Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
P. CRUZ VILLALÓN
van 6 december 2012 [1]

Zaak C-254/11

Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége
tegen
Oskar Shomodi

[verzoek van de Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága (Hongarije) om een prejudiciële beslissing]

„Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid — Klein grensverkeer aan de landbuitengrenzen van de Unie — Verordening (EG) nr. 1931/2006 — Artikel 5 — Grensbewoners — Berekening van de toelaatbare maximumduur van ononderbroken verblijf — Bilaterale overeenkomst — Maximumduur van ononderbroken verblijf van drie maanden binnen een periode van zes maanden — Eerbiediging van privéleven — Artikel 7 van het Handvest — Artikel 8 EVRM — Vrijheid van grensoverschrijding — Gegronde redenen — Voorkoming en bestraffing van misbruik — Rechtvaardig evenwicht”

1. Het Hof wordt voor de eerste keer verzocht om uitlegging van de bepalingen van verordening (EG) nr. 1931/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 tot vaststelling van regels inzake klein grensverkeer aan de landbuitengrenzen van de lidstaten en tot wijziging van de bepalingen van de Schengenuitvoeringsovereenkomst. [2]

2. De regeling inzake klein grensverkeer, die afwijkt van de algemene regels inzake personencontroles aan de landbuitengrenzen van de lidstaten, tracht algemeen in te spelen op de situatie van de in de grensgebieden wonende bevolkingsgroepen, die het verloop van de staatsgrens vaak beschouwen als iets gekunstelds dat de ontwikkeling van hun maatschappelijk leven in zijn verschillende facetten schaadt of daarvoor op zijn minst een praktische belemmering vormt. Deze vaststelling geldt zeer in het bijzonder voor de bevolkingsgroepen die gedurende de vorige eeuw met relatief veelvuldige verleggingen van de grenzen zijn geconfronteerd.

3. De ratio legis van deze eigenaardige regeling, waarvan de bijzonderheid is dat zij het aan de lidstaten overlaat om met de betrokken derde landen bilaterale overeenkomsten te sluiten ter uitvoering ervan, zal mij ertoe brengen het Hof voor te stellen te beslissen dat een in de context van het klein grensverkeer ingevoerde regeling inzake grensoverschrijdingen, zoals die aan de orde in het hoofdgeding, gelet op de logica van de bij verordening nr. 1931/2006 ingestelde regeling en op de verplichtingen die met name voortvloeien uit het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie [3] en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — PB L 405, blz. 1, met rectificatie in PB L 29, blz. 3. Zie inzake deze verordening, Peers S., *EU Justice and Home Affairs Law*, derde editie, Oxford EU Law Library, 2011, blz. 210 e.v.; Beaudu, G., „La politique européenne des visas de court séjour”, Cultures & Conflits, online geplaatst op 29 september 2003, geraadpleegd op 4 november 2012, http://conflits.revues.org/909.

3 — Hierna: „Handvest”.

vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950[4], geen steun kan vinden in artikel 5 van de genoemde verordening, ook niet wanneer deze bepaling wordt gelezen in samenhang met artikel 20 van de overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord, ondertekend te Schengen op 19 juni 1990[5].

I – Toepasselijke bepalingen

4. Deze zaak heeft een bijzonder rechtskader. Het wordt immers hoofdzakelijk gevormd door, in de eerste plaats, een rechtshandeling van internationaal recht, de op 18 september 2007 te Oezjgorod tussen de Hongaarse regering en de Ministerraad van Oekraïne gesloten overeenkomst betreffende het klein grensverkeer[6], en in de tweede plaats door een handeling van afgeleid recht van de Unie, verordening nr. 1931/2006, waarbij de eerstgenoemde is vastgesteld krachtens een „machtiging" door de laatstgenoemde. Alleen de belangrijkste relevante bepalingen van de bilaterale overeenkomst en de verordening worden hieronder weergegeven, hoewel zij deel uitmaken van een meer algemeen rechtskader, onder meer bestaande uit het Schengenacquis[7], de Schengengrenscode[8] en de visumcode[9].

A – *Internationaal recht: de door Hongarije gesloten bilaterale overeenkomst*

5. Artikel 1, leden 1 en 5, van de door Hongarije gesloten bilaterale overeenkomst bepaalt:

„1. Personen die gedurende ten minste drie jaar een vaste woonplaats hebben in een van de in bijlage I bij deze overeenkomst genoemde grensgemeenten en in het bezit zijn van een vergunning voor klein grensverkeer als bedoeld in artikel 2, mogen zonder verdere toestemming het grensgebied van de andere overeenkomstsluitende partij binnenkomen en aldaar verblijven.

[...]

5. De in artikel 2 bedoelde vergunning geeft de houder ervan het recht om het grensgebied van de andere overeenkomstsluitende partij frequent binnen te komen en aldaar binnen een periode van zes maanden in totaal drie maanden ononderbroken te verblijven, in het bijzonder om sociale, culturele of familieredenen, of om gegronde economische redenen, niet bestaande in het verrichten van een beroepsactiviteit in de zin van het nationale recht. De grensbewoner die met de genoemde vergunning is binnengekomen, mag niet buiten het grensgebied van de andere overeenkomstsluitende partij verblijven.

4 — Hierna: „EVRM".

5 — PB 2000, L 239, blz. 19; hierna: „Schengenuitvoeringsovereenkomst".

6 — Hierna: „door Hongarije gesloten bilaterale overeenkomst". De overeenkomst is afgekondigd bij wet nr. CLIII van 2007 houdende afkondiging van de Overeenkomst tussen de Hongaarse regering en de Ministerraad van Oekraïne tot regeling van het klein grensverkeer (2007. évi CLIII. Törvény a Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Miniszteri Kabinetje között a kishatárforgalom szabályozásáról szóló Egyezmény kihirdetéséről).

7 — Het akkoord tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, ondertekend te Schengen op 14 juni 1985, evenals de Schengenuitvoeringsovereenkomst maken sedert de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam (zie Protocol tot opneming van het Schengenacquis in het kader van de Europese Unie, bijgevoegd bij het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap bij het Verdrag van Amsterdam) deel uit van het Schengenacquis, dat krachtens artikel 2 van protocol nr. 19 betreffende het Schengenacquis dat is opgenomen in het kader van de Europese Unie, op Hongarije toepasselijk is. Het Schengenacquis is per 21 december 2007 toepasselijk op Hongarije. Zie artikel 1 van besluit 2007/801/EG van de Raad van 6 december 2007 betreffende de volledige toepassing van de bepalingen van het Schengenacquis in de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië en de Slowaakse Republiek (PB L 323, blz. 34).

8 — 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) (PB L 105, blz. 1).

9 — Verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (visumcode) (PB L 243, blz. 1).

[...]”

B – *Recht van de Unie: verordening nr. 1931/2006*

6. De punten 2 tot en met 4, 9 en 13 van de considerans van verordening nr. 1931/2006 luiden als volgt:

„2. Het is in het belang van de uitgebreide Gemeenschap dat erop wordt toegezien dat haar grenzen met haar buren geen belemmering vormen voor het handelsverkeer, de sociale en culturele uitwisseling of de regionale samenwerking. Daarom moet voor het kleine grensverkeer een doeltreffende regeling worden ingevoerd.

3. De regeling inzake klein grensverkeer houdt een afwijking in van de algemene regels inzake personencontrole bij overschrijding van de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie, zoals die zijn vastgelegd in de [Schengengrenscode].

4. De Gemeenschap dient de criteria en voorwaarden vast te stellen die in acht moeten worden genomen om de overschrijding van de landbuitengrenzen krachtens de regeling inzake klein grensverkeer voor de grensbewoners te vergemakkelijken. Deze criteria en voorwaarden moeten een evenwicht tot stand brengen tussen, enerzijds, het vergemakkelijken van de grensoverschrijding door bonafide grensbewoners die gegronde redenen hebben om een landbuitengrens frequent te overschrijden en, anderzijds, de noodzaak om illegale immigratie te voorkomen en het potentiële gevaar van criminele activiteiten voor de veiligheid te bestrijden.

[...]

9. Voor de toepassing van de regeling inzake klein grensverkeer moeten de lidstaten de toestemming krijgen om, zo nodig, bilaterale overeenkomsten met aangrenzende derde landen te sluiten of te handhaven op voorwaarde dat deze overeenstemmen met de in deze verordening vastgestelde regels.

[...]

13. Deze verordening eerbiedigt de fundamentele rechten en vrijheden en volgt de beginselen die met name in het [Handvest] zijn erkend.”

7. Artikel 2, sub a en b, van verordening nr. 1931/2006 bepaalt:

„Deze verordening doet geen afbreuk aan de bepalingen van de op onderdanen van derde landen van toepassing zijnde nationale of Gemeenschapswetgeving op het gebied van:

a) langdurig verblijf;

b) toegang tot en uitoefening van een economische activiteit.”

8. Artikel 5 van verordening nr. 1931/2006 („Duur van het verblijf in het grensgebied”) bepaalt:

„In de bilaterale overeenkomsten zoals bedoeld in artikel 13, wordt de maximale toelaatbare duur van elk ononderbroken verblijf in het kader van de regeling inzake klein grensverkeer aangegeven; deze duur mag niet meer dan drie maanden bedragen.”

9. De sluiting van de in artikel 5 van verordening nr. 1931/2006 bedoelde bilaterale overeenkomsten door de lidstaten met aangrenzende derde landen is geregeld in artikel 13 van genoemde verordening, dat bepaalt:

„1. Met het oog op de uitvoering van een regeling inzake klein grensverkeer is het de lidstaten toegestaan met aangrenzende derde landen bilaterale overeenkomsten te sluiten overeenkomstig de in deze verordening vastgestelde regels.

Lidstaten mogen tevens bestaande bilaterale overeenkomsten op het gebied van klein grensverkeer met aangrenzende derde landen handhaven. Voor zover dergelijke overeenkomsten niet verenigbaar zijn met deze verordening dienen de betrokken lidstaten de overeenkomsten op een zodanige manier te wijzigen dat de onverenigbare elementen worden aangepast.

2. Voordat zij met een aangrenzend derde land een bilaterale overeenkomst inzake klein grensverkeer sluiten of wijzigen, raadplegen de betrokken lidstaten de Commissie om na te gaan of de overeenkomst verenigbaar is met deze verordening.

Indien de Commissie van oordeel is dat de overeenkomst onverenigbaar is met deze verordening, stelt zij de betrokken lidstaat hiervan in kennis. De lidstaat doet al het nodige om de overeenkomst binnen een redelijke termijn op een zodanige manier te wijzigen dat de onverenigbare elementen worden aangepast.

3. Indien de Gemeenschap of de betrokken lidstaat met een derde land geen algemene hertoelatingsregeling is overeengekomen, worden in de bilaterale overeenkomst inzake klein grensverkeer met dat derde land bepalingen opgenomen die de hertoelating vergemakkelijken van personen die op misbruik van de in deze verordening neergelegde regeling inzake klein grensverkeer zijn betrapt.

10. Artikel 14 van verordening nr. 1931/2006 bepaalt:

„In het kader van de in artikel 13 bedoelde bilaterale overeenkomsten, zien de lidstaten erop toe dat derde landen aan personen die onder het Gemeenschapsrecht inzake vrij verkeer vallen, en aan onderdanen van derde landen die legaal in het grensgebied van de betrokken lidstaat verblijven, op zijn minst een vergelijkbare behandeling toekennen als die welke wordt toegekend aan personen die in het grensgebied van de betrokken lidstaat verblijven."

11. Artikel 20 van verordening nr. 1931/2006 heeft overigens artikel 136, lid 3, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst gewijzigd. Genoemd artikel 136, zoals gewijzigd, bepaalt:

„1. Een overeenkomstsluitende partij die het voornemen heeft met een derde staat met betrekking tot de grenscontroles onderhandelingen te voeren, brengt de overige overeenkomstsluitende partijen daarvan tijdig in kennis.

2. Een overeenkomstsluitende partij mag met één of meer derde staten geen overeenkomsten sluiten strekkende tot vereenvoudiging of afschaffing van de grenscontroles zonder voorafgaande toestemming van de overige overeenkomstsluitende partijen, onder voorbehoud van het recht van de lidstaten van de Europese Gemeenschappen gemeenschappelijk dergelijke overeenkomsten te sluiten.

3. Lid 2 is niet van toepassing op de bilaterale overeenkomsten betreffende het kleine grensverkeer, zoals bedoeld in artikel 13 van verordening [nr. 1931/2006]."

C – Hongaars recht

12. § 40, lid 1, van wet nr. II van 2007 betreffende de binnenkomst en het verblijf van onderdanen van derde landen (2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról [10]) bepaalt:

„Op grond van de bepalingen van de Schengengrenscode weigert de bevoegde autoriteit inzake de controle van het grensverkeer een onderdaan van een derde land die gedurende drie maanden of minder op zijn grondgebied wil verblijven, de toegang tot dat grondgebied en stuurt hem, na zijn belangen in aanmerking te hebben genomen, terug. [...]"

II – Feiten van het hoofdgeding

13. Shomodi [11] is een Oekraïens onderdaan en in het bezit van een overeenkomstig verordening nr. 1931/2006 afgegeven, geldige vergunning voor klein grensverkeer. Op 2 februari 2010 heeft hij zich bij de grenspost te Záhony (Hongarije) gemeld teneinde toegang tot het overeenkomstig de genoemde verordening omschreven grensgebied van het Hongaarse grondgebied te krijgen.

14. De Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége (regionale directie van de politie van Szabolcs-Szatmár-Bereg, commissariaat van de grenspolitie te Záhony) [12] heeft hem echter op grond van § 40, lid 1, van wet nr. II van 2007 de toegang tot het Hongaarse grondgebied in het kader van het klein grensverkeer geweigerd. Bij raadpleging van de in- en uitreisgegevens in het grensregistratiesysteem was namelijk gebleken dat verweerder in het hoofdgeding in de periode van 3 september 2009 tot 2 februari 2010 105 dagen op het Hongaarse grondgebied had verbleven, de veelvuldige in- en uitreizen in aanmerking genomen, en aldus de toegestane 93 dagen had overschreden.

15. De consul-generaal van Oekraïne te Nyíregyháza (Hongarije) en verweerder in het hoofdgeding hebben bij de Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei bíróság (regionale rechter te Szabolcs-Szatmár-Bereg, Hongarije) tegen dit besluit beroep ingesteld en aangevoerd dat het in strijd is met artikel 1, lid 5, van de door Hongarije gesloten bilaterale overeenkomst.

16. De Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei bíróság heeft het beroep gegrond verklaard op grond dat artikel 1, lid 5, van de door Hongarije gesloten bilaterale overeenkomst in het licht van het recht van de Unie aldus moet worden uitgelegd dat het de houder van een vergunning voor klein grensverkeer in de eerste plaats recht geeft op een onbeperkt aantal binnenkomsten van het Hongaarse grondgebied, en in de tweede plaats recht geeft op een ononderbroken verblijf van maximaal drie maanden binnen een periode van zes maanden. De houder van een vergunning voor klein grensverkeer heeft naar zijn oordeel derhalve recht op een onbeperkt aantal binnenkomsten, terwijl de beperking in de tijd van drie maanden slechts het ononderbroken verblijf betreft. Hij heeft eveneens geoordeeld dat noch de Schengengrenscode, noch de bepalingen van wet nr. II van 2007, in het kader van het klein grensverkeer toepasselijk zijn.

17. Verzoekster in het hoofdgeding heeft bij de Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága cassatieberoep ingesteld tegen de uitspraak van de Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei bíróság. Zij voert in het kader daarvan aan dat de door laatstgenoemde gegeven uitlegging van artikel 1, lid 5, van de door Hongarije gesloten bilaterale overeenkomst in strijd is met artikel 20, lid 1, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst, met punt 3 van de considerans van de Schengengrenscode en met de artikelen 2, sub a, en 5 van verordening nr. 1931/2006. Haars inziens moet het in deze bepaling

10 — Hierna: „wet nr. II van 2007".

11 — Hierna: „verweerder in het hoofdgeding".

12 — Hierna: „verzoekster in het hoofdgeding".

van de door Hongarije gesloten bilaterale overeenkomst bedoelde ononderbroken verblijf aldus worden uitgelegd dat de vergunning voor klein grensverkeer geldig is voor een maximumduur van drie maanden van elk 31 dagen, dus 93 dagen in totaal, in een periode van zes maanden vanaf de eerste binnenkomst.

III – Prejudiciële vragen en procesverloop voor het Hof

18. In deze omstandigheden heeft de Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága besloten de behandeling te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen voor te leggen:

„1) Moet artikel 5 van verordening [nr. 1931/2006], dat bepaalt dat de toelaatbare maximumduur van elk ononderbroken verblijf drie maanden bedraagt – in het bijzonder gelet op het bepaalde in de artikelen 2, sub a, en 3, punt 3, van deze verordening – aldus worden uitgelegd dat volgens deze verordening in het kader van bilaterale overeenkomsten tussen lidstaten en aangrenzende derde landen als bedoeld in artikel 13 van deze verordening de herhaalde in- en uitreis alsmede een ononderbroken verblijf tot drie maanden zijn toegestaan, zodat een grensbewoner die over een vergunning voor klein grensverkeer beschikt, vóór het verstrijken van de verblijfsduur van drie maanden een ononderbroken verblijf kan onderbreken en, na weer de grens te zijn overgestoken, opnieuw recht heeft op een ononderbroken verblijf van drie maanden?

2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, kan het ononderbroken verblijf in de zin van artikel 5 van verordening nr. 1931/2006 dan worden geacht te zijn onderbroken wanneer de in- en uitreis plaatsvinden op dezelfde dag of op twee opeenvolgende dagen?

3) Indien de eerste vraag bevestigend maar de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord, welk tijdsverloop of welk ander beoordelingscriterium moet dan in aanmerking worden genomen om een onderbreking van het ononderbroken verblijf vast te stellen voor de toepassing van artikel 5 van verordening nr. 1931/2006?

4) Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, kan het bepaalde in artikel 5 van verordening nr. 1931/2006 op grond waarvan een ononderbroken verblijf tot drie maanden is toegestaan, dan aldus worden uitgelegd dat de perioden van verblijf tussen veelvuldige in- en uitreizen moeten worden samengeteld en dat de vergunning voor klein grensverkeer, gelet op artikel 20, lid 1, van de [Schengenuitvoeringsovereenkomst] – en andere bepalingen inzake de Schengenruimte –, indien de aldus samengetelde perioden van verblijf 93 dagen, namelijk drie maanden, bedragen, geen recht geeft op een verder verblijf binnen de periode van zes maanden vanaf de datum van eerste binnenkomst?

5) Indien de vierde vraag bevestigend wordt beantwoord, moet bij die samentelling dan ook rekening worden gehouden met de herhaalde in- en uitreizen die op eenzelfde dag plaatsvinden, of met slechts één enkele in- en uitreis op dezelfde dag, en welke berekeningsmethode dient daarbij te worden gebruikt?”

19. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door verweerder in het hoofdgeding, Hongarije, de Republiek Polen, Roemenië en de Slowaakse Republiek, en door de Commissie.

20. Verzoekster in het hoofdgeding, Hongarije, Roemenië, alsook de Commissie hebben ter terechtzitting van 14 juni 2012 eveneens mondelinge opmerkingen ingediend.

IV – Analyse

A – *Inleidende opmerkingen omtrent de volgorde van bespreking van de prejudiciële vragen*

21. Ik wil om te beginnen opmerken dat, gelet op de feiten van het hoofdgeding alsmede op het rechtskader waarbinnen dat geding is gesitueerd, met name de relevante bepalingen van de door Hongarije gesloten bilaterale overeenkomst, vooral het door de verwijzende rechter in de vierde prejudiciële vraag opgeworpen vraagstuk aandacht verdient.

22. In de eerste plaats blijkt immers uit het dossier dat verweerder in het hoofdgeding de toegang tot het Hongaarse grondgebied is geweigerd omdat hij binnen een periode van zes maanden meer dan drie maanden op dat grondgebied heeft verbleven. Eigenlijk berustte het litigieuze besluit in de eerste plaats slechts op de opgetelde totaalduur van de perioden van verblijf van betrokkene in Hongarije, en in de tweede plaats op § 40, lid 1, van wet nr. II van 2007, dat alleen naar de Schengengrenscode verwijst.

23. De vierde prejudiciële vraag van de verwijzende rechter heeft, in direct verband met de feiten van het hoofdgeding, betrekking op de verenigbaarheid van de uit de door Hongarije gesloten bilaterale overeenkomst voortvloeiende regeling met artikel 5 van verordening nr. 1931/2006. Artikel 1, lid 5, van de genoemde overeenkomst verleent immers het recht om het grensgebied van de andere overeenkomstsluitende partij „frequent binnen te komen en aldaar [...] gedurende ten hoogste drie maanden ononderbroken te verblijven", wat in overeenstemming is met artikel 5 van verordening nr. 1931/2006, maar uitsluitend „binnen een periode van zes maanden", wat impliciet verwijst naar artikel 20 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst of artikel 5 van de Schengengrenscode. Dezelfde bepaling zou volgens de verwijzende rechter bovendien toestaan de duur van de veelvuldige verblijfsperioden van een persoon in Hongarije bij elkaar op te tellen met het oog op de berekening van de maximumduur van drie maanden binnen een periode van zes maanden.

24. De eerste drie prejudiciële vragen van de verwijzende rechter berusten daarentegen op hypothetische gronden. Zij hebben immers betrekking op het geval waarin een persoon zijn vergunning voor klein grensverkeer gebruikt om de duur van zijn aanwezigheid op het grondgebied van een lidstaat in zekere zin legaal te optimaliseren door er gedurende de in artikel 5 van verordening nr. 1931/2006 bepaalde maximumtermijn van drie maanden ononderbroken te verblijven, om vervolgens de grens, mogelijk op dezelfde dag, weer te overschrijden teneinde opnieuw recht te hebben op een verblijf van drie maanden, waarmee het doel van de regeling betreffende het klein grensverkeer wordt ondermijnd.

25. De vijfde prejudiciële vraag ten slotte, die de vierde prejudiciële vraag in zekere zin aanvult door deze te verruimen, heeft betrekking op de wijze van berekening van de duur van verblijfsperioden resulterend uit één enkele dan wel meerdere passages van de grens binnen 24 uur.

26. Een ontkennend antwoord op de vierde prejudiciële vraag houdt in dat het niet noodzakelijk zal zijn om op de vijfde prejudiciële vraag te antwoorden. De eerste drie prejudiciële vragen hebben betrekking op een geval van misbruik van recht, omdat zij verwijzen naar grensoverschrijdingen die een verborgen verblijfplaats kunnen versluieren en het doel van de regeling betreffende het klein grensverkeer kunnen ondermijnen. Ik zal ze tegen die achtergrond bespreken bij de vierde prejudiciële vraag.

B – *Uitvoering van verordening nr. 1931/2006*

1. In artikel 13 van verordening nr. 1931/2006 voorziene bilaterale overeenkomsten

27. Verordening nr. 1931/2006 heeft als bijzonderheid, dat zij de regeling van bepaalde aspecten van de uitvoering ervan aan de betrokken lidstaten delegeert. Artikel 13 ervan machtigt hen bilaterale overeenkomsten te sluiten [13] overeenkomstig de regels van genoemde verordening, ook ter vervanging van reeds bestaande overeenkomsten. [14]

28. Artikel 5 van verordening nr. 1931/2006 bepaalt aldus dat deze bilaterale overeenkomsten de toelaatbare maximumduur van elk ononderbroken verblijf in het kader van deze regeling moeten aangeven en dat deze duur niet meer dan drie maanden mag bedragen.

29. De lidstaten beschikken derhalve in het kader van de verplichting die hen aldus is opgelegd, dat wil zeggen met inachtneming van een ononderbroken verblijfsduur van ten hoogste drie maanden en, algemener, van het recht van de Unie [15], over een reële onderhandelingsmarge jegens de betrokken derde landen om de regels, met name betreffende de tijd, te preciseren omtrent de uitoefening van de rechten die voortvloeien uit de regeling inzake klein grensverkeer.

30. De door de verschillende betrokken lidstaten en derde landen gevolgde praktijk geeft, voor zover dat kan worden beoordeeld [16], overigens blijk van deze vrijheid van handelen. Sommige van deze overeenkomsten voorzien in een relatief korte maximumduur van het verblijf [17], zonder nadere voorwaarden. Andere stellen, in navolging van de door Hongarije gesloten bilaterale overeenkomst, de maximumduur van het ononderbroken verblijf vast die binnen een bepaalde periode is toegestaan, zoals de door de Republiek Polen met respectievelijk Oekraïne [18] en de Republiek Belarus [19] gesloten

13 — Of te handhaven, voor zover het om overeenkomsten gaat die vóór de inwerkingtreding van verordening nr. 1931/2006 zijn gesloten en van kracht kunnen blijven, vooropgesteld dat zij in overeenstemming zijn met het recht van de Unie; zie in deze zin eveneens het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende de uitvoering en de werking van de regeling inzake klein grensverkeer zoals ingesteld bij verordening (EG) nr. 1931/2006 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van regels inzake klein grensverkeer aan de landbuitengrenzen van de lidstaten [COM(2009) 383 definitief; hierna: „eerste verslag van de Commissie betreffende de regeling inzake klein grensverkeer"]. Dat is met name het geval bij de tussen de Republiek Slovenië en de Republiek Kroatië gesloten overeenkomst, die sinds 2001 van kracht is en wordt genoemd in bedoeld verslag.

14 — Zie met betrekking tot dat „acquis" van reeds bestaande bilaterale overeenkomsten betreffende het klein grensverkeer, het werkdocument van de Commissie van 9 september 2002, „Ontwikkeling van het acquis betreffende het klein grensverkeer" [SEC(2002) 947].

15 — Zoals wij hieronder zullen zien.

16 — Niettegenstaande artikel 19 van verordening nr. 1931/2006, krachtens hetwelk de Commissie de informatie met betrekking tot de door de lidstaten gesloten bilaterale overeenkomsten, die door laatstgenoemden zijn aangemeld, beschikbaar moet stellen aan de lidstaten en het publiek, is het niet mogelijk gebleken alle gesloten overeenkomsten met zekerheid te inventariseren, noch bijgevolg alle wat dat betreft relevante informatie te verzamelen. Zie evenwel de informatie in het eerste verslag van de Commissie betreffende de regeling inzake klein grensverkeer, alsook die in het tweede verslag betreffende de uitvoering en de werking van de regeling inzake klein grensverkeer zoals ingesteld bij verordening (EG) nr. 1931/2006 [COM(2011) 47 definitief; hierna: „tweede verslag van de Commissie betreffende de regeling inzake klein grensverkeer"], die overeenkomstig artikel 18 van verordening nr. 1931/2006 bekendgemaakt zijn en waaruit blijkt dat er veertien overeenkomsten zouden zijn gesloten of dat zouden gaan worden. Zie eveneens Eckstein, A., „Cross-border travel to become easier in Kaliningrad area", *Europolitics*, 29 juli 2011.

17 — Zie artikel 3, leden 2 en 3, van de overeenkomst tussen de Republiek Slovenië en de Republiek Kroatië betreffende het klein grensverkeer en de samenwerking, dat het ononderbroken verblijf tot zeven dagen beperkt, behoudens overmacht. Zie eveneens artikel 2, lid 2, van de overeenkomst tussen de Republiek Oostenrijk en de Zwitserse Bondsstaat betreffende de grensoverschrijding van personen in het kader van het klein grensverkeer, ondertekend te Wenen op 13 juni 1973.

18 — Zie artikel 4 van de overeenkomst tussen de regering van de Republiek Polen en de Ministerraad van Oekraïne betreffende de regels inzake het klein grensverkeer, ondertekend te Kiev op 28 maart 2008, dat voorziet in een maximumduur van het ononderbroken verblijf van 60 dagen, maar beperkt tot een totaal van 90 dagen binnen een periode van zes maanden vanaf de eerste overschrijding van de grens. Zie eveneens artikel 4, lid 5, van de door de Republiek Letland met de Republiek Belarus gesloten overeenkomst, ondertekend te Riga op 23 augustus 2010.

19 — Zie artikel 4 van de overeenkomst tussen de regering van de Republiek Polen en de regering van de Republiek Belarus betreffende de regels inzake het klein grensverkeer, ondertekend te Warschau op 12 februari 2010, dat voorziet in een maximumduur van het ononderbroken verblijf van 30 dagen binnen een periode van zes maanden, vanaf de eerste overschrijding van de grens.

overeenkomsten of de door de Republiek Slowakije met Oekraïne gesloten overeenkomst [20]. De door Roemenië met de Republiek Moldavië gesloten overeenkomst stelt in de bepaling die het klein grensverkeer regelt, enkel een maximumtermijn van drie maanden voor de ononderbroken verblijfsduur. [21]

31. Het is evenwel van belang om eveneens te benadrukken dat overeenkomstig artikel 13 van verordening nr. 1931/2006 de sluiting of handhaving van deze bilaterale overeenkomsten geschiedt krachtens een „machtiging" door de Unie en na voorafgaande toetsing door de Commissie, die vóór de sluiting of wijziging van deze overeenkomsten nagaat of zij verenigbaar zijn met de regels van de genoemde verordening. Hoewel het derhalve juist is dat de lidstaten in het kader van de bij verordening nr. 1931/2006 vastgestelde regels over een reële vrijheid van handelen beschikken om in onderlinge overeenstemming met derde landen de specifieke wijze van uitvoering van de verordening te regelen, moeten de bevoegde autoriteiten en rechters van de lidstaten de vastgestelde bepalingen eveneens uitleggen en toepassen in het licht van de bewoordingen en de doelstelling van de verordening en overeenkomstig alle bepalingen van het recht van de Unie.

2. De door Hongarije gesloten bilaterale overeenkomst

32. Artikel 1, lid 5, van de door Hongarije gesloten bilaterale overeenkomst past in het kader van de bij artikel 5 van verordening nr. 1931/2006 gestelde eisen, maar in bewoordingen die niet ondubbelzinnig zijn.

33. Daarin is immers bepaald dat de in artikel 2 ervan voorziene vergunning voor klein grensverkeer „de houder ervan het recht [geeft] om het grensgebied van de andere overeenkomstsluitende partij frequent binnen te komen en aldaar binnen een periode van zes maanden gedurende ten hoogste drie maanden ononderbroken te verblijven". Daarbij is de maximumduur van het ononderbroken verblijf dat in het kader van het klein grensverkeer is toegestaan, duidelijk gesteld op drie maanden, terwijl dit ononderbroken verblijf enkel „binnen een periode van zes maanden" wordt toegestaan.

34. Aldus geformuleerd, geeft deze bepaling echter aanleiding, zoals blijkt uit de verwijzingsbeschikking, tot uiteenlopende uitleggingen door de Hongaarse autoriteiten en rechters.

35. Volgens de eerste benadering, die is gevolgd door de Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei bíróság, verweerder in het hoofdgeding en de consul-generaal van Oekraïne in Hongarije, staat artikel 1, lid 5, van de door Hongarije gesloten bilaterale overeenkomst in de eerste plaats frequente binnenkomst toe, en in de tweede plaats een ononderbroken verblijf van maximaal drie maanden, binnen een periode van zes maanden.

36. Volgens de tweede benadering, die is verdedigd door de bevoegde Hongaarse autoriteiten, moet deze bepaling aldus worden uitgelegd en toegepast dat de maximumduur van drie maanden binnen een periode van zes maanden wordt berekend door de duur van mogelijke meerdere verblijven bij elkaar op te tellen, ongeacht de afzonderlijke duur ervan.

37. De door Hongarije gesloten bilaterale overeenkomst berust volgens deze tweede benadering dus op de gedachte dat artikel 5 van verordening nr. 1931/2006 juncto artikel 20 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst of artikel 5 van de Schengengrenscode voorziet in een „tijd-tegoed" waarop elke eenheid van ononderbroken aanwezigheid wordt afgeboekt met het oog op de berekening

20 — Uit de door de Republiek Slowakije ingediende opmerkingen blijkt dat deze overeenkomst, in de oorspronkelijke versie ervan, de duur van ononderbroken verblijf beperkte tot dertig dagen en de totale verblijfsduur tot 90 dagen binnen een periode van 180 dagen. De nieuwe overeenkomst, ondertekend te Bratislava op 17 juni 2011, voorziet in een maximumduur van ononderbroken verblijf van 90 dagen binnen een periode van 180 dagen.

21 — Zie artikel 1, sub c, van de overeenkomst tussen de regering van de Republiek Moldavië en de regering van Roemenië betreffende het klein grensverkeer, ondertekend te Boekarest op 13 november 2009.

van de toegestane maximumduur van drie maanden binnen een periode van zes maanden. De bezitters van een vergunning voor klein grensverkeer zouden aldus, per periode van zes maanden, recht hebben op een verblijf van drie maanden, dat vrijelijk kan worden gespreid en dus ook een enkele geconcentreerde en ononderbroken periode kan omvatten, met dien verstande dat in het laatste geval elke mogelijkheid om onder de regeling betreffende het klein grensverkeer gedurende de volgende drie maanden de grens te overschrijden, is uitgesloten. Een grensbewoner die helemaal in het begin van een periode van zes maanden gedurende drie maanden ononderbroken in het grensgebied van een lidstaat verblijft en die aan het einde van deze periode terugkeert naar zijn derde land, zou bijgevolg gedurende de volgende drie maanden de grens niet opnieuw kunnen overschrijden.

C – *Verenigbaarheid van de door Hongarije gesloten bilaterale overeenkomst met artikel 5 van verordening nr. 1931/2006*

38. Artikel 1, lid 5, van de door Hongarije gesloten bilaterale overeenkomst voldoet „formeel" aan de bij artikel 5 van verordening nr. 1931/2006 gestelde eis, door de toegestane maximumduur van het ononderbroken verblijf op drie maanden te stellen. Deze bepaling kan derhalve op zich niet onverenigbaar worden geacht met de relevante bepalingen van verordening nr. 1931/2006, en kan zelfs worden geacht daarmee letterlijk overeen te komen.[22] Deze grammaticale uitlegging is echter niet toereikend.

39. Op grond van de simpele vaststelling dat verordening nr. 1931/2006 letterlijk wordt nagekomen, kan immers niet worden geconcludeerd dat artikel 5 daarvan zo kan worden uitgelegd dat de aldus bij artikel 1, lid 5, van de door Hongarije gesloten bilaterale overeenkomst ingestelde regeling, zoals uitgelegd en toegepast door de bevoegde Hongaarse autoriteiten, volkomen verenigbaar is met het recht van de Unie, niettegenstaande artikel 20 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst en artikel 5 van de Schengengrenscode.

40. Er moet namelijk met name worden bezien of het aanvullende vereiste, bestaande in beperking van de mogelijkheid van het ononderbroken verblijf tot drie maanden „binnen een periode van zes maanden"[23], in combinatie met de wijze van berekening van de maximumverblijfsduur van drie maanden binnen een periode van zes maanden, te weten optelling van de duur van alle in het grensgebied doorgebrachte veelvuldige verblijven, volkomen verenigbaar is met de bewoordingen en de doelstelling van verordening nr. 1931/2006 en, ruimer, met alle bepalingen van het recht van de Unie en met name met het primaire recht.

22 — Ik moet overigens opmerken dat, zoals zowel blijkt uit het eerste als uit het tweede verslag betreffende de regeling inzake klein grensverkeer, de Commissie in het kader van de toetsing van de verenigbaarheid van de bilaterale overeenkomsten, waarmee artikel 13, lid 2, van verordening nr. 1931/2006 haar belast, deze „discrepantie" niet heeft vermeld als een onverenigbaarheid, ongetwijfeld om de hieronder in voetnoot 23 genoemde redenen.

23 — Ik moet wat dat betreft benadrukken dat de Commissie zelf een zekere dubbelzinnigheid in stand houdt. In haar eerste verslag betreffende de regeling inzake klein grensverkeer stelt zij vast dat in alle bilaterale overeenkomsten waarvan zij kennis heeft gekregen, „stringenter beperkingen [worden] opgelegd aan de verblijfsduur in het grensgebied (volgens de verordening maximaal drie maanden per periode van zes maanden)" (blz. 7, punt 4), onderstreping van mij, hoewel zij overigens in hetzelfde verslag preciseert dat de mogelijkheid van een ononderbroken verblijf van drie maanden „een afwijking van de standaardregel van de Schengengrenscode [vormt] dat een kort verblijf niet langer dan drie maanden per periode van zes maanden mag duren" (blz. 3, punt 2). Zij benadrukt in haar tweede verslag betreffende de regeling inzake klein grensverkeer eveneens dat op grond van verordening nr. 1931/2006 „een persoon in een bepaalde periode maximaal drie maanden in een lidstaat [kan] verblijven" (blz. 4, punt 3.1), onderstreping van mij.

1. Betekenis van verordening nr. 1931/2006

a) Logica van de regeling inzake klein grensverkeer

41. De considerans van verordening nr. 1931/2006 verschaft enkele aanwijzingen over de grondslag en de doelstelling van de regeling inzake klein grensverkeer die zij invoert.[24] Er blijkt uit dat deze specifieke regeling met name is vastgesteld teneinde te vermijden dat de landgrenzen van de Unie met haar buren een „belemmering [vormen] voor het handelsverkeer, de sociale en culturele uitwisseling of de regionale samenwerking"[25]. Artikel 3, punt 3, van verordening nr. 1931/2006, dat het „klein grensverkeer" omschrijft, vermeldt eveneens sociale en culturele redenen, maar ook „aangetoonde economische redenen" of „wegens familiale omstandigheden".[26]

42. Tegen deze achtergrond heeft de bij verordening nr. 1931/2006 ingevoerde regeling inzake klein grensverkeer in wezen tot doel een evenwicht te waarborgen tussen enerzijds de noodzaak om het overschrijden van de landbuitengrenzen van de Unie te vergemakkelijken door „bonafide grensbewoners die gegronde redenen hebben om [deze] frequent te overschrijden", en anderzijds „de noodzaak om illegale immigratie te voorkomen en het potentiële gevaar van criminele activiteiten voor de veiligheid te bestrijden"[27].

43. Heel algemeen gezegd wordt dus de invoering van een „efficiënt en gebruiksvriendelijk systeem voor het kleine grensverkeer"[28] gezien als zowel een „essentieel element van elk beleid inzake regionale ontwikkeling"[29] alsook een onontbeerlijk onderdeel voor de doelmatigheid van het controlesysteem aan de buitengrenzen, dat de Unie heeft ingesteld tegelijk met de afschaffing van de binnengrenzen in het kader van de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid[30].

44. Derhalve moet de historische, culturele, economische en sociale context van de bij verordening nr. 1931/2006 ingestelde regeling in aanmerking worden genomen bij het bepalen van de ratio legis van deze verordening, bij de uitlegging van de bepalingen ervan en bij de beoordeling van de uitvoering ervan.

24 — De problematiek van het klein grensverkeer is door de Commissie duidelijker uiteengezet in haar bovengenoemde werkdocument van 9 september 2002, het beginpunt van het wetgevingsproces dat tot de vaststelling van verordening nr. 1931/2006 heeft geleid.

25 — Zie punt 2 van de considerans van verordening nr. 1931/2006. Zie eveneens punt 1 van de considerans van verordening (EU) nr. 1342/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 tot wijziging van verordening (EG) nr. 1931/2006, teneinde de oblast Kaliningrad en bepaalde Poolse administratieve districten tot het in aanmerking komende grensgebied te rekenen (PB L 347, blz. 41).

26 — In verband hiermee preciseert de Schengengrenscode, in punt 11 van de considerans ervan, dat „de lidstaten moeten voorkomen dat de controleprocedures een grote belemmering vormen voor het economisch, sociaal en cultureel verkeer aan de buitengrenzen".

27 — Zie punt 4 van de considerans van verordening nr. 1931/2006.

28 — Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement van 11 maart 2003, met als titel „De grotere Europese nabuurschap: een nieuw kader voor de betrekkingen met de oostelijke en zuidelijke buurlanden" [COM(2003) 104 def.].

29 — Zie, behalve bovengenoemde mededeling van 11 maart 2003, de mededeling van de Commissie van 12 mei 2004, „Europees Nabuurschapsbeleid – Strategiedocument" [COM(2004) 373 def.].

30 — Zoals de Commissie zelf heeft uiteengezet, vormt verordening nr. 1931/2006 met de Schengengrenscode en verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad van 26 oktober 2004 tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (PB L 349, blz. 1) een „wettelijk en operationeel kader waardoor grenscontroles tot een hoog niveau kunnen worden ontwikkeld"; zie wat dat betreft, de mededeling van de Commissie van 19 juli 2006 inzake de beleidsprioriteiten bij de bestrijding van illegale immigratie van onderdanen van derde landen [COM(2006) 402 def., punt 18]. Zie eveneens de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement van 7 mei 2002, „Naar een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie" [COM(2002) 233 def.], dat een gemeenschappelijk geheel van wetgevingsinstrumenten betreffende de buitengrenzen vermeldt.

45. Het kan nuttig zijn er wat dat betreft aan te herinneren dat de regio waarin het geschil in het hoofdgeding is ontstaan, gedurende de twintigste eeuw het toneel is geweest van een veelbewogen geschiedenis, gekenmerkt door veelvuldige grenswijzigingen. [31]

46. In deze context stelt verordening nr. 1931/2006 de „vergunning voor klein grensverkeer" [32] in, waarvan zij de belangrijkste voorwaarden en modaliteiten voor de afgifte [33] evenals de geldigheidsvoorwaarden definieert [34], en bepaalt zij de voorwaarden voor de in- en uitreis van het grondgebied van de lidstaten voor de bezitters van genoemde vergunning, terwijl de lidstaten wordt toegestaan om met de aangrenzende derde landen de voor de uitvoering van de aldus ingestelde regeling noodzakelijke bilaterale overeenkomsten te handhaven of te sluiten.

47. Ik wil in dit verband om te beginnen benadrukken dat noch artikel 5 van verordening nr. 1931/2006, noch enige andere bepaling daarvan, voorschrijft dat de totale duur van het verblijfsrecht van de rechthebbenden van de regeling inzake klein grensverkeer moet worden beperkt tot de maximumduur van het ononderbroken verblijf binnen een bepaalde periode van zes maanden. [35]

48. Ik moet vervolgens opmerken dat de regeling inzake klein grensverkeer in wezen wordt gekenmerkt door in de eerste plaats de beperking van haar werkingssfeer, zowel ratione personae [36] als ratione loci [37], op straffe van een sanctie [38], en in de tweede plaats door de doelstelling ervan, de rechthebbenden „frequent" [39] en „regelmatig" [40] toe te staan een landbuitengrens te overschrijden voor zover zij daarvoor gegronde redenen hebben.

31 — De in het hoofdgeding betrokken bevolking heeft binnen een eeuw tijd deel uitgemaakt van vijf verschillende staten. De regio, behorend tot het Koninkrijk Hongarije, maakte deel uit van het Oostenrijks-Hongaarse keizerrijk. Na het ontstaan van Tsjecho-Slowakije op 28 oktober 1918 is zij krachtens het verdrag van Trianon van 4 juni 1920 onder het bestuur daarvan gebracht. Vervolgens is zij krachtens de eerste arbitrage van Wenen van 2 november 1938, die later bij het verdrag van Parijs van 10 februari 1947 nietig is verklaard, opnieuw onder Hongaars bestuur gebracht. De regio is daarna, tot de onafhankelijkheidsverklaring van Oekraïne op 24 augustus 1991, opgegaan in de USSR. Volgens de in het tweede verslag van de Commissie betreffende de regeling inzake klein grensverkeer gepubliceerde cijfers zouden in Hongarije tussen de 400 000 en 450 000 personen in aanmerking komen voor een vergunning voor klein grensverkeer (punt 3.2.1).

32 — Zie de artikelen 1, lid 1, en 7, lid 1, van verordening nr. 1931/2006. De gebruikte terminologie, dus het woord „vergunning", heeft de voorkeur gekregen boven het aanvankelijk door de Commissie voorgestelde „visum". De Raad heeft overigens, mede om rekening te houden met de bepalingen van verordening nr. 1931/2006, op dezelfde dag verordening (EG) nr. 1932/2006 van de Raad van 21 december 2006 tot wijziging van verordening (EG) nr. 539/2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van deze plicht zijn vrijgesteld (PB L 405, blz. 23), vastgesteld. In het onderhavige geval stelt artikel 1, lid 2, tweede alinea, eerste gedachtestreepje, van de aldus gewijzigde verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad van 15 maart 2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld (PB L 81, blz. 1), personen vrij van de visumplicht die in het bezit zijn van een vergunning voor klein grensverkeer en onderdaan zijn van een in bijlage I bij deze verordening opgenomen derde land; deze bijlage bevat een uitputtende lijst van derde landen, waaronder Oekraïne dat in het hoofdgeding aan de orde is, waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen van de lidstaten in het bezit moeten zijn van een visum.

33 — Artikelen 7-12 van verordening nr. 1931/2006.

34 — Artikel 10 van verordening nr. 1931/2006 voor de duur van de geldigheid, en artikel 7, lid 2, van genoemde verordening voor de territoriale geldigheid, in het onderhavige geval het in artikel 3, punt 2, daarvan omschreven grensgebied.

35 — In haar tweede verslag betreffende de regeling inzake klein grensverkeer (punt 3.2.3, blz. 5) merkt de Commissie op dat dat punt het voorwerp van discussie is geweest in de onderhandelingen van 2006. Ik moet wat dat betreft benadrukken dat de Commissie in haar oorspronkelijke voorstel slechts een recht op verblijf in het grensgebied voor ogen had van ten hoogste zeven opeenvolgende dagen, terwijl de totale duur van de achtereenvolgende bezoeken niet meer mochten bedragen dan drie maanden per halfjaar. Zie artikel 6 van het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad van 23 februari 2005 tot vaststelling van regels inzake klein grensverkeer aan de landbuitengrenzen van de lidstaten en tot wijziging van de Schengenuitvoeringsovereenkomst en de Gemeenschappelijke Visuminstructies [COM(2005) 56 def.]. De tekst van artikel 5 van verordening nr. 1931/2006 vloeit voort uit een amendement van het Europees Parlement. Zie het verslag van Brejc M., van 13 december 2005 betreffende het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van regels inzake klein grensverkeer aan de landbuitengrenzen van de lidstaten en tot wijziging van de Schengenuitvoeringsovereenkomst en de Gemeenschappelijke Visuminstructies (A6-0406/2005).

36 — Zie artikel 3, punt 6, van verordening nr. 1931/2006, dat de grensbewoner omschrijft die in aanmerking komt als rechthebbende van de regeling inzake klein grensverkeer, evenals artikel 4 van genoemde verordening, dat de voorwaarden voor binnenkomst op het grondgebied van de lidstaten van bedoelde grensbewoners vaststelt.

37 — Zie artikel 3, punt 2, van verordening nr. 1931/2006, dat het grensgebied omschrijft als een gebied dat, behoudens uitzonderingen, niet verder gaat dan 30 km vanaf de grenslijn. Zie eveneens punt 5 van de considerans, alsook artikel 7 van genoemde verordening, dat de territoriale geldigheid van de vergunning voor klein grensverkeer beperkt.

38 — Zie artikel 7, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1931/2006.

39 — Zie punt 4 van de considerans en artikel 9, sub b, van verordening nr. 1931/2006.

40 — Zie de artikelen 3, punt 3, en 15, lid 3, van verordening nr. 1931/2006, waar het klein grensverkeer wordt omschreven.

49. Ik moet echter vaststellen dat verordening nr. 1931/2006 slechts weinig duidelijkheid verschaft over hetgeen deze frequentie en deze regelmatigheid inhouden. Het is derhalve aan het Hof om zich, voor zover nodig, over dat punt uit te spreken, rekening houdend daarbij met de gegronde redenen die het recht op de regeling inzake klein grensverkeer rechtvaardigen.

50. En hoewel artikel 9, sub b, van verordening nr. 1931/2006 de afgifte van een vergunning voor klein grensverkeer afhankelijk stelt van de voorwaarde dat de aanvrager documenten overlegt die behalve zijn status van grensbewoner aantonen „dat hij gegronde redenen heeft om krachtens de regeling inzake klein grensverkeer de landbuitengrens frequent te overschrijden", zegt de verordening eveneens zeer weinig omtrent de aard van de gegronde redenen die kunnen worden aanvaard.[41]

51. Punt 2 van de considerans van verordening nr. 1931/2006 noemt, zoals ik reeds heb benadrukt, enkel „het handelsverkeer, de sociale en culturele uitwisseling" en artikel 3, punt 3, ervan omschrijft het „klein grensverkeer" als „de regelmatige overschrijding van een landbuitengrens door grensbewoners voor een verblijf in een grensgebied bijvoorbeeld omwille van sociale, culturele [...] redenen of wegens familiale omstandigheden", maar eveneens omwille van „aangetoonde economische redenen", waarbij echter in dat laatstgenoemde geval geldt dat volgens artikel 2, sub b, van verordening nr. 1931/2006 deze geen afbreuk doet aan de bepalingen van het op onderdanen van derde landen van toepassing zijnde recht van de Unie of het nationale recht op het gebied van toegang tot en uitoefening van een economische activiteit.[42]

52. Blijkens het bovenstaande is de ratio legis van de wetgeving inzake klein grensverkeer derhalve om de bewoners van de betrokken grensgebieden in staat te stellen gemakkelijk, dat wil zeggen zonder met overdreven administratieve hinderpalen te worden geconfronteerd[43], frequent[44], maar eveneens regelmatig[45], om gegronde economische, sociale, culturele of familieredenen de landbuitengrenzen van de Unie te overschrijden, met dien verstande dat deze vrijheid, op straffe van een sanctie, niet mag worden verdraaid of voor een ander doel worden gebruikt dan waarvoor zij is gegeven, dan wel op frauduleuze of onredelijke wijze worden gebruikt.[46]

53. Het is aan de bevoegde nationale autoriteiten om deze gegronde redenen bij de afgifte van de vergunningen voor klein grensverkeer te beoordelen[47], rekening houdend met de historische, culturele, economische en sociale context waarbinnen elke bilaterale overeenkomst ter uitvoering van de regeling inzake klein grensverkeer door de lidstaten en de betrokken derde landen is tot stand gekomen. Zij moeten dezelfde gegronde redenen eveneens in aanmerking nemen wanneer zij in- en uitreiscontroles uitvoeren, een bevoegdheid die artikel 6 van verordening nr. 1931/2006 hen toekent om te waarborgen dat wordt voldaan aan de in artikel 4 bedoelde voorwaarden, of wanneer zij misbruik bestraffen, een bevoegdheid die artikel 17 van genoemde verordening hen toekent.

41 — De hierboven genoemde rapporteur van het voorstel voor verordening nr. 1931/2006 voor het Europees Parlement heeft wat dat betreft redenen „omwille van school of werk of wegens familiale banden" vermeld. De Commissie lijkt daarentegen strikter, aangezien zij de regeling inzake klein grensverkeer alleen beschouwt als mogelijkheid om „de interpersoonlijke contacten te verbeteren in grensgebieden". Zie behalve de hierboven genoemde mededeling van 12 mei 2004, die het instandhouden van „traditionele contacten" vermeldt, de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 5 december 2007, „Een sterk Europees nabuurschapsbeleid" [COM(2007) 774 def., blz. 6.]

42 — Artikel 1, lid 5, van de door Hongarije gesloten bilaterale overeenkomst preciseert overigens dat overschrijding van de grens is toegestaan wegens „gegronde economische redenen, niet bestaande in het verrichten van betaalde arbeid".

43 — Zoals de Commissie heeft opgemerkt, gaat het erom dat „bewoners van grensgebieden hun traditionele contacten in stand kunnen houden zonder met overdreven administratieve hinderpalen te worden geconfronteerd". Zie de hierboven genoemde mededeling van 12 mei 2004, blz. 18. Zie eveneens het advies van de Commissie buitenlandse zaken van het Europees Parlement van 25 november 2005 inzake het voorstel voor verordening nr. 1931/2006.

44 — Deze frequentie kan in bepaalde gevallen dagelijks zijn, zoals het hierboven genoemde verslag van Brejc, M., van 13 december 2005, benadrukt.

45 — Dat lijkt mij in de onderhavige zaak het belangrijkste punt van discussie.

46 — Zie punt 4 van de considerans, alsmede de artikelen 7, lid 3, tweede alinea, en 17 van verordening nr. 1931/2006.

47 — Overeenkomstig artikel 9, sub b, van verordening nr. 1931/2006.

b) De logica van de Schengenuitvoeringsovereenkomst en de Schengengrenscode

54. De bevoegde Hongaarse autoriteiten voeren echter in wezen aan dat de regeling inzake klein grensverkeer in het meer algemene kader past van de regeling die bij de Schengenuitvoeringsovereenkomst en de Schengengrenscode is ingevoerd, en dat de bepalingen van verordening nr. 1931/2006 derhalve moeten worden uitgelegd in het licht van die regelingen. Beide regelingen komen evenwel niet uit dezelfde inspiratiebron voort.

55. Uit artikel 1, lid 5, van de door Hongarije gesloten bilaterale overeenkomst blijkt dat beide betrokken staten, met een impliciete maar duidelijke verwijzing naar de op een kort verblijf van onderdanen van derde landen toepasselijke regeling van enerzijds de artikelen 5 en 20 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst en anderzijds artikel 5 van de Schengengrenscode en artikel 2 van de visumcode, gestalte hebben gegeven aan het in artikel 5 van verordening nr. 1931/2006 gestelde vereiste.

56. Volgens artikel 20 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst mogen onderdanen van derde landen die niet aan de visumplicht zijn onderworpen, voor de duur van ten hoogste drie maanden binnen een periode van zes maanden gerekend vanaf de datum van eerste binnenkomst[48], zich binnen het Schengengebied vrij verplaatsen voor zover zij voldoen aan de in artikel 5, lid 1, sub a en sub c tot en met e, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst bedoelde voorwaarden.

57. Dezelfde beperking van de toelaatbare verblijfsduur tot drie maanden binnen een periode van zes maanden is te vinden in artikel 5 van de Schengengrenscode, dat de algemene toegangsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen voor een verblijf van korte duur op het grondgebied van de Unie vaststelt, en in artikel 2, punt 2, sub a, van de visumcode, dat het begrip visum omschrijft.[49]

58. In afwijking van verordening nr. 1931/2006, waarvan de werkingssfeer ratione loci en ratione personae strikt is beperkt, zijn de Schengenuitvoeringsovereenkomst, net als de Schengengrenscode en de visumcode, behoudens uitzonderingen, toepasselijk op het verblijf van korte duur van alle onderdanen van derde landen op het gehele grondgebied van de betrokken lidstaten.

59. De voor alle onderdanen van derde landen gewoonlijk geldende beperking van het kort verblijf tot een maximum van drie maanden binnen een periode van zes maanden, is derhalve niet toepasselijk op de afwijkende regeling inzake klein grensverkeer.

60. Het door Hongarije aangevoerde argument dat verordening nr. 1931/2006 niet volkomen afwijkend is en dat de afwijking slechts betrekking heeft op de formaliteiten voor binnenkomst, zodat artikel 5 ervan moet worden gelezen in het licht van artikel 20 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst of artikel 5 van de Schengengrenscode, moet wat dat betreft worden afgewezen.

48 — Zie betreffende het begrip „eerste binnenkomst” en de gevolgen daarvan, arrest Hof van 3 oktober 2006, Bot (C-241/05, Jurispr. blz. I-9627). Ik merk op dat de Commissie, gelet op dat arrest, heeft voorgesteld om „de duidelijke omschrijving van de berekeningsmethode voor ‚een verblijf van ten hoogste drie maanden per periode van zes maanden’” vast te stellen. Zie voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van verordening nr. 562/2006 en van de Overeenkomst ter uitvoering van het Schengenakkoord [COM(2011) 118 def.].

49 — Dezelfde beperking wordt systematisch herhaald in de besluiten van de Raad met betrekking tot de ondertekening en de voorlopige toepassing van door de Europese Gemeenschap met derde landen gesloten overeenkomsten inzake de vrijstelling van de visumplicht voor kort verblijf. Zie bijvoorbeeld besluit 2009/478/EG van de Raad van 6 april 2009 betreffende de ondertekening en de voorlopige toepassing van de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en Antigua en Barbuda inzake de vrijstelling van de visumplicht voor kort verblijf (PB L 169, blz. 1), alsook de besluiten 2009/479/EG, 2009/480/EG, 2009/481/EG en 2009/483/EG van de Raad van dezelfde dag en met hetzelfde voorwerp betreffende respectievelijk Barbados (PB L 169, blz. 9), de Republiek Mauritius (PB L 169, blz. 16), het Gemenebest van de Bahama’s (PB L 169, blz. 23), de Republiek der Seychellen (PB L 169, blz. 30) en de Federatie van Saint Kitts en Nevis (PB L 169, blz. 37).

61. Punt 3 van de considerans van verordening nr. 1931/2006 stelt immers uitdrukkelijk dat de regeling inzake klein grensverkeer een afwijking inhoudt van de algemene regels inzake personencontrole bij overschrijding van de buitengrenzen van de lidstaten van de Unie, zoals die zijn vastgelegd in de Schengengrenscode.[50] Artikel 35 van de Schengengrenscode preciseert overigens gelijktijdig dat deze de voorschriften van de Unie inzake klein grensverkeer en de bestaande bilaterale overeenkomsten op het gebied van klein grensverkeer onverlet laat.

62. Hieruit volgt dat de bepalingen van verordening nr. 1931/2006, die juist is bedoeld om regels betreffende het klein grensverkeer vast te stellen, in hun geheel moeten worden gezien als afwijkende regeling ten opzichte van de bij de Schengengrenscode vastgestelde regels inzake kort verblijf.

63. Het afwijkingskarakter van verordening nr. 1931/2006 houdt echter niet in dat de bepalingen ervan noodzakelijkerwijs strikt of restrictief moeten worden uitgelegd. Het houdt, zoals wij hieronder zullen zien, vooral in dat de bepalingen van de verordening, als lex specialis, niet mogen worden gebruikt voor daarin niet-voorziene doelen en evenmin om de bepalingen van het recht van de Unie en van nationaal recht te ontgaan, met name die inzake langdurig verblijf[51] en de toegang tot of de uitoefening van een economische activiteit[52].

64. Ik vat samen: blijkens het bovenstaande kan artikel 20 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst of artikel 5 van de Schengengrenscode geen wijziging brengen in de logica van de bij verordening nr. 1931/2006 vastgestelde regeling inzake het klein grensverkeer. Deze logica houdt in dat in aanmerking komende grensbewoners zoveel mogelijk op normale wijze, dat wil zeggen gemakkelijk en zo frequent als noodzakelijk, behoudens fraude of misbruik, de plaatselijke grens mogen overschrijden.

2. Eerbiediging van het Handvest en het EVRM

65. Gelet op het voorgaande is de belangrijkste vraag die aldus aan de beoordeling van het Hof wordt voorgelegd, of de bij de door Hongarije gesloten bilaterale overeenkomst ingestelde regeling zoals uitgelegd en/of toegepast door de bevoegde Hongaarse autoriteiten, in de eerste plaats verenigbaar is met de geest van de regeling inzake klein grensverkeer die ik zojuist gedetailleerd heb onderzocht,

50 — Artikel 3 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst bepaalde reeds dat het Uitvoerend Comité van Schengen regelingen diende vast te stellen met betrekking tot „de uitzonderingen en de voorwaarden met betrekking tot het kleine grensverkeer”; deze regelingen zijn er vóór de vaststelling van verordening nr. 1931/2006 echter nooit geweest.

51 — Met name, zoals de Republiek Polen heeft opgemerkt, de bepalingen van richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen (PB L 16, blz. 44).

52 — Zie artikel 2 van verordening nr. 1931/2006.

zoals ze overeenkomstig het primaire recht van de Unie [53] en meer in het bijzonder de relevante bepalingen van het Handvest [54] of mogelijk van het EVRM moet worden uitgelegd, en in de tweede plaats en meer algemeen met het recht van de Unie in zijn geheel [55], overeenkomstig artikel 4, lid 3, VEU [56].

66. Ik moet wat dat betreft opmerken dat punt 13 van de considerans van verordening nr. 1931/2006 stelt dat deze de fundamentele rechten en vrijheden eerbiedigt en de beginselen volgt die met name in het Handvest zijn erkend.

67. Overigens is de sluiting van bilaterale overeenkomsten, zoals de in het hoofdgeding litigieuze, onderdeel van de uitvoering [57] van de regeling inzake klein grensverkeer, zodat die overeenkomsten, die moeten voldoen aan de regels van verordening nr. 1931/2006, in ruimere zin moeten worden gesloten met eerbiediging van het primaire recht en met name van de bepalingen van het Handvest, overeenkomstig artikel 51, lid 1, daarvan, of anders in voorkomend geval de bepalingen van het EVRM, overeenkomstig artikel 6, lid 3, VEU.

68. Om te beginnen zou, louter intuïtief, kunnen worden overwogen om de vraag vanuit de invalshoek van de vrijheid van verkeer te benaderen.

69. Ik moet echter benadrukken – in het midden gelaten de situatie van „personen die onder het Gemeenschapsrecht inzake vrij verkeer vallen" of van gelijkwaardige rechten [58] als bedoeld in artikel 3, punt 4, van verordening nr. 1931/2006 – dat artikel 45, lid 1, van het Handvest, dat voorziet in het recht van iedere burger van de Unie om zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven, ratione personae op het hoofdgeding niet toepasselijk is, net zo min als artikel 45, lid 2, van het Handvest, dat voorziet in de mogelijkheid om dezelfde rechten toe te kennen aan onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven. [59]

53 — En met name artikel 67 VWEU en artikel 8 VEU. Ik moet er wat dat betreft aan herinneren dat overeenkomstig artikel 8 VEU „[d]e Unie [...] met de naburige landen bijzondere betrekkingen [ontwikkelt], die erop gericht zijn een ruimte van welvaart en goed nabuurschap tot stand te brengen welke stoelt op de waarden van de Unie en welke gekenmerkt wordt door nauwe en vreedzame betrekkingen die gebaseerd zijn op samenwerking". Zie over deze „nabuurschap clausule" met name Hanf, D., „The European Neighbourhood Policy in the Light of the new ‚Neighbourhood Clause' (Article 8 TEU)", in Lannon, E., *The European Neighbourhood Policy Challenges – Les défis de la politique européenne de voisinage*, Peter Lang, 2012, blz. 109-123.

54 — Arresten van 6 november 2003, Lindqvist (C-101/01, Jurispr. blz. I-12971, punt 87); 26 juni 2007, Orde van Franstalige en Duitstalige balies e.a. (C-305/05, Jurispr. blz. I-5305, punt 28); 23 december 2009, Detiček (C-403/09 PPU, Jurispr. blz. I-12193, punt 34); 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, Jurispr. blz. I-13905, punt 77), en 22 november 2012, M. (C-277/11, punt 93).

55 — Volgens protocol nr. 23 betreffende de buitenlandse betrekkingen van de lidstaten in verband met de overschrijding van de buitengrenzen, gehecht aan het VEU en het VWEU, behouden de lidstaten, wanneer op de grondslag van artikel 77, lid 1, sub b, VWEU vastgestelde bepalingen ontbreken, weliswaar de bevoegdheid om met derde landen overeenkomsten te sluiten, doch alleen voor zover die overeenkomsten het recht van de Unie en andere internationale overeenkomsten ter zake eerbiedigen. Dat geldt a fortiori in het geval van bilaterale overeenkomsten waarvan de sluiting is voorzien in, of zelfs vereist door, een handeling van afgeleid recht, die is vastgesteld op de grondslag van artikel 77, lid 2, sub a, VWEU, zoals verordening nr. 1931/2006.

56 — Zie wat dat betreft, behalve de arresten van 15 januari 2002, Gottardo (C-55/00, Jurispr. blz. I-413, punt 33), en 14 juli 2005, Commissie/Duitsland (C-433/03, Jurispr. blz. I-6985), de arresten betreffende de bilaterale „open sky"-overeenkomsten, bijvoorbeeld arrest van 5 november 2002, Commissie/Denemarken (C-467/98, Jurispr. blz. I-9519, punten 110-112). Zie eveneens arrest van 24 april 2007, Commissie/Nederland (C-523/04, Jurispr. blz. I-3267, punten 74-76).

57 — Dat is overigens het opschrift van hoofdstuk IV van verordening nr. 1931/2006, waarin artikel 13, dat voorziet in de sluiting van bilaterale overeenkomsten, is opgenomen.

58 — Deze personen vallen onder de bepalingen 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 (PB L 158, blz. 77).

59 — De regeling inzake klein grensverkeer is per definitie niet toepasselijk op onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van een lidstaat woonachtig zijn, maar op grensbewoners zoals omschreven in artikel 3, punt 6, van verordening nr. 1931/2006.

70. Het is evenwel duidelijk, ook zonder zich af te vragen of het hoofdgeding op een of andere wijze binnen de werkingssfeer valt van artikel 2 van protocol nr. 4 van het EVRM [60], dat het recht op vrijheid van verplaatsing bekrachtigt, dat het in elk geval [61], gelet op de logica van de regeling inzake klein grensverkeer, onder artikel 7 van het Handvest valt, dat de eerbiediging van het privéleven, het familie- en gezinsleven waarborgt en dat overeenkomstig artikel 52, lid 3, van het Handvest in het licht van artikel 8 EVRM moet worden uitgelegd. [62]

71. De onderdanen van derde landen die niet onder de omschrijving van familieleden van een burger van de Unie als bedoeld in richtlijn 2004/38/EG vallen en derhalve niet automatisch een recht van inreis en verblijf in de ontvangende lidstaat genieten, maar die onder de werkingssfeer van verordening nr. 1931/2006 vallen, moeten volgens mij in het kader van de toepassing ervan aanspraak kunnen maken op de waarborgen die voortvloeien uit het recht op een privé- en gezinsleven in ruime zin. [63]

D – *Toepassing van artikel 7 van het Handvest en van artikel 8 EVRM*

72. Per saldo moet dus verordening nr. 1931/2006 worden uitgelegd, en de toepassing van de litigieuze bepaling van de door Hongarije gesloten bilaterale overeenkomst worden beoordeeld, in het licht van de relevante bepalingen van het Handvest en het EVRM alsmede van de algemene beginselen van het recht van de Unie, met name het evenredigheidsbeginsel.

73. Een louter mechanische toepassing van artikel 1, lid 5, van de door Hongarije gesloten bilaterale overeenkomst zoals uitgelegd volgens de door de bevoegde Hongaarse autoriteiten verdedigde benadering, die ertoe leidt dat aan een bezitter van een vergunning voor klein grensverkeer, waarmee persoonlijke en familiale banden – of ruimer sociale banden [64] – met burgers van de Unie zijn aangetoond die wonen in een onder verordening nr. 1931/2006 vallend grensgebied van een lidstaat, het recht op binnenkomst van het grondgebied van die lidstaat wordt geweigerd op grond van het simpele feit dat hij drie maanden aanwezigheid op dit grondgebied heeft gecumuleerd binnen een periode van zes maanden, zou onevenredig inbreuk maken op zijn recht op eerbiediging van zijn privé- en gezinsleven.

60 — Protocol tot het waarborgen van bepaalde rechten en vrijheden die niet reeds in het EVRM en in het Eerste Protocol daarbij zijn opgenomen.

61 — Verschillende bepalingen van het Handvest en/of het EVRM kunnen zeker min of meer rechtstreeks zijn geraakt. Gelet op de voornamelijk sociale en culturele functie van verordening nr. 1931/2006, kan ik bijvoorbeeld artikel 9 van het Handvest (artikel 12 van het EVRM) noemen, dat het recht te huwen en het recht een gezin te stichten waarborgt, artikel 14 van het Handvest (artikel 2 van protocol nr. 1 van het EVRM) dat het recht op onderwijs bekrachtigt, maar ook artikel 17 van het Handvest, betreffende het recht op eigendom (artikel 1, protocol nr. 1 van het EVRM), of artikel 35 van het Handvest, betreffende de gezondheidsbescherming, aangezien de uitoefening of het genot van deze rechten afhankelijk kan zijn van een recht om zich vrij aan beide zijden van de grenzen te verplaatsen en bijgevolg elke beperking van deze vrijheid van verplaatsing de uitoefening van deze rechten kan beïnvloeden.

62 — Zie eveneens de toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten (PB 2007, C 303, blz. 17).

63 — Dat sluit overigens precies aan bij punt 6 van de considerans van de hierboven genoemde richtlijn 2004/38, waarin wordt gesteld dat de lidstaten op grond van hun nationale wetgeving kunnen nagaan of een recht van inreis en verblijf niet aan deze personen zou kunnen worden toegekend „[t]eneinde de eenheid van het gezin in een verruimde betekenis te handhaven", „rekening houdend met hun relatie met de burger van de Unie of andere omstandigheden, zoals het feit dat zij van deze financieel of lichamelijk afhankelijk zijn".

64 — In deze zin EHRM, arrest van 16 december 1992, Niemietz/Duitsland, *Recueil des arrêts et décisions* 1992, verzoekschrift nr. 13710/88, serie A nr. 251-B, § 29. Het Hof oordeelde in dat arrest dat, hoewel het „noch mogelijk, noch noodzakelijk [is] om te trachten het begrip ‚privéleven' uitputtend te omschrijven", het echter „te strikt [zou zijn] om het te beperken tot een ‚intieme kring' waarin ieder zijn persoonlijke leven kan leiden zoals hij wil, en de buitenwereld volledig van deze kring uit te sluiten". Het voegde daaraan toe dat „[d]e eerbiediging van het privéleven tot op zekere hoogte eveneens het recht voor het individu om relaties met zijn medemensen aan te gaan en te ontwikkelen, moet omvatten." Zie eveneens EHRM, arrest van 7 augustus 1996, C./België, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-III, verzoekschrift nr. 21794/93, § 25. Zie betreffende de rekbaarheid van het begrip privéleven, met name EHRM, arresten van 22 februari 1994, Burghartz/Zwitserland, verzoekschrift nr. 16213/90, serie A nr. 280-B, § 24 (behoud van de familienaam na een huwelijk); 29 april 2002, Pretty/Verenigd Koninkrijk, *Recueil des arrêts et décisions* 2002-III, verzoekschrift nr. 2346/02, § 61 (recht op sterfhulp); 28 mei 2009, Bigaeva/Griekenland, verzoekschrift nr. 26713/05, §§ 22-25 (weigering tot inschrijving bij de balie); 26 april 2011, M./Zwitserland, verzoekschrift nr. 41199/06, §§ 36 en 37 (niet vernieuwen van paspoort); 15 mei 2012, Fernández Martínez/Spanje, verzoekschrift nr. 56030/07, §§ 56-60 (niet verlenging van arbeidsovereenkomst van godsdienstleraar), evenals 25 september 2012, Godelli/Italië, verzoekschrift nr. 33783/09, § 46 (zoeken naar de identiteit van de biologische ouders).

74. Zoals het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft geoordeeld, zij het in een verschillende context [65], beschermt artikel 8 EVRM, behalve het gezinsleven in de strikte betekenis, het recht om banden aan te gaan en te onderhouden met zijn medemensen en met de buitenwereld en kan het aspecten van de sociale identiteit van een individu omvatten. [66]

75. Zoals de uitzetting van een in een lidstaat woonachtige immigrant, onafhankelijk van het al of niet bestaan van een „gezinsleven", een inbreuk op zijn recht op eerbiediging van zijn privéleven is, kan bijgevolg de weigering om een bezitter van een vergunning voor klein grensverkeer tot het grondgebied van een lidstaat toe te laten, als zodanig worden beschouwd en moet deze derhalve bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn, dat wil zeggen gerechtvaardigd door een dwingende maatschappelijke behoefte en, met name, evenredig aan het nagestreefde rechtmatige doel. [67]

76. Het is aan de bevoegde nationale autoriteiten, onder toezicht van de nationale rechterlijke instanties, om een rechtvaardig evenwicht te waarborgen tussen de betrokken belangen, in het onderhavige geval het recht van verweerder in het hoofdgeding om zijn vergunning voor klein grensverkeer volledig te benutten, en de noodzaak voor de bevoegde autoriteiten van de lidstaat om overeenkomstig artikel 17 van verordening nr. 1931/2006 misbruik te voorkomen en te bestraffen. Het is tegen deze achtergrond aan hen om per geval te onderzoeken of een vergunning voor klein grensverkeer door de bezitter ervan oneigenlijk of frauduleus wordt gebruikt, waarbij zij naar behoren rekening moeten houden met de gegronde redenen die bij de afgifte van de vergunning met het oog op het verkrijgen daarvan zijn aangevoerd.

77. In deze omstandigheden voldoet een praktijk van de bevoegde autoriteiten van een lidstaat, die erin bestaat dat bezitters van een vergunning voor klein grensverkeer, welke overeenkomstig de bepalingen van verordening nr. 1931/2006 rechtsgeldig is afgegeven, het recht om het grondgebied van die lidstaat binnen te komen systematisch wordt geweigerd om de enkele reden dat zij er binnen een periode van zes maanden veelvuldig verblijf hebben gehouden waarbij de gecumuleerde duur van die verblijven meer dan drie maanden heeft bedragen, zonder dat rekening wordt gehouden met de gegronde redenen die deze verblijven rechtvaardigen, noch met de omstandigheden waarin deze hebben plaatsgevonden en zonder dat is vastgesteld dat de vergunningen oneigenlijk of frauduleus zijn gebruikt, in elk geval niet aan de vereisten van het evenredigheidsbeginsel, zelfs al zou deze praktijk door de bepalingen van een bilaterale overeenkomst ter uitvoering van genoemde verordening worden voorgeschreven.

78. Hieruit volgt dat verordening nr. 1931/2006 aldus moet worden uitgelegd dat deze in de weg staat aan een overeenkomstig artikel 13 van deze verordening gesloten bilaterale overeenkomst zoals de door Hongarije gesloten bilaterale overeenkomst of de door de bevoegde nationale autoriteiten en rechterlijke instanties daaraan gegeven uitlegging, die in omstandigheden als in het hoofdgeding een onder die regeling vallende persoon de mogelijkheid onthoudt de grens van een lidstaat te overschrijden behoudens bewijs van fraude of misbruik.

65 — Het betrof in dit geval zaken betreffende de uitzetting van vreemdelingen. Zie EHRM, arresten van 18 oktober 2006, Üner/Nederland, *Recueil des arrêts et décisions* 2006-XII, verzoekschrift nr. 46410/99, § 59, alsook 23 juni 2008, Maslov/Oostenrijk, *Recueil des arrêts et décisions* 2008, verzoekschrift nr. 1638/03, § 63.

66 — EHRM, arrest van 7 februari 2002, Mikulić/Kroatië, *Recueil des arrêts et décisions* 2002-I, verzoekschrift nr. 53176/99, § 53.

67 — Zie met name, op het gebied van uitzettingen, EHRM, arresten van 26 september 1997, Mehemi/Frankrijk, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VI, verzoekschrift nr. 25017/94, § 34, alsook 19 februari 1998, Dalia/Frankrijk, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I, verzoekschrift nr. 26102/95, § 52; voor een refoulement, EHRM, arrest van 12 oktober 2006, Mubilanzila Mayeka en Kniki Mitunga/België, *Recueil des arrêts et décisions* 2006-XI, verzoekschrift nr. 13178/03, § 80. Zie eveneens EHRM, arrest van 13 juli 2010, Kurić e.a./Slovenië, verzoekschrift nr. 26828/06, § 351 e.v.

V – Conclusie

79. Gelet op het bovenstaande geef ik het Hof in overweging de door de Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága (Hongarije) gestelde prejudiciële vragen als volgt te beantwoorden:

„Artikel 5 van verordening (EG) nr. 1931/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 tot vaststelling van regels inzake klein grensverkeer aan de landbuitengrenzen van de lidstaten en tot wijziging van de bepalingen van de Schengenuitvoeringsovereenkomst, moet, voor zover het de toelaatbare maximumduur van een ononderbroken verblijf in het kader van de regeling inzake klein grensverkeer op drie maanden vaststelt, aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een overeenkomstig artikel 13 van deze verordening gesloten bilaterale overeenkomst of de daaraan gegeven uitlegging, die een onder die regeling vallende persoon de mogelijkheid onthoudt de grens van een lidstaat te overschrijden:

— wanneer hij in het bezit is van een overeenkomstig de genoemde verordening afgegeven, geldige vergunning voor klein grensverkeer;

— om de enkele reden dat hij binnen een periode van een bepaalde duur veelvuldig verblijf heeft gehouden in het grensgebied van die lidstaat, waarbij de gecumuleerde duur van die verblijven gelijkwaardig is aan de in die overeenkomst vastgestelde maximumduur van een ononderbroken verblijf, ongeacht de lengte van die maximumduur,

— tenzij wordt aangetoond dat er bij die verblijven sprake is van fraude of misbruik.

Het is aan de bevoegde nationale autoriteiten, onder toezicht van de nationale rechterlijke instanties, vast te stellen of de vergunning voor klein grensverkeer frauduleus of oneigenlijk wordt gebruikt."