrale en centrale opslag vanwege de risico's op misbruik, oneigenlijke toe-eigening en oneigenlijk gebruik van de gegevens. Daarnaast wijst hij op het risico op functievoerschuiving en gegevenskoppeling. Voorts wijst hij op de technische risico's die verbonden zijn aan de gekozen methode van opslag van de biometrische gegevens op het reisdocument. Volgens [appellant] is niet gekozen voor de beste beveiligingstechnieken, waardoor het relatief gemakkelijk is om de gegevens illegaal te kopiëren. Volgens hem is niet duidelijk voor welk probleem het gebruik van biometrie in reisdocumenten een oplossing is.

5. De rechtbank heeft geoordeeld dat de wetgever met de beperking van het recht op een privéleven door de decentrale opslag en het gebruik van vingerafdrukken van burgers zoals vastgelegd in het van toepassing zijnde wettelijke kader, niet buiten de grenzen van zijn beoordelingsvrijheid is getreden. Volgens de rechtbank kan de beperking niet worden aangemerkt als een inbreuk op artikel 8 van het EVRM.

#### Inleiding

6. Bij de Afdeling is nog een aantal hoger beroepen aanhangig waarin de hieronder geschetste problematiek aan de orde is. De behandeling van die hoger beroepen zal worden aangehouden totdat het Hof van Justitie op de hierna te vermelden prejudiciële vragen zal hebben geantwoord.

## Beoordeling geschil

7. Uit artikel 1, derde lid, eerste volzin, van de Verordening volgt dat deze van toepassing is op paspoorten en reisdocumenten. Uit de tweede volzin van het derde lid volgt dat deze niet van toepassing is op door de lidstaten aan hun onderdanen afgegeven identiteitskaarten of op tijdelijke paspoorten en reisdocumenten die een geldigheidsduur van 12 maanden of minder hebben.

Het is de Afdeling niet op voorhand duidelijk wat als een identiteitskaart in de zin van de Verordening moet worden beschouwd. Uit de artikelen 4 en 5 van richtlijn 2004/38/EG volgt dat een identiteitskaart tevens een reisdocument is. In dat kader wijst de Afdeling erop dat in deze bepalingen geen beperking in de geldigheidsduur is opgenomen. Artikel 1, derde lid, van de Verordening kan zo worden gelezen dat het in het derde lid vermelde begrip 'identiteitskaart' in samenhang moet worden gezien met de zinsnede 'die een geldigheidsduur van 12 maanden of minder hebben'. Anderzijds kan artikel 1, derde lid, van de Verordening zo worden gelezen dat een identiteitskaart een bepaald soort reisdocument is, waarop de Verordening niet van toepassing is, ongeacht de geldigheidsduur. Ook is niet duidelijk of en in welke mate de mogelijkheden om een identiteitskaart in de zin van de Verordening als reisdocument te gebruiken aan beperkingen onderhevig zijn.

Wat moet worden verstaan onder een identiteitskaart in de zin van de Verordening is van belang voor beslechting van onderhavig geschil, aangezien een NIK, indien de Verordening niet van toepassing is, niet op grond van de Verordening moet zijn voorzien van een opslagmedium dat bepaalde biometrische kenmerken van de houder ervan bevat. Met de NIK die naar nationaal recht ten tijde van deze uitspraak is aangemerkt als een reisdocument, en die een geldigheidsduur van 5 jaar heeft, kan worden gereisd naar kandidaat lidstaten waarmee de Unie associatieovereenkomsten heeft afgesloten, zoals onder andere Turkije, Kroatië en Servië. Daarnaast wordt de NIK door Bosnië, dat geen kandidaat lidstaat is en waarmee een associatieovereenkomst is afgesloten die nog niet in werking is getreden, als reisdocument geaccepteerd. Met de NIK kan derhalve over de grenzen van de Unie worden gereisd.

8. Het voorgaande brengt met zich dat de Afdeling zich tot het Hof van Justitie wendt om, bij wijze van prejudiciële beslissing, uitspraak te doen over de volgende vraag:

1. Moet artikel 1, derde lid, van de Verordening (EG) 2252/2004 van de Raad van 13 december 2004 betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten (PB L 385, blz. 1) zoals gewijzigd door de Verordening (EG) nr. 444/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 28 mei 2009, aldus worden begrepen dat de Verordening niet van toepassing is op door de lidstaten aan hun onderdanen afgegeven identiteitskaarten, zoals de Nederlandse identiteitskaart, ongeacht hun geldigheidsduur en ongeacht de mogelijkheden om deze als reisdocument te gebruiken?

9. Indien uit het antwoord op vraag 1 volgt dat de Verordening wel van toepassing is op identiteitskaarten zoals de NIK, overweegt de Afdeling als volgt. In onderhavige zaak is de geldigheid van de Verordening betwist. De argumenten die zijn aangevoerd in onderhavige zaak komen overeen met de argumenten die zijn aangevoerd in de bij uitspaken van heden naar het Hof verwezen zaken met nrs. [201105172/1/A3](#), [201110934/1/A3](#) en [201205423/1/A3](#), en die in de motivering bij zaak nr. [201205423/1/A3](#) tot uitdrukking zijn gebracht. De Afdeling ziet aanleiding om voor de motivering ten aanzien van de vragen naar de geldigheid en om uitleg van de Verordening te verwijzen naar de motivering in de bij uitspraak van heden naar het Hof verwezen zaak met nr. [201205423/1/A3](#), en zich te beperken tot het stellen van de volgende vragen:

2. Indien uit het antwoord op vraag 1 volgt dat de Verordening (EG) 2252/2004 van de Raad van 13 december 2004 betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten (PB L 385, blz. 1), zoals gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 444/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 28 mei 2009 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2252/2004 (PB L 142, blz. 1) wel van toepassing is op identiteitskaarten



zoals de NIK, gelet op de mogelijkheden om deze als reisdocument te gebruiken, is artikel 1, tweede lid, van die Verordening geldig in het licht van de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden?

3. Indien het antwoord op vraag 2 inhoudt dat artikel 1, tweede lid, van Verordening (EG) 2252/2004 van de Raad van 13 december 2004 betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten (PB L 385, blz. 1), zoals gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 444/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 28 mei 2009 tot wijziging van Verordening(EG) nr. 2252/2004 (PB L 142, blz. 1) geldig is, moet artikel 4, derde lid, van de Verordening, in het licht van de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 8, tweede lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en artikel 7, aanhef en onder f, van de Privacyrichtlijn gelezen in verbinding met artikel 6, eerste lid, aanhef en onder b, van die richtlijn zo worden uitgelegd dat ter uitvoering van deze Verordening door de lidstaten wettelijk dient te worden gewaarborgd dat de op grond van deze Verordening verzamelde en opgeslagen biometrische gegevens niet voor andere doeleinden mogen worden verzameld, verwerkt en gebruikt dan voor de afgifte van het document?

Verzoek om gelijktijdige behandeling

10. De Afdeling verzoekt het Hof om de onderhavige zaak en de bij uitspraken van heden naar het Hof verwezen zaken met nrs. [201105172/1/A3](#), [201110934/1/A3](#) en [201205423/1/A3](#) gelijktijdig te behandelen.

11. De verwijzingsuitspraken in deze zaken en de verwijzingsuitspraak van het Verwaltungsgericht Gelsenkirchen van 15 mei 2012 in zaak C-291/12, Schwarz tegen Stadt Bochum zien voor wat betreft de prejudiciële vraag 2 en 3 op dezelfde problematiek en de vragen vertonen een sterke overeenkomst. De Afdeling acht het daarom aangewezen het Hof te verzoeken haar hiervoor vermelde verwijzingsuitspraken voor het verdere verloop van de procedure, voor zover mogelijk, gelijktijdig te behandelen met de verwijzingsuitspraak van het Verwaltungsgericht Gelsenkirchen. Voor zover het Verwaltungsgericht Gelsenkirchen in zijn overwegingen twijfel over de formele rechtsgeldigheid van de Verordening tot uitdrukking heeft gebracht, sluit de Afdeling zich bij deze overwegingen aan.

12. De behandeling van het hoger beroep zal worden geschorst totdat het Hof uitspraak heeft gedaan.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op volgende vragen:

1. Moet artikel 1, derde lid, van de Verordening (EG) 2252/2004 van de Raad van 13 december 2004 betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten (PB L 385, blz. 1) zoals gewijzigd door de Verordening (EG) nr. 444/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 28 mei 2009, aldus worden begrepen dat de Verordening niet van toepassing is op door de lidstaten aan hun onderdanen afgegeven identiteitskaarten, zoals de NIK, ongeacht hun geldigheidsduur en ongeacht de mogelijkheden om deze als reisdocument te gebruiken?

2. Indien uit het antwoord op vraag 1 volgt dat de Verordening (EG) 2252/2004 van de Raad van 13 december 2004 betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in

door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten (PB L 385, blz. 1), zoals gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 444/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 28 mei 2009 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2252/2004 (PB L 142, blz. 1) wel van toepassing is op identiteitskaarten zoals de Nederlandse identiteitskaart, gelet op de mogelijkheden om deze als reisdocument te gebruiken, is artikel 1, tweede lid, van die Verordening geldig in het licht van de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden?

3. Indien het antwoord op vraag 2 inhoudt dat artikel 1, tweede lid, van Verordening (EG) 2252/2004 van de Raad van 13 december 2004 betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten (PB L 385, blz. 1), zoals gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 444/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 28 mei 2009 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2252/2004 (PB L 142, blz. 1) geldig is, moet artikel 4, derde lid, van de Verordening, in het licht van de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 8, tweede lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en artikel 7, aanhef en onder f, van de Privacyrichtlijn gelezen in verbinding met artikel 6, eerste lid, aanhef en onder b, van die richtlijn zo worden uitgelegd dat ter uitvoering van deze Verordening door de lidstaten wettelijk dient te worden gewaarborgd dat de op grond van deze Verordening verzamelde en opgeslagen biometrische gegevens niet voor andere doeleinden mogen worden verzameld, verwerkt en gebruikt dan voor de afgifte van het document?

II. schorst de behandeling van het hoger beroep tot het Hof van Justitie van de Europese Unie uitspraak heeft gedaan en houdt iedere verdere beslissing aan.

Aldus vastgesteld door mr. M. Vlasblom, voorzitter, en mr. D. Roemers en mr. A. Hammerstein, leden, in tegenwoordigheid van mr. S. Langeveld-Mak, ambtenaar van staat.

w.g. Vlasblom w.g. Langeveld-Mak  
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 28 september 2012

317-671.