



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

16 oktober 2012*

„Niet-nakoming — Artikel 259 VWEU — Burgerschap van de Unie — Artikel 21 VWEU — Richtlijn 2004/38/EG — Recht van vrij verkeer op grondgebied van lidstaten — President van Hongarije — Verbod om grondgebied van Slowaakse Republiek te betreden — Diplomatieke betrekkingen tussen lidstaten”

In zaak C-364/10,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 259 VWEU, ingesteld op 8 juli 2010,

Hongarije, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér en E. Orgován als gemachtigden,

verzoeker,

tegen

Slowaakse Republiek, vertegenwoordigd door B. Ricziová als gemachtigde,

verweerster,

ondersteund door

Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Tokár, D. Maidani en S. Boelaert als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniente,

wijst HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, K. Lenaerts, vicepresident, A. Tizzano (rapporteur), M. Ilešič, J. Malenovský, kamerpresidenten, A. Borg Barthet, U. Löhmus, J.-C. Bonichot, C. Toader, J.-J. Kasel en M. Safjan, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: R. Şereş, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 1 februari 2012,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 6 maart 2012,

het navolgende

* Procestaal: Slowaaks.

Arrest

1 Hongarije verzoekt het Hof:

- vast te stellen dat de Slowaakse Republiek de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens 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) en artikel 21, lid 1, VWEU, toen zij op 21 augustus 2009 de president van Hongarije, László Sólyom, de toegang tot haar grondgebied ontzegde met een beroep op deze richtlijn, doch in strijd met de bepalingen ervan;
- vast te stellen dat het standpunt dat de Slowaakse Republiek bij de instelling van het onderhavige beroep nog steeds huldigde, dat een vertegenwoordiger van Hongarije, zoals de president van die Staat, de toegang tot het Slowaakse grondgebied ontzeggen, in overeenstemming is met richtlijn 2004/38, waardoor de kans blijft bestaan dat deze onrechtmatige handelwijze wordt herhaald, in strijd is met het Unierecht, en meer in het bijzonder met artikel 3, lid 2, VEU en artikel 21, lid 1, VWEU;
- vast te stellen dat de Slowaakse Republiek misbruik heeft gemaakt van het Unierecht toen haar autoriteiten op 21 augustus 2009 president Sólyom de toegang tot het Slowaakse grondgebied ontzegden, en
- gesteld dat een specifieke bepaling van internationaal recht de personele werkingssfeer van richtlijn 2004/38 kan beperken, de draagwijdte en de werking van dergelijke beperkingen aan te geven.

Toepasselijke bepalingen

2 Artikel 5 van richtlijn 2004/38 bepaalt in lid 1:

„1. Onverminderd het bepaalde met betrekking tot reisdocumenten bij nationale grenscontroles, laten de lidstaten de burger van de Unie die voorzien is van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort, alsmede familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die voorzien zijn van een geldig paspoort, hun grondgebied binnenkomen.

Aan burgers van de Unie kan geen inreisvisumplicht of soortgelijke formaliteit worden opgelegd.”

3 Hoofdstuk VI van die richtlijn heeft als opschrift „Beperkingen van het inreisrecht en het verblijfsrecht om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid”. Artikel 27 daarvan, leden 1 en 2, luidt als volgt:

„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.”

4 Ten slotte bepaalt artikel 30 van die richtlijn:

„1. Elk uit hoofde van artikel 27, lid 1, genomen besluit moet de betrokkene op zodanige wijze schriftelijk ter kennis worden gebracht dat deze in staat is de inhoud en de gevolgen ervan te begrijpen.

2. Redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid die ten grondslag liggen aan een besluit worden de betrokkene nauwkeurig en volledig ter kennis gebracht, tenzij redenen van staatsveiligheid zich daartegen verzetten.

3. De kennisgeving vermeldt bij welke gerechtelijke of administratieve instantie [...] de betrokkene beroep kan instellen, alsmede de termijn daarvoor en, in voorkomend geval, de termijn waarbinnen hij het grondgebied van de lidstaat moet verlaten. Behalve in naar behoren aangetoonde dringende gevallen mag deze termijn niet korter zijn dan een maand na de datum van kennisgeving.”

Aan het geding ten grondslag liggende feiten, precontentieuze procedure en procesverloop voor het Hof

- 5 Op uitnodiging van een vereniging in Slowakije diende president Sólyom van Hongarije zich op 21 augustus 2009 te begeven naar de Slowaakse stad Komárno om er deel te nemen aan de onthullingsceremonie van een standbeeld van Sint-Stefanus.
- 6 Uit het aan het Hof overgelegde dossier blijkt enerzijds dat 20 augustus in Hongarije een nationale feestdag is ter nagedachtenis van Sint-Stefanus, stichter en eerste koning van de Hongaarse Staat. Anderzijds is 21 augustus in Slowakije een gevoelig liggende datum, daar op 21 augustus 1968 de troepen van vijf landen van het Warschaupact, waaronder de Hongaarse troepen, de Socialistische Republiek Tsjechoslowakije hebben bezet.
- 7 Na een aantal diplomatieke contacten tussen de ambassades van de twee lidstaten betreffende het geplande bezoek van de Hongaarse president heeft het Slowaakse ministerie van Buitenlandse Zaken uiteindelijk op 21 augustus 2009 bij nota-verbaal aan de ambassadeur van Hongarije in de Slowaakse Republiek meegedeeld dat bedoeld ministerie de Hongaarse president de toegang tot het Slowaakse grondgebied ontzegde. Ter rechtvaardiging van dat verbod verwees die nota naar richtlijn 2004/38 en naar de nationaalrechtelijke voorschriften betreffende het verblijf van vreemdelingen en de politie.
- 8 President Sólyom werd in kennis gesteld van de inhoud van die nota terwijl hij onderweg was naar de Slowaakse Republiek. Aan de grens nam hij de nota in ontvangst en zag hij ervan af het grondgebied van die lidstaat te betreden.
- 9 Bij nota van 24 augustus 2009 hebben de Hongaarse autoriteiten meer in het bijzonder betwist dat richtlijn 2004/38 een geldige rechtsgrondslag kon vormen voor de weigering van de Slowaakse Republiek om de Hongaarse president toegang tot haar grondgebied te verlenen. Voorts hebben zij vastgesteld dat dit weigeringsbesluit ontoereikend was gemotiveerd. Om die redenen maakte de vaststelling van die maatregel door de Slowaakse Republiek inbreuk op het Unierecht.
- 10 Tijdens een ontmoeting op 10 september 2009 te Szécsény (Hongarije) hebben de Hongaarse en de Slowaakse eerste minister een gezamenlijke verklaring afgelegd waarin zij bij hun respectieve standpunten betreffende de juridische aspecten van het litigieuze besluit bleven, maar tegelijkertijd de

omstandigheden van de verplaatsing van president Sólyom betreurden. Bij dezelfde gelegenheid werd een „vademecum” aangenomen om voor de toekomst bepaalde praktische regelingen voor officiële en niet-officiële bezoeken in de beide betrokken staten te verduidelijken.

- 11 Bij nota van 17 september 2009 hebben de Slowaakse autoriteiten op de nota van 24 augustus 2009 geantwoord dat, gelet op de omstandigheden van het incident, de toepassing van richtlijn 2004/38 de „laatste mogelijkheid” was om de president van Hongarije te verhinderen het grondgebied van de Slowaakse Republiek te betreden, en dat zij niet in strijd met het Unierecht hadden gehandeld.
- 12 Inmiddels had de Hongaarse minister van Buitenlandse Zaken op 3 september 2009 een brief gestuurd aan de vicevoorzitter van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, waarin hij de Commissie vroeg of er volgens haar sprake was van schending van het Unierecht door de Slowaakse Republiek.
- 13 In zijn antwoord van 10 september 2009 heeft de vicevoorzitter van de Commissie erkend dat volgens richtlijn 2004/38 elke beperking van het recht van vrij verkeer in overeenstemming moet zijn met het evenredigheidsbeginsel, krachtens artikel 27, lid 2, van deze richtlijn gebaseerd moet zijn op het gedrag van de betrokkene, en aan de betrokkene ter kennis moet worden gebracht volgens de formaliteiten bedoeld in artikel 30, en met een nauwkeurige en volledige toelichting van de redenen. Hij heeft tevens gesteld dat het in de eerste plaats aan de nationale rechterlijke instanties staat de toepassing van de voorschriften van die richtlijn te doen naleven. Hij wees erop dat alles in het werk diende te worden gesteld om een herhaling van dergelijke situaties te voorkomen en sprak zijn vertrouwen uit in het feit dat een constructieve bilaterale dialoog tussen de twee lidstaten het geschil zou kunnen oplossen.
- 14 Op 12 oktober 2009 heeft de Hongaarse minister van Buitenlandse Zaken namens de Hongaarse regering bij de voorzitter van de Commissie een klacht ingediend, waarbij hij de Commissie verzocht te onderzoeken of krachtens artikel 258 VWEU een niet-nakomingsprocedure tegen de Slowaakse Republiek kon worden ingeleid wegens schending van artikel 21 VWEU en van richtlijn 2004/38.
- 15 Bij brief van 11 december 2009 heeft de Commissie verklaard dat de „burgers van de Unie op grond van artikel [21 VWEU] en richtlijn 2004/38 het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten hebben”. Zij heeft evenwel gepreciseerd dat „de lidstaten zich op grond van het internationale recht het recht voorbehouden om de toegang van een buitenlands staatshoofd tot hun grondgebied te controleren, ongeacht of dit staatshoofd een burger van de Unie is”.
- 16 Volgens de Commissie organiseren de lidstaten van de Europese Unie de officiële bezoeken nog steeds via bilaterale politieke kanalen, zodat het Unierecht daarop geen toepassing vindt. Een staatshoofd kan krachtens artikel 21 VWEU en richtlijn 2004/38 uiteraard beslissen om als particulier een andere lidstaat te bezoeken, maar uit de documenten die zijn gehecht aan de klacht van de Hongaarse minister van Buitenlandse Zaken blijkt dat Hongarije en de Slowaakse Republiek het oneens zijn over de aard van het voorgenomen bezoek.
- 17 De Commissie heeft dan ook gesteld dat zij niet kon concluderen dat de Slowaakse Republiek de Unierechtelijke bepalingen betreffende het vrije verkeer van de burgers van de Unie niet was nagekomen, ook al had die lidstaat in zijn nota-verbaal van 21 augustus 2009 ten onrechte een beroep gedaan op richtlijn 2004/38 en de nationaalrechtelijke uitvoeringsmaatregelen ervan.
- 18 Op 30 maart 2010 heeft Hongarije zich krachtens artikel 259 VWEU tot de Commissie gewend. Op 30 april 2010 heeft de Slowaakse Republiek haar opmerkingen ingediend. Ten slotte hebben de twee lidstaten op 12 mei 2010 hun standpunt mondeling toegelicht tijdens een door de Commissie georganiseerde hoorzitting.

- 19 In haar met redenen omkleed advies van 24 juni 2010 was de Commissie van mening dat artikel 21, lid 1, VWEU en richtlijn 2004/38 niet van toepassing waren op bezoeken van een staatshoofd van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat en dat er in die omstandigheden geen sprake was van de gestelde niet-nakoming.
- 20 Op 8 juli 2010 heeft Hongarije het onderhavige beroep ingesteld. De Slowaakse Republiek concludeert tot verwerping van het beroep en verwijzing van Hongarije in de kosten.
- 21 Bij beschikking van de president van het Hof van 28 januari 2011 is de Commissie toegelaten tot interventie aan de zijde van de Slowaakse Republiek.

Het beroep

Bevoegdheid van het Hof

Argumenten van partijen

- 22 De Slowaakse Republiek voert aan dat het Hof onbevoegd is om kennis te nemen van het onderhavige geding, aangezien het recht van de Unie niet van toepassing is op een situatie als die welke in casu aan de orde is.
- 23 Hongarije, uitsluitend op dit punt ondersteund door de Commissie, is daarentegen van mening dat aangezien de lidstaten zich er krachtens artikel 344 VWEU toe hebben verbonden, een geschil betreffende de uitlegging of de toepassing van de Verdagen niet op een andere wijze te doen beslechten dan in de Verdragen is voorgeschreven, alleen het Hof van Justitie van de Europese Unie bevoegd is om kennis te nemen van een geschil tussen twee lidstaten betreffende de uitlegging van het Unierecht. In het bijzonder kan een lidstaat die van mening is dat een andere lidstaat inbreuk heeft gemaakt op het Unierecht de Commissie verzoeken krachtens artikel 258 VWEU een beroep wegens niet-nakoming in te stellen dan wel rechtstreeks bij het Hof een dergelijk beroep instellen op grond van artikel 259 VWEU.

Beoordeling door het Hof

- 24 Om uitspraak te doen over de door de Slowaakse Republiek opgeworpen exceptie van onbevoegdheid kan worden volstaan met vast te stellen dat het Hof zich in het kader van het onderhavige beroep dient te buigen over de draagwijdte van het Unierecht en met name van artikel 21 VWEU alsook van richtlijn 2004/38, om te beoordelen of de Slowaakse Republiek de krachtens dat recht op haar rustende verplichtingen inderdaad niet is nagekomen.
- 25 De vraag of het Unierecht in casu toepassing vindt, valt volledig binnen de bevoegdheden van het Hof, in het bijzonder uit hoofde van artikel 259 VWEU, om te beoordelen of er al dan niet sprake is van een niet-nakoming van dat recht.
- 26 Bijgevolg is het Hof bevoegd om uitspraak te doen op het beroep ingesteld door Hongarije en dient de door de Slowaakse Republiek opgeworpen exceptie van onbevoegdheid te worden afgewezen.

Eerste grief

Argumenten van partijen

- 27 Met zijn eerste grief betoogt Hongarije dat de Slowaakse Republiek inbreuk heeft gemaakt op artikel 21, lid 1, VWEU en richtlijn 2004/38 toen zij de Hongaarse president verbood haar grondgebied te betreden.
- 28 Ten betoge dat het Unierecht in casu toepassing vindt, voert de Hongaarse regering met name aan dat richtlijn 2004/38 van toepassing is op elke burger van de Unie, met inbegrip van staatshoofden, en op alle soorten bezoeken, dus zowel op officiële bezoeken als op privébezoeken.
- 29 Zij voegt daaraan toe dat het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie, indien zij de uitoefening van het recht van vrij verkeer afhankelijk hadden willen stellen van regels van internationaal recht, dit zouden hebben gedaan, zoals zij dit bijvoorbeeld hebben gedaan in artikel 3, lid 2, sub f, van richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (PB 2004, L 16, blz. 44). Overigens bestaan er geen dergelijke internationale rechtsvoorschriften. Gelet op de rechtspraak van het Hof, dat de Uniewetgever het internationale recht in acht dient te nemen indien dergelijke voorschriften bestaan, zou richtlijn 2004/38 daarmee immers rekening hebben gehouden. Gesteld al dat dergelijke voorschriften zouden bestaan, is Hongarije van mening dat de toepassing ervan hoe dan ook niet mag afdoen aan de doeltreffendheid van een regeling van de Unie, zoals richtlijn 2004/38, door een uitzondering op de personele werkingssfeer ervan in te voeren.
- 30 Hongarije betoogt vervolgens dat de omvang van het recht van iedere burger van de Unie om zich binnen de Europese Unie vrij te verplaatsen niet restrictief mag worden uitgelegd, en dat met betrekking tot dit recht dus enkel de beperkingen gelden die bij wijze van uitzondering zijn vastgesteld in richtlijn 2004/38. De toepassing van die beperkingen is evenwel slechts mogelijk wanneer is voldaan aan de materiële en procedurele voorwaarden van die richtlijn.
- 31 Wat de materiële voorwaarden betreft, kunnen de lidstaten volgens Hongarije op basis van artikel 27, lid 2, van richtlijn 2004/38 beperkende maatregelen nemen om redenen van openbare orde of openbare veiligheid mits deze uitsluitend zijn gebaseerd op het gedrag van de betrokkene en in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel. Die beperkingen mogen bovendien slechts worden toegepast indien het gedrag van de betrokkene een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt. Wat de procedurele voorwaarden betreft, preciseert artikel 30 van die richtlijn welke garanties de Unieburger toekomen wiens recht van vrij verkeer wordt beperkt en die met name de kennisgeving van de redenen voor de beperkende maatregel en van de te zijner beschikking staande beroepsmogelijkheden betreffen.
- 32 Volgens Hongarije is de verwerende partij met het aan de Hongaarse president opgelegde verbod van toegang tot het Slowaakse grondgebied voorbijgegaan aan zowel de materiële als de procedurele voorwaarden van richtlijn 2004/38. Enerzijds vormde M. Sólyom immers geen bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving en is een inreisverbod in ieder geval een onevenredige maatregel. Anderzijds werden de redenen voor het besluit M. Sólyom niet ter kennis gebracht, en evenmin werd hem meegedeeld hoe hij beroep kon instellen.
- 33 De Slowaakse Republiek, daarin ondersteund door de Commissie, preciseert om te beginnen dat het geplande bezoek van de Hongaarse president geen privébezoek van een burger van de Unie was maar een bezoek van een staatshoofd op het grondgebied van een andere lidstaat. De vraag is dus, of het Unierecht en in het bijzonder artikel 21 VWEU en richtlijn 2004/38 van toepassing zijn op staatshoofden van de lidstaten.

- 34 In dat verband is de Slowaakse Republiek van mening dat, gelet op de functie van staatshoofden, hun verplaatsingen binnen de Unie vallen binnen de sfeer van de diplomatieke betrekkingen tussen de lidstaten, zoals die worden geregeld door het internationale gewoonterecht en door internationale verdragen. Op grond van het uit de artikelen 3 VEU, 4, lid 1, VEU en 5 VEU voortvloeiende beginsel van toewijzing van bevoegdheden vallen de bilaterale diplomatieke betrekkingen tussen de lidstaten immers niet binnen de werkingssfeer van het Unierecht. Dat wordt om te beginnen bevestigd door het arrest van 22 maart 2007, Commissie/België (C-437/04, Jurispr. blz. I-2513), volgens hetwelk de lidstaten zelfs na de toetreding tot de Unie het recht behouden om hun diplomatieke betrekkingen te regelen. Bovendien wordt de Unie door geen enkele verdragsbepaling uitdrukkelijk bevoegd verklaard om de diplomatieke betrekkingen tussen de lidstaten te regelen.
- 35 Voorts mag een staatshoofd, als drager van de soevereiniteit van de staat die hij vertegenwoordigt, zich slechts op het grondgebied van een andere soevereine staat begeven wanneer deze laatste daarvan op de hoogte is en daarin toestemt. In dit verband brengt de Slowaakse Republiek in herinnering dat artikel 4, lid 2, VEU, bepaalt dat „[d]e Unie [...] de gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen [eerbiedigt], alsmede hun nationale identiteit”, en dat het beginsel van vrij verkeer nooit mag leiden tot een wijziging van de werkingssfeer van het VEU of van de bepalingen van afgeleid recht.
- 36 Wat de door Hongarije aangevoerde argumenten inzake de toepasselijkheid van het Unierecht op het onderhavige geval betreft, antwoordt de Slowaakse Republiek in de eerste plaats dat het feit dat richtlijn 2004/38 niet voorziet in een uitzondering voor het verkeer van staatshoofden niet betekent dat deze richtlijn op hen van toepassing is, aangezien de toepassing van het Unierecht op staatshoofden door de Verdragen zelf wordt uitgesloten. In de tweede plaats betwist de Slowaakse Republiek, zoals ook de Commissie, de vergelijking tussen richtlijn 2004/38 en richtlijn 2003/109, aangezien die twee richtlijnen verschillende doelstellingen hebben, waarbij de tweede de betere integratie van legale immigranten beoogt. In de derde plaats roepen de arresten van 24 november 1992, Poulsen en Diva Navigation (C-286/90, Jurispr. blz. I-6019), en van 16 juni 1998, Racke (C-162/96, Jurispr. blz. I-3655), voor de Uniewetgever geen verplichting in het leven om voor elke rechtshandeling van afgeleid recht de materiële en personele werkingssfeer van de Verdragen in de context van het internationale recht te vermelden. In de vierde plaats ten slotte zijn de arresten van 6 april 1995, RTE en ITP/Commissie (C-241/91 P en C-242/91 P, Jurispr. blz. I-743), en 22 oktober 2009, Bogiatzi (C-301/08, Jurispr. blz. I-10185), slechts relevant wanneer de bevoegdheid van de Unie niet wordt betwist, hetgeen in casu juist wel het geval is.
- 37 Zou worden aanvaard dat het Unierecht in omstandigheden als de onderhavige toepassing vindt, dan zou overigens het staatshoofd van een lidstaat in een andere lidstaat op grond van het Unierecht voorrechten genieten, maar tegelijkertijd ook door de in het internationale recht vastgestelde immuniteiten worden beschermd tegen de toepassing van op basis van het Unierecht genomen besluiten van bestuursorganen van die staat. Als gevolg hiervan zou een lidstaat een dergelijke persoon de toegang tot zijn grondgebied niet kunnen ontzeggen en hem, gelet op zijn immuniteiten, evenmin later van zijn grondgebied kunnen verwijderen.
- 38 Gesteld al dat het Unierecht in casu toepasselijk zou zijn, stelt de Slowaakse Republiek dat zij dit recht en met name richtlijn 2004/38 hoe dan ook niet heeft toegepast. Zij neemt dienaangaande het standpunt in dat de nota-verbaal van 21 augustus 2009, waarin werd verwezen naar richtlijn 2004/38, deel uitmaakte van de diplomatieke contacten ter voorbereiding van het geplande bezoek van de Hongaarse president en dus geen „besluit” was in de zin van deze richtlijn. Die nota was overigens niet opgesteld door de grenspolitie maar door het ministerie van Buitenlandse Zaken, dus door een orgaan dat kennelijk onbevoegd was voor de vaststelling in eerste instantie van een dergelijk besluit uit hoofde van richtlijn 2004/38 en van de relevante nationale regels. Voormelde nota was bovendien helemaal niet gericht aan M. Sólyom, maar werd langs diplomatieke weg aan Hongarije meegedeeld.

39 De Slowaakse Republiek betoogt tevens dat de ongelukkige formulering van die nota en de vermelding van richtlijn 2004/38 niet betekenen dat deze richtlijn in de onderhavige zaak materieel van toepassing is.

Beoordeling door het Hof

- 40 Om uitspraak te doen op de eerste grief van het beroep moet om te beginnen nogmaals worden bevestigd dat de hoedanigheid van burger van de Unie de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten moet zijn (zie met name arresten van 20 september 2001, *Grzelczyk*, C-184/99, Jurispr. blz. I-6193, punt 31; 2 maart 2010, *Rottmann*, C-135/08, Jurispr. blz. I-1449, punt 43, en 15 november 2011, *Dereci e.a.*, C-256/11, Jurispr. blz. I-11315, punt 62).
- 41 Daartoe verleent artikel 20 VWEU aan eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit de hoedanigheid van burger van de Unie (zie met name arresten van 11 juli 2002, *D’Hoop*, C-224/98, Jurispr. blz. I-6191, punt 27; 2 oktober 2003, *Garcia Avello*, C-148/02, Jurispr. blz. I-11613, punt 21, en 8 maart 2011, *Ruiz Zambrano*, C-34/09, Jurispr. blz. I-1177, punt 40).
- 42 Hieruit volgt dat M. Sólyom, die de Hongaarse nationaliteit bezit, onbetwistbaar deze hoedanigheid heeft.
- 43 Het is juist dat overeenkomstig artikel 21 VWEU het burgerschap van de Unie aan iedere burger van de Unie, binnen de beperkingen van de Verdragen en de maatregelen tot uitvoering daarvan, een fundamenteel en persoonlijk recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten verleent (arresten van 7 oktober 2010, *Lassal*, C-162/09, Jurispr. blz. I-9217, punt 29, en 5 mei 2011, *McCarthy*, C-434/09, Jurispr. blz. I-3375, punt 27).
- 44 Voorts zij eraan herinnerd dat het Unierecht moet worden uitgelegd met inachtneming van de relevante regels van het volkenrecht, aangezien dat recht deel uitmaakt van de rechtsorde van de Unie en de instellingen ervan bindt (zie in die zin arrest *Racke*, reeds aangehaald, punten 45 en 46, en arrest van 3 september 2008, *Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie*, C-402/05 P en C-415/05 P, Jurispr. blz. I-6351, punt 291).
- 45 In casu moet dus worden nagegaan of, zoals de Slowaakse Republiek betoogt, de omstandigheid dat M. Sólyom, naast burger van de Unie, ten tijde van de feiten ook staatshoofd was van de Hongaarse Staat, een op het volkenrecht gebaseerde beperking kan vormen voor de toepassing van het hem bij artikel 21 VWEU verleende recht van vrij verkeer.
- 46 In dat verband zij eraan herinnerd dat het staatshoofd op grond van het algemeen internationaal gewoonterecht en van de voorschriften van multilaterale verdragen in de internationale betrekkingen een bijzondere positie heeft die met name gepaard gaat met voorrechten en immuniteiten.
- 47 In het bijzonder valt in artikel 1 van het Verdrag van New York van 14 december 1973 inzake de voorkoming en bestraffing van misdrijven tegen internationaal beschermde personen, met inbegrip van diplomaten, met name te lezen dat ieder staatshoofd, wanneer hij zich in een vreemde staat bevindt, die bescherming geniet.
- 48 Bijgevolg is een staat, wanneer een staatshoofd van een andere staat op zijn grondgebied aanwezig is, verplicht de bescherming van de persoon welke die functie bekleedt te verzekeren, ongeacht de reden van zijn verblijf.

- 49 Een staatshoofd heeft dus een bijzondere positie, die voortvloeit uit het feit dat zij wordt geregeld door het volkenrecht, waardoor zijn gedragingen op internationaal vlak, zoals zijn aanwezigheid in het buitenland, door dat recht, en met name door het recht inzake de diplomatieke betrekkingen worden geregeld.
- 50 Een dergelijke specificiteit is van dien aard dat zij de persoon met die positie onderscheidt van alle andere burgers van de Unie, zodat die persoon niet onder dezelfde voorwaarden als de andere burgers toegang heeft tot het grondgebied van een andere lidstaat.
- 51 Hieruit volgt dat de omstandigheid dat een burger van de Unie de functie van staatshoofd vervult, kan rechtvaardigen dat de uitoefening van het hem bij artikel 21 VWEU verleende recht van vrij verkeer wordt beperkt op basis van het internationale recht.
- 52 Gelet op een en ander moet worden vastgesteld dat de Slowaakse Republiek in de omstandigheden van het geval noch op grond van artikel 21 VWEU, noch a fortiori op grond van richtlijn 2004/38 verplicht was de president van Hongarije de toegang tot haar grondgebied te verzekeren, zodat de eerste grief van het beroep ongegrond moet worden verklaard.

Derde grief

Argumenten van partijen

- 53 Met zijn derde grief, die als tweede moet worden behandeld, voert Hongarije aan dat de Slowaakse Republiek richtlijn 2004/38 heeft geschonden door de Hongaarse president de toegang tot haar grondgebied te ontzeggen, en dat het loutere feit dat de nota-verbaal van 21 augustus 2009 naar die richtlijn verwees, onder het begrip rechtsmisbruik valt, zoals omschreven in de rechtspraak van het Hof (zie met name arrest van 14 december 2000, Emsland-Stärke, C-110/99, Jurispr. blz. I-11569). In werkelijkheid streefde de Slowaakse Republiek met een beroep op die richtlijn politieke doelstellingen na.
- 54 Volgens Hongarije worden de fundamentele waarden van de Unie aangetast indien het Unierecht wordt gebruikt om door middel van maatregelen ter beperking van het vrije verkeer van burgers politieke vijandigheid uit te drukken. Evenmin kan een beroep worden gedaan op de in richtlijn 2004/38 vermelde openbare orde of openbare veiligheid om politieke doeleinden na te streven. Hongarije voegt hieraan toe dat indien een dergelijke handelwijze zou worden geacht verenigbaar te zijn met het Unierecht, niets eraan in de weg zou staan dat andere lidstaten in de toekomst hun bilaterale geschillen zouden „regelen” met een beroep op het Unierecht, hetgeen in strijd is met de doelstellingen van dat recht.
- 55 De Slowaakse Republiek antwoordt dat er geen sprake was van misbruik van het Unierecht aangezien dat recht in casu niet van toepassing is, en dat aan de in de rechtspraak gestelde voorwaarden voor de vaststelling van een dergelijk rechtsmisbruik hoe dan ook in casu niet is voldaan.

Beoordeling door het Hof

- 56 Er zij aan herinnerd dat de Slowaakse Republiek in haar nota-verbaal van 21 augustus 2009 ten onrechte heeft verwezen naar richtlijn 2004/38, hetgeen deze lidstaat overigens heeft erkend.
- 57 Die omstandigheid volstaat evenwel niet als bewijs van rechtsmisbruik door de Slowaakse Republiek.

- 58 Het Hof heeft immers reeds voor recht verklaard dat om te kunnen bewijzen dat het om een misbruik gaat, enerzijds een geheel van objectieve omstandigheden vereist is waaruit blijkt dat in weerwil van de formele naleving van de door de Unieregeling opgelegde voorwaarden, het door deze regeling beoogde doel niet werd bereikt, en anderzijds een subjectief element, namelijk de bedoeling om een door de Unieregeling toegekend voordeel te verkrijgen door kunstmatig de voorwaarden te creëren waaronder het recht op dat voordeel ontstaat (arrest Emsland-Stärke, reeds aangehaald, punten 52 en 53, en arrest van 21 juli 2005, Eichsfelder Schlachtbetrieb, C-515/03, Jurispr. blz. I-7355, punt 39).
- 59 In casu zijn de voorwaarden voor de toepassing van richtlijn 2004/38 evenwel niet formeel nageleefd. Aangezien de enige handeling waarin werd verwezen naar die richtlijn de nota-verbaal van 21 augustus 2009 van het Slowaakse ministerie van Buitenlandse Zaken aan de ambassadeur van Hongarije in de Slowaakse Republiek is, is door de bevoegde nationale overheidsinstanties immers geen besluit in de zin van artikel 27 van deze richtlijn vastgesteld en is a fortiori geen dergelijk besluit overeenkomstig artikel 30 van die richtlijn ter kennis van M. Sólyom gebracht.
- 60 Voorts blijkt om diezelfde redenen duidelijk uit het dossier dat de Slowaakse Republiek niet kunstmatig de voorwaarden heeft gecreëerd waaronder richtlijn 2004/38 toepassing vindt. Het loutere beroep dat in de hierboven bedoelde nota-verbaal op deze richtlijn is gedaan, kan immers kennelijk niet resulteren in de toepasselijkheid van deze richtlijn op een feitelijke situatie waarop zij niet van toepassing is.
- 61 In die omstandigheden moet ook de derde grief ongegrond worden verklaard.

Tweede en vierde grief

- 62 De tweede en de vierde grief dienen samen te worden onderzocht.

Argumenten van partijen

- 63 Met zijn tweede grief betoogt Hongarije dat het gevaar bestaat dat de Slowaakse Republiek opnieuw inbreuk zal maken op artikel 3 VEU en artikel 21 VWEU alsook op richtlijn 2004/38. Dat wordt volgens deze lidstaat met name bevestigd door een aantal verklaringen van de Slowaakse autoriteiten volgens welke hun handelwijze ten aanzien van de president van Hongarije geen inbreuk vormde op het Unierecht.
- 64 De Slowaakse Republiek ontkent elke niet-nakoming van het Unierecht in wezen op grond dat bedoeld recht in casu niet toepasselijk is, en is dan ook van mening dat er geen gevaar voor herhaling bestaat. Hoe dan ook is de tweede grief slechts gebaseerd op een eventuele toekomstige handelwijze van de Slowaakse autoriteiten. De door Hongarije ter onderbouwing van die grief aangehaalde elementen zijn verklaringen die na de nota van 21 augustus 2009 zijn afgelegd en waarvan de inaanmerkingneming in de onderhavige procedure de rechten van verdediging van de Slowaakse Republiek zou schenden. Ten slotte sluit de Slowaakse Republiek onder verwijzing naar een duidelijke verbetering van de betrekkingen tussen de twee lidstaten in de periode na de betwiste feiten – wat in het bijzonder tot uiting komt in de in punt 10 van het onderhavige arrest vermelde ontmoeting op 10 september 2009 –, uit dat dergelijke misverstanden zich in de toekomst zullen herhalen.
- 65 Met zijn vierde grief betoogt Hongarije dat het Hof, indien het tot de conclusie zou komen dat de voorschriften van internationaal recht, en niet het Unierecht, in casu toepassing vinden, de personele werkingssfeer van die voorschriften dient te preciseren om, wat de bilaterale betrekkingen tussen de lidstaten betreft, de aan de toepassing van artikel 21 VWEU en van richtlijn 2004/38 gestelde grenzen te verduidelijken. Het Hof zou met name dienen te preciseren of die beperkingen enkel gelden voor staatshoofden dan wel ook voor andere categorieën van burgers van de Unie.

- 66 De Slowaakse Republiek meent dat de vraag welke personen, naast de staatshoofden, buiten het bereik van artikel 21 VWEU en richtlijn 2004/38 blijven, irrelevant is voor de oplossing van het geschil.

Beoordeling door het Hof

- 67 Om uitspraak te doen over deze twee grieven, zij eraan herinnerd dat de krachtens artikel 259 VWEU ingestelde procedure beoogt een met het recht van de Unie strijdige gedraging van een lidstaat te doen vaststellen en te doen ophouden (zie in die zin arresten van 7 februari 1979, Frankrijk/Commissie, 15/76 en 16/76, Jurispr. blz. 321, punt 27; 6 december 2007, Commissie/Duitsland, C-456/05, Jurispr. blz. I-10517, punt 25, en 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie, C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, Jurispr. blz. I-8533, punt 119).
- 68 Aangezien het Verdrag de daadwerkelijke opheffing van de niet-nakomingen door de lidstaten en van de gevolgen daarvan beoogt (arrest van 12 juli 1973, Commissie/Duitsland, 70/72, Jurispr. blz. 813, punt 13), is bijgevolg een beroep op grond van artikel 259 VWEU dat toekomstige en mogelijke niet-nakomingen betreft of zich beperkt tot een verzoek om uitlegging van het Unierecht, niet-ontvankelijk.
- 69 Vastgesteld moet worden dat Hongarije met zijn tweede grief enerzijds slechts stelt dat er een gevaar bestaat voor toekomstige niet-nakoming van de artikelen 3 VEU en 21 VWEU, en van richtlijn 2004/38, en anderzijds niet betoogt dat dit gevaar, gesteld dat het bewezen zou zijn, op zichzelf een niet-nakoming van het Unierecht vormt.
- 70 Wat zijn vierde grief betreft, verzoekt Hongarije het Hof niet om vaststelling van een niet-nakoming door de Slowaakse Republiek, maar louter om uitlegging van het Unierecht. Die uitlegging zou overigens beweerdelijk noodzakelijk zijn met het oog op de toepassing van dat recht op een andere feitelijke situatie dan in casu in geding is. De omstandigheden van het incident van 21 augustus 2009 tussen Hongarije en de Slowaakse Republiek betroffen immers enkel de president van Hongarije en niet andere categorieën burgers.
- 71 In die omstandigheden moeten de tweede en de vierde grief niet-ontvankelijk worden verklaard.
- 72 Aangezien geen van de grieven van Hongarije is aanvaard, moet het beroep worden verworpen in zijn geheel.

Kosten

- 73 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd. Aangezien Hongarije in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Slowaakse Republiek in de kosten worden verwezen.
- 74 Krachtens lid 4, eerste alinea, van hetzelfde artikel draagt de Commissie, die in het geding is tussengekomen, haar eigen kosten.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

- 1) **Het beroep wordt verworpen.**
- 2) **Hongarije wordt verwezen in de kosten.**

3) De Europese Commissie draagt haar eigen kosten.

ondertekeningen