ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

31 januari 2006 *

In zaak C-503/03,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, ingesteld op 27 november 2003,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door C. O'Reilly en L. Escobar Guerrero als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door M. Muñoz Pérez als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerder,

* Procestaal: Spaans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, P. Jann (rapporteur), C. W. A. Timmermans, A. Rosas, J. Malenovský, kamerpresidenten, S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, K. Lenaerts, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet en M. Ilešič, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,
griffier: R. Grass,

gezien de stukken,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 10 maart 2005,

het navolgende

Arrest

1 De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt het Hof vast te stellen dat het Koninkrijk Spanje, door aan twee onderdanen van derde landen, beiden familielid van burgers van de Europese Unie, een visum en de toegang tot het Spaanse grondgebied te weigeren enkel op grond dat zij (op verzoek van een lidstaat)

in het Schengeninformatiesysteem (SIS) waren opgenomen op de lijst van personen aan wie toegang moet worden geweigerd, en door deze weigering van het visum en van de toegang ontoereikend te motiveren, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens de artikelen 1 tot en met 3 en 6 van richtlijn 64/221/EEG van de Raad van 25 februari 1964 voor 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 en de volksgezondheid (PB 1964, 56, blz. 850).

Rechtskader

Richtlijn 64/221

2 Artikel 1 van de richtlijn bepaalt:

„1. De bepalingen van deze richtlijn hebben betrekking op de onderdanen van een lidstaat die verblijf houden in of zich begeven naar een andere lidstaat van de Gemeenschap om er al dan niet in loondienst werkzaamheden te verrichten of in de hoedanigheid van personen te wier behoeve diensten worden verricht.

2. Deze bepalingen zijn eveneens van toepassing op de echtgenoot en de familieleden die voldoen aan de voorwaarden van de verordeningen en richtlijnen die op dit gebied ter uitvoering van het Verdrag zijn vastgesteld."

3 Artikel 2 bepaalt het volgende:

„1. Deze richtlijn heeft betrekking op de voorschriften betreffende de toelating op het grondgebied, de afgifte of verlenging van de verblijfsvergunning en de verwijdering van het grondgebied, die door de lidstaten worden vastgesteld om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.

2. Deze redenen mogen niet worden aangevoerd voor economische doeleinden."

4 Artikel 3 van de richtlijn bepaalt:

„1. De maatregelen van openbare orde of openbare veiligheid moeten uitsluitend berusten op het persoonlijke gedrag van de betrokkene.

2. Het bestaan van strafrechtelijke veroordelingen vormt op zichzelf geen motivering van deze maatregelen.

[...]"

5 Artikel 6 van de richtlijn bepaalt:

„De redenen van openbare orde, van openbare veiligheid of van volksgezondheid, die ten grondslag liggen aan een op hem betrekking hebbend besluit, worden ter kennis van de betrokkene gebracht, tenzij hiertegen uit een oogpunt van veiligheid van de staat bezwaar bestaat."

Het Schengen-acquis

De Schengen-akkoorden

6 De regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, van de Bondsrepubliek Duitsland en van de Franse Republiek hebben te Schengen (Luxemburg) op 14 juni 1985 een akkoord getekend betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (PB 2000, L 239, blz. 13; hierna: „Schengen-akkoord").

7 Ter concretisering van dit akkoord is te Schengen op 19 juni 1990 een uitvoeringsovereenkomst getekend (PB 2000, L 239, blz. 19; hierna: „SUO"), die samenwerkingsmaatregelen voorziet om ter compensatie van de afschaffing van de binnengrenzen, de bescherming van de grondgebieden van de overeenkomstsluitende partijen te waarborgen. Het Koninkrijk Spanje is op 25 juni 1991 tot het Schengen-akkoord en tot de SUO toegetreden (PB 2000, L 239, blz. 69).

8 Artikel 1 SUO omschrijft het begrip „vreemdeling" als „een persoon die geen onderdaan is van één der lidstaten van de Europese Gemeenschappen".

9 Titel II van de SUO bevat bepalingen inzake de controles aan de binnengrenzen en met betrekking tot het personenverkeer. Artikel 5 SUO regelt de toegang van vreemdelingen tot het grondgebied van de staten die partij zijn bij het Schengenakkoord (hierna „Schengenruimte"). Het bepaalt:

„1. Aan een vreemdeling die aan onderstaande voorwaarden voldoet, kan toegang worden verleend tot het grondgebied van de overeenkomstsluitende partijen voor een verblijf van ten hoogste drie maanden:

[...]

d) niet ter fine van weigering van toegang gesignaleerd staan;

[...]

2. Aan een vreemdeling die niet voldoet aan het geheel van deze voorwaarden, moet de toegang tot het grondgebied van de overeenkomstsluitende partijen worden geweigerd, tenzij een overeenkomstsluitende partij op grond van humanitaire overwegingen, om redenen van nationaal belang of wegens internationale verplichtingen een afwijking daarvan noodzakelijk acht. In dat geval dient de toegang te worden beperkt tot het grondgebied van de overeenkomstsluitende partij die de overige overeenkomstsluitende partijen daarvan in kennis moet stellen.

[...]"

10 De artikelen 15 en 16 SUO bevatten voor de verlening van visa een systeem dat parallel is aan dat van artikel 5. Visa mogen in beginsel slechts worden afgegeven voor zover is voldaan aan onder meer de in artikel 5, lid 1, sub d, SUO gestelde voorwaarde. In afwijking hiervan kan om een van de in artikel 5, lid 2, SUO genoemde redenen evenwel ook een visum worden verleend indien er een signalering ter fine van weigering van toegang bestaat. De geldigheid ervan moet dan territoriaal beperkt blijven tot het grondgebied van de lidstaat die het visum verleent.

11 Titel IV van de SUO is gewijd aan het SIS. Volgens artikel 92, lid 1, SUO bestaat het SIS uit een nationaal deel bij elk der overeenkomstsluitende partijen en een technisch ondersteunende functie. Door middel van dit systeem staan signaleringen van personen en voorwerpen via geautomatiseerde bevraging ter beschikking van de bevoegde nationale autoriteiten bij de uitoefening, naar nationaal recht, van grenscontroles aan de buitengrens en andere politie- en douanecontroles in het binnenland, alsmede, in geval van signaleringen ter fine van weigering van toegang, ten behoeve van de visumverleningsprocedure, de afgifte van verblijfstitels en, meer in het algemeen, de toepassing van het vreemdelingenrecht uit hoofde van de bepalingen van de SUO inzake het personenverkeer.

12 Artikel 96 SUO regelt de signalering ter fine van weigering van toegang. Het bepaalt:

„1. Gegevens over vreemdelingen die ter fine van weigering van toegang worden gesignaleerd, worden opgenomen op grond van een nationale signalering ingevolge een door de bevoegde administratieve of strafrechtelijke autoriteiten met inachtneming van de nationale wettelijke procedurevoorschriften genomen beslissing.

2. De beslissingen kunnen zijn gegrond op het gevaar voor de openbare orde en veiligheid of de nationale veiligheid dat de aanwezigheid van een vreemdeling op het nationale grondgebied kan opleveren.

Dit kan in het bijzonder het geval zijn bij:

a) een vreemdeling die is veroordeeld wegens een strafbaar feit dat met een vrijheidsstraf van ten minste één jaar is strafbaar gesteld;

b) een vreemdeling te wiens aanzien er een ernstig vermoeden bestaat dat hij zware misdrijven, waaronder die bedoeld in artikel 71 heeft gepleegd, of te wiens aanzien er concrete aanwijzingen zijn dat hij voornemens is dergelijke misdrijven of feiten op het grondgebied van een overeenkomstsluitende partij te plegen.

3. De beslissingen kunnen eveneens zijn gegrond op het feit dat ten aanzien van de vreemdeling een niet-opgeschorte of niet-ingetrokken maatregel tot verwijdering, terugwijzing of uitwijzing is genomen die een verbod op binnenkomst, of in voorkomend geval, een verbod op verblijf behelst of daarvan vergezeld gaat, om reden van overtreding van de nationale bepalingen inzake de binnenkomst en het verblijf van vreemdelingen."

13 Artikel 94 SUO behandelt de gegevens die in het SIS kunnen worden ingeschreven. Volgens lid 1 dient de signalerende overeenkomstsluitende partij na te gaan, of het belang van de zaak opneming van de signalering in het Schengeninformatiesysteem rechtvaardigt. In lid 3 worden de elementen die kunnen worden opgenomen, limitatief opgesomd. Daartoe behoren:

„g) bejegeningsgegevens ‚gewapend';

h) bejegeningsgegevens ‚gewelddadig';

i) reden van signalering;

j) de te nemen actie."

14 Volgens artikel 105 SUO is de signalerende overeenkomstsluitende partij verantwoordelijk voor de juistheid en de actualiteit van de gegevens, alsmede voor de rechtmatige opneming van de gegevens in het SIS. Overeenkomstig artikel 106 is alleen deze staat bevoegd de door hem ingevoerde gegevens te wijzigen, aan te vullen, te verbeteren of te verwijderen. Ingevolge artikel 112, lid 1, tweede zin, dient hij uiterlijk drie jaar na het tijdstip van opneming de noodzaak van verdere bewaring te toetsen.

15 Volgens artikel 134 SUO zijn de bepalingen van deze overeenkomst slechts van toepassing voor zover zij verenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht.

16 De voorwaarden waaronder een vreemdeling in het SIS mag worden opgenomen, zijn nader omschreven in de verklaring van het bij de SUO ingestelde uitvoerend comité van 18 april 1996 betreffende de definiëring van het begrip vreemdeling (PB 2000 L 239, blz. 458; hierna: „verklaring van 18 april 1996"). Deze verklaring luidt:

„Met het oog op toepassing van artikel 96 [SUO],

[d]ienen personen die onder het gemeenschapsrecht vallen, in beginsel niet te worden opgenomen op de gemeenschappelijke lijst van personen aan wie de toegang moet worden geweigerd.

De hiernavolgende personen die onder het gemeenschapsrecht vallen, kunnen evenwel op deze lijst worden opgenomen, indien de voorwaarden van zulk een vermelding aan de regels van het gemeenschapsrecht beantwoorden:

a) leden van gezinnen van burgers van de Europese Unie die de nationaliteit van een derde land bezitten en die uit hoofde van een ter toepassing van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap genomen besluit gerechtigd zijn een lidstaat binnen te komen en er te verblijven;

b) [...]

Indien wordt vastgesteld dat een persoon die is opgenomen op de gemeenschappelijke lijst van personen aan wie de toegang moet worden geweigerd, een persoon blijkt te zijn die onder het gemeenschapsrecht valt, kan de vermelding op de lijst alleen gehandhaafd worden indien deze verenigbaar is met het gemeenschapsrecht. Indien zulks niet het geval is, neemt de lidstaat die de persoon op de lijst heeft [op] genomen, alle nodige maatregelen om de betrokken persoon van deze lijst te schrappen."

17 Bij besluit SCH/Com-ex(99) 5 van 28 april 1999 heeft het bij de SUO ingestelde uitvoerend comité goedgekeurd het Sirene-handboek inzake de instelling en de werkwijze van een procedure waarmee aan een gebruiker in geval van een hit na bevraging van het SIS de voor diens optreden noodzakelijke aanvullende informatie kan worden doorgeleid. In de versie die is bekendgemaakt na besluit 2003/19/EG van de Raad van 14 oktober 2002 houdende derubricering van bepaalde gedeelten van het Sirene-handboek (PB 2003, L 8, blz. 34), bepaalt dit laatste in punt 2.2.1 dat het ingevoerde systeem het mogelijk moet maken dat verzoeken om inlichtingen van andere overeenkomstsluitende partijen zo spoedig mogelijk worden beantwoord (PB 2003, C 38, blz. 1). De termijn van beantwoording mag niet meer dan twaalf uur bedragen.

Het Schengenprotocol

18 Volgens artikel 1 van het Protocol tot opneming van het Schengen-acquis in het kader van de Europese Unie, dat bij het Verdrag van Amsterdam is gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (hierna: Schengenprotocol), worden dertien lidstaten van de Unie, waaronder de Bondsrepubliek Duitsland en het Koninkrijk Spanje, gemachtigd onderling een nauwere samenwerking aan te gaan binnen de werkingssfeer van het Schengen-acquis, zoals omschreven in de bijlage bij dit protocol. Deze samenwerking moet plaatsvinden binnen het institutionele en juridische kader van de Unie en van het EU-Verdrag en het EG-Verdrag.

19 Overeenkomstig de bijlage bij het Schengenprotocol maken onder meer het Schengen-akkoord en de SUO, evenals de besluiten van het bij deze laatste ingestelde uitvoerend comité, deel uit van het Schengen-acquis.

20 Ingevolge artikel 2, lid 1, eerste alinea, van het Schengenprotocol is het Schengen-acquis vanaf de datum van inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam met onmiddellijke ingang van toepassing op de dertien in artikel 1 van het protocol genoemde lidstaten.

21 Ter uitvoering van artikel 2, lid 1, tweede alinea, van het Schengenprotocol heeft de Raad op 20 mei 1999 besluit 1999/436/EG genomen tot vaststelling, in overeenstemming met de desbetreffende bepalingen van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en het Verdrag betreffende de Europese Unie, van de rechtsgrondslagen van elk van de bepalingen of besluiten die het Schengen-acquis vormen (PB L 176, blz. 17). Artikel 62, lid 2, sub a, EG is aangewezen als rechtsgrondslag van artikel 5 SUO (met uitzondering van lid 1, sub e), en artikel 62, lid 2, sub b, EG als rechtsgrondslag van de artikelen 15 en 16 SUO. Aangezien geen

rechtsgrondslag is vastgesteld voor de artikelen 92 tot en met 119 en 134 SUO en voor de verklaring van 18 april 1996, worden deze maatregelen ingevolge artikel 2, lid 1, vierde alinea, van het Schengenprotocol geacht te zijn gebaseerd op titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

De precontentieuze procedure

22 De Commissie heeft de in artikel 226, eerste alinea, EG bedoelde precontentieuze procedure ingeleid ten gevolge van twee klachten van Algerijnse onderdanen, Farid en Bouchair, aan wie de Spaanse autoriteiten de toegang tot de Schengenruimte hadden geweigerd.

23 Ten tijde van de hem betreffende weigering was Farid gehuwd met een Spaanse onderdaan en woonde hij met zijn gezin te Dublin (Ierland). Bij zijn aankomst op de luchthaven van Barcelona (Spanje) op 5 februari 1999 met een vlucht uit Algerije, werd Farid de toegang tot de Schengenruimte geweigerd. Als reden voor deze weigering werd aangevoerd dat Farid in het SIS ter fine van weigering van toegang was gesignaleerd ten gevolge van een verklaring van de Bondsrepubliek Duitsland. Een visumaanvraag van 17 december 1999 bij het Spaanse consulaat te Dublin werd per brief van 17 december om dezelfde reden geweigerd.

24 Ten tijde van de hem betreffende weigering was ook Bouchair gehuwd met een Spaans onderdaan en woonde hij met haar te Londen (Verenigd Koninkrijk). Ter voorbereiding van een vakantiereis met zijn vrouw vroeg Bouchair bij het Spaanse consulaat te Londen een visum aan voor toegang tot de Schengenruimte. Het gevraagde visum werd op 9 mei 2000 geweigerd op grond dat Bouchair niet voldeed aan de voorwaarden voorzien in artikel 5, lid 1, SUO. Een tweede aanvraag werd op 19 juni 2001 afgewezen. Tijdens de precontentieuze procedure is gebleken dat het visum niet werd verleend omdat ook deze aanvrager door de Bondsrepubliek Duitsland was gesignaleerd ter fine van weigering van toegang.

25 Uit het dossier blijkt dat in beide gevallen de reden van de signalering niet was opgenomen in het SIS.

26 De Commissie heeft per brief van 23 april 2001 het Koninkrijk Spanje uitgenodigd zijn opmerkingen over de klachten te formuleren. De Spaanse regering heeft de weergave van de feiten bevestigd. Zij heeft echter betwist dat de gewraakte administratieve praktijk onverenigbaar zou zijn met richtlijn 64/221.

27 De Spaanse regering heeft in haar antwoord op het met redenen omkleed advies dat de Commissie haar op 26 juni 2002 heeft gestuurd, haar standpunt gehandhaafd. De Commissie heeft daarop het onderhavige beroep ingesteld.

28 Het Koninkrijk Spanje concludeert tot verwerping van het beroep en tot verwijzing van de Commissie in de kosten.

Het beroep

Inleidende opmerkingen

29 De Commissie betoogt dat het Koninkrijk Spanje, door de toegang tot het grondgebied en de uitreiking van een visum te weigeren aan twee met onderdanen van een lidstaat gehuwde onderdanen van een derde staat, enkel op grond dat zij in het SIS waren opgenomen ter fine van weigering van toegang, zich niet heeft gehouden aan de voorwaarden van richtlijn 64/221 zoals deze door het Hof is uitgelegd.

30 De Spaanse regering stelt dat een administratieve praktijk die in overeenstemming is met de bepalingen van de SUO, niet in strijd met het gemeenschapsrecht kan zijn omdat de bepalingen van de SUO deel uitmaken van het gemeenschapsrecht sinds bij het Verdrag van Amsterdam het Schengen-acquis in het kader van de Unie is opgenomen.

31 Volgens deze regering is de praktijk van de Spaanse autoriteiten in overeenstemming met de regels van de SUO. De signalering van een persoon in het SIS ter fine van weigering van toegang is volgens haar de uitsluitende bevoegdheid en de uitsluitende verantwoordelijkheid van de staat die signaleert. Door de toegang tot het grondgebied en de afgifte van een visum te weigeren aan personen die het voorwerp zijn van een dergelijke signalering, is het Koninkrijk Spanje slechts zijn verplichtingen uit hoofde van de artikelen 5 en 15 SUO nagekomen.

32 Gelet op het betoog van de Spaanse regering moet, om te beginnen, de verhouding tussen de SUO en het gemeenschapsrecht op het gebied van het vrije verkeer van personen worden verduidelijkt.

33 Vóór de opneming van het Schengen-acquis in het kader van de Unie, werd deze verhouding beheerst door artikel 134 SUO, volgens hetwelk de bepalingen van deze laatste slechts van toepassing waren voor zover zij verenigbaar waren met het gemeenschapsrecht.

34 Deze regel werd overgenomen in het Schengenprotocol, dat in de derde alinea van de aanhef bevestigt dat de bepalingen van het Schengen-acquis slechts van toepassing zijn indien en voor zover zij verenigbaar zijn met het recht van de Unie en van de Gemeenschap. Artikel 1 van dit protocol verklaart dat de nauwere samenwerking binnen de werkingssfeer van het Schengen-acquis moet plaatsvinden binnen het institutionele en juridische kader van de Europese Unie en met inachtneming van de Verdragen. Deze bepaling is de bijzondere uitdrukking van het in artikel 43, lid 1, EU geformuleerde beginsel volgens hetwelk een nauwere samenwerking moet stroken met de beginselen van genoemde verdragen en met het ene institutionele kader van de Unie, evenals met het acquis communautaire.

35 Bijgevolg kan de verenigbaarheid van een administratieve praktijk met de bepalingen van de SUO het gedrag van de bevoegde nationale autoriteiten slechts rechtvaardigen voor zover de toepassing van de betrokken bepalingen verenigbaar is met de communautaire regels inzake het vrije verkeer van personen.

36 In de twee gevallen die in het onderhavige beroep aan de orde zijn hebben de Spaanse autoriteiten, zoals de Spaanse regering betoogt, overeenkomstig het in de SUO voorziene mechanisme gehandeld. Op grond van de artikelen 94, lid 1, en 105 SUO berust de bevoegdheid om te beoordelen of er al of niet omstandigheden bestaan die de signalering van een vreemdeling in het SIS rechtvaardigen immers bij de signalerende staat, in casu de Bondsrepubliek Duitsland, die verantwoordelijk is voor de juistheid en actualiteit van de gegevens alsmede voor de rechtmatige opneming van de gegevens in het SIS, en is alleen deze staat bevoegd deze gegevens te wijzigen, aan te vullen, te verbeteren of te verwijderen. Voorzover geen sprake is van uitzonderlijke omstandigheden, die in het kader van de onderhavige procedure irrelevant zijn, moeten de andere overeenkomstsluitende partijen overeenkomstig de artikelen 5 en 15 SUO de toegang en de afgifte van een visum weigeren aan een ter fine van weigering van toegang gesignaleerde vreemdeling.

37 Dat deze weigering automatisch wordt gegeven, is de uitdrukking van het beginsel van samenwerking tussen de overeenkomstsluitende staten, dat ten grondslag ligt aan het Schengen-acquis en onontbeerlijk is voor de werking van een geïntegreerd beheerssysteem waarmee als logisch gevolg van de vrije overschrijding van de binnengrenzen van de Schengenruimte een verhoogd eenvormig niveau van toezicht en bewaking van de buitengrenzen moet worden gewaarborgd.

38 Daar de in de artikelen 5 en 15 SUO voorziene automatische weigering evenwel geen onderscheid maakt naargelang de betrokken vreemdeling al dan niet gehuwd is met een onderdaan van een lidstaat, moet worden nagegaan of het gedrag van de

Spaanse autoriteiten verenigbaar was met de communautaire regels betreffende het vrije verkeer van personen, in het bijzonder met richtlijn 64/221.

De eerste grief

Argumenten van partijen

39 De Commissie verwijt het Koninkrijk Spanje dat het de bepalingen van richtlijn 64/221 niet heeft nageleefd door de toegang tot zijn grondgebied en de uitreiking van een visum te weigeren aan twee met onderdanen van een lidstaat gehuwde onderdanen van een derde staat, enkel op grond dat zij ter fine van weigering van toegang in het SIS waren gesignaleerd. Zij wijst erop dat volgens vaste rechtspraak de toegang tot het grondgebied van een lidstaat enkel kan worden geweigerd aan een onderdaan van de Unie of aan een lid van diens gezin wanneer de betrokkene een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging vormt die een fundamenteel belang van de samenleving aantast (arresten van 28 oktober 1975, Rutili, 36/75, Jurispr. blz. 1219, punt 28, en 27 oktober 1977, Bouchereau, 30/77, Jurispr. blz. 1999, punt 35).

40 De Spaanse regering werpt op dat de SUO, behoudens het bijzondere geval van aanvragen van verblijfsvergunningen, geen regel bevat op grond waarvan een overeenkomstsluitende staat de staat die een persoon ter fine van weigering van toegang heeft gesignaleerd, dient te raadplegen over de redenen die de opname van deze signalering in het SIS hebben gerechtvaardigd. Blijkens de verklaring van 18 april 1996 hebben de overeenkomstsluitende staten het beginsel aanvaard volgens hetwelk de opneming in het SIS van onder het gemeenschapsrecht vallende personen slechts mag plaatsvinden en mag worden gehandhaafd indien zulks verenigbaar is met het gemeenschapsrecht. Bijgevolg kan die opneming in het SIS worden beschouwd als een aanwijzing van een werkelijke en ernstige bedreiging.

Beoordeling door het Hof

41 Aangezien de gemeenschapswetgever het belang van de bescherming van het gezinsleven van de onderdanen van de lidstaten voor de opheffing van de belemmeringen van de door het EG-Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden heeft erkend (arresten van 11 juli 2002, Carpenter, C-60/00, Jurispr. blz. I-6279, punt 38, en 25 juli 2002, MRAX, C-459/99, Jurispr. blz. I-6591, punt 53), heeft hij in de verordeningen en richtlijnen inzake het vrije verkeer van personen de toepassing van het gemeenschapsrecht op het gebied van de binnenkomst en het verblijf op het grondgebied van de lidstaten verregaand uitgebreid tot onderdanen van derde staten die gehuwd zijn met onderdanen van lidstaten. Wanneer een onderdaan van een lidstaat zich binnen de Gemeenschap verplaatst om de hem door voormeld verdrag en de bepalingen ter uitvoering ervan toegekende rechten uit te oefenen, mogen de lidstaten weliswaar van zijn echtgenoot die onderdaan van een derde staat is, een inreisvisum verlangen, maar dienen zij deze laatste wel alle faciliteiten te verlenen voor de verkrijging van het benodigde visum.

42 In casu staat vast dat Farid en Bouchair, onderdanen van derde staten, aan hun status van echtgenoot van onderdanen van een lidstaat het recht ontleenden om tot het grondgebied van de lidstaten te worden toegelaten of daartoe een visum te bekomen.

43 Het recht van onderdanen van een lidstaat en hun echtgenoten om tot het grondgebied van een andere lidstaat te worden toegelaten en aldaar te verblijven, is echter niet onvoorwaardelijk. Als een van de door het gemeenschapsrecht voorziene of toegestane beperkingen bepaalt artikel 2 van richtlijn 64/221 dat de lidstaten de toelating op hun grondgebied aan onderdanen van andere lidstaten of aan hun echtgenoten die onderdaan zijn van een derde staat mogen weigeren om redenen van openbare orde of openbare veiligheid (zie, met betrekking tot de echtgenoot, arrest MRAX, reeds aangehaald, punten 61 en 62).

44 De gemeenschapswetgever heeft evenwel strikte grenzen gesteld aan het recht van een lidstaat om zich op dergelijke redenen te beroepen. Volgens artikel 3, lid 1, van richtlijn 64/221 moeten de maatregelen van openbare orde of openbare veiligheid uitsluitend op het persoonlijke gedrag van de betrokkene berusten. Luidens lid 2 van dit artikel vormt het bestaan van strafrechtelijke veroordelingen op zichzelf geen motivering van deze maatregelen. Het bestaan van een strafrechtelijke veroordeling doet bijgevolg slechts ter zake voor zover uit de omstandigheden die tot deze veroordeling hebben geleid, blijkt dat sprake is van persoonlijk gedrag dat een actuele bedreiging van de openbare orde vormt (arrest Bouchereau, reeds aangehaald, punt 28, en arrest van 19 januari 1999, Calfa, C-348/96, Jurispr. blz. I-11, punt 24).

45 Het Hof heeft altijd beklemtoond dat de exceptie van openbare orde een afwijking van het fundamentele beginsel van het vrije verkeer van personen vormt, die strikt moet worden opgevat en waarvan de draagwijdte niet eenzijdig door de lidstaten kan worden bepaald (reeds aangehaalde arresten Rutili, punt 27; Bouchereau, punt 33, en Calfa, punt 23, en arrest van 29 april 2004, Orfanopoulos en Oliveri, C-482/01 en C-493/01, Jurispr. blz. I-5257, punten 64 en 65).

46 Volgens vaste rechtspraak veronderstelt bijgevolg het beroep van een nationale instantie op het begrip openbare orde hoe dan ook, afgezien van de verstoring van de maatschappelijke orde die bij elke wetsovertreding plaatsvindt, het bestaan van een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast (reeds aangehaalde arresten Rutili, punt 28; Bouchereau, punt 35, en Orfanopoulos en Oliveri, punt 66).

47 In het geval van een onderdaan van een derde staat die gehuwd is met een onderdaan van een lidstaat, beschermt deze restrictieve uitlegging van het begrip openbare orde tevens het recht van deze laatste op eerbiediging van zijn gezinsleven in de zin van artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950 (zie in die zin arrest Carpenter, reeds aangehaald, punt 41, en arrest van 23 september 2003, Akrich, C-109/01, Jurispr. blz. I-9607, punt 58).

48 In deze omstandigheden moet worden vastgesteld dat het begrip openbare orde in de zin van artikel 2 van richtlijn 64/221 niet overeenstemt met dat van artikel 96 SUO. Volgens dit laatste artikel kan een signalering in het SIS ter fine van weigering van toegang namelijk zijn gegrond op het gevaar voor de openbare orde ingeval de betrokkene is veroordeeld wegens een strafbaar feit dat met een vrijheidsstraf van ten minste één jaar is strafbaar gesteld (lid 2, sub a) of indien ten aanzien van hem een maatregel is genomen wegens overtreding van de nationale bepalingen inzake de binnenkomst en het verblijf van vreemdelingen (lid 3). Anders dan de in richtlijn 64/221 vervatte regeling, zoals deze door het Hof is uitgelegd, rechtvaardigen dergelijke omstandigheden zonder meer signalering, los van enige concrete beoordeling van het gevaar dat de betrokkene oplevert.

49 Op grond van de artikelen 5 en 15 SUO kan aan een ter fine van weigering van toegang gesignaleerde vreemdeling in beginsel geen toegang tot de Schengenruimte worden verleend of een visum daartoe worden uitgereikt.

50 In het door de SUO voorziene mechanisme loopt een persoon die binnen de werkingssfeer van richtlijn 64/221 valt, zoals een onderdaan van een derde staat die echtgenoot is van een onderdaan van een lidstaat, derhalve het risico dat hij in geval van signalering ter fine van weigering van toegang de door deze richtlijn voorziene bescherming niet geniet.

51 Om dit risico te voorkomen hebben de overeenkomstsluitende staten er zich in de verklaring van 18 april 1996 toe verbonden, een persoon die onder het gemeenschapsrecht valt slechts te signaleren ter fine van weigering van toegang indien de in dit recht gestelde voorwaarden vervuld zijn.

52 Dat betekent dat een overeenkomstsluitende staat pas mag overgaan tot signalering van een onderdaan van een derde staat die gehuwd is met een onderdaan van een lidstaat, nadat hij heeft vastgesteld dat de aanwezigheid van deze persoon een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging vormt die een fundamenteel belang van de samenleving aantast in de zin van richtlijn 64/221.

53 In deze omstandigheden vormt de opneming in het SIS van een onderdaan van een derde staat die gehuwd is met een onderdaan van een lidstaat, stellig een aanwijzing dat er een reden is die het rechtvaardigt, hem de toegang tot de Schengenruimte te weigeren. Deze aanwijzing moet evenwel worden gestaafd door inlichtingen aan de hand waarvan de lidstaat die het SIS raadpleegt, vooraleer de toegang tot de Schengenruimte te weigeren, kan vaststellen of de aanwezigheid van de betrokkene in die ruimte een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging vormt die een fundamenteel belang van de samenleving aantast. In deze context zij erop gewezen, dat artikel 94, sub i, SUO uitdrukkelijk toestaat dat de reden van signalering wordt vermeld.

54 In de twee aan het onderhavige beroep ten grondslag liggende gevallen hebben de Spaanse autoriteiten, ten overstaan waarvan Farid en Bouchair, onderdanen van een derde staat, naar behoren hadden aangetoond dat zij de status van echtgenoot van onderdanen van een lidstaat hadden, betrokkenen de toegang tot de Schengenruimte geweigerd op grond van de enkele vaststelling dat in het SIS signaleringen ter fine van weigering van toegang waren opgenomen die geen redenen voor die opneming vermeldden.

55 In een dergelijke situatie mochten de Spaanse autoriteiten de betrokkenen die toegang niet weigeren zonder eerst te hebben geverifieerd of hun aanwezigheid een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging vormde die een fundamenteel belang van de samenleving aantastte.

56 In het kader van dit onderzoek moet worden vastgesteld dat het aan het Schengen-acquis ten grondslag liggende beginsel van loyale samenwerking weliswaar meebrengt dat de staat die het SIS raadpleegt, naar behoren rekening moet houden met de door de signalerende staat verstrekte informatie, maar eveneens impliceert dat deze laatste staat eerstgenoemde staat de bijkomende inlichtingen ter beschikking moet stellen aan de hand waarvan deze de omvang van het gevaar dat de gesignaleerde persoon kan opleveren, concreet kan beoordelen.

57 Het Sirene-kantorennetwerk is juist opgezet ter verstrekking van informatie aan de nationale autoriteiten die bij de uitvoering van een signalering op een probleem stuiten. Volgens punt 2.2.1 van het Sirene-handboek moet het ingevoerde systeem het mogelijk maken dat verzoeken om inlichtingen van andere overeenkomst-sluitende partijen zo spoedig mogelijk worden beantwoord, en mag de termijn van beantwoording niet meer dan twaalf uur bedragen.

58 Hoe dan ook mag de termijn van beantwoording van een verzoek om informatie niet langer zijn dan gelet op de betrokken omstandigheden redelijk is, welke omstandigheden verschillend kunnen worden beoordeeld naargelang het gaat om een visumaanvraag of om een grensoverschrijding. In het laatste geval is een het dwingend vereiste dat de nationale autoriteiten die, na te hebben vastgesteld dat een met een onderdaan van een lidstaat gehuwde onderdaan van een derde staat die in het SIS is gesignaleerd ter fine van weigering, aanvullende informatie hebben gevraagd aan de signalerende staat, van deze laatste een snel antwoord krijgen.

59 Gelet op één en ander dient te worden vastgesteld dat het Koninkrijk Spanje, door Farid de toegang tot de Schengenruimte te weigeren en door Farid en Bouchair, beiden een met een onderdaan van een lidstaat gehuwde onderdaan van een derde staat, een visum voor binnenkomst in deze ruimte te weigeren enkel op grond dat zij ter fine van weigering van toegang in het SIS waren gesignaleerd, zonder vooraf te hebben geverifieerd of de aanwezigheid van deze personen een werkelijke, actuele en genoegzaam ernstige bedreiging vormde voor een fundamenteel belang van de samenleving, de verplichtingen niet is nagekomen die krachtens de artikelen 1 tot en met 3 van richtlijn 64/221 op hem rusten.

De tweede grief

Argumenten van partijen

60 Met deze grief verwijt de Commissie de Spaanse autoriteiten dat zij in hun beslissingen niet hebben aangegeven, om welke redenen van openbare orde en openbare veiligheid zij Farid en Bouchair de toegang tot het Spaanse grondgebied en de afgifte van een visum hebben geweigerd.

61 De Spaanse regering voert in haar verweerschrift dezelfde argumenten als met betrekking tot de eerste grief.

Beoordeling door het Hof

62 Met betrekking tot de eerste grief is in punt 59 van het onderhavige arrest vastgesteld dat het Koninkrijk Spanje, door Farid de toegang tot de Schengenruimte te weigeren en door aan Farid en Bouchair, beiden met onderdaan van een lidstaat gehuwde onderdaan van een derde staat, een visum voor binnenkomst in deze ruimte te weigeren enkel op grond dat zij ter fine van weigering van toegang in het SIS waren gesignaleerd, de verplichtingen niet is nagekomen die krachtens de artikelen 1 tot en met 3 van richtlijn 64/221 op hem rusten.

63 Omdat de weigering van de Spaanse autoriteiten de enige handeling is waarin de door de Commissie aangevoerde schending van het gemeenschapsrecht bestaat, hoeft geen uitspraak te worden gedaan over de tweede grief.

Kosten

64 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien het Koninkrijk Spanje in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

Het Hof van Justitie (Grote kamer) verklaart:

1) Door Farid de toegang te weigeren tot het grondgebied van de staten die partij zijn bij het te Schengen op 14 juni 1985 getekende akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, en door Farid en Bouchair, beiden een met een onderdaan van een lidstaat gehuwde onderdaan van een derde staat, een visum voor binnenkomst in dit grondgebied te weigeren enkel op grond dat zij ter fine van weigering van toegang in het Schengeninformatiesysteem waren gesignaleerd, zonder vooraf te hebben geverifieerd of de aanwezigheid van deze personen een werkelijke, actuele en genoegzaam ernstige bedreiging vormde voor een fundamenteel belang van de samenleving, is het Koninkrijk Spanje de verplichtingen niet nagekomen die op hem rusten krachtens de artikelen 1 tot en met 3 van richtlijn 64/221/EEG van de Raad van 25 februari 1964 voor 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 en de volksgezondheid.

2) Het Koninkrijk Spanje wordt veroordeeld in de kosten.

ondertekeningen