CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
Y. BOT
van 6 maart 2012[1]

Zaak C-364/10

Hongarije
tegen

Slowaakse Republiek

„Niet-nakoming — Artikel 259 VWEU — Artikel 21, lid 1, VWEU — Richtlijn 2004/38/EG — Recht van burgers van de Unie om zich op grondgebied van lidstaten te verplaatsen — Aan president van Hongarije opgelegd verbod om grondgebied van Slowaakse Republiek te betreden — Toepassing van het Unierecht op staatshoofden — Verkeerde toepassing van het Unierecht"

I – Feitelijk en juridisch kader van het beroep

1. Het onderhavige beroep wegens niet-nakoming is op 8 juli 2010 door Hongarije ingesteld op grond van artikel 259 VWEU. Die lidstaat verzoekt het Hof:

— vast te stellen dat de Slowaakse Republiek de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens 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 richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG[2] en artikel 21, lid 1, VWEU, toen zij op 21 augustus 2009 aan de president van Hongarije, L. Sólyom, de toegang tot haar grondgebied weigerde met een beroep op richtlijn 2004/38, zonder evenwel de bepalingen van deze richtlijn in acht te nemen;

— vast te stellen dat het standpunt van de Slowaakse Republiek, dat zij bij de indiening van het onderhavige beroep nog steeds huldigde, volgens hetwelk het verbieden van de toegang tot het Slowaakse grondgebied aan een vertegenwoordiger van Hongarije, zoals de president van die lidstaat, in overeenstemming is met richtlijn 2004/38, waardoor de kans bestaat dat deze onrechtmatige handelwijze wordt herhaald, in strijd is met het Unierecht, en meer in het bijzonder met artikel 3, lid 2, VEU en artikel 21, lid 1, VWEU,

— vast te stellen dat de Slowaakse Republiek het Unierecht verkeerd heeft toegepast toen haar autoriteiten op 21 augustus 2009 aan president Sólyom de toegang tot het Slowaakse grondgebied weigerden, en,

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — PB L 158, blz. 77, met rectificatie in PB L 229, blz. 35.

— gesteld dat een specifieke bepaling van internationaal recht de personele werkingssfeer van richtlijn 2004/38 kan beperken, de draagwijdte en de werking van dergelijke beperkingen aan te geven.

2. De aan het geschil tussen Hongarije en de Slowaakse Republiek ten grondslag liggende feiten kunnen als volgt worden samengevat.

3. Op uitnodiging van een vereniging uit Slowakije had de president van Hongarije, Sólyom, op 21 augustus 2009 een bezoek gepland aan de stad Komárno (Slowakije) om er deel te nemen aan de onthullingsceremonie van een standbeeld van Sint-Stefanus.

4. Voor een goed begrip van de omstandigheden van dat bezoek zij enerzijds eraan herinnerd dat 20 augustus in Hongarije een nationale feestdag is ter nagedachtenis van Sint-Stefanus, stichter en eerste koning van de Hongaarse Staat. Anderzijds is 21 augustus in Slowakije een gevoelig liggende datum, daar 21 augustus 1968 de datum is waarop de troepen van het Warschaupact, waaronder de Hongaarse troepen, Tsjecho-Slowakije zijn binnengevallen.

5. Na een aantal diplomatieke contacten tussen de ambassades van de twee lidstaten betreffende het geplande bezoek van president Sólyom, hebben de drie hoogste vertegenwoordigers van de Slowaakse Republiek, te weten de president van de Republiek I. Gašparovič, de eerste minister R. Fico en de voorzitter van het parlement P. Paška, in een gemeenschappelijke verklaring gesteld dat het bezoek van president Sólyom niet opportuun werd geacht, met name omdat hij niet de wens had uitgesproken om Slowaakse hoogwaardigheidsbekleders te ontmoeten en 21 augustus een bijzonder gevoelig liggende datum was.

6. Na verdere diplomatieke contacten heeft president Sólyom te kennen gegeven het bezoek nog steeds te willen afleggen.

7. Bij nota-verbaal van 21 augustus 2009 heeft het Slowaakse ministerie van Buitenlandse Zaken de Hongaarse ambassadeur te Bratislava (Slowakije) meegedeeld dat de Slowaakse autoriteiten op grond van richtlijn 2004/38 en van nationaalrechtelijke voorschriften betreffende het verblijf van vreemdelingen en de nationale politie hadden besloten om president Sólyom op diezelfde dag de toegang tot het Slowaakse grondgebied te weigeren wegens veiligheidsrisico's.

8. President Sólyom werd in kennis gesteld van de inhoud van die nota terwijl hij onderweg was naar Slowakije. Aan de grens nam hij de nota in ontvangst en zag hij ervan af het Slowaakse grondgebied te betreden.

9. Bij nota van 24 augustus 2009 hebben de Hongaarse autoriteiten onder meer betwist dat richtlijn 2004/38 een geldige rechtsgrondslag kon vormen voor de weigering van de Slowaakse Republiek om president Sólyom toegang tot haar grondgebied te verlenen. Voorts hebben zij vastgesteld dat het besluit tot weigering van de toegang ontoereikend was gemotiveerd. Om die redenen maakte de vaststelling van die maatregel door de Slowaakse Republiek inbreuk op het Unierecht.

10. Tijdens een ontmoeting op 10 september 2009 te Szécsény (Hongarije) hebben de Hongaarse en de Slowaakse eerste minister een gezamenlijke verklaring afgelegd waarin zij bij hun respectieve standpunten betreffende de juridische aspecten van het litigieuze besluit bleven, maar tegelijkertijd stelden de omstandigheden van de verplaatsing van president Sólyom te betreuren. Bij dezelfde gelegenheid werd een „vademecum" aangenomen om voor de toekomst bepaalde praktische regelingen voor officiële en niet-officiële bezoeken in de beide Staten te verduidelijken.

11. Bij nota van 17 september 2009 hebben de Slowaakse autoriteiten op de nota van 24 augustus 2009 geantwoord dat, gelet op de omstandigheden van het incident, de toepassing van richtlijn 2004/38 de „laatste mogelijkheid" was om president Sólyom te verhinderen het grondgebied van de Slowaakse Republiek te betreden, en dat zij niet in strijd met het Unierecht hadden gehandeld.

12. Inmiddels had de Hongaarse minister van Buitenlandse Zaken op 3 september 2009 een brief gestuurd aan J. Barrot, vicevoorzitter van de Europese Commissie, waarin hij de Commissie vroeg of er volgens haar sprake was van schending van het Unierecht door de Slowaakse Republiek.

13. In de op 10 september 2009 als antwoord gezonden brief heeft Barrot erkend dat volgens richtlijn 2004/38 elke beperking van het recht van vrij verkeer in overeenstemming moet zijn met het evenredigheidsbeginsel, krachtens artikel 27, lid 2, van deze richtlijn gebaseerd moet zijn op het gedrag van de betrokkene en aan de betrokkene ter kennis moet worden gebracht volgens de formaliteiten bedoeld in artikel 30 van de richtlijn, en met een nauwkeurige en volledige toelichting van de redenen. Hij heeft tevens gesteld dat het in de eerste plaats aan de nationale rechterlijke instanties staat de toepassing van de voorschriften van richtlijn 2004/38 te doen naleven. Hij wees erop dat alles in het werk diende te worden gesteld om een herhaling van dergelijke situaties te voorkomen en sprak zijn vertrouwen uit in het feit dat een constructieve bilaterale dialoog tussen de twee lidstaten het geschil zou kunnen oplossen.

14. Op 12 oktober 2009 heeft de Hongaarse minister van Buitenlandse Zaken namens Hongarije een klacht ingediend bij de voorzitter van de Commissie, waarbij hij de Commissie verzocht te onderzoeken of het opportuun was om krachtens artikel 258 VWEU een niet-nakomingsprocedure tegen de Slowaakse Republiek in te leiden wegens schending van artikel 21 VWEU en van richtlijn 2004/38.

15. Bij brief van 11 december 2009 heeft de Commissie bevestigd dat de „burgers van de Unie op grond van artikel 21 VWEU en richtlijn 2004/38 het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten hebben”. Zij heeft evenwel gepreciseerd dat „de lidstaten zich op grond van het internationale recht het recht voorbehouden om de toegang van een buitenlands staatshoofd tot hun grondgebied te controleren, ongeacht of dit staatshoofd een burger van de Unie is”. Volgens haar organiseren de lidstaten van de Europese Unie de officiële bezoeken nog steeds via bilaterale politieke kanalen, zodat het Unierecht daarop geen toepassing vindt. Volgens de Commissie kan een staatshoofd krachtens artikel 21 VWEU en richtlijn 2004/38 uiteraard beslissen om als particulier een andere lidstaat te bezoeken, maar blijkt uit de documenten die zijn gehecht aan de klacht van de Hongaarse minister van Buitenlandse Zaken dat Hongarije en de Slowaakse Republiek het oneens zijn over de vraag of er bij het geplande bezoek sprake was van een officieel dan wel een privébezoek. De Commissie heeft dan ook gesteld dat zij niet kon concluderen dat de Slowaakse Republiek de Unierechtelijke bepalingen betreffende het vrije verkeer van de burgers van de Unie niet was nagekomen, ook al had de Slowaakse Republiek in haar nota-verbaal van 21 augustus 2009 ten onrechte een beroep gedaan op richtlijn 2004/38 en de nationaalrechtelijke uitvoeringsmaatregelen ervan.

16. De Slowaakse minister van Buitenlandse Zaken heeft op 16 december 2009 betreffende het standpunt van de Commissie verklaard dat „dit volgens de [Slowaakse Republiek] betekent dat wij gelijk hebben, dat wij, wanneer wij iets doen, behoedzaam handelen, en dat wij niet overal gaan klagen dat inbreuk wordt gemaakt op de Europese regels, zonder te weten waarover wij spreken”. Hij heeft benadrukt dat „het een goede zaak zou zijn wanneer Hongarije, zoals wij en de Commissie [...], deze zaak als gesloten zou beschouwen”. Hieraan voegde hij nog toe dat Bratislava de brief van de Commissie beschouwde als een bevestiging van de juistheid van zijn standpunt.

17. Op 15 maart 2010 heeft de Slowaakse eerste minister, Fico, als reactie op een uitlating van president Sólyom over het taalonderricht in het basisonderwijs, publiekelijk verklaard dat „in die omstandigheden de oplegging van het verbod aan Sólyom om op 21 augustus 2009 het grondgebied te betreden voor ons een volkomen gerechtvaardigde maatregel was. Vandaag geldt dit nog meer dan toen.”

18. Op 30 maart 2010 heeft Hongarije zich krachtens artikel 259 VWEU tot de Commissie gewend. Op 30 april 2010 heeft de Slowaakse Republiek haar opmerkingen ingediend. Ten slotte hebben de twee lidstaten op 12 mei 2010 hun standpunt mondeling toegelicht tijdens een door de Commissie georganiseerde hoorzitting.

19. In haar met redenen omkleed advies van 24 juni 2010 was de Commissie van mening dat artikel 21, lid 1, VWEU en richtlijn 2004/38 niet van toepassing zijn op bezoeken van een staatshoofd van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat en dat er in die omstandigheden geen sprake was van de gestelde niet-nakoming.

20. Op 8 juli 2010 heeft Hongarije het onderhavige beroep ingesteld. De Slowaakse Republiek concludeert tot verwerping van het beroep en verwijzing van Hongarije in de kosten.

21. Bij beschikking van de president van het Hof van 28 januari 2011 is de Commissie toegelaten tot interventie aan de zijde van de Slowaakse Republiek.

22. Hongarije, de Slowaakse Republiek en de Commissie zijn ter terechtzitting van 1 februari 2012 door het Hof gehoord.

II – Voornaamste argumenten van partijen

23. De Slowaakse Republiek verklaart om te beginnen dat zij betwijfelt of het Hof bevoegd is om kennis te nemen van het onderhavige geding, aangezien het recht van de Unie niet van toepassing is op een situatie als die welke in casu aan de orde is.

24. Hongarije, daarin ondersteund door de Commissie, is daarentegen van mening dat aangezien de lidstaten er zich krachtens artikel 344 VWEU toe hebben verbonden, een geschil betreffende de uitlegging of de toepassing van de Verdragen niet op een andere wijze te doen beslechten dan in de Verdragen is voorgeschreven, alleen het Hof bevoegd is om kennis te nemen van een geschil tussen twee lidstaten betreffende de uitlegging van het Unierecht. In het bijzonder kan een lidstaat die van mening is dat een andere lidstaat inbreuk heeft gemaakt op het Unierecht de Commissie verzoeken krachtens artikel 258 VWEU een beroep wegens niet-nakoming in te stellen dan wel rechtstreeks bij het Hof een dergelijk beroep instellen op grond van artikel 259 VWEU.

25. Wat de zaak ten gronde betreft, voert Hongarije vier grieven aan tegen de Slowaakse Republiek.

26. Met zijn eerste grief betoogt Hongarije dat de Slowaakse Republiek inbreuk heeft gemaakt op artikel 21, lid 1, VWEU en richtlijn 2004/38 toen zij president Sólyom het verbod oplegde haar grondgebied te betreden.

27. Teneinde aan te tonen dat het Unierecht in casu toepassing vindt, betoogt Hongarije onder meer dat richtlijn 2004/38 van toepassing is op elke burger van de Unie, met inbegrip van staatshoofden, en op alle soorten bezoeken, dus zowel op officiële bezoeken als op privébezoeken.

28. Daaraan voegt zij toe dat het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie, indien zij de uitoefening van het recht van vrij verkeer afhankelijk hadden willen stellen van regels van internationaal recht, dit zouden hebben gedaan, zoals zij dit bijvoorbeeld hebben gedaan in artikel 3, lid 2, sub f, van richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen[3]. Overigens bestaan er geen dergelijke internationale rechtsvoorschriften betreffende de toegang van een staatshoofd tot het grondgebied van een andere staat. Gelet op de rechtspraak van het Hof volgens welke de Uniewetgever het

3 — PB 2004, L 16, blz. 44.

internationaal recht in acht dient te nemen[4], zou, zo dergelijke voorschriften bestonden, richtlijn 2004/38 daarmee immers rekening hebben gehouden. Gesteld al dat dergelijke voorschriften zouden bestaan, is Hongarije van mening dat de toepassing ervan hoe dan ook niet mag afdoen aan de doeltreffendheid van een regeling van de Unie, zoals richtlijn 2004/38, door een uitzondering op de personele werkingssfeer ervan in te voeren.[5]

29. Hongarije merkt op dat de staatshoofden van de lidstaten ook tijdens de duur van hun mandaat burgers van de Unie zijn en dat het loutere feit dat het internationale recht in voorrechten en immuniteiten voor personen die de functie van staatshoofd vervullen voorziet om ervoor te zorgen dat die functie gemakkelijker kan worden uitgeoefend, dus niet betekent dat de rechten en de verplichtingen die op grond van het VWEU verbonden zijn aan het burgerschap van de Unie, niet langer gelden of worden opgeschort. Hongarije meent integendeel dat die voorrechten en immuniteiten extra rechten voor staatshoofden zijn, die de rechten en de plichten verbonden aan het burgerschap van de Unie niet beperken maar aanvullen.

30. Hongarije betoogt tevens dat de omvang van het recht van iedere burger van de Unie om zich vrij te verplaatsen binnen de Unie niet restrictief mag worden uitgelegd, en dat met betrekking tot dit recht dus enkel de beperkingen gelden die bij wijze van uitzondering zijn vastgesteld in richtlijn 2004/38. De toepassing van die beperkingen is evenwel slechts mogelijk wanneer is voldaan aan de materiële en procedurele voorwaarden van die richtlijn.

31. Wat de materiële voorwaarden betreft, kunnen de lidstaten op basis van artikel 27, lid 2, van richtlijn 2004/38 beperkende maatregelen nemen om redenen van openbare orde of openbare veiligheid mits deze uitsluitend zijn gebaseerd op het gedrag van de betrokkene en in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel. Die beperkingen mogen bovendien slechts worden toegepast indien het gedrag van de betrokkene een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt. Wat de procedurele voorwaarden betreft, preciseert artikel 30 van die richtlijn de waarborgen die toekomen aan de Unieburger van wie het recht van vrij verkeer wordt beperkt, welke met name de kennisgeving van de redenen voor de beperkende maatregel en van de te zijner beschikking staande beroepsmogelijkheden betreffen.

32. Volgens Hongarije is de Slowaakse Republiek met het aan Sólyom opgelegde verbod van toegang tot het Slowaakse grondgebied aan zowel de materiële als de procedurele voorwaarden van richtlijn 2004/38 voorbijgegaan. Enerzijds vormde Sólyom immers geen bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving en is een inreisverbod in ieder geval een onevenredige maatregel. Anderzijds werden de redenen voor het besluit Sólyom niet ter kennis gebracht, en evenmin werd hem meegedeeld hoe hij daartegen beroep kon instellen.

33. De Slowaakse Republiek preciseert, zoals ook de Commissie, om te beginnen dat het geplande bezoek van Sólyom een officieel bezoek was, en geen privébezoek, en dat het geding dus in essentie neerkomt op de vraag of het Unierecht en in het bijzonder artikel 21 VWEU en richtlijn 2004/38 van toepassing zijn op staatshoofden van de lidstaten.

4 — Dienaangaande verwijst Hongarije naar de arresten van 24 november 1992, Poulsen en Diva Navigation (C-286/90, Jurispr. blz. I-6019, punt 9), en 16 juni 1998, Racke (C-162/96, Jurispr. blz. I-3655, punt 45).

5 — Hongarije steunt op de arresten van 6 april 1995, RTE en ITP/Commissie (C-241/91 P en C-242/91 P, Jurispr. blz. I-743, punt 84), en 22 oktober 2009, Bogiatzi (C-301/08, Jurispr. blz. I-10185, punt 19), waarin het Hof voor recht heeft verklaard dat „in de intracommunautaire betrekkingen geen beroep [kan] worden gedaan op de bepalingen van een overeenkomst die vóór de inwerkingtreding van het Verdrag [...] is gesloten". Die lidstaat betoogt dat deze conclusie tevens geldt voor de regels van het internationale gewoonterecht.

34. In dat verband is de Slowaakse Republiek van mening dat, gelet op de functie van staatshoofden, hun verplaatsingen binnen de Unie vallen binnen het gebied van de diplomatieke betrekkingen tussen de lidstaten, zoals die worden geregeld door het internationale gewoonterecht en door verdragen. [6] Op grond van het uit de artikelen 4, lid 1, VEU en 5 VEU voortvloeiende beginsel van toewijzing van bevoegdheden vallen de bilaterale diplomatieke betrekkingen tussen de lidstaten immers niet binnen de werkingssfeer van het Unierecht. Dat wordt om te beginnen bevestigd door het arrest van 22 maart 2007, Commissie/België [7], volgens hetwelk de lidstaten zelfs na de toetreding tot de Unie hun diplomatieke betrekkingen kunnen blijven regelen. Bovendien wordt de Unie door geen enkele Verdragsbepaling uitdrukkelijk bevoegd verklaard om de diplomatieke betrekkingen tussen de lidstaten te regelen. Voorts mag een staatshoofd, als drager van de soevereiniteit van de staat waarvan hij aan het hoofd staat, zich slechts op het grondgebied van een andere soevereine staat begeven wanneer deze laatste daarvan op de hoogte is en daarin toestemt. In dit verband brengt de Slowaakse Republiek in herinnering dat artikel 4, lid 2, VEU, bepaalt dat „[d]e Unie […] de gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen [eerbiedigt], alsmede hun nationale identiteit" en dat het beginsel van vrij verkeer nooit mag leiden tot een wijziging van de werkingssfeer van het VWEU of van de bepalingen van afgeleid recht.

35. Wat de door Hongarije aangevoerde argumenten inzake de toepasselijkheid van het Unierecht op het onderhavige geval betreft, antwoordt de Slowaakse Republiek in de eerste plaats dat het feit dat richtlijn 2004/38 niet voorziet in een uitzondering voor het verkeer van staatshoofden niet betekent dat deze richtlijn op hen van toepassing is, aangezien de toepassing van het Unierecht op staatshoofden door de Verdragen zelf wordt uitgesloten. In de tweede plaats betwist de Slowaakse Republiek, zoals ook de Commissie, de vergelijking tussen richtlijn 2004/38 en richtlijn 2003/109, gelet op het feit dat die twee richtlijnen verschillende doelstellingen hebben. In de derde plaats roepen de reeds aangehaalde arresten in de zaak Poulsen en Diva Navigation en de zaak Racke geen op de Uniewetgever rustende verplichting in het leven om voor elke rechtshandeling van afgeleid recht de materiële en personele werkingssfeer van de Verdragen in de context van het internationale recht te vermelden. In de vierde plaats ten slotte zijn de reeds aangehaalde arresten in de zaak RTE en ITP/Commissie en de zaak Bogiatzi slechts relevant wanneer de bevoegdheid van de Unie niet wordt betwist, hetgeen in casu juist wel het geval is.

36. Zou worden aanvaard dat het Unierecht in omstandigheden als de onderhavige toepassing vindt, dan zou overigens het staatshoofd van een lidstaat in een andere lidstaat op grond van het Unierecht voorrechten genieten, maar tegelijkertijd ook door de in het internationale recht vastgestelde immuniteiten worden beschermd tegen de toepassing van op basis van het Unierecht genomen besluiten van bestuursorganen van die staat. Als gevolg hiervan zou een lidstaat een dergelijke persoon de toegang tot het grondgebied niet kunnen verbieden en hem, gelet op de immuniteiten, evenmin later van het grondgebied kunnen verwijderen.

37. Gesteld al dat het Unierecht in casu toepasselijk zou zijn, stelt de Slowaakse Republiek dat zij dit recht en met name richtlijn 2004/38 hoe dan ook niet heeft toegepast. Zij neemt dienaangaande het standpunt in dat de nota-verbaal van 21 augustus 2009, waarin werd verwezen naar richtlijn 2004/38, deel uitmaakte van de diplomatieke contacten ter voorbereiding van het geplande bezoek van Sólyom en dus geen „besluit" was in de zin van deze richtlijn. Dit is temeer het geval daar die nota niet was

6 — De Slowaakse Republiek verwijst met name naar het Verdrag van Wenen van 18 april 1961 inzake diplomatiek verkeer (hierna: „Verdrag van Wenen van 1961"), het Verdrag van Wenen van 24 april 1963 inzake consulair verkeer, het Verdrag van Wenen van 14 maart 1975 inzake de vertegenwoordiging van staten in hun betrekkingen met internationale organisaties met een universeel karakter, het Verdrag over speciale missies, op 8 december 1969 aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (hierna: „Verdrag over speciale missies"), en het Verdrag inzake de voorkoming en bestraffing van misdrijven tegen internationaal beschermde personen, met inbegrip van diplomaten, gehecht als bijlage bij resolutie 3166 (XXVIII) van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 14 december 1973.

7 — C-437/04, Jurispr. blz. I-2513.

opgesteld door de grenspolitie maar door het ministerie van Buitenlandse Zaken, dus door een orgaan dat kennelijk onbevoegd was voor de vaststelling van een dergelijk besluit uit hoofde van richtlijn 2004/38 en van de relevante nationale regels. Voormelde nota was bovendien helemaal niet gericht aan Sólyom, maar werd langs diplomatieke weg aan Hongarije meegedeeld.

38. De Slowaakse Republiek betoogt tevens dat de ongelukkige formulering en de vanuit juridisch oogpunt irrelevante vermelding van richtlijn 2004/38 in de nota-verbaal van 21 augustus 2009 niet betekenen dat deze richtlijn in de onderhavige zaak materieel van toepassing is. Volgens die lidstaat was de verwijzing naar voormelde richtlijn in die nota, waarmee werd beoogd de Hongaarse autoriteiten te wijzen op het bestaan van een potentieel gevaar voor de openbare veiligheid, niet correct.

39. Met zijn tweede grief betoogt Hongarije dat het gevaar bestaat dat de Slowaakse Republiek opnieuw inbreuk maakt op artikel 3 VEU en artikel 21 VWEU alsook op richtlijn 2004/38. Dat wordt volgens deze lidstaat met name bevestigd door een aantal verklaringen van de Slowaakse autoriteiten – waaronder met name de verklaring van 16 december 2009 van de Slowaakse minister van Buitenlandse Zaken en de verklaring van 15 maart 2010 van de Slowaakse eerste minister – volgens welke hun handelwijze ten aanzien van de president van Hongarije geen inbreuk vormde op het Unierecht.

40. De Slowaakse Republiek ontkent elke niet-nakoming van het Unierecht in wezen op grond dat bedoeld recht in casu niet toepasselijk is, en is dan ook logischerwijs van mening dat er geen gevaar voor herhaling bestaat. Hoe dan ook is de tweede grief slechts gebaseerd op een eventuele toekomstige handelwijze van de Slowaakse autoriteiten. De door Hongarije ter onderbouwing van die grief aangehaalde elementen zijn verklaringen die na de nota van 21 augustus 2009 zijn afgelegd en waarvan de inaanmerkingneming in de onderhavige procedure de rechten van de verdediging van de Slowaakse Republiek zou schenden. Ten slotte sluit de Slowaakse Republiek onder verwijzing naar een duidelijke verbetering van de betrekkingen tussen de twee lidstaten in de periode na de betwiste feiten, uit dat soortgelijke misverstanden zich in de toekomst zullen herhalen.

41. Met zijn derde grief voert Hongarije aan dat er niet alleen sprake was van schending van richtlijn 2004/38 door de praktijk van de Slowaakse autoriteiten, maar dat het loutere feit dat de nota-verbaal van 21 augustus 2009 op die richtlijn steunde, onder het begrip rechtsmisbruik valt, zoals dit is gedefinieerd in de rechtspraak van het Hof (met name arrest van 14 december 2000, Emsland-Stärke [8]). In werkelijkheid streefden die autoriteiten met een beroep op die richtlijn politieke doelstellingen na.

42. Volgens Hongarije worden de meest fundamentele waarden van de Unie aangetast indien het Unierecht wordt gebruikt om door middel van maatregelen ter beperking van het vrije verkeer van burgers politieke vijandigheid uit te drukken. Evenmin kan een beroep worden gedaan op de in richtlijn 2004/38 vermelde openbare orde of openbare veiligheid om politieke doeleinden na te streven. Hongarije voegt hieraan toe dat indien een dergelijke handelwijze zou worden geacht verenigbaar te zijn met het Unierecht, niets eraan in de weg zou staan dat andere lidstaten in de toekomst hun bilaterale geschillen zouden regelen met een beroep op het Unierecht, hetgeen uiteraard in strijd is met de doelstellingen van dat recht.

43. De Slowaakse Republiek antwoordt dat er geen sprake was van misbruik van het Unierecht aangezien dat recht in casu niet van toepassing is.

8 — C-110/99, Jurispr. blz. I-11569.

44. Hoe dan ook vereist de vaststelling van rechtsmisbruik volgens de rechtspraak van het Hof (in het bijzonder reeds aangehaald arrest Emsland-Stärke) de aanwezigheid van twee elementen, te weten een objectief element, namelijk de gebruikmaking van het recht van de Unie voor andere doeleinden dan zijn eigen doelstellingen, alsook een subjectief element, namelijk de bedoeling om een uit het Unierecht voortvloeiend voordeel te verkrijgen door kunstmatig de voorwaarden te creëren waaronder recht op dat voordeel ontstaat. De Slowaakse Republiek betwist dat die twee elementen in casu voorhanden zijn, aangezien het Unierecht niet van toepassing is en zij niet de bedoeling had enig voordeel te verkrijgen.

45. Met zijn vierde en laatste grief betoogt Hongarije dat het Hof, indien het tot de conclusie zou komen dat de voorschriften van internationaal recht, en niet het Unierecht, in casu toepassing vinden, de personele werkingssfeer van die voorschriften dient te preciseren om, wat de bilaterale betrekkingen tussen de lidstaten betreft, de grenzen aan de toepassing van artikel 21 VWEU en van richtlijn 2004/38 te verduidelijken. Het Hof zou met name dienen te preciseren of die beperkingen enkel gelden voor staatshoofden dan wel ook voor andere categorieën van burgers van de Unie.

46. De Slowaakse Republiek meent dat de vraag welke personen, naast de staatshoofden, buiten het bereik van artikel 21 VWEU en richtlijn 2004/38 blijven, irrelevant is voor de oplossing van het geschil.

III – Beoordeling

47. Om te beginnen wil ik erop wijzen dat het Hof naar mijn mening stellig bevoegd is om kennis te nemen van het onderhavige beroep wegens niet-nakoming, aangezien het geschil tussen Hongarije en de Slowaakse Republiek wel degelijk berust op een vermeende schending van het Unierecht. Het Hof wordt in het kader van dit beroep verzocht de draagwijdte van de voorschriften betreffende het burgerschap van de Unie vast te stellen en met name te oordelen of het staatshoofd van een lidstaat in het kader van zijn officiële verplaatsingen op het grondgebied van andere lidstaten kan worden beschouwd als een burger van de Unie. Het is in overeenstemming met artikel 344 VWEU dat het geschil betreffende de uitlegging en de toepassing van de bepalingen van het VWEU die verband houden met het burgerschap van de Unie door het Hof wordt beslecht in het kader van een van de in dit Verdrag neergelegde procedures, in casu de procedure van artikel 259 VWEU.

48. Ten gronde merk ik om te beginnen op dat het geplande bezoek van Sólyom, gelet op de objectieve omstandigheden waarin dit zou plaatsvinden, zoals deze blijken uit de bij het Hof ingediende opmerkingen, dient te worden aangemerkt als een officieel bezoek. Het staat immers vast dat Sólyom van plan was zich naar de stad Komárno te begeven om er deel te nemen aan de onthullingsceremonie van een monument dat een symbool is in de geschiedenis van de Hongaarse Staat, en dat hij bij die gelegenheid een toespraak zou houden. Er was dus geen sprake van een bezoek dat was beperkt tot louter particuliere belangen, en zelfs niet van een incognito afgelegd bezoek, aangezien de Slowaakse autoriteiten meermaals langs diplomatieke weg op de hoogte waren gebracht van dat bezoek.

49. Hieruit volgt dat Sólyom zich wel degelijk in het kader van de uitoefening van zijn functie van president van Hongarije, en niet louter als burger van de Unie, naar de stad Komárno wenste te begeven.

50. Ofschoon het verkeer van de burgers van de Unie tussen de lidstaten wordt geregeld door het Unierecht, in het bijzonder door artikel 21 VWEU en richtlijn 2004/38, is dit niet het geval voor de bezoeken van staatshoofden in de lidstaten.

51. Artikel 5, lid 2, VEU bepaalt dat „[k]rachtens het beginsel van bevoegdheidstoedeling [...] de Unie enkel [handelt] binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de Verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Bevoegdheden die in de Verdragen niet aan de Unie zijn toegedeeld, behoren toe aan de lidstaten."[9] Aangezien de Verdragen niets bepalen over de toegang van staatshoofden tot het grondgebied van de lidstaten, concludeer ik dat er sprake is van een aan de lidstaten voorbehouden bevoegdheid.

52. Voorts heeft het Hof in zijn reeds aangehaalde arrest Commissie/België met betrekking tot het Verdrag van Wenen van 1961 opgemerkt dat dit verdrag „een internationale overeenkomst is, die door de lidstaten en derde landen *in het kader van hun bevoegdheid inzake diplomatieke betrekkingen* is gesloten[10]"[11] en „in beginsel de bilaterale betrekkingen tussen de staten [regelt]"[12]. Hieruit volgt dat de lidstaten bevoegd blijven op het gebied van de diplomatieke betrekkingen, binnen het kader van het internationale recht. Hetzelfde geldt mijns inziens met betrekking tot de verplaatsingen van de staatshoofden van de lidstaten, met inbegrip van het betreden van het grondgebied van andere lidstaten in omstandigheden als die van de onderhavige zaak.

53. Ik deel niet de opvatting van Hongarije dat de hoedanigheid van burger van de Unie alsook de daaruit voortvloeiende rechten en verplichtingen zwaarder moeten wegen dan de hoedanigheid van staatshoofd van een lidstaat, en dat de staatshoofden dus steeds recht hebben op vrij verkeer binnen de Unie. Een dergelijke ruime opvatting van de gevolgen van het burgerschap van de Unie zou resulteren in een uitbreiding van de bevoegdheden van de Unie die in strijd is met het beginsel van bevoegdheidstoewijzing.

54. Bovendien gaat die opvatting voorbij aan het specifieke karakter van de positie van staatshoofden. Dit bestaat in essentie in hun hoedanigheid van hoogste staatsorgaan, dat de staat op internationaal niveau vertegenwoordigt, belichaamt en verbindt.[13] Deze bijzondere positie impliceert dat een staatshoofd, wanneer hij zich in het kader van een officieel bezoek verplaatst, dit nooit volledig op persoonlijke titel kan doen omdat het in de eerste plaats de door hem vertegenwoordigde collectiviteit is die wordt ontvangen door de bezochte staat.

55. Dat er momenteel geen internationale verdragen bestaan die de positie van staatshoofden in het internationale recht, en in het bijzonder de kwestie van de toegang tot het grondgebied van andere staten, algemeen regelen, neemt niet weg dat staatshoofden op grond van het internationale recht onbetwistbaar een positie genieten die niet met enige andere vergelijkbaar is en zeker niet met die van een burger die zich louter om privéredenen naar een andere staat wenst te begeven.

56. De specifieke behandeling die staatshoofden op grond van het internationale recht genieten, vloeit voornamelijk voort uit de internationale gewoonte en, in mindere mate en met betrekking tot specifieke aspecten, uit internationale verdragen.[14] Deze bijzondere behandeling betreft de aan hen verleende bescherming, faciliteiten, en voorrechten en immuniteiten.[15]

9 — Zie in dezelfde zin artikel 4, lid 1, VEU.

10 — Mijn cursivering.

11 — Punt 33.

12 — Idem.

13 — Zie Salmon, J., „Représentativité internationale et chef d'État", *Le chef d'État et le droit international*, colloque de Clermont-Ferrand, Société française pour le droit international, Éditions A. Pedone, Parijs, 2002, blz. 155.

14 — Zie met name het Verdrag over speciale missies alsook het Verdrag inzake de voorkoming en bestraffing van misdrijven tegen internationaal beschermde personen, met inbegrip van diplomaten, aangehaald in voetnoot 6 van deze conclusie.

15 — Zie dienaangaande Watts, A., „Heads of State", *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, punten 12-20; *Oppenheim's International Law*, 9e ed., deel 1, Peace, § 451 e.v., en Cosnard, M., „Les immunités du chef d'État", *Le chef d'État et le droit international*, colloque de Clermont-Ferrand, Société française pour le droit international, op. cit., blz. 189.

57. Het feit dat een staatshoofd de hoogste vertegenwoordiger van de staat is en het beginsel van de soevereine gelijkheid van staten pleiten mijns inziens voor de stelling – die tegenovergesteld is aan de door Hongarije verdedigde opvatting – dat bezoeken van staatshoofden tussen de lidstaten van de Unie slechts kunnen plaatsvinden met goedvinden van het gastland [16], volgens de door dit land in het kader van zijn bevoegdheid vastgestelde modaliteiten, en niet in het kader van het vrije verkeer kunnen worden gezien.

58. Zoals het geval is voor elke aan de lidstaten voorbehouden bevoegdheid, mogen de lidstaten hun bevoegdheid op diplomatiek gebied evenwel niet zo uitoefenen dat de diplomatieke betrekkingen tussen twee lidstaten voor langere tijd zouden kunnen worden verbroken. Dat zou immers onverenigbaar zijn met het integratieproces dat er volgens de bewoordingen van de preambule van het VEU toe strekt „een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa" tot stand te brengen, en in de weg staan aan de verwezenlijking van de wezenlijke doelstellingen van de Unie, waaronder de bevordering van de vrede.

59. Het recht van de Unie zou enkel toepassing vinden op een situatie waarin de diplomatieke betrekkingen tussen twee lidstaten voor langere tijd zijn bevroren. Een dergelijke situatie is in strijd met de door de lidstaten aangegane verbintenis van goede nabuurschapbetrekkingen die inherent verbonden is aan hun beslissing om toe te treden tot de Unie, al was het maar omdat de lidstaten zich overeenkomstig artikel 4, lid 3, laatste alinea, VEU dienen te onthouden van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen.

60. Van een dergelijke situatie is in casu duidelijk geen sprake, wat met name blijkt uit de ontmoeting op 10 september 2009, enkele dagen na het aan de onderhavige procedure ten grondslag liggende incident, tussen de Hongaarse en de Slowaakse eerste minister. [17] Bij die gelegenheid hebben zij voorts nogmaals gewezen op hun verbintenis om alle artikelen van het op 19 maart 1995 te Parijs ondertekende Verdrag betreffende de goede nabuurschapbetrekkingen en de vriendschappelijke samenwerking tussen de Republiek Hongarije en de Slowaakse Republiek, na te leven en toe te passen. [18]

61. Aangezien het Unierecht dus niet toepasselijk is op het incident dat zich op 21 augustus 2009 heeft voorgedaan, kan geen niet-nakoming krachtens artikel 259 VWEU worden vastgesteld.

62. Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door het onderzoek van de grief volgens welke de Slowaakse Republiek rechtsmisbruik kan worden verweten omdat zij zich in haar nota-verbaal van 21 augustus 2009 met name op richtlijn 2004/38 heeft gebaseerd om president Sólyom de toegang tot haar grondgebied te weigeren.

63. Het standpunt van de Slowaakse Republiek is consistent op dit punt. Zij erkent dat de verwijzing naar richtlijn 2004/38 in die nota-verbaal onterecht was, en, gelet op bovenstaande overwegingen, kan ik niet anders dan het daarmee eens zijn. Daaruit kan evenwel nog niet worden afgeleid dat er in dat verband sprake is van rechtsmisbruik in de zin van de rechtspraak van het Hof, die zowel een objectief als een subjectief element vereist. [19]

16 — Deze verwijzing naar een „goedvinden" is terug te vinden in een aantal internationale verdragen, te weten in artikel 2 van het Verdrag van Wenen van 1961; in artikel 2, leden 1 en 2, van het Verdrag van Wenen van 24 april 1963 inzake consulair verkeer, en in de artikelen 1, sub a, 2 tot en met 6, en 18 van het Verdrag over speciale missies.

17 — Zie punt 10 van deze conclusie.

18 — De tekst van dat verdrag is onder meer te vinden in de *Revue générale de droit international public*, Éditions A. Pedone, Parijs, 1995, blz. 525.

19 — Zie arrest Emsland-Stärke, reeds aangehaald (punten 52 en 53).

64. Blijkens de bij het Hof ingediende opmerkingen was die nota-verbaal voor de Slowaakse Republiek het laatste middel, na verschillende pogingen langs diplomatieke weg, om haar bezwaren tegen het geplande bezoek van Sólyom op een volgens haar gevoelig liggende datum kenbaar te maken. Overwegingen in verband met de openbare veiligheid lijken aanleiding te hebben gegeven tot de verwijzing naar richtlijn 2004/38 in die nota.[20] Voor zover in die richtlijn wordt verwezen naar dergelijke overwegingen, met name in artikel 27, lid 2, eerste alinea, ervan, en het gelet op de politieke context van het geplande bezoek van Sólyom redelijkerwijs nodig kon zijn de risico's voor de openbare veiligheid van dit bezoek te beoordelen, lijkt het mij niet vast te staan dat de Slowaakse Republiek zich aan rechtsmisbruik schuldig heeft gemaakt door in de nota-verbaal van 21 augustus 2009 naar richtlijn 2004/38 te verwijzen.

65. Ten slotte merk ik in antwoord op de laatste grief van Hongarije op dat, aangezien het onderhavige geding enkel het bezoek van een staatshoofd betreft, in het kader van de onderhavige procedure niet nader hoeft te worden onderzocht wat de situatie zou zijn voor burgers van de Unie die andere officiële functies uitoefenen.

IV – Conclusie

66. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging:

— het beroep te verwerpen;

— Hongarije te verwijzen in de kosten.

20 — Zie punt 57 van het verweerschrift van de Slowaakse Republiek alsook de tekst zelf van de nota-verbaal van 21 augustus 2009 waarin wordt verwezen naar de inaanmerkingneming van veiligheidsrisico's.