



Jurisprudentie

STANDPUNTBEPALING VAN ADVOCaat-GENERAAL
E. SHARPSTON
van 9 juli 2012¹

Zaak C-278/12 PPU

A. Adil
tegen
Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel

[verzoek van de Raad van State (Nederland) om een prejudiciële beslissing]

„Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht — Schengengrenscore — Controles met hetzelfde effect als grenscontroles”

1. Adil, die uit Afghanistan afkomstig is, is op 28 maart 2012 door de Koninklijke Marechaussee² staande gehouden in het kader van het Mobiel Toezicht Veiligheid (hierna: „MTV-controle”), toen hij zich aan boord van een autobus komende uit Duitsland bevond binnen het gebied van 20 kilometer na de landsgrens van Nederland met Duitsland. De overige passagiers zijn eveneens staande gehouden. Uit de verwijzingsbeslissing volgt dat er die dag een of meerdere controles hebben plaatsgevonden voor de duur van een uur en dat tijdens deze controle daadwerkelijk twee voertuigen zijn stilgehouden, dus slechts een miniem aandeel van de passerende vervoermiddelen.

2. De Nederlandse autoriteiten hebben deze MTV-controle verricht op grond van artikel 50 van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: „Vw 2000”) en, zoals in het proces-verbaal van 28 maart 2012 is vastgesteld, overeenkomstig artikel 4.17a van het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: „Vb 2000”) ³. Bij besluit van 28 maart 2012 is Adil in bewaring gesteld. ⁴ Uit het nationale dossier volgt dat Adil de Koninklijke Marechaussee ten tijde van zijn staandehouding in kennis heeft gesteld van zijn voornemen om een asielaanvraag in te dienen. Uit de gegevens over asielaanvragen en illegale immigratie die door de databank „Eurodac” zijn gegenereerd ⁵, is een verband tussen Adil en Noorwegen naar voren gekomen. Bijgevolg is zijn asielverzoek op 5 april 2012 aan de Noorse autoriteiten toegezonden, waar het thans in behandeling is.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Tijdens de terechtzitting heeft de Nederlandse regering toegelicht dat de Koninklijke Marechaussee onder meer verantwoordelijk is voor de bewaking van de koninklijke familie, de centrale bank, de buitengrenzen en vreemdelingen.

3 — Artikel 4.17a is bij besluit van 30 mei 2011, in werking getreden op 1 juni 2011, in het Vb 2000 ingevoegd. Dit laatste bevat de uitvoeringsbepalingen bij de Vw 2000.

4 — Krachtens artikel 59, lid 1, sub b, van de Vw 2000.

5 — Zie verordening (EG) nr. 2725/2000 van de Raad van 11 december 2000 betreffende de instelling van „Eurodac” voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van de Overeenkomst van Dublin (PB L 316, blz. 1).

3. Adil heeft de rechtmatigheid van zijn bewaring bestreden op grond dat de MTV-controle waaraan hij was onderworpen, duidde op een grenscontrole, zodat deze in strijd was met verordening (EG) nr. 562/2006 (hierna: „Schengengrenscore”) ⁶, betreffende de overschrijding van de grondgebieden van de staten die partij zijn bij de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen (hierna: „Schengenovereenkomst”) ⁷.

4. Op 16 april 2012 heeft de Rechtbank 's-Gravenhage het door Adil ingestelde beroep tegen het besluit van 28 maart 2012 ongegrond verklaard en zijn verzoek om schadevergoeding afgewezen. Adil heeft daarop hoger beroep tegen bedoelde uitspraak ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Nederland). Daarbij voert hij aan dat de Rechtbank 's-Gravenhage ten onrechte heeft geoordeeld dat de staandehouding rechtmatig was en dat zij geen rekening heeft gehouden met het feit dat er ten tijde van de MTV-controle geen redelijk vermoeden van illegaal verblijf was.

5. De vraag die in het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing van de Raad van State wordt gesteld, is in wezen of artikel 21, sub a, van de Schengengrenscore, waarin het beginsel is opgenomen dat controles die hetzelfde effect hebben als grenscontroles verboden zijn, zich tegen de nationale regeling inzake MTV-controles verzet. De verwijzende rechter verzoekt het Hof in wezen om de uitlegging die het in het arrest Melki en Abdeli ⁸ heeft gegeven, te verduidelijken.

6. Daarin heeft het Hof vastgesteld dat, om aan deze bepaling te voldoen, „een nationale wettelijke regeling waarbij aan de politieautoriteiten de bevoegdheid tot het verrichten van identiteitscontroles wordt verleend, die enerzijds beperkt is tot het grensgebied van de lidstaat met andere lidstaten en anderzijds losstaat van het gedrag van de gecontroleerde persoon en van specifieke omstandigheden waarvan een risico op aantasting van de openbare orde uitgaat, [moet voorzien] in het noodzakelijke kader [...] voor de aan die autoriteiten verleende bevoegdheid, teneinde met name de beoordelingsvrijheid te sturen waarover die autoriteiten bij de feitelijke uitoefening van die bevoegdheid beschikken”. ⁹ Het Hof heeft bovendien geoordeeld dat dit noodzakelijke kader „moet waarborgen dat de feitelijke uitoefening van de bevoegdheid tot het verrichten van identiteitscontroles niet hetzelfde effect kan hebben als grenscontroles, zoals met name blijkt uit de in artikel 21, sub a, tweede zin, van [de Schengengrenscore] vermelde omstandigheden”. ¹⁰

Rechtskader

Recht van de Unie

De Verdragen

7. Artikel 3, lid 2, VUE bepaalt het volgende:

„De Unie biedt haar burgers een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen, waarin het vrije verkeer van personen gewaarborgd is in combinatie met passende maatregelen met betrekking tot controles aan de buitengrenzen, asiel, immigratie, en voorkoming en bestrijding van criminaliteit.”

6 — Verordening 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 (Schengengrenscore) (PB L 105, blz. 1).

7 — 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), zoals gewijzigd. De artikelen 2 tot en met 8 van de Schengenovereenkomst zijn ingetrokken bij de Schengengrenscore. Zie artikel 39, lid 1, van de Schengengrenscore.

8 — Arrest van 22 juni 2010 (C-188/10 en C-189/10, Jurispr. blz. I-5667).

9 — Arrest Melki en Abdeli, reeds aangehaald, punt 74.

10 — Arrest Melki en Abdeli, reeds aangehaald, punt 74.

8. Artikel 67 VWEU luidt als volgt:

„1. De Unie is een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, waarin de grondrechten en de verschillende rechtsstelsels en -tradities van de lidstaten worden geëerbiedigd.

2. De Unie zorgt ervoor dat aan de binnengrenzen geen personencontroles worden verricht en zij ontwikkelt een gemeenschappelijk beleid op het gebied van asiel, immigratie en controle aan de buitengrenzen, dat gebaseerd is op solidariteit tussen de lidstaten en dat billijk is ten aanzien van de onderdanen van derde landen. Voor de toepassing van deze titel worden staatlozen gelijkgesteld met onderdanen van derde landen.

[...]”

9. Artikel 72 VWEU bepaalt:

„Deze titel [betreffende de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht] laat de uitoefening van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid onverlet.”

10. Artikel 77 VWEU luidt:

„1. De Unie ontwikkelt een beleid dat tot doel heeft:

- a) het voorkomen dat personen, ongeacht hun nationaliteit, bij het overschrijden van de binnengrenzen aan enige controle worden onderworpen;

[...]”

11. In artikel 79, lid 1, VWEU is het volgende opgenomen:

„De Unie ontwikkelt een gemeenschappelijk immigratiebeleid, dat erop gericht is in alle stadia te zorgen voor een efficiënt beheer van de migratiestromen, een billijke behandeling van onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven, en een preventie en intensievere bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel.”

De Schengengrenscore

12. De Schengengrenscore is een uitwerking van de bepalingen over de overschrijding van de grenzen van het Schengenacquis, dat in de relevante bepalingen van de Schengenovereenkomst¹¹ en het gemeenschappelijk handboek¹² daarbij is opgenomen.

13. Volgens de bewoordingen van artikel 1, eerste alinea, van de Schengengrenscore, „voorziet [deze verordening] in de afwezigheid van grenstoezicht ten aanzien van personen die de binnengrenzen tussen de lidstaten van de Europese Unie overschrijden”.

¹¹ — Zie voetnoot 7.

¹² — PB 2002, C 313, blz. 97, zoals gewijzigd en uiteindelijk ingetrokken bij de Schengengrenscore. Zie artikel 39, lid 2, sub a, van de Schengengrenscore.

14. Artikel 2 van genoemde verordening is als volgt verwoord:

„In deze verordening wordt verstaan onder:

1) ‚binnengrenzen’:

- a) de gemeenschappelijke landgrenzen, daaronder begrepen rivier- en meergrenzen, van de lidstaten;
- b) de luchthavens van de lidstaten voor de interne vluchten;
- c) de zee-, rivier- en meerhavens van de lidstaten voor de regelmatige veerverbindingen;

2) ‚buitengrenzen’: de landgrenzen, met inbegrip van de rivier- en meergrenzen, de zeegrenzen alsmede de lucht-, rivier-, zee- en meerhavens van de lidstaten, voor zover zij geen binnengrenzen zijn;

[...]

9) ‚grenstoezicht’: de overeenkomstig en voor het doel van deze verordening aan een grens uitgevoerde activiteit die uitsluitend wegens de voorgenomen of daadwerkelijke grensoverschrijding en dus niet om andere redenen wordt verricht, en die bestaat in controle en bewaking van de grens;

10) ‚grenscontroles’: de controles die aan de grensdoorlaatposten worden verricht om na te gaan of de betrokken personen, hun vervoermiddelen en de voorwerpen in hun bezit het grondgebied van de lidstaten mogen binnenkomen dan wel verlaten;

11) ‚grensbewaking’: de bewaking van de grenzen buiten de grensdoorlaatposten en de bewaking van de grensdoorlaatposten buiten de vastgestelde openingstijden om te voorkomen dat personen zich aan de grenscontroles onttrekken;

[...]”

15. Artikel 3 van de Schengengrenscore bepaalt dat deze „van toepassing [is] op iedereen die de binnen- of buitengrenzen van de lidstaten overschrijdt”.

16. Artikel 20 van de Schengengrenscore, „Overschrijding van de binnengrenzen”, bepaalt het volgende:

„De binnengrenzen kunnen op iedere plaats worden overschreden zonder dat personen, ongeacht hun nationaliteit, worden gecontroleerd.”

17. Artikel 21 van diezelfde verordening, „Controles binnen het grondgebied”, voorziet in het volgende:

„De afschaffing van het grenstoezicht aan de binnengrenzen doet geen afbreuk aan:

- a) de uitoefening van de politiebevoegdheid door de bevoegde instanties van de lidstaten overeenkomstig de nationale wetgeving, voor zover de uitoefening van die bevoegdheid niet hetzelfde effect heeft als grenscontroles; dit geldt ook in de grensgebieden. Voor de toepassing

van de eerste zin kan met name niet worden gesteld dat de uitoefening van de politiebevoegdheid hetzelfde effect heeft als de uitoefening van grenscontroles wanneer de politieke maatregelen:

- i) niet grenstoezicht tot doel hebben;
 - ii) gebaseerd zijn op algemene politie-informatie en -ervaring met betrekking tot mogelijke bedreigingen van de openbare veiligheid en met name bedoeld zijn ter bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit;
 - iii) worden gepland en uitgevoerd op een manier die duidelijk verschilt van de systematische controles van personen aan de buitengrenzen;
 - iv) op basis van controles ter plaatse worden uitgevoerd;
- b) de uitoefening van de veiligheidscontroles bij personen door de overeenkomstig de wetgeving van elke lidstaat bevoegde instanties, de verantwoordelijke instanties in de havens of luchthavens of de vervoersondernemingen, voor zover deze controles ook worden verricht bij personen die binnen de lidstaat reizen;
 - c) de mogelijkheid voor de lidstaten om personen wettelijk te verplichten in het bezit te zijn van bepaalde titels of documenten en deze bij zich te dragen;
 - d) de verplichting van de onderdanen van derde landen om hun aanwezigheid op het grondgebied van een lidstaat te melden [...].”

Nederlands recht

18. Artikel 50 van de Vw 2000 bepaalt:

„1. De ambtenaren belast met de grensbewaking en de ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen, zijn bevoegd, hetzij op grond van feiten en omstandigheden die, naar objectieve maatstaven gemeten, een redelijk vermoeden van illegaal verblijf opleveren hetzij ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding, personen staande te houden ter vaststelling van hun identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie. Bij algemene maatregel van bestuur worden de documenten aangewezen waarover een vreemdeling moet beschikken ter vaststelling van zijn identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie.

[...]”

19. Artikel 4.17a van het Vb 2000 is als volgt verwoord:

„1. De bevoegdheid, bedoeld in artikel 50, eerste lid, van de Wet, om ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding personen staande te houden ter vaststelling van hun identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie, wordt uitsluitend uitgeoefend in het kader van toezicht op vreemdelingen:

- a. op luchthavens bij de aankomst van vluchten vanuit het Schengengebied;
- b. in treinen gedurende ten hoogste dertig minuten na het passeren van de gemeenschappelijke landgrens met België of Duitsland of, als binnen deze periode het tweede station na het passeren van de grens nog niet is bereikt, tot uiterlijk het tweede station na het passeren van de grens;
- c. op wegen en vaarwegen in een gebied tot twintig kilometer vanaf de gemeenschappelijke landgrens met België of Duitsland.

2. Het toezicht, bedoeld in het eerste lid, wordt uitgevoerd op basis van informatie of ervaringsgegevens over illegaal verblijf na grensoverschrijding. Het toezicht kan daarnaast in beperkte mate worden uitgevoerd met het oog op het verkrijgen van informatie over dergelijk illegaal verblijf.

3. Het toezicht, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, wordt ten hoogste zeven keer per week uitgevoerd ten aanzien van vluchten op eenzelfde vliegroute, met een maximum van een derde van het totale aantal geplande vluchten per maand op die vliegroute. In het kader van dit toezicht wordt slechts een deel van de passagiers op een vlucht staande gehouden.

4. Het toezicht, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, wordt per dag in ten hoogste twee treinen per traject en ten hoogste acht treinen in totaal uitgevoerd, en per trein in ten hoogste twee treincoups.

5. Het toezicht, bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, wordt op eenzelfde weg of vaarweg ten hoogste negentig uur per maand en ten hoogste zes uur per dag uitgevoerd. In het kader van dit toezicht wordt slechts een deel van de passerende vervoermiddelen stilgehouden.”

20. De toelichting¹³ bij dit artikel luidt:

„Met deze wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 wordt beoogd zodanige waarborgen te geven dat het toezicht op vreemdelingen ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding (verder te noemen: het mobiel toezicht) niet hetzelfde effect heeft als grenscontrole in de zin van de Schengengrenscore. Hiermee wordt gevolg gegeven aan de uitspraak van het Europese Hof van Justitie van 22 juni 2010 (arrest Melki en Abdeli) en de uitspraak van de Afdeling van 28 december 2010, en wordt het mobiel toezicht in overeenstemming met artikel 21, onderdeel a, van de Schengengrenscore gebracht.”

Prejudiciële verwijzing

21. De onderhavige zaak is te plaatsen in het kader van een reeks zaken waarin de Raad van State, de hoogste bestuursrechter, alsook enkele andere bestuurs- en strafrechters in de betrokken lidstaat zich hebben gebogen over de vraag of het systeem van toezicht dat bij artikel 50, lid 1, van de Vw 2000 is ingevoerd, zoals nader geregeld in artikel 4.17a van het Vb 2000, voldoende waarborgen biedt om te voorkomen dat de betrokken controles als een grenscontrole in de zin van artikel 20 van de Schengengrenscore of een controle met hetzelfde effect als een grenscontrole in de zin van artikel 21, sub a, van diezelfde verordening zijn aan te merken.

22. Volgens de Raad van State is artikel 4.17a in het Vb 2000 ingevoegd na zijn uitspraak van 28 december 2010, waarin is vastgesteld dat de destijds geldende Nederlandse wettelijke regeling op het punt van de MTV-controles voorzag in een bevoegdheid waarvan de feitelijke uitoefening hetzelfde effect kon hebben als een grenscontrole.

23. De Raad van State heeft daarna bij meerdere gelegenheden geoordeeld dat artikel 4.17a van het Vb 2000 in overeenstemming was met artikel 21, sub a, van de Schengengrenscore zoals door het Hof uitgelegd in het reeds aangehaalde arrest Melki en Abdeli. Zo heeft de Raad van State in zijn uitspraak van 20 oktober 2011 overwogen dat uit dit arrest niet kon worden afgeleid dat in artikel 4.17a rekening had moeten zijn gehouden met het gedrag van betrokkene of met specifieke omstandigheden waarvan een risico op aantasting van de openbare orde uitgaat. In die van 5 maart 2012 heeft de Raad van State, gelet op de woorden „kan met name” in artikel 21, sub a, van de Schengengrenscore, de uitlegging van genoemde bepaling afgewezen volgens welke de politiebevoegdheid zou zijn beperkt tot situaties waarin

13 — Nota van toelichting bij het besluit van 30 mei 2011; zie voetnoot 3.

openbare-ordemotieven een rol spelen. In diezelfde uitspraak heeft de Raad van State tevens voor recht verklaard dat niet bepalend was of het individu de controle als een grenscontrole ervoer. Daarentegen kon het zeer beperkte aantal voertuigen op de weg en het aantal treinen dat daadwerkelijk werd gecontroleerd, als een relevante aanwijzing worden beschouwd.

24. Niettegenstaande deze rechtspraak heeft de Rechtbank Roermond (sector strafrecht) op 20 februari 2012 bij het Hof een verzoek om een prejudiciële beslissing ingediend over de vraag of de artikelen 20 en 21 van de Schengengrenscore zich verzetten tegen het systeem van MTV-controles dat bij artikel 4.17a van het Vb 2000 is ingevoerd.¹⁴ Bovendien volgt uit de verwijzingsbeslissing van de Raad van State dat het Gerechtshof 's-Hertogenbosch (sector strafrecht) in een beslissing van 11 mei 2012 tevens heeft geoordeeld dat een MTV-controle, ook indien deze met inachtneming van artikel 4.17a van het Vb 2000 is uitgevoerd, hetzelfde effect heeft als een grenscontrole als bedoeld in artikel 21, sub a, van de Schengengrenscore, wanneer:

- de bevoegdheid niet is gebaseerd op concrete feiten en omstandigheden die een vermoeden van illegaal verblijf opleveren;
- de controlebevoegdheid wordt uitgeoefend uitsluitend wegens de voorgenomen of daadwerkelijke overschrijding van de binnengrenzen;
- de controle is gericht op het vaststellen of is voldaan aan de voorwaarden voor het binnenkomen of verlaten van het grondgebied van de betreffende lidstaat.

25. Geconfronteerd met deze uiteenlopende rechtspraak van de Nederlandse rechterlijke instanties, heeft de Raad van State de behandeling van de onderhavige zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

- „1) Moet artikel 21 van de Schengengrenscore aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen de uitoefening van een nationale bevoegdheid als verleend in artikel 50 van de [Vw 2000] en nader uitgewerkt in artikel 4.17a van het [Vb 2000], om in gebieden achter de binnengrenzen controles op personen uit te voeren, teneinde na te gaan of deze voldoen aan de in de lidstaat geldende vereisten voor rechtmatig verblijf?
- 2)
 - a) Staat artikel 21 van de Schengengrenscore eraan in de weg dat nationale controles, zoals controles bedoeld in artikel 50 van de [Vw 2000], worden uitgevoerd op basis van algemene informatie en ervaringsgegevens over illegaal verblijf van personen ter plaatse van de te houden controle, zoals bedoeld in artikel 4.17a, tweede lid, van het [Vb 2000], of dienen bij de uitvoering van dergelijke controles concrete aanwijzingen te bestaan dat een te controleren individuele persoon illegaal in de betreffende lidstaat verblijft?
 - b) Verzet artikel 21 van de Schengengrenscore zich ertegen dat een dergelijke controle wordt uitgevoerd met het oog op het verkrijgen van de onder a) bedoelde algemene informatie en ervaringsgegevens over illegaal verblijf, indien dit in beperkte mate gebeurt?
- 3) Moet artikel 21 van de Schengengrenscore aldus worden uitgelegd dat met het inperken van de controlebevoegdheid op een wijze als omschreven in een wettelijke regeling als artikel 4.17a van het [Vb 2000], in voldoende mate is gewaarborgd dat een controle feitelijk niet het in artikel 21 van de Schengengrenscore verboden effect van een grenscontrole kan hebben?”

14 — Zie zaak Jaoo (C-88/12, aanhangig bij het Hof). In deze zaak heeft de verwijzende rechter noch om de prejudiciële spoedprocedure noch om de versnelde procedure verzocht.

Procesverloop voor het Hof

26. Met zijn verzoek van 4 juni 2012 heeft de Raad van State het Hof verzocht om de onderhavige zaak, krachtens artikel 23 bis van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en artikel 104 ter van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, overeenkomstig de prejudiciële spoedprocedure (hierna: „PPU”) als bedoeld in artikel 267, vierde alinea, VWEU te behandelen.

27. Ter motivering van dit verzoek heeft de Raad van State te kennen gegeven dat de onderhavige zaak vragen op het gebied van het beleid inzake de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht opwerpt en dat de antwoorden op de vragen relevant zijn voor de uitspraak over de bewaring van Adil. De verwijzingsbeslissing bevatte geen enkele verwijzing naar Adils asielaanvraag.¹⁵

28. Gelet op een en ander heeft de Tweede kamer van het Hof op 11 juni 2012 beslist, het verzoek van de verwijzende rechter in te willigen en de PPU in te leiden.

29. De Nederlandse regering, de Europese Commissie en de vertegenwoordiger van Adil hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Diezelfde partijen waren ter terechtzitting van 5 juli 2012 vertegenwoordigd, evenals de Tsjechische, de Duitse en de Franse regering.

30. Tijdens de terechtzitting is het feitelijke kader rond de bewaring van Adil, en met name zijn zaak, vollediger en dus duidelijker geworden. Uit de opmerkingen van de Nederlandse regering komt naar voren dat Adil in bewaring is gesteld in de context van een door hem ingediende asielaanvraag en wegens het mogelijke gevaar dat hij zich gedurende de behandeling van zijn aanvraag aan de controles van de autoriteiten zou trachten te onttrekken indien hij niet in bewaring zou worden gesteld. Bijgevolg hangt de bewaring van Adil niet af van de rechtmatigheid van zijn staandehouding, maar blijkbaar alleen van de behandeling van zijn asielaanvraag, zodat niet meer evident is welke gevolgen de antwoorden van het Hof op de prejudiciële vragen zullen hebben.

31. Over die constatering wil ik het volgende opmerken.

32. De PPU is uitdrukkelijk, en uitsluitend, ingevoerd om tegemoet te komen aan de dringende noodzaak om sommige categorieën van zaken – onder meer die waarin de rechtmatigheid van de bewaring van een persoon afhangt van het antwoord dat het Hof zal geven op de voorgelegde prejudiciële vragen – „zo spoedig mogelijk”¹⁶ te behandelen. Het is een uitzonderlijke procedure, die slechts behoort te worden ingeleid voor zaken waarvoor het echt noodzakelijk is dat deze met spoed worden oplost. Binnen het Hof moeten hiervoor binnen een korte tijdsspanne veel middelen worden vrijgemaakt, zowel op rechterlijk als op administratief vlak. Indien derhalve te vaak een beroep op deze procedure wordt gedaan, zal dit ten koste gaan van de behandeling van de andere zaken die bij het Hof aanhangig zijn. Het spreekt voor zich dat hierom niet zou moeten worden verzocht om (bijvoorbeeld) sneller een antwoord te verkrijgen wanneer de onderliggende feiten dit niet rechtvaardigen.

33. Om die redenen dient slechts om de PPU te worden verzocht wanneer de omstandigheden ter rechtvaardiging ervan ook echt aanwezig zijn. De nationale rechter is daarom verplicht om in zijn verwijzingsbeslissing alle omstandigheden rechtens en feitelijk uiteen te zetten die de spoed aantonen en de toepassing van de PPU rechtvaardigen. Deze verplichting is de tegenhanger van de beginselen

¹⁵ — Zie hierboven, punt 2.

¹⁶ — Artikel 267 VWEU, laatste volzin. Het Hof is van oordeel dat een beperkt aantal andere categorieën van zaken (zoals die welke betrekking hebben op kindervervoering) voor de PPU in aanmerking kunnen komen. Zie de informatienota voor de indiening van prejudiciële verzoeken door de nationale rechters (PB 2011, C 160, blz. 1; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:160:0001:0005:NL:PDF>).

van solidariteit en samenwerking die in de betrekkingen tussen de nationale rechters en dit Hof leidend zijn. De nationale rechter zou niet mogen nalaten, de relevante factoren te vermelden die het Hof nodig heeft voor de beoordeling of de verwijzing overeenkomstig deze uitzonderlijke procedure moeten worden behandeld.

Analyse

Voorafgaande opmerkingen

34. De in de verwijzingsbeslissing opgeworpen prejudiciële vragen hebben uitsluitend betrekking op artikel 21, sub a, van de Schengengrenscore. Gelet echter op het nauwe verband tussen genoemde bepaling en artikel 20 van diezelfde verordening, moet bij de beantwoording van die vragen ook rekening worden gehouden met deze laatste bepaling. Artikel 21, sub a, is immers het noodzakelijke complement van artikel 20, dat ervoor kan zorgen dat het verbod van grenscontroles doel treft. Ik meen dat de beoordeling hier analoog is aan die in het kader van, onder meer, het vrije verkeer van goederen, om te kunnen vaststellen of sprake is van een kwantitatieve invoerbeperking dan wel een maatregel van gelijke werking, gelet op de feitelijke uitwerking van de betrokken regeling in elk afzonderlijk geval.

35. De vraag die in deze zaak rijst is of de artikelen 20 en 21, sub a, van de Schengengrenscore zich verzetten tegen een nationale regeling die de betrokken autoriteiten de bevoegdheid verleent om een controle als de MTV-controle uit te voeren. Mijns inziens moeten de drie prejudiciële vragen tezamen worden behandeld.

36. Uit de verwijzingsbeslissing volgt dat op grond van de bevoegdheid in artikel 50, lid 1, van de Vw 2000, de betrokken ambtenaren belast met de grensbewaking en de ambtenaren belast met het vreemdelingentoezicht, te weten de Koninklijke Marechaussee, personen staande kunnen houden ter vaststelling van hun identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie, in antwoord op het risico van illegaal verblijf. Volgens de bewoordingen van genoemde bepaling kan dat risico in de eerste plaats worden vastgesteld op grond van feiten en omstandigheden die, naar objectieve maatstaven gemeten, een redelijk vermoeden van illegaal verblijf opleveren. Ter terechtzitting heeft de Nederlandse regering bevestigd dat in beginsel elke staandehouding binnen het nationale grondgebied op die grondslag plaatsvindt.

37. In de tweede plaats voorziet artikel 50, lid 1, van de Vw 2000 er ook in dat tot een dergelijke staandehouding kan worden overgegaan „ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding”. Het kader dat in artikel 4.17a van het Vb 2000 is geschapen, verwijst uitsluitend naar deze laatste vorm van controle, en ook de naar het Hof verwezen vragen hebben uitsluitend daarop betrekking, gelet op het feit dat Adil staande is gehouden in het kader van een MTV-controle toen hij zich dicht bij de grens aan boord van een autobus bevond op de snelweg A67/E34. Bijgevolg zal ik mijn analyse toespitsen op de bepalingen van de Nederlandse regeling over deze vorm van controle.

38. Tot slot meen ik dat, anders dan de vertegenwoordiger van Adil stelt, uit de bewoordingen van de artikelen 20 en 21 van de Schengengrenscore duidelijk volgt dat deze geen enkele beperking stellen aan het recht van de lidstaten om de autoriteiten aan te wijzen die bevoegd zijn een politiebevoegdheid uit te oefenen. Het staat hun ook vrij om in de rechtsgrondslag en het kader voor deze bevoegdheid te voorzien, hetzij in hun wetgeving op het gebied van immigratie of vreemdelingen hetzij in hun strafwetgeving. Enkel bij de uitoefening van die bevoegdheid moet in voorkomend geval het recht van de Unie worden geëerbiedigd.

De afschaffing van de grenscontroles en van de politiemaatregelen die hetzelfde effect hebben

39. Artikel 20 van de Schengengrenscore stelt zeker dat geen controles plaatsvinden wanneer personen de binnengrenzen overschrijden en dat er een ruimte komt waarbinnen het vrije verkeer van personen is gewaarborgd. In genoemde bepaling is het algemene beginsel vastgelegd dat elke persoon, ongeacht zijn nationaliteit, de binnengrenzen tussen de lidstaten van het Schengenacquis op iedere plaats kan overschrijden zonder dat grenscontroles worden verricht.¹⁷

40. Artikel 21 bevestigt het recht van de lidstaten om binnen de gestelde grenzen hun politiebevoegdheid uit te oefenen, om veiligheidscontroles uit te voeren in de havens of de luchthavens, om in het nationale recht in de mogelijkheid te voorzien dat onderdanen van derde landen verplicht in het bezit van bepaalde titels en documenten moeten zijn en deze bij zich moeten dragen en om hun aanwezigheid op hun grondgebied verplicht te melden.

41. Artikel 21, sub a, van de Schengengrenscore is rond twee volzinnen opgebouwd. Volgens de eerste volzin doet de afschaffing van het grenstoezicht geen afbreuk aan het recht van de lidstaten om op hun grondgebied de politiebevoegdheid uit te oefenen, daaronder begrepen in de grensgebieden, zolang de uitoefening van die bevoegdheid niet hetzelfde effect heeft als een grenscontrole. De Schengengrenscore verbiedt dus niet alleen de grenscontroles, maar ook maatregelen die hetzelfde effect als dat van grenscontroles hebben.

42. De tweede volzin, die „met name” de punten i tot en met iv omvat, is te beschouwen als een uitwerking van het beginsel dat in de eerste volzin is opgenomen, door omstandigheden op te sommen waarin de feitelijke uitoefening van de verleende bevoegdheid *niet kan worden gesteld* hetzelfde effect als grenscontroles te hebben.

43. Als ik de tekst eenvoudig lees, is de lijst van omstandigheden in artikel 21, sub a, van de Schengengrenscore volgens mij noch limitatief noch cumulatief.

44. Ik schaar mij wat dat betreft dan ook achter het standpunt van de Commissie dat een politieke maatregel die aan alle voorwaarden in de punten i tot en met iv van artikel 21, sub a, van de Schengengrenscore voldoet, naar alle waarschijnlijkheid niet hetzelfde effect als een grenscontrole kan sorteren. Dat niet aan al die voorwaarden is voldaan, staat er daarentegen niet noodzakelijkerwijs aan in de weg dat de uitoefening van de politiebevoegdheid met de artikelen 20 en 21 van de Schengengrenscore in overeenstemming is. Zoals de Commissie terecht in haar opmerkingen benadrukt, lijkt de tweede volzin van artikel 21, sub a, van de Schengengrenscore in dat opzicht expliciet te zijn, aangezien de daarin opgesomde omstandigheden worden voorafgegaan door de woorden „met name”. De voorwaarde in punt i lijkt mij evenwel fundamenteel te zijn. Mijns inziens is het moeilijk voorstelbaar dat een politieke maatregel die hetzelfde doel heeft als een grenscontrole, niet onder de verboden van de artikelen 20 en 21 van de Schengengrenscore zou vallen.

45. Ofschoon de wetgever erin heeft voorzien dat de binnengrenzen op iedere plaats mogen worden overschreden zonder dat grenscontroles worden verricht (artikel 20) of dat maatregelen met eenzelfde effect worden getroffen (artikel 21), waarborgt noch artikel 20 noch artikel 21 dat elke persoon die een binnengrens heeft overschreden, zich daarna vrij op het grondgebied van een lidstaat kan verplaatsen of daar kan verblijven zonder dat tegen hem politieke maatregelen worden genomen. Meer bepaald kan de werkingssfeer van genoemde bepalingen niet zodanig worden uitgebreid dat het een lidstaat verboden wordt om op zijn grondgebied de politiebevoegdheid uit te oefenen.

17 — Ingevolge artikel 2, punt 9, van de Schengengrenscore omvat „grenstoezicht” „de overeenkomstig en voor het doel van [de Schengengrenscore] aan een grens uitgevoerde activiteit die uitsluitend wegens de voorgenomen of daadwerkelijke grensoverschrijding en dus niet om andere redenen wordt verricht” en die bestaat in controle en bewaking van de grens.

46. Het Hof heeft zich in het reeds aangehaalde arrest Melki en Abdeli gebogen over de uitlegging van de artikelen 20 en 21, sub a, van de Schengengrenscore, in het kader van een vraag naar de verenigbaarheid van een Franse wettelijke regeling met het recht van de Unie. Op grond van deze wettelijke regeling mochten de politieautoriteiten binnen een gebied van 20 kilometer vanaf de landsgrens van Frankrijk met andere staten die partij waren bij de Schengenovereenkomst, de identiteit van om het even welke persoon controleren. De bevoegdheid die in deze zaken in geding was, had tot doel om de naleving van de verplichtingen tot het houden, het bij zich dragen en het tonen van de bij het nationale recht voorgeschreven titels en documenten te controleren.

47. Welke uitlegging heeft dit Hof dan aan genoemde bepalingen gegeven?

48. In de eerste plaats heeft het Hof de werkingssfeer van artikel 20 van de Schengengrenscore beperkt uitgelegd. Indien een of meerdere bestanddelen van de definitie van een „grenscontrole” niet aanwezig is, te weten de betrokken handeling, de plaats van de controle, het tijdstip van de controle en het doel ervan, dan valt de controle niet binnen de werkingssfeer van genoemde bepaling.

49. In die zaak was het doel van de betrokken controle niet hetzelfde als dat van een grenscontrole in de zin van artikel 2, punten 9 tot en met 11, van de Schengengrenscore¹⁸ en werd de controle niet verricht op het moment van de grensoverschrijding, maar vormde zij een controle binnen het grondgebied van een lidstaat¹⁹. Bijgevolg viel de controle niet binnen de werkingssfeer van artikel 20.

50. Ik ben het met die benadering volledig eens.

51. Ik geef toe dat een dergelijke formele uitlegging in beginsel het risico in zich kan bergen dat de lidstaten het verbod van controles aan de binnengrenzen omzeilen door bijvoorbeeld de controle naar enkele kilometers na de grens te verplaatsen. Artikel 20 van de Schengengrenscore kan echter niet los van zijn onmiddellijke context worden gelezen, te weten artikel 21 van diezelfde verordening, volgens welk de afschaffing van de controles *aan de binnengrenzen* in beginsel geen afbreuk doet aan de uitoefening van de politiebevoegdheid *binnen het grondgebied*, vooropgesteld dat de uitoefening van die bevoegdheid niet hetzelfde effect heeft als dat van een grenscontrole en dus geen afbreuk doet aan het beginsel dat in artikel 20 is opgenomen. Artikel 21, sub a, zorgt er met name voor dat het beginsel in artikel 20 doel treft. Indien de werkingssfeer van dat laatste ruimer zou worden uitgelegd, dan zou daarin niet alleen het gevaar schuilen van een wijziging van de bewoordingen van artikel 2, punt 10 (definitie van een „grenscontrole”), maar ook dat dit een uitbreiding ten koste van artikel 21, sub a, zou zijn.

52. Meer nog, een ruimere uitlegging zou inhouden dat de lidstaten krachtens artikel 20 van de Schengengrenscore op een deel van hun grondgebied geen politieke maatregelen in de strijd tegen illegaal verblijf zouden mogen inzetten, te weten de grensgebieden, waar dergelijke maatregelen volgens mij zowel noodzakelijk als doeltreffend zouden kunnen zijn.

53. In de tweede plaats heeft het Hof in zijn arrest Melki en Abdeli, reeds aangehaald, aangegeven dat indien de betrokken controle niet overeenstemde met een grenscontrole in de zin van artikel 20 en de definities in artikel 2, punten 9 tot en met 11, van de Schengengrenscore, niettemin moest worden nagegaan of de politiebevoegdheid, zoals afgebakend in de nationale regeling, het risico inhield dat aan het beginsel in artikel 20 van de Schengengrenscore afbreuk zou worden gedaan. Anders gezegd, was deze controle een verkapt grenscontrole en derhalve verboden krachtens artikel 21, sub a, eerste volzin, van de Schengengrenscore?

18 — Arrest Melki en Abdeli, reeds aangehaald, punt 71.

19 — Arrest Melki en Abdeli, reeds aangehaald, punt 68.

54. In dit verband heeft het Hof aanvaard, voor zover het controles op bijvoorbeeld tolsnelwegen betreft, dat de territoriale werkingssfeer een aanwijzing voor een dergelijke effect zou kunnen vormen.²⁰ Daarentegen heeft het Hof de stelling verworpen dat het feit dat de territoriale werkingssfeer beperkt is tot een grensgebied, op zich al volstond om vast te stellen dat de uitoefening van die bevoegdheid hetzelfde effect had.

55. Vervolgens heeft het Hof de tekst van de betrokken nationale regeling nauwgezet onderzocht om te bepalen of deze aanwijzingen bevatte die tot het bewijs konden dienen dat de uitoefening van de politiebevoegdheid hetzelfde effect als dat van een grenscontrole kon sorteren. Het kwam tot de conclusie dat van een dergelijk risico sprake was, aangezien de bevoegdheid was beperkt tot het grensgebied en kon worden uitgeoefend ongeacht het gedrag van de betrokkene en los van specifieke omstandigheden waarvan een risico op aantasting van de openbare orde uitging.

56. In de derde plaats heeft het Hof geoordeeld dat artikel 21, sub a, van de Schengengrenscore vereist dat het nationale recht voorziet in een „kader” voor de aan de nationale autoriteiten toegekende bevoegdheid: dit moest voorzien in preciseringen en beperkingen ten aanzien van de toegekende bevoegdheid, om de mogelijkheid uit te sluiten dat genoemde bevoegdheid zo zou worden uitgeoefend dat zij een dergelijk effect zou sorteren. Het noodzakelijke kader „moet waarborgen dat de feitelijke uitoefening van de bevoegdheid tot het verrichten van identiteitscontroles niet hetzelfde effect kan hebben als grenscontroles, zoals met name blijkt uit de in artikel 21, sub a, tweede zin, van [de Schengengrenscore] vermelde omstandigheden”.²¹ In genoemde zaken bevatte de nationale regeling noch preciseringen noch beperkingen ten aanzien van de discretionaire bevoegdheid.²² Bijgevolg verzetten de artikelen 20 en 21 van de Schengengrenscore zich tegen een dergelijke nationale regeling.

57. Het Hof heeft het verband tussen het kader en „met name [...] de in artikel 21, sub a, [...] van de [Schengengrenscore] vermelde omstandigheden” benadrukt. Het heeft dus niet volledig de stelling van de advocaat-generaal in zijn standpuntbepaling in die zaken overgenomen – namelijk dat „die vier omstandigheden enkel bij wijze van voorbeeld [worden] genoemd” en dat de vraag „per geval [moet] worden beantwoord”²³ – en geoordeeld dat dergelijke omstandigheden bijzonder relevant waren, ook al waren het niet de enige bestanddelen waaruit een dergelijk kader kon bestaan.

58. Rekening houdend met de voorgaande overdenkingen, zal ik nu ingaan op het specifieke geval van een controle als de MTV-controle, in het licht van de kenmerken van deze laatste zoals uiteengezet in de verwijzingsbeslissing.

Is een controle zoals de MTV-controle een grenscontrole of een politieke maatregel met hetzelfde effect?

59. De MTV-controle is te plaatsen in het kader van de bestrijding van illegaal verblijf en betreft meer in het bijzonder onderdanen van derden landen die het Schengengebied reeds zijn binnengekomen, maar die, ongeacht of deze binnenkomst legaal of clandestien was, niet of niet langer over een verblijfsrecht op het Nederlandse grondgebied beschikken. Genoemde controle wordt uitgevoerd op wegen in een gebied tot 20 kilometer vanaf de landsgrens van Nederland met Duitsland en België. Zij strekt ertoe zich ervan te vergewissen dat de staande gehouden personen op het grondgebied mogen blijven, en niet om te beslissen of zij dit zouden mogen binnenkomen of het moeten verlaten. Hieruit volgt dat de MTV-controle noch aan de grens noch op het moment van overschrijding daarvan wordt verricht, en dat het doel ervan een ander is dan dat van grenscontroles.

20 — Arrest Melki en Abdeli, reeds aangehaald, punt 72.

21 — Arrest Melki en Abdeli, reeds aangehaald, punt 74.

22 — Arrest Melki en Abdeli, reeds aangehaald, punt 73.

23 — Standpuntbepaling van advocaat-generaal Mazák in de zaak Melki en Abdeli, reeds aangehaald, punt 44.

60. Bijgevolg valt de MTV-controle niet binnen de werkingssfeer van artikel 20 van de Schengengrenscore.

61. Echter, indien de bevoegdheid bedoeld in artikel 50, lid 1, van de Vw 2000 niet gepaard zou gaan met de aanvullende voorwaarden in artikel 4.17a van het Vb 2000, zou deze wel degelijk een risico in zich bergen dat de feitelijke uitoefening ervan afbreuk zou kunnen doen aan het beginsel in artikel 20 van de Schengengrenscore.

62. De controle wordt specifiek uitgevoerd op wegen dicht bij de grens. Het lijkt me redelijk te veronderstellen dat hoe dichter de plaats van de controle zich bij de grens bevindt, hoe groter het risico is dat de controle in de praktijk neerkomt op een grenscontrole. De nabijheid van de grens kan echter op zich niet bepalend zijn voor het effect van de controle. De controle van een persoon die rondloopt in het centrum van Venlo – een Nederlandse stad nabij de grens met Duitsland –, is niet noodzakelijkerwijs vergelijkbaar met de staandehouding van een passagier aan boord van een autobus die uit Duitsland komt, op het moment waarop deze bus op de internationale snelweg rijdt en nog niet de lokale wegen naar Venlo heeft kunnen bereiken.

63. De controle van de identiteit, de nationaliteit en de verblijfsrechtelijke positie van een persoon is een handeling die ook in verband wordt gebracht met de grenscontrole. Om zich ervan te vergewissen dat een persoon het grondgebied van een lidstaat mag binnenkomen, is het normaal dat zijn identiteit en zijn nationaliteit worden gecontroleerd en dat wordt vastgesteld of aan de voorwaarden voor binnenkomst is voldaan. Dit zijn wezenlijke voorafgaande handelingen om aan deze persoon een verblijfsrecht toe te kennen.

64. Artikel 4.17a van het Vb 2000 voorziet echter in een vrij gedetailleerd kader voor de bevoegdheden die bij artikel 50, lid 1, van de Vw 2000 zijn toegekend. Volstaat dit kader om de MTV-controles met het recht van de Unie verenigbaar te laten zijn?

65. Naar mijn mening dient het antwoord „ja” te luiden.

66. In de eerste plaats moet eraan worden herinnerd dat de politieke maatregelen die op grond van artikel 50, lid 1, van de Vw 2000 en artikel 4.17a van het Vb 2000 mogen worden genomen, niet de grenscontrole tot doel hebben. Het doel van een controle als de MTV-controle is om personen die zich in een illegale situatie bevinden op het spoor te komen en om, vanwege het enkele bestaan ervan, illegale immigratie te ontmoedigen, ondanks dat er geen grenscontroles zijn.

67. De betrokken controle vindt niet plaats naar aanleiding van een intentie om de grens te overschrijden of de overschrijding van de grens, los van enige ander overweging, maar als reactie op omstandigheden die zich voordoen: niet kan worden ontkend dat sommige onderdanen van derde landen het Schengengebied binnenkomen zonder dat zij het recht hebben om dit binnen te komen, hetzij daarbinnen blijven zonder dat zij het recht hebben om daarbinnen te verblijven. Daarom staat artikel 50, lid 1, van de Vw 2000 staandehoudingen binnen het gehele grondgebied toe, daaronder begrepen de grensgebieden.

68. Het doel van een grenscontrole is om personen die geen recht op binnenkomst hebben, niet tot het grondgebied toe te laten. Een controle als de MTV-controle strekt er daarentegen toe om, los van de rechtmatigheid van hun binnenkomst in het Schengengebied, personen te identificeren die geen (of niet langer een) verblijfsrecht hebben. Na een dergelijke staandehouding zullen mogelijk de bepalingen van nationaal recht over, onder meer, het toezicht op illegaal verblijf, de behandeling van immigranten en de terugkeer van dergelijke personen moeten worden toegepast. Voor zover deze gebieden door het recht van de Unie worden geraakt, moeten de lidstaten hun regelgeving zodanig inrichten dat de

eerbiediging daarvan is gewaarborgd.²⁴ Dergelijke effecten van een controle op het grondgebied van een lidstaat, daaronder begrepen in een grensgebied, onderscheiden zich duidelijk van een grenscontrole.

69. In de tweede plaats is in lid 2 van artikel 4.17a van het Vb 2000 nader bepaald dat de staandehoudingen die op grond van artikel 50, lid 1, van de Vw 2000 mogen worden verricht, zijn gebaseerd op informatie of ervaringsgegevens over illegaal verblijf na grensoverschrijding. In beperkte mate kunnen ook controles worden uitgevoerd met het oog op het verkrijgen van informatie over illegaal verblijf na grensoverschrijding.

70. Uit de opmerkingen van de Nederlandse regering volgt dat de controles plaatsvinden op grond van profielen – die gebaseerd zijn op informatie of gegevens die wijzen op een verhoogd risico op grensoverschrijdende criminaliteit op bepaalde wegen en de aanwezigheid van personen die zich wat hun verblijfsrecht betreft in een illegale situatie bevinden²⁵ –, op bepaalde tijdstippen en afhankelijk van het type en de kleur van het vervoermiddel. Deze informatie wordt constant bijgesteld. De wegen, het type en de kleur van de vervoermiddelen, het land van registratie alsook het tijdstip van de controle en de tijdstippen waarop wordt gepasseerd, verschillen naargelang de informatie die is ingewonnen over het voorkomen van de risico's op illegaal verblijf.²⁶

71. Ik ben van mening dat deze werkwijze voldoet aan punt ii van artikel 21, sub a, van de Schengengrenscore.

72. De bewoordingen van genoemde bepaling, meer bepaald het gebruik van de woorden „met name” en de verwijzing naar het begrip „openbare veiligheid”, sluiten niet uit dat de verzamelde informatie en ervaringsgegevens niet alleen betrekking kunnen hebben op grenscriminaliteit, maar ook op illegaal verblijf en illegale immigratie. Ik benadruk hierbij nog dat volgens mij bepalend is dat het *doel* van de betrokken controle niet hetzelfde is als dat van een grenscontrole. Op deze beperking na, schrijft artikel 21, sub a, niet voor welke doelstellingen de lidstaten het recht geven om een politiebevoegdheid in het leven te roepen.

73. Anders dan de vertegenwoordiger van Adil beweert, meen ik dat artikel 21, sub a, van de Schengengrenscore zich niet ertegen verzet dat de betrokken wettelijke regeling controles toestaat zonder dat de aanleiding daarvoor is te vinden in het gedrag van de gecontroleerde persoon of in specifieke omstandigheden waarvan een risico op aantasting van de openbare orde uitgaat. Het schijnt mij toe dat dit ook de opvatting van dit Hof was in de zaken Melki en Abdeli²⁷.

74. Artikel 21, sub a, van de Schengengrenscore bevat geen voorschrift dat een lidstaat zijn politiebevoegdheid eenvormig moet uitoefenen op zijn gehele grondgebied. De bewoordingen van artikel 21, sub a, vormen – anders dan die van artikel 21, sub b – geen grondslag voor een dergelijke strikte parallellie tussen de controles in de grensgebieden en die in de rest van het grondgebied²⁸.

24 — Zie onder meer arrest van 6 december 2011, Achughbabian (C-329/11, Jurispr. blz. I-12695, punten 28-33).

25 — Ik stel vast dat het kader als voorzien in artikel 4.17a van het Vb 2000 betrekking heeft op elk type van controle op de wegen in deze grensgebieden, en niet slechts op die welke plaatsvinden op het deel van een internationale snelweg dat de grens van Nederland met Duitsland of België verbindt met het eerste punt op het Nederlandse grondgebied waar het internationale verkeer zich met het nationale verkeer vermengt.

26 — De Nederlandse regering heeft tijdens de terechtzitting bevestigd dat ten tijde van de feiten, en ook nu nog, dergelijke informatie niet afkomstig was van camera's die langs wegen in grensgebieden zijn geplaatst, die het kenteken van elk passerend vervoermiddel registreren. Zonder me uit te laten over de eventuele verenigbaarheid met het recht van de Unie van het gebruik van een dergelijke methode voor het verzamelen van informatie, lijkt het me dat deze methode irrelevant is voor de vraag of een controle als de MTV-controle eenzelfde effect sorteert als dat van een grenscontrole. Van belang is niet de registratie van de gegevens als zodanig, maar het kader van de toegelaten controles. Het bestaan van een netwerk van camera's heeft geen weerslag op de vraag of sprake is van een grenscontrole.

27 — Zie arrest Melki en Abdeli, reeds aangehaald, punten 73 en 74.

28 — Het voorstel van de Commissie om een dergelijke parallellie in te voeren is immers door het Europees Parlement en de Raad verworpen. Zie artikel 19, sub a, van het voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen [COM(2004) 391 definitief].

75. Ik ben dus van mening dat het volstrekt legitiem is dat de wijze waarop een politiebevoegdheid moet worden uitgeoefend, wordt aangepast aan de kenmerken van de dreiging of de risico's waarvoor zij in het leven is geroepen. Indien een lidstaat vaststelt dat het zeer waarschijnlijk is dat in de grensgebieden illegaal verblijvende personen kunnen worden geïdentificeerd, dan weerhoudt artikel 21, sub a, hen niet ervan om op gepaste wijze te reageren, zolang dit niet hetzelfde effect als dat van een grenscontrole sorteert.

76. Lid 2 van artikel 4.17a van het Vb 2000 voorziet tevens erin dat de controles kunnen plaatsvinden, binnen de in die bepaling gestelde grenzen, omdat gegevens over het illegaal verblijf na grensoverschrijding moeten worden verzameld. Het doel ervan, namelijk om nieuwe methodes en nieuwe reisroutes te identificeren of om zich ervan te vergewissen dat de eerder verzamelde informatie betrouwbaar is, dwingt ertoe dat deze controles (net als de andere controles) steekproefsgewijs en dus in overeenstemming met punt iv van artikel 21, sub a, van de Schengengrenscore plaatsvinden. Bovendien heeft de Commissie ter terechtzitting gesuggereerd, zonder op dit punt door andere partijen te zijn weersproken, dat ter verkrijging van deze informatie niet meer controles mogen worden verricht dan de controles die op basis van deze informatie en ervaringsgegevens over illegaal verblijf na grensoverschrijding worden verricht.

77. In de derde plaats mogen ingevolge lid 5 van artikel 4.17a van het Vb 2000 de tijdvakken gedurende welke de MTV-controles, ongeacht hun grondslag, op eenzelfde weg kunnen worden verricht, niet langer zijn dan 90 uur per maand en 6 uur per dag.

78. Ik meen dat een dergelijke beperking op zich nog niet geschikt is als kader, omdat deze niet voorkomt dat gedurende deze tijdvakken elk vervoermiddel wordt stilgehouden en elke persoon wordt staande gehouden. De tweede volzin van lid 5 van artikel 4.17a van het Vb 2000 specificeert echter dat slechts een deel van de passerende vervoermiddelen mag worden stilgehouden. Deze bepaling belet duidelijk dat de autoriteiten elk vervoermiddel aanhouden. Zij waarborgt daarentegen niet dat de controles selectief plaatsvinden, aangezien op basis daarvan in theorie 99 % van alle vervoermiddelen kan worden stilgehouden. De overgrote meerderheid zou echter niet moeten worden aangehouden, nu de MTV-controles krachtens lid 2 van artikel 4.17a van het Vb 2000 moeten worden uitgevoerd op basis van informatie of ervaringsgegevens over illegaal verblijf, die alleen selectieve staandehoudingen rechtvaardigen.²⁹

79. Het blijkt dus dat het kader dat door artikel 4.17a van het Vb 2000 is geschapen, waarborgt dat het aantal vervoermiddelen en personen dat in de tijdvakken gespecificeerd in artikel 4.17a van het Vb 2000 wordt gecontroleerd, in werkelijkheid beperkt en gevarieerd is en dat de controles niet op systematische wijze worden verricht.

80. Gelet op een en ander, ben ik van mening dat het kader in artikel 4.17a van het Vb 2000 voldoet aan de vier voorwaarden die in de punten i tot en met iv van artikel 21, sub a, van de Schengengrenscore zijn opgesomd en waarborgt dat de feitelijke uitoefening van een bevoegdheid als die welke bij artikel 50, lid 1, van de Vw 2000 aan de Koninklijke Marechaussee is verleend, niet hetzelfde effect heeft als die van grenscontroles.

29 — Bovendien heeft de Nederlandse regering ter terechtzitting verklaard dat het aantal autoriteiten dat voor dergelijke controles wordt aangewezen en de hun ter beschikking gestelde middelen, beperkt zijn.

Conclusie

81. Bijgevolg zou het Hof mijns inziens op de gestelde vragen moeten antwoorden als volgt:

„Artikel 21 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 (Schengengrenscore), moet aldus worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een nationale regeling van een lidstaat op grond waarvan personen die zich aan boord van een vervoermiddel bevinden op een weg in een grensgebied, kunnen worden staande gehouden teneinde hun identiteit, hun nationaliteit en hun verblijfsrechtelijke positie te verifiëren, voor zover deze regeling voorziet in een kader als dat in artikel 4.17a van het Vreemdelingenbesluit 2000 om te voorkomen dat dergelijke staandehoudingen hetzelfde effect als dat van een grenscontrole hebben.

Genoemde bepaling verzet zich er met name niet tegen dat de nationale regeling erin voorziet dat dergelijke staandehoudingen worden gebaseerd op hetzij algemene informatie en ervaringsgegevens over illegaal verblijf, zonder dat de aanleiding daarvoor hoeft te zijn gelegen in het gedrag van de betrokkene of in specifieke omstandigheden waarvan een risico op aantasting van de openbare orde uitgaat, hetzij de noodzaak om informatie over illegaal verblijf na grensoverschrijding te verkrijgen.”