CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. MAZÁK van 14 februari 2008 [1]

1. In dit verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG verzoekt de verwijzende rechter om uitlegging van artikel 18 EG en artikel 27 van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG. [2]

2. De procedure voor de verwijzende rechter betreft een civielrechtelijke vordering, ingesteld door het Ministerie van Bestuur en Binnenlandse Zaken — Algemene Directie Paspoorten te Boekarest (hierna: „Ministerie") op 11 januari 2007, tot verkrijging van een uitspraak waarbij het recht van vrij verkeer naar het buitenland van Gheorghe Jipa wordt beperkt voor een periode van ten hoogste drie jaar. Deze vordering werd ingesteld nadat Jipa op 26 november 2006 naar Roemenië was teruggestuurd op basis van een overeenkomst van overname tussen onder meer Roemenië en België.

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — PB L 158, blz. 77.

I — Relevant gemeenschapsrecht

3. Artikel 17 EG bepaalt:

„1. Er wordt een burgerschap van de Unie ingesteld. Burger van de Unie is eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit. Het burgerschap van de Unie vult het nationale burgerschap aan doch komt niet in de plaats daarvan.

2. De burgers van de Unie genieten de rechten en zijn onderworpen aan de plichten die bij dit Verdrag zijn vastgesteld."

4. Artikel 18, lid 1, EG bepaalt: „Iedere burger van de Unie heeft het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij dit Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld."

5. Artikel 1, sub a, van richtlijn 2004/38 bepaalt dat deze richtlijn onder meer de voorwaarden vaststelt voor uitoefening van

het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten door burgers van de Unie en hun familieleden.

6. Artikel 3, lid 1, van deze richtlijn bepaalt:

„Deze richtlijn is van toepassing ten aanzien van iedere burger van de Unie die zich begeeft naar of verblijft in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit […]”.

7. Artikel 4, lid 1, van de richtlijn, getiteld „Uitreisrecht”, bepaalt:

„Onverminderd het bepaalde met betrekking tot reisdocumenten bij nationale grenscontroles, heeft de burger van de Unie die voorzien is van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort […] het recht het grondgebied van een lidstaat te verlaten om zich naar een andere lidstaat te begeven.”

8. Artikel 27 van de richtlijn, getiteld „Algemene beginselen”, in hoofdstuk VI — Beperkingen van het inreisrecht en het verblijfsrecht om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid, bepaalt:

„1. Onverminderd het bepaalde in dit hoofdstuk kunnen de lidstaten de vrijheid van verkeer en verblijf van burgers van de Unie […] beperken om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Deze redenen mogen niet voor economische doeleinden worden aangevoerd.

2. De om redenen van openbare orde of openbare veiligheid genomen maatregelen moeten in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel en uitsluitend gebaseerd zijn op het gedrag van betrokkene. Strafrechtelijke veroordelingen vormen als zodanig geen reden voor deze maatregelen.

Het gedrag moet een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen. Motiveringen die los staan van het individuele geval of die verband houden met algemene preventieve redenen mogen niet worden aangevoerd. […]”

II — Relevant nationaal recht

9. Artikel 1 van de Overeenkomst tussen de regering van Roemenië enerzijds en de regering van het Koninkrijk België, van het Groothertogdom Luxemburg en van het Koninkrijk der Nederlanden anderzijds, betreffende de overname van onregelmatig binnengekomen of verblijvende personen (hierna: „overnameovereenkomst”), die door

de Roemeense regering is goedgekeurd bij besluit nr. 825/1995 [3], bepaalt het volgende:

„De regering van Roemenië gaat op verzoek van de regering van België, Luxemburg of Nederland zonder enige formaliteit over tot toelating op zijn grondgebied van eenieder die niet of niet langer voldoet aan de voorwaarden voor toelating tot of verblijf op het grondgebied van België, Luxemburg of Nederland, wanneer is vastgesteld dan wel aannemelijk is dat het een Roemeens burger betreft."

10. Artikel 3 van wet 248/2005 van 20 juli 2005 (zoals gewijzigd) inzake de voorwaarden voor het vrij verkeer naar het buitenland van Roemeense burgers [4] bepaalt:

„1) De uitoefening van het recht van Roemeense burgers op vrij verkeer naar het buitenland kan enkel tijdelijk, in de gevallen en onder de voorwaarden in deze wet bepaald, worden beperkt; de beperking heeft de vorm van een schorsing of, naargelang van het geval, een beperking van de uitoefening van dit recht.

[…]

3) De beperking van de uitoefening van het recht van vrij verkeer naar het buitenland houdt een tijdelijk verbod in op het reizen naar bepaalde staten, uitgevaardigd door de bevoegde Roemeense autoriteiten onder de in deze wet gestelde voorwaarden."

11. Artikel 38 van wet 248/2005 luidt:

„De uitoefening van het recht van Roemeense burgers op vrij verkeer naar het buitenland kan worden beperkt voor een periode van ten hoogste drie jaren, onder de volgende voorwaarden, en uitsluitend voor:

a) personen die door een staat zijn uitgezet krachtens een tussen Roemenië en die staat gesloten overeenkomst van overname,

b) personen wier aanwezigheid op het grondgebied van een staat als gevolg van de door deze personen verrichte of te verrichten activiteiten ernstige schade zou toebrengen aan de belangen van Roemenië of in voorkomend geval aan de bilaterale betrekkingen tussen Roemenië en die staat."

3 — Bekendgemaakt in *Monitorul Oficial* nr. 241 van 20 oktober 2005.

4 — Bekendgemaakt in *Monitorul Oficial* nr. 682 van 29 juli 2005, gewijzigd bij besluit nr. 5 van 19 januari 2006, bekendgemaakt in *Monitorul Oficial* nr. 71 van 26 januari 2006.

12. Artikel 39 van wet 248/2005 bepaalt het volgende:

„In het in artikel 38, sub a, bedoelde geval wordt de maatregel genomen op verzoek van de Algemene Directie Paspoorten, ten opzichte van de staat die de betrokkene heeft uitgezet, door het gerecht in het bevoegdheidsgebied waarvan de betrokkene woont of, indien hij in het buitenland woont, door het Tribunalul București."

III — Hoofdgeding en verwijzingsbeslissing

13. Blijkens de verwijzingsbeslissing is Jipa uit Roemenië naar België vertrokken op 10 september 2006. Hij werd op 26 november 2006 door de Belgische autoriteiten ingevolge de overnameovereenkomst naar Roemenië uitgezet wegens „illegaal verblijf".

14. Op 11 januari 2007 diende het Ministerie bij de verwijzende rechter een verzoek in tot beperking van de uitoefening van Jipa's recht van vrij verkeer naar België. De verwijzende rechter merkt in zijn beslissing op dat het Ministerie niet aangeeft wat wordt bedoeld met het „illegaal verblijf" dat tot de uitzetting van Jipa heeft geleid.

15. De verwijzende rechter is onder meer van oordeel dat de bepalingen van nationaal recht, in het bijzonder de artikelen 38 en 39 van wet 248/2005 en besluit nr. 825/1995, in strijd zijn met artikel 18 EG en artikel 27 van richtlijn 2004/38. Bij beslissing van 17 januari 2007 heeft het Tribunalul Dâmbovița de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende vragen gesteld:

„1) Moet artikel 18 EG […] aldus worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat de Roemeense wetgeving (artikelen 38 en 39 van wet 248/2005 inzake de regels betreffende het vrij verkeer van Roemeense burgers naar het buitenland) de uitoefening van het vrije verkeer van personen belemmert?

2) a) Vormen de artikelen 38 en 39 van wet 248/2005 […], die een persoon (Roemeens burger en thans burger van de Unie) beletten, vrij te reizen naar een andere staat (in casu een lidstaat van de Europese Unie), een belemmering van het in artikel 18 EG neergelegde vrije verkeer van personen?

b) Kan een lidstaat van de Europese Unie (in casu Roemenië) een beperking stellen aan de uitoefening van het vrije verkeer van burgers op het grondgebied van een andere lidstaat?

3) a) Behoort ‚illegaal verblijf' in de zin van nationaal regeringsbesluit 825/2005 tot goedkeuring van de Overeenkomst tussen de regering van Roemenië, enerzijds, en de regeringen van het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden, anderzijds, betreffende de overname van onregelmatig binnengekomen of verblijvende personen (op basis waarvan is besloten tot overname van verweerder, wiens verblijf illegaal was), tot de redenen van ‚openbare orde' of ‚openbare veiligheid' in artikel 27 van richtlijn 2004/38, zodat op grond daarvan de vrijheid van verkeer van een dergelijke persoon kan worden beperkt?

b) Indien de vorige vraag bevestigend wordt beantwoord, moet artikel 27 van richtlijn 2004/38 […] aldus worden uitgelegd dat de lidstaten om redenen van ‚openbare orde' of ‚openbare veiligheid' de vrijheid van verkeer en verblijf van een burger van de Unie automatisch kunnen beperken, zonder het ‚persoonlijk gedrag' van de betrokkene te onderzoeken?"

16. In zijn beslissing van 17 januari 2007 heeft de verwijzende rechter het Hof tevens verzocht om behandeling volgens de versnelde procedure.

17. Bij beschikking van 3 april 2007 heeft de president van het Hof het verzoek van de verwijzende rechter om een versnelde procedure afgewezen.

18. De Roemeense en de Griekse regering en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Er is geen mondelinge behandeling verzocht of gehouden.

IV — Voornaamste argumenten van partijen

19. De Roemeense regering is van mening dat het verzoek van de nationale rechter om een prejudiciële beslissing ontvankelijk is, ook al dateert Jipa's uitzetting van vóór de toetreding van Roemenië tot de Europese Unie (EU) op 1 januari 2007. Daar de vordering van het Ministerie tot beperking van Jipa's bewegingsvrijheid is ingesteld op 11 januari 2007, dus na de toetreding van Roemenië tot de EU, komt Jipa het recht van vrij verkeer toe, welk recht alleen mag worden beperkt in overeenstemming met het EG-Verdrag en de ter uitvoering daarvan genomen maatregelen. De Roemeense regering meent voorts dat het Hof bevoegd is om in casu te beslissen, aangezien het risico bestaat dat Jipa's verkeersvrijheid wordt beperkt ingevolge artikel 38, sub a, van wet 248/2005. De Roemeense en de Griekse regering merken op dat het feit dat Jipa geen gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer op grond van het EG-Verdrag, niet relevant is. Roemenië voegt daaraan toe

dat het Hof in het arrest Schempp [5] heeft verklaard dat de situatie van een persoon met de nationaliteit van een lidstaat die van het recht van vrij verkeer geen gebruik heeft gemaakt, op grond van dit feit alleen niet kan worden gelijkgesteld met een zuiver interne situatie.

20. De Roemeense regering is van mening dat de overnameovereenkomsten die zij heeft gesloten met andere lidstaten van de EU en de bepalingen van Roemeens recht die ingevolge deze overeenkomsten zijn aangenomen, moeten worden uitgelegd aan de hand van het relevante gemeenschapsrecht. Zij meent dan ook dat artikel 18 EG aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan het bepaalde in de artikelen 38 en 39 van wet 248/2005, waarin de verkeersvrijheid van personen wordt beperkt.

21. Volgens Roemenië is artikel 27 van richtlijn 2004/38 in dit geval niet van toepassing. Uit onder meer de opbouw van hoofdstuk VI (artikelen 27-33) van richtlijn 2004/38 en het feit dat de in artikel 27 van richtlijn 2004/38 neergelegde beperkingen uitzonderingen zijn op het beginsel van vrij verkeer en dus restrictief moeten worden uitgelegd, volgt dat alleen de gastlidstaat en niet de lidstaat van herkomst de verkeersvrijheid van burgers ingevolge artikel 27 van richtlijn 2004/38 mag beperken op gronden van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Het is de gastlidstaat die het best kan beoordelen of een burger van een andere lidstaat zijn openbare orde of openbare veiligheid bedreigt.

22. Wat betreft de mogelijkheid voor de lidstaat van herkomst om de verkeersvrijheid van een van zijn eigen burgers te beperken wegens bedreiging van zijn eigen openbare orde, stelt de Roemeense regering dat een dergelijke beperking overeenkomstig de Roemeense grondwet en het Roemeense wetboek van strafrecht alleen toegestaan is in gevallen die verband houden met strafbare feiten waarvoor levenslange gevangenisstraf of voorlopige hechtenis kan worden opgelegd, teneinde te verzekeren dat de strafrechtelijke procedure een correct verloop heeft of om te voorkomen dat de verdachte zich aan vervolging onttrekt. Dergelijke situaties zijn echter van zuiver interne aard en geen zaak van het gemeenschapsrecht.

23. Zou het Hof echter van oordeel zijn dat artikel 27 van richtlijn 2004/38 in casu toepasselijk is, dan is Roemenië van mening dat overeenkomstig vaste rechtspraak van het Hof [6] Jipa's „illegale verblijf" geen bedreiging vormt voor de openbare orde of de openbare veiligheid in de zin van het gemeenschapsrecht. Bovendien mogen ingevolge artikel 27, lid 2, van richtlijn 2004/38 en de rechtspraak van het Hof [7] beperkingen van de verkeersvrijheid alleen worden opgelegd na onderzoek van het persoonlijk gedrag van de betrokkene en nooit automatisch.

5 — Arrest van 12 juli 2005 (C-403/03, Jurispr. blz. I-6421, punt 22).

6 — Arresten van 17 februari 2005, Oulane (C-215/03, Jurispr. blz. I-1215, punt 44); 25 juli 2002, BRAX (C-459/99, Jurispr. blz. I-6591, punten 78 en 90); 8 april 1976, Royer (48/75, Jurispr. blz. 497, punt 51); 3 juli 1980, Pieck (157/79, Jurispr. blz. 2171, punten 18 en 19), en 12 december 1989, Messner (C-265/88, Jurispr. blz. 4209, punt 14).

7 — Arresten van 18 mei 1982, Adoui en Cornuaille (115/81 en 116/81, Jurispr. blz. 1665, punten 8 en 11), en 27 oktober 1977, Bouchereau (30/77, Jurispr. blz. 1999, punt 35).

24. De Helleense Republiek betoogt dat de artikelen 38 en 39 van wet 248/2005 een belemmering zijn van de vrijheid van verkeer van burgers van de Unie ingevolge artikel 18 EG en richtlijn 2004/38. De Griekse regering is van mening dat niet is aangetoond dat Jipa's persoonlijke gedrag het opleggen van beperkingen aan zijn verkeersvrijheid rechtvaardigt. De Griekse regering wijst erop dat de in de Roemeense wetgeving neergelegde maatregelen algemene maatregelen zijn, die steeds worden opgelegd wanneer een uitzetting op basis van een bilaterale overnameovereenkomst plaatsvindt. De Helleense Republiek is voorts van mening dat de Roemeense wetgeving in strijd is met artikel 2 van protocol IV bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) (hierna: „protocol IV"), waarin is bepaald dat het recht om een land te verlaten, met inbegrip van het eigen land, niet mag worden beperkt om andere dan specifieke redenen van onder meer nationale veiligheid of openbare orde.

25. De Commissie is van mening dat Jipa sinds de toetreding van Roemenië tot de EU op 1 januari 2007 een burger van de Unie is en sinds die datum ingevolge artikel 18 EG het recht heeft om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder de beperkingen en voorwaarden die bij het EG-Verdrag en richtlijn 2004/38 zijn gesteld. Het recht van een burger van de Unie om het grondgebied van een lidstaat te verlaten en naar een andere lidstaat te reizen is uitgewerkt in artikel 4 van richtlijn 2004/38.

26. De Commissie stelt dat, in weerwil van de titel van hoofdstuk VI van richtlijn 2004/38, dit hoofdstuk, dat beperkingen van het inreisrecht en het verblijfsrecht om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid betreft, althans in bepaalde omstandigheden tevens beperkingen betreft die door een lidstaat worden gesteld aan het recht van zijn eigen burgers om hun nationale grondgebied te verlaten en naar een andere lidstaat te reizen. De Commissie stelt dat artikel 27 van richtlijn 2004/38 van toepassing is in omstandigheden als die van het hoofdgeding, waar de nationale autoriteiten de verkeersvrijheid van een van hun burgers willen beperken om hem te beletten, gedurende zekere tijd terug te keren naar de lidstaat waaruit hij is uitgezet wegens illegaal verblijf. Bovendien mag overeenkomstig de artikelen 27 tot en met 31 van richtlijn 2004/38 en de algehele structuur van die richtlijn, een maatregel waarbij het recht van een burger op vrijheid van verkeer wordt beperkt, alleen worden genomen door de lidstaat waarvan de openbare orde of openbare veiligheid rechtstreeks wordt bedreigd. De Commissie is daarom van mening dat overeenkomstig artikel 18 en de bepalingen van hoofdstuk VI van richtlijn 2004/38 een beslissing om de verkeersvrijheid van een burger van de Unie te beperken, niet door een lidstaat mag worden genomen op eenvoudig verzoek van een andere lidstaat waaruit die burger is uitgezet, tenzij de lidstaat die de beslissing neemt, vaststelt dat het gedrag van de betrokkene een bedreiging vormt voor de openbare orde of de openbare veiligheid zoals gedefinieerd in artikel 27 van die richtlijn.

27. De Commissie stelt voorts dat de opmerking inzake Jipa's „illegale verblijf" in het verzoek van de nationale rechter om een prejudiciële beslissing buitengewoon vaag is. Daardoor kan niet worden vastgesteld of zijn „illegaal verblijf" onder de begrippen openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid van richtlijn 2004/38 valt. De

Commissie is dan ook van mening dat een lidstaat de verkeersvrijheid van een burger van de Unie niet ingevolge artikel 27 van richtlijn 2004/38 mag beperken, wanneer die beperking uitsluitend wordt gebaseerd op het oordeel van een andere lidstaat dat het verblijf van de betrokkene op het grondgebied van die laatste staat illegaal was.

beperkingen kunnen worden gesteld aan de vrijheid van reizen naar het buitenland van een Roemeens burger, wanneer deze naar Roemenië is uitgezet op grond van een overnameovereenkomst, of wanneer zijn aanwezigheid op het grondgebied van een andere staat dan Roemenië de belangen van Roemenië of de bilaterale betrekkingen tussen Roemenië en die staat ernstig zou kunnen schaden.

V — Beoordeling

A — *Artikel 18, lid 1, EG en artikel 4 van richtlijn 2004/38*

28. Met zijn eerste vraag en het eerste deel van zijn tweede vraag wenst de nationale rechter in wezen te vernemen of artikel 18 EG in de weg staat aan maatregelen als de artikelen 38 en 39 van wet 248/2005, die het mogelijk maken, onder bepaalde omstandigheden beperkingen te stellen aan de uitoefening van het recht van vrij verkeer naar het buitenland van Roemeense burgers voor ten hoogste drie jaar.

29. Volgens de verwijzingsbeslissing heeft het Ministerie de verwijzende rechter verzocht, Jipa's vrijheid van reizen naar België, de lidstaat waaruit hij op 27 november 2006 naar Roemenië is uitgezet, voor ten hoogste drie jaar te beperken. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt voorts dat volgens de in geding zijnde nationale wetgeving

30. Ingevolge artikel 17, lid 1, EG is eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit burger van de Unie. Volgens vaste rechtspraak van het Hof dient het burgerschap van de Unie de primaire status van de burgers van de lidstaten te zijn. [8] Na de toetreding van Roemenië tot de Europese Unie op 1 januari 2007 heeft Jipa de status van burger van de Unie ingevolge artikel 17, lid 1, EG en met ingang van die datum kan hij zich dus beroepen op de bij die status behorende rechten, ook ten opzichte van zijn lidstaat van herkomst. [9]

31. In het arrest Baumbast en R verklaarde het Hof dat de verzoeker in die zaak, als burger van een lidstaat en dus als burger van de Unie, het recht had, zich op artikel 18, lid 1, EG te beroepen. [10] Mijns inziens wordt het recht om binnen het grondgebied van de

8 — Zie in het bijzonder arrest van 17 september 2002, Baumbast en R (C-413/99, Jurispr. blz. I-7091, punt 82), en 20 september 2001, Grzelczyk (C-184/99, Jurispr. blz. I-6193, punt 31).

9 — Arresten van 23 oktober 2007, Morgan en Bucher (C-11/06 en C-12/06, Jurispr. blz. I-9161, punt 22), en 26 oktober 2006, Tas-Hagen en Tas (C-192/05, Jurispr. blz. I-10451, punten 19, 30 en 31).

10 — Aangehaald in voetnoot 8, punt 84.

lidstaten vrij te reizen ingevolge artikel 18, lid 1, EG rechtstreeks aan elke burger van de Unie verleend door de duidelijke en nauwkeurige bewoordingen van deze bepaling van het EG-Verdrag, zij het onder de beperkingen en voorwaarden die in het EG-Verdrag en de ter uitvoering daarvan genomen maatregelen daaraan zijn gesteld. Burgers van de Unie hebben derhalve het recht, dat zij rechtstreeks ontlenen aan artikel 18, lid 1, EG, om het grondgebied van een lidstaat te verlaten, met inbegrip van hun lidstaat van herkomst, teneinde het grondgebied van een andere lidstaat binnen te reizen.

32. Bovendien, hoewel het burgerschap van de Unie zoals neergelegd in artikel 17 EG niet tot doel heeft, de materiële werkingssfeer van het Verdrag uit te breiden tot nationale situaties die geen verband houden met het gemeenschapsrecht [11], moet worden opgemerkt dat, zoals door de Roemeense en de Griekse regering naar voren is gebracht, het enkele feit dat Jipa van zijn recht van vrij verkeer geen gebruik heeft gemaakt, niet betekent dat zijn situatie op één lijn kan worden gesteld met een zuiver interne situatie. [12]

33. Blijkens de verwijzingsbeslissing is de procedure voor de nationale rechter het gevolg van de uitzetting van Jipa naar Roemenië op grond van de overnameovereenkomst wegens zijn „illegaal verblijf" in België. De verwijzende rechter heeft er in zijn verwijzingsbeslissing zelf op gewezen dat het Ministerie niet heeft aangegeven wat is bedoeld met het „illegaal verblijf" van Jipa. Opgemerkt zij echter dat de Roemeense regering heeft verklaard dat de omstandigheden rond Jipa's „illegaal verblijf" geen strafrechtelijke aangelegenheid betreffen.

34. Gezien in de eerste plaats het feit dat Jipa met ingang van 1 januari 2007 de fundamentele status van burger van de Unie heeft, in de tweede plaats dat het Ministerie de verwijzende rechter in een civiele procedure verzoekt, Jipa's recht om naar een andere lidstaat te reizen te beperken, en in de derde plaats dat er, afgezien van de beperkte informatie die door de verwijzende rechter is verschaft inzake Jipa's uitzetting uit België op basis van de overnameovereenkomst en zijn „illegale verblijf" in België [geen informatie beschikbaar is op grond waarvan anders kan worden geconcludeerd], ben ik van mening dat er voor het Hof geen redenen zijn om te oordelen dat de beperkingen die door de verwijzende rechter ingevolge onder meer de artikelen 38 en 39 van wet 2004/38 aan Jipa kunnen worden opgelegd met betrekking tot reizen naar België, een zuiver interne situatie betreffen. Ik meen dan ook dat het onderhavige geval een rechtstreeks verband vertoont met het gemeenschapsrecht.

35. Mijns inziens zijn de beperkingen die door de verwijzende rechter aan Jipa kunnen worden opgelegd met betrekking tot het verlaten van zijn lidstaat van herkomst om het grondgebied van een andere lidstaat binnen te reizen, een belemmering van het in artikel 18, lid 1, EG neergelegde recht van vrij verkeer. Het door artikel 18, lid 1, EG gegarandeerde recht om binnen het grondgebied van de lidstaten vrij te reizen zou zijn betekenis verliezen wanneer de lidstaat van

11 — Arrest van 5 juni 1997, Uecker en Jacquet (C-64/96 en C-65/96, Jurispr. blz. I-3171, punt 23).

12 — Zie in dit verband arrest van 19 oktober 2004, Zhu en Chen (C-200/02, Jurispr. blz. I-9925, punt 19).

herkomst zijn eigen burgers zonder geldige rechtvaardiging zou kunnen beletten om zijn grondgebied te verlaten om het grondgebied van een andere lidstaat binnen te reizen. [13]

36. De nationale bepalingen die in deze zaak aan de orde zijn, moeten mijns inziens tevens worden getoetst aan artikel 4 van richtlijn 2004/38 [14], dat het recht van burgers van de Unie regelt om het grondgebied van een lidstaat te verlaten om naar een andere lidstaat te reizen.

37. Overeenkomstig artikel 4, lid 1, van richtlijn 2004/38 hebben alle burgers van de Unie met een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort het recht het grondgebied van een lidstaat te verlaten om zich naar een andere lidstaat te begeven. Naar mijn mening heeft artikel 4, lid 1, van richtlijn 2004/38 een zeer ruime strekking, daar het burgers van de Unie die voorzien zijn van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort het recht geeft, het grondgebied van alle lidstaten te verlaten, met inbegrip van hun lidstaat van herkomst [15], om zich naar een andere lidstaat te begeven. Bovendien mag ingevolge artikel 4, lid 2, van richtlijn 2004/38 aan burgers van de Unie geen uitreisvisumplicht of soortgelijke formaliteit worden opgelegd en moeten de lidstaten ingevolge artikel 4, lid 3, hun eigen burgers een identiteitskaart of een paspoort verstrekken, en hernieuwen, waarin hun nationaliteit is vermeld.

38. Ik ben dan ook van mening dat, indien een geldige rechtvaardiging ontbreekt, artikel 18, lid 1, EG en artikel 4 van richtlijn 2004/38 in de weg staan aan nationale wetgeving zoals in het hoofdgeding aan de

13 — Zie mutatis mutandis arrest van 29 april 2004, Pusa (C-224/02, Jurispr. blz. I-5763, punt 20). Zie ook in de context van de vrijheid van vestiging arresten van 11 december 2007, International Transport Workers' Federation en Finnish Seamen's Union (C-438/05, Jurispr. blz. I-10779, punt 69), en 27 september 1988, Daily Mail and General Trust (81/87, Jurispr. blz. 5483, punt 16). Zie in de context van het vrij verkeer van personen en de vrijheid van vestiging ook arrest van 7 juli 1992, Singh (C-370/90, Jurispr. blz. I-4265, punt 23). In het arrest van 15 december 1995, Bosman (C-415/93, Jurispr. blz. I-4921), verklaarde het Hof: „De door de artikelen [43 EG e.v.] gewaarborgde rechten zouden hun betekenis verliezen, indien de lidstaat van oorsprong ondernemingen kon beletten het land te verlaten teneinde zich in een andere lidstaat te vestigen. Dezelfde overwegingen gelden, wat artikel [39 EG] betreft, voor de regels die het vrije verkeer belemmeren van onderdanen van een lidstaat die in andere lidstaat arbeid in loondienst willen verrichten" (zie punt 97).

14 — Met zijn toetreding tot de EU op 1 januari 2007 is Roemenië aan de bepalingen van het EG-Verdrag inzake de rechten van de burgers van de Unie en de wetgeving en rechtspraak ter zake gebonden, onder voorbehoud van de in dit verband getroffen overgangsregelingen. Uit artikel 20 en bijlage VII van het Protocol betreffende de voorwaarden en de nadere regels voor de toelating van de Republiek Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie (PB 2005, L 157, blz. 29) volgt dat Roemenië vanaf de datum van zijn toetreding tot de EU gebonden is aan de bepalingen van richtlijn 2004/38, behoudens waar deze bepalingen onder meer de toegang tot de arbeidsmarkt van de lidstaten door Roemeense burgers betreffen. Daartoe is met betrekking tot Roemenië een aantal overgangsregelingen getroffen inzake de toepassing van de artikelen 1 tot en met 6 van verordening nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 7). Daar Jipa's rechten als werknemer voor de verwijzende rechter niet in het geding zijn, zijn bovengenoemde overgangsregelingen inzake verordening nr. 1612/68 in deze zaak niet relevant. Artikel 4 van richtlijn 2004/38, dat de rechten van burgers van de Unie in het algemeen betreft en niet die van burgers van de Unie die werknemer zijn, valt niet onder bovengenoemde overgangsregelingen en is op Roemeense burgers volledig van toepassing vanaf 1 januari 2007.

15 — Zie ook artikel 2, lid 2, van protocol IV, dat bepaalt: „Eenieder heeft het recht welk land ook, met inbegrip van het eigen land, te verlaten." Protocol IV is in werking getreden op 2 mei 1968 en is ondertekend door alle lidstaten behalve de Helleense Republiek. Er moet echter op worden gewezen dat de Griekse regering zich in haar opmerkingen in punt 24 uitdrukkelijk op artikel 2, leden 2 en 3, van protocol IV beroept.

orde, die het mogelijk maakt beperkingen te stellen aan het recht van burgers van de Unie om hun lidstaat van herkomst te verlaten om naar een andere lidstaat te reizen.

B — *Artikel 27 van richtlijn 2004/38*

39. Met het tweede deel van zijn tweede vraag en het eerste deel van zijn derde vraag wenst de nationale rechter in wezen te vernemen of het „illegale verblijf" van een Roemeens staatsburger in een andere lidstaat van de Unie die is uitgezet op basis van de overnameovereenkomst, onder de termen „openbare orde" of „openbare veiligheid" van artikel 27 van richtlijn 2004/38 valt, zodat door Roemenië een beperking mag worden gesteld aan de vrijheid van verkeer van de betrokkene op het grondgebied van een andere lidstaat.

40. Ingevolge artikel 18, lid 1, EG kunnen aan het recht om vrij te reizen en te verblijven op het grondgebied van de lidstaten beperkingen en voorwaarden worden gesteld uit hoofde van het EG-Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan. Mijns inziens stellen de bepalingen van hoofdstuk VI van richtlijn 2004/38, dat is getiteld „Beperkingen van het inreisrecht en het verblijfsrecht om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid", regels ten aanzien van de omstandigheden waarin de lidstaten het recht van burgers van de Unie om vrij te reizen en te verblijven op het grondgebied van de lidstaten mogen beperken. Hoewel in de titel van hoofdstuk VI van richtlijn 2004/38 het recht om te vertrekken niet met zoveel woorden wordt genoemd, en veel van de bepalingen van dat hoofdstuk inderdaad aangelegenheden rond het inreisrecht [16] en het verblijfsrecht [17] regelen, blijkt uit de formulering van artikel 27, lid 1, en punt 22 van de considerans van deze richtlijn duidelijk dat hoofdstuk VI regels stelt voor het beperken van „de vrijheid van verkeer […] van burgers van de Unie", een onderwerp dat ongetwijfeld verband houdt met zowel het recht om het grondgebied van een lidstaat te verlaten om naar een andere lidstaat te reizen als het recht om een andere lidstaat binnen te komen.

41. Naar mijn mening moet artikel 27, lid 2, van richtlijn 2004/38, dat inhoudelijk grotendeels gelijk is aan artikel 3 van richtlijn 64/221/EEG van de Raad van 25 februari 1964 inzake de coördinatie van de voor vreemdelingen geldende bijzondere maatregelen ten aanzien van verplaatsing en verblijf, die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid [18], onder meer worden uitgelegd aan de hand van de rechtspraak van het Hof inzake artikel 3 van richtlijn 64/221. Dienaangaande heeft het Hof, met betrekking tot werknemers, steeds geoordeeld dat het beginsel van vrij verkeer van werknemers ruim moet worden uitgelegd en

16 — Zie artikel 5 van richtlijn 2004/38 inzake het inreisrecht.

17 — Zie hoofdstuk III van richtlijn 2004/38 inzake het verblijfsrecht.

18 — PB L 56, blz. 850. Richtlijn 64/221 is bij richtlijn 2004/38 per 30 april 2006 ingetrokken. Zie artikel 38, lid 2, van richtlijn 2004/38.

dat uitzonderingen op dat beginsel restrictief moeten worden uitgelegd. Daarnaast heeft het Hof verklaard dat een bijzonder restrictieve uitlegging van de uitzonderingen op deze vrijheid vereist is wanneer het om de status van burger van de Unie gaat. [19] Het Hof heeft niettemin ook verklaard dat de specifieke omstandigheden die een beroep op het begrip openbare orde zouden kunnen rechtvaardigen, naar land en tijd kunnen verschillen en dat aan de bevoegde nationale autoriteiten op dit punt dus een beoordelingsmarge, binnen de door het Verdrag gestelde grenzen, moet worden gelaten. [20]

42. Volgens artikel 27, lid 2, van richtlijn 2004/38 moeten „[d]e om redenen van openbare orde of openbare veiligheid genomen maatregelen […] in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel en uitsluitend gebaseerd zijn op het gedrag van betrokkene". [21] Duidelijk is, niet alleen uit de bewoordingen van artikel 27, lid 2, van richtlijn 2004/38, maar ook uit de vaste rechtspraak van het Hof, dat beperkingen die worden gesteld om redenen van openbare orde en voor het handhaven van de openbare veiligheid, niet mogen worden gebaseerd op gronden gelegen buiten het individuele geval of op algemene preventiegronden. [22] Bovendien bepaalt artikel 27, lid 2, van richtlijn 2004/38 dat strafrechtelijke veroordelingen als zodanig geen reden vormen voor deze maatregelen. [23] Volgens vaste rechtspraak veronderstelt het beroep van een nationale instantie op het begrip openbare orde, afgezien van de verstoring van de maatschappelijke orde die bij elke wetsovertreding plaatsvindt, het bestaan van een reële en voldoende ernstige bedreiging, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast. [24]

43. Mijns inziens mag een lidstaat het aan een burger van de Unie verleende recht om zijn lidstaat van herkomst te verlaten om naar een andere lidstaat te reizen, niet beperken om redenen van openbare orde of openbare veiligheid, alleen op grond dat de betrokkene uit een andere lidstaat is uitgezet wegens „illegaal verblijf" aldaar. Ik ben van mening dat uit de uitspraak van het Hof in de zaak Commissie/Spanje [25] volgt dat een lidstaat, wanneer deze de aan de burgers van de Unie ingevolge artikel 18, lid 1, EG verleende rechten beperkt, zich niet kan beroepen op algemene, niet-specifieke uitlatingen van een andere lidstaat met betrekking tot het gedrag van een burger van de Unie. Wanneer een lidstaat de fundamentele vrijheden van burgers van de Unie beperkt, moet hij zelf nagaan en vaststellen of de uitoefening van die vrijheden een reële en voldoende ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde, en een van de fundamentele belangen van de samenleving aantast.

44. In de onderhavige zaak valt uit de feiten, zoals die door de verwijzende rechter zijn

19 — Arrest van 29 april 2004, Orfanopoulos en Oliveri (C-482/01 en C-493/01, Jurispr. blz. I-5257, punten 64 en 65).

20 — Arrest van 4 december 1974, Van Duyn, 41/74, Jurispr. blz. 1337, punt 18.

21 — Overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel moeten nationale maatregelen die zijn genomen om redenen van openbare orde of openbare veiligheid, noodzakelijk en passend zijn ter verwezenlijking van het gestelde doel. Zie in die zin arrest Baumbast en R, aangehaald in voetnoot 8, punt 91.

22 — Arresten van 26 februari 1974, Bonsignore (67/74, Jurispr. blz. 297, punt 6), en 28 oktober 1975, Rutili (36/75, Jurispr. blz. 1219, punt 29).

23 — Zie in het bijzonder arrest van 19 januari 1999, Calfa (C-348/96, Jurispr. blz. I-11, punten 22-24).

24 — Zie arrest van 31 januari 2006, Commissie/Spanje (C-503/03, Jurispr. blz. I-1097, punt 46); arresten Orfanopoulos en Oliveri, aangehaald in voetnoot 19, punt 66; Bouchereau, aangehaald in voetnoot 7, punt 35, en Rutili, aangehaald in voetnoot 22, punt 28.

25 — Aangehaald in voetnoot 24.

gepresenteerd, niet op te maken dat Jipa's huidige of vroegere gedrag aanleiding geeft om te vrezen dat hij een gevaar zal vormen voor de fundamentele belangen van de samenleving, waardoor het nemen van een maatregel door Roemenië waarbij zijn recht van vrij verkeer ingevolge artikel 18, lid 1, EG wordt beperkt om redenen van openbare orde of openbare veiligheid, noodzakelijk zou zijn. Het is uiteraard aan de verwijzende rechter om dit punt te verifiëren, maar uit de verwijzingsbeslissing en de opmerkingen van de Roemeense regering blijkt zelfs dat het Ministerie de Roemeense rechterlijke instanties regelmatig, ook na de toetreding van die lidstaat tot de EU, op basis van de in geding zijnde nationale bepalingen verzoekt om het recht van Roemeense burgers om die lidstaat te verlaten en naar een andere lidstaat te reizen, te beperken, wanneer die burgers zijn uitgezet op grond van een overnameovereenkomst.

45. Ik meen dan ook dat, bij ontbreken van een specifieke vaststelling door een lidstaat inzake een van zijn eigen burgers, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel en uitsluitend gebaseerd op het persoonlijke gedrag van de betrokkene, dat gebruikmaking van diens recht ingevolge artikel 18, lid 1, EG en artikel 4 van richtlijn 2004/38 om zijn eigen lidstaat te verlaten om naar een andere lidstaat te reizen, voor de openbare orde een reële en voldoende ernstige bedreiging zal vormen die een van de fundamentele belangen van de samenleving aantast, de lidstaat van herkomst niet om redenen van „openbare orde" of „openbare veiligheid" als bedoeld in artikel 27 van die richtlijn beperkingen mag stellen aan het recht van vrij verkeer van de betrokkene.

C — *Persoonlijk gedrag*

46. Met het tweede deel van zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een lidstaat ingevolge artikel 27 van richtlijn 2004/38 automatisch beperkingen mag stellen aan de vrijheid van verkeer en verblijf van een burger van de Unie om redenen van „openbare orde" of „openbare veiligheid", zonder dat het „persoonlijk gedrag" van de betrokkene wordt onderzocht.

47. Naar mijn mening mag een lidstaat, gezien de hiervóór in de punten 40 tot en met 44 uiteengezette redenering, niet op grond van artikel 27 van richtlijn 2004/38 automatisch beperkingen stellen aan de vrijheid van verkeer en verblijf van een burger van de Unie om redenen van openbare orde of openbare veiligheid. Overeenkomstig artikel 27, lid 2, van richtlijn 2004/38 moeten de lidstaten, wanneer zij zulke beperkingen stellen en als een minimaal sine qua non, het persoonlijk gedrag van de betrokkene onderzoeken. Bovendien bepaalt artikel 27, lid 2, van richtlijn 2004/38 ondubbelzinnig dat om redenen van openbare orde of openbare veiligheid genomen maatregelen uitsluitend gebaseerd moeten zijn op het persoonlijke gedrag van de betrokkene.

48. Ik ben dan ook van mening dat, wanneer een lidstaat nalaat het persoonlijke gedrag van de betrokkene te onderzoeken wanneer die lidstaat om redenen van openbare orde of openbare veiligheid beperkingen stelt aan diens recht om op het grondgebied van de lidstaten vrij te reizen en te verblijven, dit elke rechtvaardiging van die beperking ongeldig maakt.

VI — Conclusie

49. Ik geef het Hof daarom in overweging, de vragen van het Tribunalul Dâmbovița te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 18, lid 1, EG en artikel 4 van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG staan in omstandigheden als die van de bij de verwijzende rechter aanhangige zaak, in de weg aan nationale wetgeving als in het hoofdgeding aan de orde, die het mogelijk maakt beperkingen te stellen aan het recht van burgers van de Unie om hun lidstaat van herkomst te verlaten om naar een andere lidstaat te reizen.

2) Bij ontbreken van een specifieke vaststelling door een lidstaat inzake een van zijn eigen burgers, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel en uitsluitend gebaseerd op het persoonlijke gedrag van de betrokkene, dat gebruikmaking van diens recht ingevolge artikel 18, lid 1, EG en artikel 4 van richtlijn 2004/38 om zijn eigen lidstaat te verlaten om naar een andere lidstaat te reizen, voor de openbare orde een reële en voldoende ernstige bedreiging zal vormen die een van de fundamentele belangen van de samenleving aantast, mag de lidstaat van herkomst niet om redenen van „openbare orde" of „openbare veiligheid" als bedoeld in artikel 27 van die richtlijn beperkingen stellen aan het recht van vrij verkeer van de betrokkene.

3) Wanneer een lidstaat nalaat, het persoonlijke gedrag van de betrokkene te onderzoeken wanneer die lidstaat om redenen van openbare orde of openbare veiligheid beperkingen stelt aan diens recht om op het grondgebied van de lidstaten vrij te reizen en te verblijven, maakt dit elke rechtvaardiging van die beperking ongeldig."