

ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

17 november 2011 (*)

„Vrij verkeer van burger van de Unie – Richtlijn 2004/38/EG – Verbod om nationaal grondgebied te verlaten, opgelegd wegens strafrechtelijke veroordeling in ander land – Illegale handel in verdovende middelen – Maatregel die kan worden gerechtvaardigd door openbare orde”

In zaak C-430/10,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Administrativen sad Sofia-grad (Bulgarije) bij beslissing van 11 augustus 2010, ingekomen bij het Hof op 2 september 2010, in de procedure

Hristo Gaydarov

tegen

Direktor na Glavna direksia „Ohranitelna politsia” pri Ministerstvo na vatreshnite raboti,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: J.-C. Bonichot (rapporteur), kamerpresident, A. Prechal, K. Schiemann, C. Toader en E. Jarašiūnas, rechters,

advocaat-generaal: P. Mengozzi,

griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door D. Maidani en V. Savov als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van, ten eerste, artikel 27, leden 1 en 2, 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 (PB L 158, blz. 77, gerectificeerd in PB 229, blz. 35), ten tweede, 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

(Schengengrenscodes) (PB L 105, blz. 1; hierna: „verordening nr. 562/2006”) en, ten derde, de op 19 juni 1990 te Schengen (Luxemburg) ondertekende Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (PB 2000, L 239, blz. 19; hierna: „SUO”).

- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen H. Gaydarov, Bulgaars staatsburger, en de direktor na Glavna direktsia „Ohranitelna politzia” pri Ministerstvo na vatrashnite raboti (directeur van de algemene directie „Veiligheidspolitie” van het Bulgaarse ministerie van Binnenlandse Zaken; hierna: „directeur van de politie”) over een maatregel van verbod om het grondgebied te verlaten en verbod van afgifte van een paspoort of een ander vergelijkbaar document die de directeur van de politie jegens Gaydarov had genomen.

Toepasselijke bepalingen

Recht van de Unie

Richtlijn 2004/38

- 3 Richtlijn 2004/38 is, volgens artikel 3, lid 1, ervan, van toepassing ten aanzien van iedere burger van de Unie die zich begeeft naar of verblijft in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit, en diens familieleden.
- 4 Artikel 4, leden 1 en 3, van deze richtlijn bepaalt:

„1. Onverminderd het bepaalde met betrekking tot reisdocumenten bij nationale grenscontroles, 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, het recht het grondgebied van een lidstaat te verlaten om zich naar een andere lidstaat te begeven.

[...]

3. De lidstaten verstrekken hun burgers overeenkomstig hun wetgeving een identiteitskaart of een paspoort waarin hun nationaliteit is vermeld, en hernieuwen deze bescheiden.”

- 5 In artikel 27, leden 1 tot en met 3, van die richtlijn wordt bepaald:

„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 politieke gegevens betreffende betrokkene. Deze raadpleging mag geen systematisch karakter dragen. De geraadpleegde lidstaat antwoordt binnen twee maanden.”

Verordening nr. 562/2006

- 6 Punt 5 van de considerans van verordening nr. 562/2006 luidt als volgt:

„De vaststelling van een gemeenschappelijke regeling betreffende de overschrijding van de grenzen door personen doet geen afbreuk aan de rechten inzake vrij verkeer van burgers van de Unie en hun familieleden en is niet van invloed op onderdanen van derde landen en hun familieleden die in het kader van overeenkomsten tussen de Gemeenschap en haar lidstaten enerzijds, en die landen anderzijds, rechten inzake vrij verkeer genieten die gelijkwaardig zijn aan die van de burgers van de Unie.”

- 7 In punt 20 van de considerans van deze verordening wordt overwogen:

„Deze verordening eerbiedigt de grondrechten en de beginselen die met name zijn erkend in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Deze verordening wordt uitgevoerd met inachtneming van de verplichtingen van de lidstaten inzake internationale bescherming en non-refoulement.”

- 8 Artikel 3 van deze verordening bepaalt:

„Deze verordening is van toepassing op iedereen die de binnen- of buitengrenzen van de lidstaten overschrijdt, onverminderd:

- a) de rechten van de personen die onder het gemeenschapsrecht inzake vrij verkeer vallen;

[...]”

- 9 In artikel 7, lid 6, van deze verordening wordt bepaald:

„De controle van personen die onder het gemeenschapsrecht inzake vrij personenverkeer vallen, wordt uitgevoerd overeenkomstig richtlijn 2004/38/EG.”

SUO

- 10 In artikel 71 SUO wordt bepaald:

„1. De overeenkomstsluitende partijen verbinden zich ertoe met betrekking tot de onmiddellijke en middellijke aflevering van verdovende middelen en psychotrope stoffen van enige aard, cannabis inbegrepen, alsmede met betrekking tot het bezit van deze middelen of stoffen ter fine van aflevering of uitvoer, met inachtneming van de bestaande verdragen van de Verenigde Naties [...], alle maatregelen te treffen welke met het oog op het tegengaan van de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen vereist zijn.

2. De overeenkomstsluitende partijen verbinden zich ertoe de illegale uitvoer van verdovende middelen en psychotrope stoffen van enige aard, cannabis inbegrepen, alsmede de verkoop, verstrekking en aflevering van die middelen en stoffen, bestuurlijk en strafrechtelijk tegen te gaan [...].

[...]

5. Ter beteugeling van de illegale vraag naar verdovende middelen en psychotrope stoffen van enige aard, cannabis inbegrepen, zullen de overeenkomstsluitende partijen al het mogelijke doen om de nadelige effecten van de illegale vraag te voorkomen en tegen te gaan. De maatregelen daartoe ressorteren onder de eigen verantwoordelijkheid van elk der overeenkomstsluitende partijen.”

Nationale wetgeving

Bulgaarse grondwet

- 11 Artikel 35, lid 1, van de Bulgaarse grondwet bepaalt:

„Eenieder heeft het recht vrij zijn woonplaats te kiezen, zich vrij binnen het grondgebied van het land te verplaatsen en het land te verlaten. Dit recht kan uitsluitend door wettelijke bepalingen ter bescherming van de nationale veiligheid, de volksgezondheid en de rechten en vrijheden van de andere burgers worden beperkt.”

Wet betreffende de Bulgaarse persoonsbewijzen

- 12 Artikel 23, leden 2 en 3, van de wet betreffende de Bulgaarse persoonsbewijzen (Zakon za balgarskite litschni dokumenti, DV nr. 93, van 11 augustus 1998), zoals gewijzigd in 2006 (DV nr. 105; hierna: „ZBLD”), bepaalt:

„2. Iedere Bulgaarse staatsburger heeft het recht, het land met een identiteitskaart te verlaten en ermee terug binnen te komen langs de binnengrenzen van de Republiek Bulgarije met de lidstaten van de Europese Unie en in de in volkenrechtelijke verdragen voorziene gevallen.

3. Het in lid 2 bedoelde recht kan uitsluitend worden beperkt door wettelijke bepalingen ter bescherming van de nationale veiligheid, de openbare orde, de volksgezondheid en de rechten en vrijheden van de andere burgers.”

- 13 Artikel 76 ZBLD bepaalt:

„Aan de volgende personen kan een verbod tot het verlaten van het land worden opgelegd en kan de afgifte van een paspoort en van soortgelijke documenten worden geweigerd:

[...]

5. Personen die tijdens hun verblijf in een ander land inbreuken op de wettelijke bepalingen van dat land hebben gepleegd, zulks voor een duur van twee jaar vanaf de ontvangst van het ambtsbericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken of van de documenten van de bevoegde instanties van het betrokken land met betrekking tot verwijdering of uitzetting, waarin de gepleegde inbreuk wordt omschreven.”

- 14 De ZBLD is gewijzigd bij een in het Bulgaarse publicatieblad nr. 82/2009 gepubliceerde wet die op 1 januari 2010 in werking is getreden. Bij die wet is artikel 76, lid 5, ZBLD afgeschaft en is, volgens de verwijzende rechter, bepaald dat de eerder op grond van die bepaling getroffen maatregelen drie maanden na de inwerkingtreding van de wet hun geldigheid zullen verliezen.

Hoofdinging en prejudiciële vragen

- 15 Gaydarov, een Bulgaars staatsburger, is op 2 oktober 2008 in Servië wegens illegaal vervoer van verdovende middelen tot een gevangenisstraf van negen maanden veroordeeld.
- 16 Op 6 november 2008 hebben de Bulgaarse autoriteiten langs diplomatieke weg een bericht van deze veroordeling ontvangen.
- 17 Op basis van deze informatie heeft de directeur van de politie op 13 november 2008 overeenkomstig artikel 76, lid 5, ZBLD jegens Gaydarov een maatregel van verbod om het grondgebied te verlaten en weigering van afgifte van een paspoort of van een ander vergelijkbaar document genomen.

- 18 Deze beschikking is aan de betrokkene betekend op 16 september 2009, een tijdstip waarop deze zijn gevangenisstraf in Servië had uitgezeten en naar Bulgarije was teruggekeerd.
- 19 Gaydarov is tegen deze beschikking opgekomen bij de verwijzende rechter en heeft daartoe, volgens deze laatste, aangevoerd dat hij reeds in een ander land was veroordeeld en dat de Bulgaarse wet niet op hem van toepassing was. De directeur van de politie heeft verklaard dat hij overeenkomstig artikel 76, lid 5, ZBLD heeft gehandeld.
- 20 Volgens de verwijzende rechter laat het bevoegde bestuurlijke gezag zich bij de uitoefening van deze bevoegdheid leiden door opportuniteitsoverwegingen. De rechterlijke toetsing van deze beschikking is beperkt tot het onderzoek naar het bestaan van het bericht of van de officiële documenten die in dat artikel worden genoemd. De Varhoven administrativen sad (hoogste bestuursrechter) zou deze rechtspraak onlangs hebben bevestigd naar aanleiding van een beroep tegen een soortgelijke beschikking jegens een in Spanje veroordeelde Bulgaars staatsburger (arrest nr. 5013 van 16 april 2010).
- 21 De verwijzende rechter twijfelt aan de verenigbaarheid van de betrokken bepaling van de ZBLD met het recht van de Unie, waarin volgens de artikelen 20 VWEU en 21 VWEU, artikel 45, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en richtlijn 2004/38, het recht van burgers van de Unie – een status die Gaydarov geniet – om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven is verankerd. Hij wijst er echter op dat volgens artikel 27 van deze richtlijn de lidstaten de vrijheid van verkeer van de burgers van de Unie kunnen beperken om redenen van openbare orde of volksgezondheid. Verder merkt de verwijzende rechter op dat een verbod om het grondgebied te verlaten, zoals het in het hoofdgeding aan de orde zijnde verbod, berust op de door artikel 71 SUO aan de lidstaten opgelegde verplichting om buitengrenscontroles te verrichten ter bestrijding van het illegale vervoer en gebruik van verdovende middelen. Ten slotte vraagt deze rechter zich af of de in artikel 27 van richtlijn 2004/38 geformuleerde criteria van toepassing zijn op een Bulgaars staatsburger, daar deze richtlijn slechts in Bulgaars recht is omgezet voor zover zij betrekking heeft op de afgifte van de identiteitsbewijzen, maar niet voor zover zij ziet op de vrijheid van de Bulgaarse staatsburgers om zich naar een andere lidstaat te begeven.
- 22 In deze omstandigheden heeft de Administrativen sad Sofia-grad de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:
- „1) Moet artikel 27, leden 1 en 2, van richtlijn 2004/38 in de omstandigheden van het hoofdgeding aldus worden uitgelegd dat deze bepaling van toepassing is wanneer het een staatsburger van een lidstaat wordt verboden het grondgebied van zijn staat te verlaten omdat hij in een derde land een strafbare handeling inzake verdovende middelen heeft gesteld, voor zover tegelijkertijd sprake is van de volgende omstandigheden:
- deze bepalingen zijn in de lidstaat niet uitdrukkelijk in nationaal recht omgezet voor de eigen staatsburgers;
 - het door de nationale wetgever als rechtvaardigingsgrond genoemde rechtmatige doel van de beperking van het vrije verkeer van Bulgaarse staatsburgers is gebaseerd op verordening 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, en
 - de bestuurlijke maatregelen zijn getroffen op grond van artikel 71 [SUO] met inaanmerkingneming van de punten 5 en 20 van de considerans van verordening nr. 562/2006?
- 2) Kan in de omstandigheden van het hoofdgeding, gelet op de beperkingen van de uitoefening van het recht van vrij verkeer van de burgers van de Europese Unie en op de maatregelen die ter uitvoering van die beperkingen zijn getroffen overeenkomstig het recht van de Unie, daaronder begrepen artikel 71, leden 1, 2 en 5, [SUO] gelezen in samenhang met de punten 5 en 20 van de considerans van verordening

nr. 562/2006, een nationale regeling toestaan dat een lidstaat aan een van zijn staatsburgers wegens het stellen van een strafbare handeling inzake verdovende middelen de bestuurlijke dwangmaatregel ‚verbod om het grondgebied te verlaten’ oplegt, wanneer deze staatsburger door een rechter van een derde land wegens deze strafbare handeling is veroordeeld?

- 3) Moeten de beperkingen en voorwaarden die gelden bij de uitoefening van het recht van vrij verkeer van de burgers van de Europese Unie, en de maatregelen die ter uitvoering van die beperkingen zijn getroffen overeenkomstig het recht van de Unie, daaronder begrepen artikel 71, leden 1, 2 en 5, [SUO] gelezen in samenhang met de punten 5 en 20 van de considerans van verordening nr. 562/2006, aldus worden uitgelegd dat de veroordeling van een staatsburger van een lidstaat door een rechter van een derde land wegens een handeling inzake verdovende middelen die in die lidstaat als een zware strafbare handeling wordt aangemerkt, voldoende grond oplevert voor de vaststelling dat, om redenen van algemene en bijzondere preventie, met name voor het waarborgen van een betere bescherming van de gezondheid van derden overeenkomstig het voorzorgsbeginsel, het gedrag van de betrokken staatsburger een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt gedurende een in de wet bepaalde periode die geen verband houdt met de duur van de opgelegde straf, maar wel binnen de duur van de proeftijd blijft?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

- 23 Met deze vragen, die samen dienen te worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het recht van de Unie in de weg staat aan een bestuurlijke beschikking waarbij een lidstaat een van zijn staatsburgers verbiedt zijn grondgebied te verlaten op grond dat de betrokkene door een rechter van een derde land strafrechtelijk is veroordeeld wegens illegale handel in verdovende middelen.
- 24 Allereerst dient erop te worden gewezen dat Gaydarov als Bulgaars staatsburger krachtens artikel 20 VWEU de status van burger van de Unie heeft en zich dus ook jegens zijn lidstaat van herkomst kan beroepen op de aan die status verbonden rechten, met name op het door artikel 21 VWEU verleende recht om vrij te reizen en te verblijven op het grondgebied van de lidstaten (zie met name arresten van 10 juli 2008, Jipa, C-33/07, Jurispr. blz. I-5157, punt 17, en 5 mei 2011, McCarthy, C-434/09, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 48).
- 25 In de tweede plaats dient te worden gepreciseerd dat het recht van vrij verkeer voor de burgers van de Europese Unie zowel het recht omvat om in een andere lidstaat dan hun lidstaat van herkomst binnen te komen als het recht om deze laatste lidstaat te verlaten. Zoals het Hof reeds eerder heeft benadrukt, zouden de door het Verdrag gegarandeerde fundamentele vrijheden hun inhoud verliezen indien de lidstaat van herkomst zijn eigen staatsburgers zonder geldige rechtvaardigingsgrond zou kunnen verbieden zijn grondgebied te verlaten om zich naar het grondgebied van een andere lidstaat te begeven (zie arrest Jipa, reeds aangehaald, punt 18).
- 26 In artikel 4, lid 1, van richtlijn 2004/38 wordt overigens uitdrukkelijk bepaald dat iedere burger van de Unie die is voorzien van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort, het recht heeft het grondgebied van een lidstaat te verlaten om zich naar een andere lidstaat te begeven.
- 27 Een situatie als die van Gaydarov, zoals die in de punten 15 tot en met 18 van het onderhavige arrest is beschreven, valt dus onder het recht van de burgers van de Unie om vrij te reizen en te verblijven in de lidstaten en bijgevolg binnen de werkingssfeer van richtlijn 2004/38.
- 28 In dit verband dient er met de Europese Commissie op te worden gewezen dat verordening nr. 562/2006, zoals blijkt uit punt 5 van de considerans en artikel 3, sub a, ervan, niet tot voorwerp heeft en ook niet tot gevolg mag hebben dat de in het VWEU bepaalde vrijheid van verkeer van de burgers van de Unie wordt beperkt. Artikel 7, lid 6, van deze verordening

bepaalt bovendien dat de controle van personen die het in het recht van de Unie verankerde recht van vrij verkeer genieten, overeenkomstig richtlijn 2004/38 wordt uitgevoerd.

- 29 In de derde plaats dient eraan te worden herinnerd dat het recht van vrij verkeer van de burgers van de Unie niet onvoorwaardelijk is, maar kan worden onderworpen aan de beperkingen en voorwaarden waarin het Verdrag en de ter uitvoering daarvan vastgestelde bepalingen voorzien (zie met name arrest Jipa, reeds aangehaald, punt 21 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 30 Wat het hoofdgeding betreft, vloeien deze beperkingen en voorwaarden inzonderheid voort uit artikel 27, lid 1, van richtlijn 2004/38. Volgens deze bepaling mogen de lidstaten de vrijheid van verkeer van de burgers van de Unie of hun familieleden echter slechts beperken om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.
- 31 Volgens de verwijzende rechter is de nationale wet waarbij de richtlijn in Bulgaars recht is omgezet, niet van toepassing is op de staatsburgers van de Republiek Bulgarije. Een dergelijke omstandigheid belet de nationale rechter echter niet, ervoor te zorgen dat de bepalingen van het recht van de Unie hun volle werking ontplooiën, indien nodig, door een met het recht van de Unie, inzonderheid met artikel 27 van richtlijn 2004/38, strijdige bepaling van nationaal recht buiten toepassing te laten (zie in die zin met name arrest van 5 oktober 2010, Elchinov, C-173/09, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak), waarbij dient te worden gepreciseerd dat de bepalingen van dat artikel, die onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn, door een particulier kunnen worden ingeroepen tegen de lidstaat waarvan hij een staatsburger is (zie naar analogie arrest van 4 december 1974, Van Duyn, 41/74, Jurispr. blz. 1337, punten 9-15).
- 32 Ten slotte volgt uit vaste rechtspraak dat de lidstaten weliswaar in wezen vrij blijven om de eisen van de openbare orde en de openbare veiligheid af te stemmen op hun nationale behoeften, die per lidstaat en per tijdsgewricht kunnen verschillen, maar dat die eisen in de context van de Unie, met name omdat zij een afwijking van het fundamentele beginsel van vrij verkeer van personen rechtvaardigen, restrictief moeten worden opgevat, zodat de inhoud ervan niet eenzijdig door de onderscheiden lidstaten kan worden bepaald zonder controle door de instellingen van de Unie (zie met name arrest Jipa, reeds aangehaald, punt 23).
- 33 Het Hof heeft daarbij gepreciseerd dat het begrip openbare orde hoe dan ook, naast de verstoring van de maatschappelijke orde die bij elke wetsovertreding plaatsvindt, veronderstelt dat er sprake is van een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast (zie met name arrest Jipa, reeds aangehaald, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 34 De afwijkingen van het vrije verkeer van personen die door een lidstaat kunnen worden ingeroepen, impliceren in dit verband met name, zoals door artikel 27, lid 2, van richtlijn 2004/38 in herinnering wordt gebracht, dat om redenen van openbare orde of openbare veiligheid genomen maatregelen slechts gerechtvaardigd zijn indien zij uitsluitend zijn gebaseerd op het gedrag van de betrokkene, en dat motiveringen die losstaan van het individuele geval of die verband houden met algemene preventieve redenen niet mogen worden aangevoerd (arrest Jipa, reeds aangehaald, punt 24). Volgens diezelfde bepaling vormen strafrechtelijke veroordelingen als zodanig geen reden voor maatregelen die de uitoefening van het recht van vrij verkeer automatisch beperken.
- 35 In dit verband legt artikel 71 SUO de lidstaten weliswaar de verplichting op de illegale handel in verdovende middelen te bestrijden, maar deze overeenkomst heeft tot voorwerp noch tot gevolg dat wordt afgeweken van de in het Verdrag en in richtlijn 2004/38 vervatte regels inzake het vrije verkeer van de burgers van de Unie. In artikel 134 SUO wordt overigens gepreciseerd dat de bepalingen van die overeenkomst slechts van toepassing zijn voor zover zij verenigbaar zijn met het recht van de Unie. Deze regel is overgenomen in het Schengenprotocol, dat in de derde alinea van de aanhef ervan bevestigt dat de bepalingen van het Schengenacquis slechts van toepassing zijn indien en voor zover zij verenigbaar zijn met het recht van de Unie (arrest van 31 januari 2006, Commissie/Spanje, C-503/03, Jurispr. blz. I-1097, punt 34).

- 36 In het onderhavige geval staat vast dat de situatie die aanleiding heeft gegeven tot het hoofdgeding, zoals die door de verwijzende rechter is uiteengezet, niet voldoet aan de eisen van artikel 27, lid 2, van richtlijn 2004/38.
- 37 Uit de door de verwijzende rechter aan het Hof toegestuurde stukken blijkt met name dat de jegens verzoeker in het hoofdgeding gegeven litigieuze beschikking uitsluitend is gebaseerd op de strafrechtelijke veroordeling van laatstgenoemde in Servië zonder enige specifieke beoordeling van het gedrag van de betrokkene.
- 38 Om de derde vraag van de verwijzende rechter volledig te beantwoorden dient, wat dit laatste punt betreft, te worden gepreciseerd dat, zoals blijkt uit wat hierboven is gezegd, de strafrechtelijke veroordeling van de betrokkene als zodanig geen voldoende grond is om automatisch aan te nemen dat de betrokkene een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt, de enige overweging die een beperking van de hem door het recht van de Unie verleende rechten kan rechtvaardigen.
- 39 Het staat echter aan de verwijzende rechter de daartoe noodzakelijke vaststellingen te doen op basis van de elementen, feitelijk en rechtens, die in het hoofdgeding ten grondslag lagen aan de beschikking van de directeur van de politie.
- 40 In het kader van die beoordeling zal de verwijzende rechter tevens moeten uitmaken of die beperking van het recht om het grondgebied te verlaten geschikt is om het ermee beoogde doel te verwezenlijken en niet verder gaat dan noodzakelijk is voor het bereiken van dat doel. Uit artikel 27, lid 2, van richtlijn 2004/38 en uit vaste rechtspraak van het Hof blijkt immers dat een maatregel waarbij het recht van vrij verkeer wordt beperkt, slechts gerechtvaardigd kan zijn indien daarbij het evenredigheidsbeginsel in acht is genomen (zie in die zin met name arrest Jipa, reeds aangehaald, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 41 Ten slotte beschikt het bestuurlijke gezag, volgens de uiteenzetting die de verwijzende rechter van het destijds toepasselijke nationale recht en met name van de rechtspraak heeft gegeven, over een discretionaire bevoegdheid om dergelijke maatregelen te treffen zonder dat de rechter de daarbij gemaakte keuze kan toetsen. In dit verband dient echter te worden gepreciseerd dat degene die het voorwerp van een dergelijke maatregel is, over een effectief beroep bij de rechter dient te beschikken (zie met name arresten van 15 mei 1986, Johnston, 222/84, Jurispr. blz. 1651, punten 18 en 19; 15 oktober 1987, Heylens e.a., 222/86, Jurispr. blz. 4097, punt 14, en 25 juli 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Raad, C-50/00 P, Jurispr. blz. I-6677, punt 39). Dit beroep moet het mogelijk maken na te gaan of de betrokken beschikking rechtens en feitelijk rechtmatig is naar het recht van de Unie (zie in die zin arrest van 28 juli 2011, Samba Diouf, C-69/10, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 57). Opdat dit beroep bij de rechter efficiënt zou zijn, is het van belang dat de betrokkene kennis kan nemen van de redenen van de hem betreffende beschikking, hetzij door lezing van de beschikking zelf, hetzij doordat de redenen hem op zijn verzoek zijn meegedeeld, onverminderd het recht van de bevoegde rechter om te eisen dat het betrokken gezag hem die redenen meedeelt (zie in die zin met name arrest Heylens, reeds aangehaald, punt 15, en arrest van 17 maart 2011, Peñarroja Fa, C-372/09 en C-373/09, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 63).
- 42 Mitsdien moet op de vragen worden geantwoord dat artikel 21 VWEU en artikel 27 van richtlijn 2004/38 niet in de weg staan aan een nationale regeling die het mogelijk maakt, het recht van een staatsburger van een lidstaat om zich naar het grondgebied van een andere lidstaat te begeven, te beperken, met name op grond dat deze staatsburger in een andere staat strafrechtelijk is veroordeeld wegens illegale handel in verdovende middelen, mits in de eerste plaats het gedrag van die staatsburger een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt, in de tweede plaats de voorgenomen beperkende maatregel geschikt is om het ermee beoogde doel te verwezenlijken en niet verder gaat dan nodig is voor het bereiken van dat doel, en in de derde plaats die maatregel het voorwerp kan zijn van een effectieve rechterlijke toetsing waarin kan worden nagegaan of die maatregel rechtens en feitelijk rechtmatig is naar het recht van de Unie.

Kosten

- 43 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 (Vierde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 21 VWEU en artikel 27 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 staan niet in de weg aan een nationale regeling die het mogelijk maakt, het recht van een staatsburger van een lidstaat om zich naar het grondgebied van een andere lidstaat te begeven, te beperken, met name op grond dat deze staatsburger in een andere staat strafrechtelijk is veroordeeld wegens illegale handel in verdovende middelen, mits in de eerste plaats het gedrag van die staatsburger een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt, in de tweede plaats de voorgenomen beperkende maatregel geschikt is om het ermee beoogde doel te verwezenlijken en niet verder gaat dan nodig is voor het bereiken van dat doel, en in de derde plaats die maatregel het voorwerp kan zijn van een effectieve rechterlijke toetsing waarin kan worden nagegaan of die maatregel rechtens en feitelijk rechtmatig is naar het recht van de Unie.

ondertekeningen

* Procestaal: Bulgaars.