

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

19 juli 2012 (*)

„Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Verordening (EG) nr. 562/2006 – Communautaire code betreffende overschrijding van grenzen door personen (Schengengrenscodes) – Artikelen 20 en 21 – Afschaffing van toezicht aan binnengrenzen – Controles binnen grondgebied – Maatregelen die hetzelfde effect hebben als controles aan binnengrenzen – Nationale regeling die controle van identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie door ambtenaren belast met grensbewaking en toezicht op vreemdelingen toestaat in zone van 20 kilometer vanaf gemeenschappelijke grens met andere staat die partij is bij de Overeenkomst ter uitvoering van Akkoord van Schengen – Toezicht ter bestrijding van illegaal verblijf – Regeling die bepaalde voorwaarden en waarborgen omvat ten aanzien van onder meer frequentie en intensiteit van toezicht”

In zaak C-278/12 PPU,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad van State (Nederland), bij beslissing van 4 juni 2012, ingekomen bij het Hof op 8 juni 2012, in de zaak

Atiqullah Adil

tegen

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: J. N. Cunha Rodrigues, kamerpresident, U. Löhmus, A. Ó Caoimh (rapporteur), A. Arabadjiev en C. G. Fernlund, rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien het verzoek van de verwijzende rechterlijke instantie van 4 juni 2012, ingekomen bij het Hof op 8 juni 2012, om de prejudiciële verwijzing te behandelen volgens de spoedprocedure overeenkomstig artikel 104 ter van het Reglement voor de procesvoering van het Hof,

gezien de beslissing van de Tweede kamer van 11 juni 2012 om dit verzoek in te willigen,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 5 juli 2012,

gelet op de opmerkingen van:

- Adil, vertegenwoordigd door E. S. van Aken, advocaat,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door C. Wissels en M. Bulterman als gemachtigden,
- de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door J. Vláčil als gemachtigde,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze en N. Graf Vitzthum als gemachtigden,

- de Franse regering, vertegenwoordigd door S. Menez als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door D. Maidani en G. Wils als gemachtigden,

de advocaat-generaal gehoord,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 20 en 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 (Schengengrenscodex) (PB L 105, blz. 1).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Adil, die stelt onderdaan van een derde land te zijn en die in vreemdelingenbewaring is gesteld omdat hij illegaal op het Nederlandse grondgebied verbleef, na te zijn staande gehouden in het kader van een controle die in Nederland is verricht binnen het grensgebied met Duitsland, en de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel over de rechtmatigheid van deze controle en bijgevolg de bewaring waarin hij is gesteld.

Rechtskader

Recht van de Unie

Protocol (nr. 19) betreffende het Schengenacquis

- 3 De preambule van het Protocol (nr. 19) betreffende het Schengenacquis dat is opgenomen in het kader van de Europese Unie, gehecht aan het Verdrag van Lissabon (PB 2010, C 83, blz. 290), luidt:

„De hoge verdragsluitende partijen,

constaterend dat de door sommige lidstaten van de Europese Unie op 14 juni 1985 en 19 juni 1990 te Schengen ondertekende overeenkomsten inzake de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, alsmede de daarmee samenhangende overeenkomsten en de op grond ervan vastgestelde voorschriften door het Verdrag van Amsterdam van 2 oktober 1997 zijn opgenomen in het kader van de Europese Unie;

geleid door de wens het Schengenacquis, zoals dat sedert de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam is ontwikkeld, te behouden en te ontwikkelen teneinde bij te dragen aan de verwezenlijking van de doelstelling aan de burgers van de Unie een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen te bieden;

[...]

hebben overeenstemming bereikt omtrent de volgende bepalingen, welke aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en aan het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie worden gehecht”.

- 4 Artikel 2 van dit protocol bepaalt het volgende:

„Het Schengenacquis is van toepassing op de in artikel 1 bedoelde lidstaten, onverminderd artikel 3 van de Toetredingsakte van 16 april 2003 en artikel 4 van de Toetredingsakte van 25 april 2005. De Raad treedt in de plaats van het bij de overeenkomsten van Schengen ingestelde Uitvoerend Comité.”

Overeenkomst ter uitvoering van het Schengenakkoord

5 Onderdeel van het Schengenacquis is onder meer de 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), ondertekend te Schengen op 19 juni 1990 (hierna: „SUO”).

6 Artikel 2 van de SUO, dat de overschrijding van de binnengrenzen betrof, luidde:

„1. De binnengrenzen mogen op iedere plaats, zonder dat personencontrole wordt uitgeoefend, worden overschreden.

[...]

3. De afschaffing van de personencontroles aan de binnengrenzen doet geen afbreuk aan het bepaalde in artikel 22, noch aan de uitoefening van politiebevoegdheden door de ingevolge de nationale wetgeving daartoe bevoegde autoriteiten van een overeenkomstsluitende partij binnen haar gehele grondgebied, noch aan krachtens de wetgeving van die partij geldende verplichtingen houder te zijn van titels en documenten of om deze bij zich te hebben en te tonen.

[...]”

7 Artikel 2 van de SUO is met ingang van 13 oktober 2006 ingetrokken bij artikel 39, lid 1, van verordening nr. 562/2006.

Verordening nr. 562/2006

8 De punten 1 en 14 van de considerans van verordening nr. 562/2006 zijn als volgt verwoord:

„(1) Het uitwerken van maatregelen conform artikel 62, punt 1, van het [EG-]Verdrag om te garanderen dat bij de overschrijding van de binnengrenzen door personen geen grenstoezicht wordt uitgevoerd, maakt deel uit van de in artikel 14 van het [EG-]Verdrag omschreven doelstelling van de Unie om een ruimte zonder binnengrenzen tot stand te brengen waarin het vrije verkeer van personen is gewaarborgd.

[...]

(14) Deze verordening doet geen afbreuk aan in het kader van de algemene politiebevoegdheid uitgevoerde controles [...], noch aan nationale voorschriften betreffende het bij zich dragen van reis- en identiteitsdocumenten of aan de verplichting om de aanwezigheid op het grondgebied van de betrokken lidstaat te melden.”

9 Artikel 1, eerste alinea, van deze verordening luidt:

„Deze verordening voorziet in de afwezigheid van grenstoezicht ten aanzien van personen die de binnengrenzen tussen de lidstaten van de Europese Unie overschrijden.”

10 Artikel 2, punten 1 en 9 tot en met 11, van genoemde verordening is volgt verwoord:

„In deze verordening wordt verstaan onder:

1) ‚binnengrenzen‘:

a) de gemeenschappelijke landgrenzen, daaronder begrepen rivier- en meergrenzen, van de lidstaten;

[...]

- 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”.

11 Artikel 3 van verordening nr. 562/2006 voorziet in het volgende:

„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;
- b) de rechten van vluchtelingen en personen die om internationale bescherming verzoeken, met name wat betreft non-refoulement.”

12 Artikel 20 van deze verordening, „Overschrijding van de binnengrenzen”, bepaalt het volgende:

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

13 Artikel 21 van genoemde 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) verplichting van de onderdanen van derde landen om hun aanwezigheid op het grondgebied van een lidstaat te melden [...]”.

Nederlands recht

- 14 Artikel 6 van de Politiewet 1993 luidt:

„Aan de Koninklijke Marechaussee zijn, onverminderd het bepaalde bij of krachtens andere wetten, de volgende politietaken opgedragen:

[...]

- f. de uitvoering van de bij of krachtens de Vreemdelingenwet 2000 opgedragen taken [...],
- g. de bestrijding van mensensmokkel en van fraude met reis- en identiteitsdocumenten”.

- 15 Artikel 50, lid 1, van de Vreemdelingenwet 2000 bepaalt dat de ambtenaren belast met de grensbewaking en de ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen bevoegd zijn, 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.

- 16 Uit de verwijzingsbeslissing volgt dat de controles van het „Mobiel Toezicht Veiligheid” (hierna: „MTV-controles”) hun grondslag hebben in artikel 50, lid 1, van de Vreemdelingenwet 2000.

- 17 Artikel 50, lid 6, van genoemde wet bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regelen worden gegeven omtrent de toepassing van lid 1 van dit artikel.

- 18 De algemene maatregel van bestuur tot nadere regeling van de bevoegdheid tot het staande houden van persoon in het kader van de MTV-controles is het Vreemdelingenbesluit 2000.

- 19 Na te zijn gewijzigd in vervolge op het arrest van 22 juni 2010, Melki en Abdeli (C-188/10 en C-189/10, Jurispr. blz. I-5667), luidt het op 1 juni 2001 in werking getreden artikel 4.17a van het Vreemdelingenbesluit 2000 als volgt:

„1. De bevoegdheid, bedoeld in artikel 50, eerste lid, van de [Vreemdelingenwet 2000], 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 eenderde 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 treincoupés.

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 In de verwijzingsbeslissing is opgemerkt dat in de toelichting bij deze wijziging van artikel 4.17a van het Vreemdelingenbesluit 2000 het volgende is benadrukt:

„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 [...] niet hetzelfde effect heeft als grenscontrole in de zin van de Schengengrenscodex. Hiermee wordt gevolg gegeven aan de uitspraak van het Europese Hof van Justitie [Melki en Abdeli, reeds aangehaald] en de uitspraak van de Afdeling van 28 december 2010, en wordt het mobiel toezicht in overeenstemming met artikel 21, onderdeel a, van [verordening nr. 562/2006] gebracht.”

Hoofdinge en prejudiciële vragen

21 A. Adil, die stelt Afghaans onderdaan te zijn, is op 28 maart 2012 staande gehouden in het kader van een door de Koninklijke Marechaussee verrichte MTV-controle toen hij zich als passagier bevond in een bus van de onderneming Euroline. De staandehouding vond plaats op het baanvak van de snelweg A67/E34 komende uit Duitsland, op het grondgebied van de gemeente Venlo (Nederland).

22 In het proces-verbaal van staandehouding, overbrenging en ophouding van 28 maart 2012 is aangegeven dat de MTV-controle overeenkomstig artikel 4.17a van het Vreemdelingenbesluit 2000 is uitgevoerd op basis van informatie of ervaringsgegevens over illegaal verblijf na grensoverschrijding, dat deze heeft plaatsgevonden binnen een zone van 20 kilometer vanaf de gemeenschappelijke landgrens met Duitsland, dat in de maand maart op de desbetreffende locatie een of meerdere toezichtcontroles hebben plaatsgevonden voor de totale duur van 54 uur en 38 minuten, dat op de desbetreffende locatie op de dag van de staandehouding een of meerdere toezichtcontroles hebben plaatsgevonden voor de totale duur van 1 uur en dat tijdens deze toezichtcontroles daadwerkelijk twee vervoermiddelen zijn stilgehouden, zijnde een deel van de daar gepasseerde vervoermiddelen.

23 Bij besluit van 28 maart 2012 is Adil krachtens de Vreemdelingenwet 2000 in bewaring gesteld.

24 Voor de Rechtbank 's-Gravenhage heeft Adil de regelmatigheid van zijn staandehouding en het besluit om hem in bewaring te stellen bestreden, op grond dat de verrichte MTV-controle duidt op een bij artikel 20 van verordening nr. 562/2006 verboden grenscontrole. Hij betoogt onder meer dat op het moment van de controle geen redelijk vermoeden van illegaal verblijf ten aanzien van hem bestond.

25 Uit de stukken die bij de verwijzingsbeslissing zijn gevoegd alsook de bij het Hof ingediende opmerkingen van de Nederlandse regering volgt dat Adil na zijn staandehouding een asielaanvraag heeft ingediend. Na raadpleging van de door Eurodac beheerde databank, die is ingesteld bij 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), is voorts gebleken dat hij reeds een asielaanvraag in Noorwegen had ingediend. Voor

de Rechtbank 's-Gravenhage is Adil ook opgekomen tegen de wijze waarop zijn asielaanvraag is behandeld.

- 26 Bij uitspraak van 16 april 2012 heeft de Rechtbank 's-Gravenhage het beroep van Adil ongegrond verklaard.
- 27 Deze rechterlijke instantie had zich met name gebaseerd op een uitspraak van de Raad van State van 5 maart 2012 dat de MTV-controles niet in strijd zijn met verordening nr. 562/2006, hetgeen een bevestiging was van een eerdere uitspraak van deze rechterlijke instantie van 20 oktober 2011. In zijn uitspraak van 5 maart 2012 had de Raad van State onder meer opgemerkt dat artikel 21 van verordening nr. 562/2006 een niet-uitputtende beschrijving van omstandigheden omvat waarin niet kan worden gezegd dat de uitoefening van de politieke bevoegdheid het effect van een grenscontrole in de zin van artikel 20 van deze verordening heeft.
- 28 Op 23 april 2012 heeft Adil bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de Rechtbank 's-Gravenhage.
- 29 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat binnen de Nederlandse rechtspraak verschillende meningen bestaan ten aanzien van de verenigbaarheid van de MTV-controles met de artikelen 20 en 21 van verordening nr. 562/2006.
- 30 Zo heeft de Rechtbank Roermond (sector strafrecht) in zijn uitspraak van 7 februari 2012, onder verwijzing naar de eerder vermelde uitspraken van de Raad van State, overwogen dat de tot dan toe gevormde jurisprudentie onvoldoende duidelijkheid bood met betrekking tot de vraag of de waarborgen van artikel 4.17a van het Vreemdelingenbesluit 2000 voldoen aan de eisen die in het reeds aangehaalde arrest Melki en Abdeli zijn gesteld. Deze rechterlijke instantie heeft, na te hebben vastgesteld dat bij de formulering van deze bepalingen geen rekening is gehouden met het gedrag van betrokkene of met specifieke omstandigheden waarvan een risico op aantasting van de openbare orde uitgaat, bij het Hof een verzoek om een prejudiciële beslissing ingediend. Dit betreft zaak Jaoo (C-88/12), die aanhangig is bij het Hof.
- 31 Voorts heeft het Gerechtshof 's-Hertogenbosch (sector strafrecht) bij uitspraak van 11 mei 2012 geoordeeld dat een MTV-controle, ook indien deze met inachtneming van artikel 4.17a van het Vreemdelingenbesluit 2000 is uitgevoerd, hetzelfde effect heeft als een grenscontrole en dus in strijd is met verordening nr. 562/2006. Volgens deze rechterlijke instantie zijn de MTV-controles niet gebaseerd op concrete feiten en omstandigheden die een vermoeden van illegaal verblijf opleveren. Zij worden uitsluitend verricht wegens de voorgenomen of daadwerkelijke overschrijding van de binnengrenzen, en zijn gericht op het vaststellen of is voldaan aan de voorwaarden voor het binnenkomen of verlaten van het grondgebied van de betreffende lidstaat.
- 32 In die omstandigheden heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:
 - „1) Moet artikel 21 van [verordening nr. 562/2006] aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen de uitoefening van een nationale bevoegdheid als verleend in artikel 50 van de Vreemdelingenwet 2000 en nader uitgewerkt in artikel 4.17a van het Vreemdelingenbesluit 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 [verordening nr. 562/2006] eraan in de weg dat nationale controles, zoals controles bedoeld in artikel 50 van de Vreemdelingenwet 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 Vreemdelingenbesluit 2000, of dienen bij de uitvoering van dergelijke controles concrete aanwijzingen te bestaan dat een te controleren individueel persoon illegaal in de betreffende lidstaat verblijft?

- b) Verzet artikel 21 van [verordening nr. 562/2006] 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 [verordening nr. 562/2006] 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 Vreemdelingenbesluit 2000, in voldoende mate is gewaarborgd dat een controle feitelijk niet het in artikel 21 van de [verordening nr. 562/2006] verboden effect van een grenscontrole kan hebben?"

Spoedprocedure

- 33 In zijn verwijzingsbeslissing van 4 juni 2012 heeft de Raad van State verzocht om de onderhavige prejudiciële verwijzing te behandelen volgens de spoedprocedure als voorzien in de artikelen 23 bis van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en 104 ter van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.
- 34 Ter motivering van dit verzoek heeft de verwijzende rechter uiteengezet dat Adil na zijn staandehouding in Nederland, in het grensgebied met Duitsland, van zijn vrijheid is beroofd en dat het antwoord op de gestelde vragen relevant is voor de uitspraak over de bewaringsmaatregelen waarvan hij voorwerp is. Hij heeft daaraan toegevoegd dat in Nederland meerdere vergelijkbare zaken bij verschillende rechters voorliggen waarbij sprake is van bewaring.
- 35 De Tweede kamer van het Hof heeft op 11 juni 2012, op voorstel van de rechter-rapporteur, de advocaat-generaal gehoord, beslist om het verzoek van de verwijzende rechter om de onderhavige prejudiciële verwijzing volgens de spoedprocedure te behandelen, in te willigen.

Prejudiciële vragen

- 36 Om te beginnen moet worden vastgesteld dat de Raad van State in zijn verwijzingsbeslissing geen enkele informatie heeft verstrekt over de asielverzoeken die door Adil waren ingediend en geen enkele vraag heeft gesteld over de gevolgen van deze verzoeken voor de bewaring waarin betrokkene zich bevindt.
- 37 De vragen van deze rechter zijn beperkt tot de uitlegging van verordening nr. 562/2006.
- 38 Met zijn vragen, die tezamen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 20 en 21 van verordening nr. 562/2006 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale wettelijke regeling als die aan de orde in het hoofdeding, op grond waarvan de ambtenaren belast met de grensbewaking en het toezicht op vreemdelingen, binnen een geografisch gebied van 20 kilometer vanaf de landgrens van een lidstaat met een andere staat die partij is bij de SUO, controles mogen uitvoeren ter verificatie of de staandegehouden personen voldoen aan de in de betrokken lidstaat toepasselijke voorwaarden voor legaal verblijf, wanneer deze controles zijn gebaseerd op algemene informatie en ervaringsgegevens over illegaal verblijf op de controlelocaties, wanneer deze ook in beperkte mate mogen worden verricht om dergelijke algemene informatie en ervaringsgegevens op dat gebied te verkrijgen en wanneer aan de uitoefening van deze controles bepaalde beperkingen zijn gesteld, onder meer ten aanzien van de intensiteit en de frequentie ervan.

Bij het Hof ingediende opmerkingen

- 39 Adil betoogt dat de Nederlandse regeling niet voldoet aan de eisen van artikel 21 van verordening nr. 562/2006. Om te beginnen vormt de regeling onderdeel van de nationale immigratiewetgeving en niet van de wetgeving ter voorkoming of vervolging van strafbare feiten en wordt zij in de praktijk uitsluitend uitgevoerd door ambtenaren speciaal belast met grensbewaking en toezicht op vreemdelingen. Vervolgens zijn de MTV-controles, in

tegenstelling tot de controles die op de rest van het nationale grondgebied worden verricht, die vereisen dat een redelijk vermoeden van illegaal verblijf wordt aangetoond, uitsluitend gebaseerd op een grensoverschrijding en hebben zij hetzelfde doel als grenstoezicht. Ten slotte stelt Adil dat de beperking ten aanzien van de intensiteit van de MTV-controles als voorzien in de Nederlandse regeling, niet kan voorkomen dat deze controles in de praktijk hetzelfde effect als grenscontroles hebben.

- 40 De Tsjechische regering meent dat, anders dan de controles die het voorwerp waren van het reeds aangehaalde arrest Melki en Abdeli, de MTV-controles een doel van grenscontrole in de zin van artikel 2, punt 10, van verordening nr. 562/2006 nastreven. Volgens deze regering vallen personencontroles die na overschrijding van de grens plaatsvinden, die tot doel hebben om genoemde grens tegen clandestiene immigratie te beschermen, binnen de sfeer van de controle aan de binnengrenzen die krachtens artikel 20 van verordening nr. 562/2006 is verboden. In die omstandigheden hoeft niet te worden onderzocht of de Nederlandse regeling voorziet in waarborgen als vereist in het arrest Melki en Abdeli.
- 41 De Nederlandse, de Duitse en de Franse regering alsook de Europese Commissie menen daarentegen dat artikel 21 van verordening nr. 562/2006 zich niet verzet tegen een nationale regeling die in controles als de MTV-controles voorziet, die plaatsvinden in een grensgebied, tot doel hebben om illegaal verblijf te bestrijden en voorwerp zijn van preciseringen en beperkingen die de uitvoering ervan omkaderen.
- 42 Deze regeringen benadrukken dat de MTV-controles als hoofddoel hebben om illegaal verblijf te bestrijden en niet om na te gaan of een persoon het Nederlandse grondgebied mag binnenkomen. Artikel 21 van verordening nr. 562/2006 verzet zich niet tegen een dergelijke doelstelling. Ofschoon de bestrijding van illegaal verblijf niet uitdrukkelijk voorkomt in de lijst van de doelstellingen die worden nagestreefd door de binnen het grondgebied van de lidstaten uitgevoerde controles en die in die bepaling zijn toegestaan, toont het gebruik van de woorden „met name” in genoemde bepaling duidelijk aan dat deze lijst niet uitputtend is. De politieke maatregelen die met artikel 21 van verordening nr. 562/2006 in overeenstemming zijn, kunnen derhalve andere doelstellingen dan de handhaving van de openbare veiligheid en de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit nastreven.
- 43 Ten aanzien van de basis voor de MTV-controles betoogt de Nederlandse regering, onder verwijzing naar de bewoordingen van artikel 21, sub a, van verordening nr. 562/2006, dat de politieke maatregelen gebaseerd mogen zijn op algemene politie-informatie en -ervaring. Zoals volgt uit punt 74 van het reeds aangehaalde arrest Melki en Abdeli, hoeven er geen concrete aanwijzingen te bestaan dat een gecontroleerd persoon illegaal in de lidstaat verblijft.
- 44 De Commissie betoogt dat de selectiviteit van de controles, inhoudende dat slechts een deel van de passanten wordt gecontroleerd, de kans vergroot dat zij niet hetzelfde effect als grenscontroles hebben. Dankzij deze selectiviteit zijn deze controles duidelijk te onderscheiden van de systematische controles aan de buitengrenzen.
- 45 Ten aanzien van het feit dat de MTV-controles die in het grensgebied worden verricht zich onderscheiden van de controles die op de rest van het nationale grondgebied worden verricht, stellen de Nederlandse, de Duitse en de Franse regering alsook de Commissie dat een dergelijk onderscheid door de tekst van artikel 21, sub a, van verordening nr. 562/2006 wordt toegestaan, zoals ook volgt uit het reeds aangehaalde arrest Melki en Abdeli. Dit onderscheid is immers redelijk, gelet op het doel van de controles om illegaal verblijf te bestrijden, en vanwege het feit dat bij deze controles, willen zij doeltreffend zijn, rekening moet worden gehouden met de specificiteit van de grensgebieden.
- 46 De Nederlandse regering en de Commissie menen dat artikel 21 van verordening nr. 562/2006 zich er ook niet tegen verzet dat beperkte controles worden verricht om aanvullende informatie te verzamelen over wijzigingen in reisroutes of nieuwe reisroutes die de clandestiene vreemdelingen gewoonlijk gebruiken. De Commissie benadrukt evenwel dat de controles van de beide genoemde typen strikt in overeenstemming met de door de wet gestelde eisen moeten plaatsvinden.

- 47 Ten slotte betogen de Nederlandse, de Duitse en de Franse regering alsook de Commissie nog dat het kader voor de controlebevoegdheid in artikel 4.17a van het Vreemdelingenbesluit 2000, dat onder meer voorwaarden op het gebied van de intensiteit en de frequentie van de controles vaststelt, volstaat om te waarborgen dat de controles in de praktijk niet hetzelfde effect sorteren als de grenscontroles die krachtens artikel 21 van verordening nr. 562/2006 verboden zijn. De Nederlandse regering zet nader uiteen dat, om ervoor te zorgen dat slechts een deel van de passerende vervoermiddelen wordt stilgehouden, de daadwerkelijk stilgehouden vervoermiddelen op basis van profielen of steekproeven worden gekozen. Hieruit volgt dat de controles wordt gepland en uitgevoerd op een wijze die duidelijk verschilt van de systematische controles die aan de buitengrenzen worden verricht.

Beantwoording door het Hof

- 48 Er dient aan te worden herinnerd dat artikel 67, lid 2, VWEU, dat valt onder titel V van het VWEU betreffende de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, bepaalt dat de Unie ervoor zorgt dat aan de binnengrenzen geen personencontroles worden verricht. In artikel 77, lid 1, sub a, VWEU is opgenomen dat de Unie een beleid ontwikkelt dat tot doel heeft te voorkomen dat personen, ongeacht hun nationaliteit, bij het overschrijden van deze grenzen aan enige controle worden onderworpen.
- 49 Zoals volgt uit punt 1 van de considerans van verordening nr. 562/2006, maakt de afschaffing van het grenstoezicht deel uit van het doel van de Unie in artikel 26 VWEU om een ruimte zonder binnengrenzen tot stand te brengen waarin het vrije verkeer van personen is gewaarborgd.
- 50 De wetgever van de Unie heeft aan dit bestanddeel van het ontbreken van toezicht aan de binnengrenzen uitvoering gegeven door op grond van artikel 62 EG, thans artikel 77 VWEU, verordening nr. 562/2006 vast te stellen, die ingevolge punt 22 van de considerans ervan ertoe strekt het Schengenacquis uit te werken. Deze verordening legt in titel III ervan een communautaire regeling inzake de overschrijding van de binnengrenzen vast.
- 51 Artikel 20 van verordening nr. 562/2006 bepaalt dat de binnengrenzen op iedere plaats kunnen worden overschreden zonder dat personen, ongeacht hun nationaliteit, worden gecontroleerd. Volgens de bewoordingen van artikel 2, punt 10, van deze verordening wordt onder „grenscontroles” verstaan: de controles die aan de grensdoorlaatposten worden verricht om na te gaan of de betrokken personen het grondgebied van de lidstaten mogen binnenkomen dan wel verlaten.
- 52 Artikel 72 VWEU bepaalt dat titel V van het VWEU de uitoefening van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid onverlet laat.
- 53 Dienaangaande regelt artikel 21, sub a, van verordening nr. 562/2006 dat de afschaffing van het grenstoezicht aan de binnengrenzen geen afbreuk doet aan 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, en dat dit ook geldt in de grensgebieden.
- 54 Deze bepaling van verordening nr. 562/2006 regelt nader dat met name niet kan worden gesteld dat de uitoefening van de politiebevoegdheid hetzelfde effect als de uitvoering van grenscontroles heeft, wanneer de politieke maatregelen zijn gebaseerd 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, wanneer zij worden gepland en uitgevoerd op een manier die duidelijk verschilt van de systematische controles van personen aan de buitengrenzen en wanneer zij op basis van controles ter plaatse worden uitgevoerd.
- 55 Ten aanzien van controles als de MTV-controles op grond van artikel 50, lid 1, van de Vreemdelingenwet 2000, die conform de eisen van artikel 4.17a van het Vreemdelingenbesluit 2000 worden uitgevoerd, moet met name worden overwogen dat zij

niet „aan de grenzen” of op het moment van de grensoverschrijding worden uitgevoerd, maar binnen het nationale grondgebied (zie in die zin arrest Melki en Abdeli, reeds aangehaald, punt 68).

- 56 Hieruit volgt dat, anders dan de Tsjechische regering beweert, deze controles geen krachtens artikel 20 van verordening nr. 562/2006 verboden grenscontroles vormen, maar controles binnen het grondgebied van een lidstaat als bedoeld in artikel 21 van genoemde verordening.
- 57 Vervolgens dient te worden onderzocht of controles binnen het grondgebied die worden gepland en uitgevoerd zoals de MTV-controles, in ieder geval krachtens artikel 21, sub a, van verordening nr. 562/2006 verboden zijn. Dit zou het geval zijn indien genoemde controles feitelijk hetzelfde effect hebben als grenscontroles (arrest Melki en Abdeli, reeds aangehaald, punt 69).
- 58 Dienaangaande moet worden gepreciseerd dat artikel 50, lid 1, van de Vreemdelingenwet 2000 voorziet in controles die specifiek in de grensgebieden worden verricht en in controles die op de rest van het grondgebied worden verricht. Volgens de informatie in het aan het Hof overgelegde dossier, die tijdens de terechtzitting is verduidelijkt, volgt dat, hoewel deze beide controles hetzelfde doel van bestrijding van illegaal verblijf hebben, de controles buiten het grensgebied gebaseerd moeten zijn op een redelijk vermoeden van illegaal verblijf. In het kader van de MTV-controles die overeenkomstig artikel 4.17a van het Vreemdelingenbesluit 2000 worden verricht, mogen personen staande worden gehouden op basis van informatie of ervaringsgegevens over illegaal verblijf na grensoverschrijding en zonder dat van een dergelijk vermoeden sprake is.
- 59 Wat in de eerste plaats de door de Nederlandse regeling over MTV-controles nagestreefde doelstelling betreft, moet eraan worden herinnerd dat artikel 21, sub a, van verordening nr. 562/2006 bepaalt dat de uitoefening van de politiebevoegdheid met name niet kan worden gesteld hetzelfde effect als grenscontroles te hebben wanneer aan een of meerdere van de daarin opgenomen voorwaarden is voldaan, waaronder de voorwaarde in punt i die inhoudt dat de politieke maatregelen geen grenstoezicht tot doel mogen hebben.
- 60 In de onderhavige zaak blijkt uit de aan het Hof overgelegde gegevens, onder voorbehoud van verificatie door de nationale rechter, dat de door de MTV-controles nagestreefde doelstellingen zich op bepaalde essentiële punten onderscheiden van de grenscontroles.
- 61 Ingevolge artikel 2, punten 9 tot en met 11, van deze verordening wordt met de grenscontroles beoogd, zekerheid te verkrijgen dat de personen het grondgebied van de lidstaat mogen binnenkomen dan wel verlaten, en voorts te voorkomen dat personen zich aan deze controles onttrekken (zie arrest Melki en Abdeli, reeds aangehaald, punt 71). Het betreft controles die systematisch mogen worden uitgevoerd.
- 62 De controles als voorzien in de Nederlandse regeling beogen daarentegen om de identiteit, de nationaliteit en/of de verblijfsrechtelijke positie van de staandegehouden persoon te verifiëren, hoofdzakelijk ter bestrijding van illegaal verblijf. Het betreft selectieve controles die ertoe strekken om personen die zich in een illegale situatie bevinden op het spoor te komen en om illegale immigratie te ontmoedigen, waarbij de door deze controles beoogde doelstelling op het gehele Nederlandse grondgebied wordt nagestreefd, ook al is er in de grensgebieden in bijzondere uitvoeringsbepalingen voor de controles voorzien.
- 63 Ingevolge artikel 21, sub c, van verordening nr. 562/2006 doet de afschaffing van het toezicht aan de binnengrenzen geen afbreuk aan de mogelijkheid voor de lidstaten, in hun nationale recht in een verplichting tot het houden, het dragen en het tonen van titels en documenten te voorzien, en dus in identiteitscontroles om ervoor te zorgen dat deze verplichting worden nageleefd (zie in die zin arrest Melki en Abdeli, reeds aangehaald, punt 71).
- 64 Het feit dat de identiteitscontroles op grond van artikel 50, lid 1, van de Vreemdelingenwet 2000, die overeenkomstig artikel 4.17a van het Vreemdelingenbesluit 2000 worden uitgevoerd, er hoofdzakelijk toe strekken om illegaal verblijf na grensoverschrijding te

bestrijden en dat artikel 21, sub a, van verordening nr. 562/2006 niet uitdrukkelijk op deze doelstelling ziet, houdt evenmin in dat sprake is van een met deze laatste bepaling strijdige doelstelling van grenstoezicht.

- 65 Zoals de Nederlandse regering en de Commissie met name te kennen hebben gegeven, bevat genoemde bepaling geen uitputtende lijst van voorwaarden waaraan de politieke maatregelen moeten voldoen om te worden geacht niet eenzelfde effect als dat van grenscontroles te hebben, en ook geen uitputtende lijst van doelstellingen die deze politieke maatregelen mogen nastreven. Deze uitlegging wordt bevestigd door het gebruik van de woorden „met name” in artikel 21, sub a, tweede volzin, van verordening nr. 562/2006 en sub a-ii, van dat artikel 21.
- 66 Noch artikel 79, leden 1 en 2, sub c, VWEU – dat bepaalt dat de Unie een gemeenschappelijk immigratiebeleid ontwikkelt, dat erop gericht is te zorgen voor, onder meer, preventie van clandestiene immigratie en illegaal verblijf – noch verordening nr. 562/2006 sluit daarnaast de bevoegdheid van de lidstaten op het gebied van de strijd tegen illegale immigratie en illegaal verblijf uit, ook al is duidelijk dat zij hun wettelijke regelingen op dit gebied zodanig moeten inrichten dat de eerbiediging van het Unierecht wordt gewaarborgd (zie in die zin arrest van 6 december 2011, Achughbadian, C-329/11, Jurispr. blz. I-12695, punten 30 en 33). De bepalingen van artikel 21, sub a tot en met d, van verordening nr. 562/2006 alsook de bewoordingen van artikel 72 VWEU bevestigen immers dat de afschaffing van het toezicht aan de binnengrenzen geen afbreuk doet aan de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de openbare veiligheid.
- 67 Hieruit volgt dat de door de Nederlandse regering nagestreefde doelstelling van de bestrijding van illegaal verblijf, niet met zich meebrengt dat de MTV-controles die in het hoofdgeding aan de orde zijn, eenzelfde effect als de bij artikel 21, sub a, van verordening nr. 562/2006 verboden grenscontroles hebben.
- 68 De eerbiediging van het Unierecht en met name de artikelen 20 en 21 van verordening nr. 562/2006, moet worden gewaarborgd door de invoering en de eerbiediging van een regelgevend kader dat waarborgt dat de feitelijke uitoefening van de bevoegdheid tot het verrichten van identiteitscontroles in het kader van de strijd tegen illegaal verblijf, en overigens ook grensoverschrijdende criminaliteit die met clandestiene immigratie verband houdt, niet hetzelfde effect kan hebben als dat van grenscontroles (zie in die zin arrest Melki en Abdeli, reeds aangehaald, punten 73 en 74).
- 69 In de tweede plaats moet eraan worden herinnerd dat het feit dat de territoriale werkingssfeer van de bij een nationale regeling toegekende controlebevoegdheden, zoals de Nederlandse regeling, beperkt is tot een grensgebied, op zich niet volstaat om vast te stellen dat de uitoefening van die bevoegdheden hetzelfde effect heeft in de zin van artikel 21, sub a, van verordening nr. 562/2006, gelet op de bewoordingen en de doelstellingen van dat artikel 21, sub a (arrest Melki en Abdeli, reeds aangehaald, punt 72). De eerste volzin van deze bepaling verwijst immers uitdrukkelijk naar de uitoefening van de politiebevoegdheid door de bevoegde instanties overeenkomstig de nationale wetgeving met inbegrip van de grensgebieden.
- 70 Het is juist dat het Hof ten aanzien van de controles op de wegen en vaarwegen heeft opgemerkt dat het feit dat de betrokken nationale regeling voorziet in bijzondere regels ten aanzien van de territoriale werkingssfeer ervan, een aanwijzing kan vormen dat wél sprake is van eenzelfde effect in de zin van artikel 21, sub a, van verordening nr. 562/2006. Bij een dergelijke aanwijzing moet de verenigbaarheid van die controles met laatstgenoemde bepaling echter worden gewaarborgd door preciseringen en beperkingen die het kader vormen voor de feitelijke uitoefening van de politiebevoegdheid waarover de lidstaten beschikken, welk kader zodanig moet zijn dat een dergelijk effect wordt voorkomen (zie in die zin arrest Melki en Abdeli, reeds aangehaald, punt 72).
- 71 In de derde plaats, en anders dan Adil en de Tsjechische regering stellen, leidt het feit dat de in een grensgebied verrichte MTV-controles niet afhangen van een voorafgaande vaststelling van een redelijk vermoeden van illegaal verblijf, in tegenstelling tot de identiteitscontroles die op dat gebied op de rest van het grondgebied worden verricht, er niet

toe dat de eerste van die controles moeten worden geacht eenzelfde effect als dat van grenscontroles te hebben.

- 72 Volgens de bewoordingen van artikel 21, sub a-ii, van verordening nr. 562/2006, kunnen politieke maatregelen op basis van algemene politie-informatie en -ervaring over mogelijke bedreigingen van de openbare veiligheid immers niet worden gesteld een dergelijk effect te hebben.
- 73 Zoals volgt uit de opmerkingen van de Duitse regering, is bovendien het voorstel van de Commissie dat ertoe strekte dat de wijze van uitoefening en de doelstellingen van het door de lidstaten op hun grondgebied uitgeoefende toezicht steeds dezelfde moesten zijn, door de wetgever van de Unie niet overgenomen. Dat artikel 21, sub a, van verordening nr. 562/2006 geen voorwaarde bevat dat het politietoezicht in een grensgebied hetzelfde moet zijn als dat op het gehele nationale grondgebied, wordt ook bevestigd door het feit dat een dergelijke voorwaarde van identiteit uitdrukkelijk wel is opgenomen in dat artikel 21, sub b, voor veiligheidscontroles in havens en luchthavens.
- 74 Overigens heeft het Hof in punt 74 van het reeds aangehaalde arrest Melki en Abdeli reeds erkend dat een nationale wettelijke regeling aan de politieautoriteiten een bijzondere bevoegdheid tot het verrichten van identiteitscontroles die beperkt is tot een grensgebied mag toekennen, zonder met artikel 21, sub a, van verordening nr. 562/2006 in strijd te komen, vooropgesteld dat er bepaalde preciseringen en beperkingen worden vastgesteld en nageleefd.
- 75 Benadrukt moet evenwel worden dat hoe meer aanwijzingen er voor een mogelijk zelfde effect in de zin van artikel 21, sub a, van verordening nr. 562/2006 zijn, voortspruitend uit de doelstelling die door de in een grensgebied verrichte controles wordt nagestreefd, de territoriale werkingssfeer van deze controles en het bestaan van een verschillende grondslag voor genoemde controles en die welke op de rest van het grondgebied worden verricht, hoe strikter de preciseringen en beperkingen rond de uitoefening van de politiebevoegdheid van de lidstaten in een grensgebied moeten zijn en hoe strikter deze moeten worden nageleefd, om de doelstelling van de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen zoals opgenomen in artikel 3, lid 2, VEU en de artikelen 26, lid 2, VWEU en 67, lid 1, VWEU en voorzien in artikel 20 van verordening nr. 562/2006 niet in gevaar te brengen.
- 76 Het in dat verband vereiste kader moet voldoende nauwkeurig en gedetailleerd zijn, zodat zowel de noodzaak van de controles als de concreet toegestane controlemaatregelen zelf ook aan controles kunnen worden onderworpen.
- 77 Ten aanzien van dit vereiste van een kader, moet er in de eerste plaats aan worden herinnerd dat de MTV-controles, zoals volgt uit de punten 60 tot en met 67 van het onderhavige arrest, geen grenstoezicht tot doel hebben.
- 78 In de tweede plaats moet worden vastgesteld dat de MTV-controles, overeenkomstig artikel 21, sub a-ii, van verordening nr. 562/2006, gebaseerd zijn op algemene politie-informatie en -ervaring over illegaal verblijf na grensoverschrijding. De politieke maatregelen met het oog op de bestrijding van illegaal verblijf kunnen, ongeacht of zij vallen onder het begrip openbare orde of dat van openbare veiligheid, zoals volgt uit punt 65 van het onderhavige arrest, onder de voorschriften van die bepaling worden gebracht. De verplichting om de MTV-controles op dergelijke informatie en ervaringsgegevens te baseren, zou bovendien moeten bijdragen tot de selectiviteit van de verrichte controles.
- 79 In de derde plaats worden de MTV-controles, overeenkomstig artikel 21, sub a-iii, van verordening nr. 562/2006, uitgevoerd op een wijze die duidelijk verschilt van systematische controles van personen aan de buitengrenzen van de Unie.
- 80 De MTV-controles op wegen en vaarwegen in het gemeenschappelijk grensgebied met België en Duitsland mogen immers, krachtens artikel 4.17a, lid 5, van het Vreemdelingenbesluit 2000, slechts worden uitgevoerd gedurende een beperkt aantal uren per maand en per dag en slechts ten aanzien van een deel van de passerende vervoermiddelen op deze wegen en vaarwegen.

- 81 Bovendien volgt uit de door de Nederlandse regering overgelegde informatie, onder voorbehoud van verificatie door de nationale rechter, dat de controles in de praktijk worden verricht op basis van hetzij profielen, hetzij steekproeven. De profielen hangen af van informatie of gegevens die wijzen op verhoogde risico's op illegaal verblijf en grensoverschrijdende criminaliteit op bepaalde routes, op bepaalde tijdstippen of naargelang het type vervoermiddel en overige kenmerken ervan.
- 82 De preciseringen en beperkingen die bij een nationale regeling als die van artikel 4.17a van het Vreemdelingenbesluit 2000 zijn ingevoerd als randvoorwaarden voor de intensiteit, de frequentie en de selectiviteit van de controles die mogen worden verricht, zijn dusdanig dat zij voorkomen dat de feitelijke uitoefening van de in het Nederlandse recht toegekende politiebevoegdheid, in strijd met artikel 21, sub a, van verordening nr. 562/2006 leidt tot controles die eenzelfde effect hebben als grenscontroles.
- 83 Ten aanzien van de controles die worden uitgevoerd om informatie over illegaal verblijf na grensoverschrijding te verkrijgen, is in artikel 4.17a, lid 2, van het Vreemdelingenbesluit 2000 bepaald dat deze „informatiecontroles” slechts in beperkte mate mogen worden uitgevoerd.
- 84 In antwoord op een tijdens de terechtzitting gestelde vraag hebben de Nederlandse regering en de Commissie nader uiteengezet dat deze „informatiecontroles” ook de preciseringen en beperkingen moeten naleven die in het Vreemdelingenbesluit 2000 zijn opgenomen nadat het reeds aangehaalde arrest Melki en Abdeli was gewezen. De Commissie heeft onder meer gepreciseerd dat deze controles moeten voldoen aan de beperkingen die aan de duur daarvan zijn gesteld bij artikel 4.17a, lid 5, van het Vreemdelingenbesluit 2000, te weten ten hoogste 6 uur per dag en 90 uur per maand. Bovendien mogen er niet meer van deze controles worden verricht dan de MTV-controles die voorwerp zijn van de tweede prejudiciële vraag, sub a.
- 85 Daar de nationale rechter als enige bevoegd is om het nationale recht uit te leggen, staat het aan hem om na te gaan of dit het geval is.
- 86 Op voorwaarde dat deze beide typen van MTV-controles met inachtneming van het kader als voorzien in artikel 4.17a van het Vreemdelingenbesluit 2000 worden uitgevoerd, moet worden opgemerkt dat zij op selectieve wijze plaatsvinden, zodat zij het voor grenscontroles kenmerkende bestanddeel van systematische controles ontberen, en dat het politieke maatregelen betreft die steekproefsgewijs ter plaatse worden toegepast, zoals vereist bij artikel 21, sub a-iv, van verordening nr. 562/2006.
- 87 In die omstandigheden moet worden opgemerkt dat, op basis van de inlichtingen waarover het Hof beschikt, een nationale regeling als de Nederlandse regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, preciseringen en beperkingen bevat ten aanzien van de politiebevoegdheid die daarbij aan de bevoegde instanties van de betrokken lidstaat wordt toegekend. Op basis van deze preciseringen en beperkingen kunnen bovendien randvoorwaarden worden gesteld voor de intensiteit en de frequentie van de controles die door deze instanties in het grensgebied mogen worden uitgevoerd, en zij beogen de discretionaire bevoegdheid te sturen waarover laatstgenoemde bij de feitelijke uitoefening van hun bevoegdheid beschikken.
- 88 Gelet op een en ander moet op de gestelde vragen worden geantwoord dat de artikelen 20 en 21 van verordening nr. 562/2006 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale wettelijke regeling als die aan de orde in het hoofdgeding, op grond waarvan de ambtenaren belast met de grensbewaking en het toezicht op vreemdelingen, binnen een geografisch gebied van 20 kilometer vanaf de landgrens van een lidstaat met een andere staat die partij is bij de SUO, controles mogen uitvoeren ter verificatie of de staandegehouden personen voldoen aan de in de betrokken lidstaat toepasselijke voorwaarden voor legaal verblijf, wanneer deze controles zijn gebaseerd op algemene informatie en ervaringsgegevens over illegaal verblijf op de controlelocaties, wanneer deze ook in beperkte mate mogen worden verricht om dergelijke algemene informatie en ervaringsgegevens op dat gebied te verkrijgen en wanneer aan de uitoefening van deze controles bepaalde beperkingen zijn gesteld, onder meer ten aanzien van de intensiteit en de frequentie ervan.

Kosten

- 89 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 (Tweede kamer) verklaart voor recht:

De artikelen 20 en 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 (Schengengrenscode), moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale wettelijke regeling als die aan de orde in het hoofdgeding, op grond waarvan de ambtenaren belast met de grensbewaking en het toezicht op vreemdelingen, binnen een geografisch gebied van 20 kilometer vanaf de landgrens van een lidstaat met een andere staat die partij is bij de 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, ondertekend te Schengen op 19 juni 1990, controles mogen uitvoeren ter verificatie of de staandegehouden personen voldoen aan de in de betrokken lidstaat toepasselijke voorwaarden voor legaal verblijf, wanneer deze controles zijn gebaseerd op algemene informatie en ervaringsgegevens over illegaal verblijf op de controlelocaties, wanneer deze ook in beperkte mate mogen worden verricht om dergelijke algemene informatie en ervaringsgegevens op dat gebied te verkrijgen en wanneer aan de uitoefening van deze controles bepaalde beperkingen zijn gesteld, onder meer ten aanzien van de intensiteit en de frequentie ervan.

ondertekeningen

* Procestaal: Nederlands.