ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

4 juni 2013 *

„Vrij verkeer van personen — Richtlijn 2004/38/EG — Besluit waarbij burger van de Unie toegang tot grondgebied van lidstaat wordt ontzegd om redenen van openbare veiligheid — Artikel 30, lid 2, van die richtlijn — Verplichting om betrokken burger te informeren over redenen van dat besluit — Bekendmaking in strijd met belangen van staatsveiligheid — Grondrecht op doeltreffende rechterlijke bescherming”

In zaak C-300/11,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Court of Appeal (England and Wales) (Civil Division) (Verenigd Koninkrijk) bij beslissing van 19 mei 2011, ingekomen bij het Hof op 17 juni 2011, in de procedure

ZZ

tegen

Secretary of State for the Home Department,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, K. Lenaerts, vicepresident, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz (rapporteur), G. Arestis, M. Berger en E. Jarašiūnas, kamerpresidenten, E. Juhász, J.-C. Bonichot, M. Safjan, D. Šváby en A. Prechal, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 19 juni 2012,

gelet op de opmerkingen van:

— ZZ, vertegenwoordigd door H. Southey, QC, S. Cox, barristers, geïnstrueerd door R. Singh, solicitor,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door S. Behzadi-Spencer als gemachtigde, bijgestaan door T. Eicke, barrister,

— de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door D. Hadroušek als gemachtigde,

* Procestaal: Engels.

— de Franse regering, vertegenwoordigd door G. de Bergues en B. Beaupère-Manokha als gemachtigden,

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door G. Palatiello, avvocato dello Stato,

— de Slowaakse regering, vertegenwoordigd door B. Ricziová als gemachtigde,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Tufvesson en M. Wilderspin als gemachtigden,

— de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA, vertegenwoordigd door X. Lewis, G. Mathisen en F. Cloarec als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 12 september 2012,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 30, lid 2, 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 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, met rectificatie in PB L 229, blz. 35), gelezen in het licht van met name artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen ZZ en de Secretary of State for the Home Department (hierna: „Secretary of State") over het besluit van laatstgenoemde om hem de toegang tot het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland te ontzeggen om redenen van openbare veiligheid.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 Hoofdstuk VI van richtlijn 2004/38 bevat de bepalingen inzake beperkingen die de lidstaten aan het inreisrecht en het verblijfsrecht van burgers van de Unie kunnen stellen om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.

4 Dienaangaande bepaalt artikel 27, lid 1, van deze richtlijn:

„Onverminderd het bepaalde in dit hoofdstuk kunnen de lidstaten de vrijheid van verkeer en verblijf van burgers van de Unie en hun familieleden, ongeacht hun nationaliteit, beperken om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Deze redenen mogen niet voor economische doeleinden worden aangevoerd."

5 Artikel 30, leden 1 en 2, van die richtlijn luidt:

„1. Elk uit hoofde van artikel 27, lid 1, genomen besluit moet de betrokkene op zodanige wijze schriftelijk ter kennis worden gebracht dat deze in staat is de inhoud en de gevolgen ervan te begrijpen.

2. Redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid die ten grondslag liggen aan een besluit worden de betrokkene nauwkeurig en volledig ter kennis gebracht, tenzij redenen van staatsveiligheid zich daartegen verzetten."

6 In artikel 31, leden 1 en 3, van richtlijn 2004/38 is bepaald:

„1. In geval van besluit tot verwijdering om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid heeft de betrokkene in het gastland toegang tot gerechtelijke en in voorkomend geval administratieve rechtsmiddelen om tegen het besluit beroep in te stellen.

[...]

3. De rechtsmiddelen voorzien in de mogelijkheid van onderzoek van de wettigheid van het besluit, alsmede van de feiten en omstandigheden die de voorgenomen maatregel rechtvaardigen. Zij garanderen tevens dat het besluit niet onevenredig is, met name gelet op de voorwaarden van artikel 28."

Recht van het Verenigd Koninkrijk

Toegang en ontzegging van toegang tot het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk

7 Richtlijn 2004/38 is omgezet in het recht van het Verenigd Koninkrijk door de Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 [regeling van 2006 inzake immigratie (Europese Economische Ruimte); hierna: „immigratieregeling"]. Artikel 2 van de immigratieregeling luidt:

„(1) Voor de toepassing van deze regeling wordt verstaan onder:

[...]

‚EER-besluit [Europese Economische Ruimte]', een besluit genomen uit hoofde van deze regeling dat betrekking heeft op:

(a) het recht van een persoon om het Verenigd Koninkrijk binnen te komen;

[...]"

8 Artikel 11, leden 1 en 5, van deze regeling bepaalt:

„(1) Een persoon met de nationaliteit van een staat van de EER wordt toegang verleend tot het Verenigd Koninkrijk indien hij bij aankomst een door een staat van de EER afgegeven geldige identiteitskaart of geldig paspoort toont.

[...]

(5) Dit artikel geldt evenwel onder voorbehoud van het bepaalde in artikel 19, lid 1 [...]."

9 Artikel 19 van deze regeling („Weigering van toegang tot het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk en verwijdering") bepaalt in lid 1:

„Een persoon wordt geen toegang tot het Verenigd Koninkrijk verleend krachtens artikel 11, indien deze weigering is gerechtvaardigd om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid als bedoeld in artikel 21."

10 In artikel 25 van deze regeling is bepaald:

„(1) In deze afdeling wordt verstaan onder:

[...]

‚Commissie': de Commissie bedoeld in de Special Immigration Appeals Commissie Act 1997 (wet van 1997 betreffende de speciale commissie van beroep in immigratiezaken; hierna: ‚SIAC');

[...]"

11 Artikel 28 van de immigratieregeling luidt:

„(1) In de gevallen waarin de leden 2 en 4 van toepassing zijn, kan tegen een EER-besluit beroep worden ingesteld bij de [SIAC]

[...]

(4) Dit lid is van toepassing indien de Secretary of State verklaart dat het EER-besluit geheel of gedeeltelijk is genomen op basis van informatie die volgens hem niet openbaar dient te worden gemaakt

a) om redenen van nationale veiligheid;

[...]

(8) De Special Immigration Appeals Commission Act 1997 (wet van 1997 betreffende de speciale commissie van beroep in immigratiezaken [hierna: ‚SIAC-wet']) is op dezelfde wijze van toepassing op beroepen die krachtens de onderhavige regeling bij de [SIAC] worden ingesteld, als op beroepen die worden ingesteld krachtens artikel 2 van deze wet, indien lid 2 van deze section van toepassing is (beroep tegen een immigratiebesluit), met uitzondering van het bepaalde sub i, van dat lid."

Voorschriften die gelden voor beroepen tegen een besluit houdende weigering van toegang

12 Krachtens artikel 1 van de SIAC-wet moet de SIAC een gewone hogere rechterlijke instantie zijn.

13 In artikel 5, leden 1, 3 en 6, van deze wet is bepaald:

„(1) De Lord Chancellor kan regels geven [...]

[...]

(3) De in dit artikel bedoelde regels kunnen met name:

(a) bepalen dat de procedure voor de [SIAC] kan worden gevoerd zonder dat de gronden van het besluit waartegen beroep is ingesteld, tot in alle bijzonderheden aan de verzoeker worden medegedeeld,

[...]

(6) Bij de opstelling van de in dit artikel bedoelde regels houdt de Lord Chancellor met name rekening met:

(a) de noodzaak te verzekeren dat de besluiten waartegen beroep wordt ingesteld, naar behoren worden getoetst, en

b) de noodzaak te verzekeren dat gegevens niet in strijd met het openbaar belang worden bekendgemaakt."

14 Artikel 6 van de SIAC-wet voorziet in de aanwijzing van speciale advocaten. Lid 1 van dat artikel bepaalt dienaangaande dat de Attorney General een persoon met pleitbevoegdheid voor het High Court of Justice (England and Wales) kan aanwijzen teneinde de belangen van een verzoeker te vertegenwoordigen in iedere procedure voor de SIAC waarvan die verzoeker en al zijn wettelijke vertegenwoordigers zijn uitgesloten. Artikel 6, lid 4, van deze wet bepaalt daarenboven dat deze persoon „niet verantwoordelijk is jegens de persoon waarvan hij de belangen moet vertegenwoordigen".

15 Artikel 4, leden 1, en 3, van de Special Immigration Appeals Commissie (Procedure) Rule 2003 [procesreglement van 2003 van de speciale commissie van beroep inzake immigratie; hierna: „procesreglement van de SIAC"] luidt als volgt:

„(1) De [SIAC] verzekert in de uitoefening van haar functies dat gegevens niet in strijd met de belangen van de nationale veiligheid bekend worden gemaakt. [...]

(3) Onverminderd het bepaalde in de leden 1 en 2 moet de [SIAC] de overtuiging hebben gekregen dat zij aan de hand van de gegevens waarover zij beschikt, op bevredigende wijze uitspraak kan doen in de zaak."

16 Artikel 10 van dat procesreglement bepaalt:

„(1) Wanneer de Secretary of State zich wenst te verzetten tegen een beroep, verstrekt hij de [SIAC]:

(a) een verklaring waarin melding wordt gemaakt van de bewijsmiddelen waarop hij zijn verzet tegen het beroep baseert, en

(b) ieder ontlastend bewijs waarvan hij kennis heeft.

(2) Tenzij de Secretary of State bezwaar maakt tegen de bekendmaking van de verklaring aan de verzoeker of aan zijn vertegenwoordiger, brengt hij op het moment van de overlegging van de verklaring aan de [SIAC] een afschrift ervan ter kennis van de verzoeker.

(3) Wanneer de Secretary of State bezwaar maakt tegen de bekendmaking van de krachtens lid 1 ingediende verklaring aan de verzoeker of aan zijn vertegenwoordiger, zijn de artikelen 37 en 38 van toepassing."

17 Met betrekking tot de taken van de speciale advocaat bedoeld in artikel 6 van de SIAC-wet, bepaalt artikel 35 van het procesreglement van de SIAC het volgende:

„De speciale advocaat heeft tot taak de belangen van de verzoeker te vertegenwoordigen:

(a) door het maken van opmerkingen bij de [SIAC] tijdens alle terechtzittingen waarvan de verzoeker en zijn vertegenwoordigers zijn uitgesloten;

(b) door het overleggen van bewijsmiddelen en het ondervragen van getuigen tijdens deze terechtzittingen, en

(c) door het indienen van schriftelijke opmerkingen bij de [SIAC]."

18 Inzake de communicatie tussen de verzoeker en een speciale advocaat bepaalt artikel 36 van het procesreglement van de SIAC het volgende:

„(1) De speciale advocaat kan, totdat de Secretary of State hem in kennis stelt van gegevens ten aanzien waarvan hij bezwaar heeft tegen bekendmaking aan de verzoeker, te allen tijde met de verzoeker of zijn vertegenwoordiger communiceren.

(2) Nadat de Secretary of State de speciale advocaat in kennis heeft gesteld van gegevens als bedoeld in lid 1, mag de speciale advocaat met niemand communiceren over enige kwestie die verband houdt met de procedure, behoudens in de in lid 3 of in lid 6, sub b, genoemde gevallen of overeenkomstig een instructie van de [SIAC], gegeven op een verzoek krachtens lid 4.

(3) De speciale advocaat kan, zonder instructies van de [SIAC], communiceren over de procedure met:

(a) de [SIAC];

(b) de Secretary of State of eenieder die namens hem handelt;

(c) de bevoegde rechter of eenieder die namens hem handelt;

(d) iedere andere persoon, met uitzondering van de verzoeker of zijn vertegenwoordiger, met wie communicatie over vragen die niet inhoudelijk verband houden met de procedure, om administratieve redenen voor hem noodzakelijk is.

(4) De speciale advocaat kan de [SIAC] verzoeken om instructies waarbij hij toestemming krijgt te communiceren met de verzoeker, zijn vertegenwoordiger of iedere andere persoon.

(5) Wanneer de speciale advocaat verzoekt om instructies krachtens lid 4,

(a) stelt de [SIAC] de Secretary of State in kennis van het verzoek en

(b) dient de Secretary of State bij de [SIAC], binnen een door de [haar] gestelde termijn, eventuele bezwaren in tegen de voorgestelde communicatie of tegen de ter zake voorgestelde vorm, en stelt hij de speciale advocaat hiervan in kennis.

(6) Lid 2 verbiedt de verzoeker niet te communiceren met de speciale advocaat nadat de Secretary of State hem in kennis heeft gesteld van gegevens als bedoeld in lid 1, doch

(a) de verzoeker mag enkel schriftelijk en via een wettelijke vertegenwoordiger met de speciale advocaat communiceren, en

(b) de speciale advocaat mag slechts op deze communicatie reageren overeenkomstig de instructies van de [SIAC]; bij gebreke van dergelijke instructies kan hij niettemin een schriftelijke ontvangstbevestiging sturen aan de wettelijke vertegenwoordiger van de verzoeker."

19 Artikel 37 van het procesreglement van de SIAC bevat de volgende begripsbepaling van de term „vertrouwelijke gegevens":

„(1) Voor de toepassing van dit artikel wordt onder ‚vertrouwelijke gegevens' verstaan:

(a) gegevens waarop de Secretary of State in enige procedure voor de [SIAC] een beroep wil doen;

(b) gegevens die afbreuk doen aan zijn stellingen of die de stellingen van de verzoeker ondersteunen, of

[...]

maar ten aanzien waarvan hij bezwaar maakt tegen de bekendmaking aan de verzoeker of aan zijn vertegenwoordiger.

(2) De Secretary of State kan geen beroep doen op vertrouwelijke gegevens indien geen speciale advocaat is aangewezen om de belangen van de verzoeker te vertegenwoordigen.

(3) Indien de Secretary of State de verzoeker ingevolge artikel 10, lid 2, of artikel 10A, lid 8, in kennis moet stellen van vertrouwelijke gegevens of indien hij op dergelijke gegevens een beroep wil doen en er een speciale advocaat is aangewezen, legt de Secretary of State aan de [SIAC] over, en geeft hij aan de speciale advocaat kennis van:

(a) een afschrift van de vertrouwelijke gegevens, indien hij dit nog niet heeft gedaan;

(b) een verklaring waarin hij melding maakt van de redenen van zijn bezwaar tegen de bekendmaking ervan, en

(c) een beschrijving van de gegevens in een vorm die aan de verzoeker ter kennis kan worden gebracht, indien en voor zover dit mogelijk is zonder informatie bekend te maken in strijd met het openbaar belang.

(4) De Secretary of State geeft van iedere beschrijving die hij overeenkomstig lid 3, sub c, overlegt, tezelfdertijd kennis aan de verzoeker.

(4A) Wanneer de Secretary of State de speciale advocaat in kennis stelt van vertrouwelijke gegevens die hij heeft bewerkt om andere redenen dan die welke verband houden met het beroepsgeheim,

(a) legt hij de gegevens in onbewerkte vorm over aan de Commissie, met een toelichting op de redenen van de bewerkingen, en

(b) geeft de [SIAC] de Secretary of State een instructie met betrekking tot de punten die kunnen worden bewerkt.

(5) De Secretary of State kan, met toestemming van de [SIAC] of met instemming van de speciale advocaat, de krachtens het onderhavige artikel overgelegde gegevens te allen tijde wijzigen of aanvullen."

20 Wat het onderzoek van de bezwaren van de Secretary of State betreft, bepaalt artikel 38 van het procesreglement van de SIAC:

„(1) Wanneer de Secretary of State bezwaar maakt krachtens artikel 36, lid 5, sub b, of artikel 37, beslist de [SIAC] overeenkomstig het onderhavige artikel of zij het bezwaar al dan niet toewijst.

(2) De [SIAC] roept de Secretary of State en de speciale advocaat op teneinde te worden gehoord [...].

[...]

(5) De zittingen die worden gehouden krachtens het onderhavige artikel, vinden plaats in afwezigheid van de verzoeker en zijn vertegenwoordiger.

(6) De [SIAC] kan het bezwaar van de Secretary of State toewijzen of afwijzen.

(7) De [SIAC] wijst het door de Secretary of State krachtens artikel 37 gemaakte bezwaar toe, indien zij van oordeel is dat de bekendmaking van de betrokken gegevens strijdig is met het openbaar belang.

(8) Indien de [SIAC] het door de Secretary of State krachtens artikel 37 gemaakte bezwaar toewijst, moet zij:

(a) nagaan of de Secretary of State moet worden gelast de verzoeker in kennis te stellen van een samenvatting van de vertrouwelijke gegevens, en

(b) iedere zodanige samenvatting goedkeuren teneinde te verzekeren dat deze geen informatie of andere gegevens bevat waarvan de bekendmaking strijdig is met het openbaar belang.

(9) Indien de [SIAC] het door de Secretary of State krachtens artikel 37 gemaakte bezwaar afwijst of hem gelast een samenvatting van de vertrouwelijke gegevens ter kennis te brengen van de verzoeker,

(a) is de Secretary of State niet verplicht deze gegevens of deze samenvatting ter kennis te brengen, maar

(b) indien hij dit niet doet, kan de [SIAC] tijdens een terechtzitting waarop de Secretary of State en de speciale advocaat opmerkingen kunnen maken,

(i) indien zij van oordeel is dat de samen te vatten gegevens of andere inlichtingen afbreuk zouden kunnen doen aan de stellingen van de Secretary of State of tot voordeel van de stellingen van de verzoeker zouden kunnen strekken, de Secretary of State gelasten deze punten niet in zijn argumenten aan te voeren dan wel zodanige concessies te doen of zodanige andere maatregelen te nemen als de [SIAC] bepaalt,

of

(ii) in alle andere gevallen de Secretary of State gelasten de gegevens of (in voorkomend geval) andere inlichtingen die moeten worden samengevat, niet in de procedure aan te voeren."

21 Met betrekking tot het besluit van de SIAC bepaalt artikel 47, leden 2 tot en met 4, van het procesreglement van de SIAC:

„(2) De [SIAC] legt haar uitspraak alsmede de gronden ervan schriftelijk vast.

(3) De [SIAC] geeft partijen binnen een redelijke termijn schriftelijk kennis van haar uitspraak alsmede, indien en voor zover dit mogelijk is zonder informatie in strijd met het openbaar belang bekend te maken, van de motivering ervan.

(4) Indien het in lid 3 bedoelde document niet alle gronden van haar uitspraak bevat, stelt de [SIAC] de Secretary of State en de speciale advocaat in kennis van een afzonderlijk document dat deze gronden vermeldt."

Het hoofdgeding en de prejudiciële vraag

22 ZZ bezit de dubbele, Franse en Algerijnse, nationaliteit. Hij is sinds 1990 gehuwd met een onderdaan van het Verenigd Koninkrijk, met wie hij – op de datum van indiening van het verzoek om een prejudiciële beslissing – acht kinderen had, in de leeftijd tussen negen en twintig jaar. Tussen 1990 en 2005 verbleef ZZ legaal in het Verenigd Koninkrijk. In 2004 heeft de Secretary of State hem een recht van duurzaam verblijf op het grondgebied van deze lidstaat toegekend.

23 Nadat ZZ in augustus 2005 vanuit het Verenigd Koninkrijk naar Algerije was afgereisd, besloot de Secretary of State om zijn verblijfsrecht in te trekken en hem de toegang tot het Verenigd Koninkrijk te ontzeggen op grond dat zijn aanwezigheid het openbaar belang schaadde. De SIAC stelde in zijn uitspraak vast dat ZZ over geen enkel recht van beroep tegen dat intrekkingsbesluit beschikte.

24 In september 2006 heeft ZZ zich naar het Verenigd Koninkrijk begeven, waar door de Secretary of State overeenkomstig artikel 19, lid 1, van de immigratieregeling een besluit tot weigering van toegang om redenen van openbare veiligheid werd genomen (hierna: „betrokken besluit tot weigering van toegang"). Na dit besluit is ZZ teruggestuurd naar Algerije. Op de datum waarop het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing werd ingediend, verbleef hij in Frankrijk.

25 ZZ heeft beroep ingesteld tegen het betrokken besluit tot weigering van toegang, welk beroep door de SIAC is verworpen op grond dat dit besluit om dwingende redenen van openbare veiligheid gerechtvaardigd was. Voor de SIAC werd hij vertegenwoordigd door een solicitor en een barrister van zijn keuze (hierna: „persoonlijke raadslieden").

26 In het kader van dit beroep heeft de Secretary of State zich verzet tegen de bekendmaking aan verzoeker van gegevens waarop hij zijn verzet tegen het beroep van ZZ baseerde. Overeenkomstig de bij de SIAC geldende procedurevoorschriften zijn twee speciale advocaten aangewezen om de belangen van ZZ te vertegenwoordigen. Deze hebben zich met hem onderhouden op basis van het „openbare bewijsmateriaal".

27 Vervolgens werd de niet aan ZZ meegedeelde informatie waarop het betrokken besluit tot weigering van toegang was gebaseerd, verstrekt aan deze speciale advocaten, die dus verder zonder toestemming van de SIAC geen nieuwe instructies meer mochten vragen aan ZZ of aan zijn persoonlijke raadslieden en aan laatstgenoemden geen gegevens mochten verstrekken. Met deze beperkingen zijn deze speciale advocaten de belangen van ZZ blijven vertegenwoordigen bij de SIAC met betrekking tot dit „vertrouwelijke bewijsmateriaal".

28 Voor het onderzoek van het bezwaar van de Secretary of State tegen de bekendmaking van gegevens aan de verzoeker heeft de SIAC een terechtzitting achter gesloten deuren gehouden, in afwezigheid van ZZ en zijn persoonlijke raadslieden, maar in aanwezigheid van zijn speciale advocaten. De SIAC heeft bepaald in hoeverre de bekendmaking aan ZZ van het door de Secretary of State aangevoerde „vertrouwelijke bewijsmateriaal" strijdig zou zijn met het openbaar belang.

29 Vervolgens vond een terechtzitting over het beroep van ZZ plaats, deels in het openbaar en deels achter gesloten deuren. De zittingen achter gesloten deuren vonden plaats zonder ZZ en zijn persoonlijke raadslieden, maar in aanwezigheid van zijn speciale advocaten, die namens hem opmerkingen hebben gemaakt.

30 De SIAC heeft het beroep van ZZ verworpen en een zogenoemd „openbaar" en een zogenoemd „vertrouwelijk" vonnis gewezen. Dit laatste werd enkel aan de Secretary of State en aan de speciale advocaten van ZZ medegedeeld. In het openbare vonnis heeft de SIAC met name vastgesteld dat „er weinig gegevens in het dossier tegen" ZZ aan haar bekend waren gemaakt en dat deze gegevens niet de „kernvragen" betroffen.

31 Voorts blijkt uit het openbare vonnis dat de SIAC ervan overtuigd is dat ZZ in 1995 en 1996 betrokken was bij activiteiten van het netwerk van de Groupe islamique armé en bij terroristische activiteiten. Wat de feiten betreft die aan ZZ bekend zijn gemaakt, blijkt uit dat vonnis dat voorwerpen waarvan hij had erkend eigenaar te zijn of te zijn geweest, in 1995 in België waren ontdekt in ruimten die waren gehuurd door een als extremist bekend staande persoon en waar onder andere een bepaalde hoeveelheid wapens en munitie was aangetroffen. Met betrekking tot andere door de Secretary of State aangevoerde feiten, zoals met name verblijven in Italië en in België, contacten met bepaalde personen en bezit van grote geldsommen, heeft de SIAC het standpunt van ZZ en het door hem verstrekte bewijsmateriaal in zekere mate als geloofwaardig en relevant beschouwd. Zijn betwistingen aangaande zijn implicatie in activiteiten van genoemd netwerk heeft de SIAC echter niet aanvaard, om redenen die met name in het vertrouwelijke vonnis zijn uiteengezet.

32 De SIAC kwam in haar openbare vonnis tot de slotsom dat zij „om redenen die enkel in het vertrouwelijke vonnis zijn toegelicht, de overtuiging [had] gekregen dat het persoonlijke gedrag van ZZ een reële, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt die een wezenlijk belang van de samenleving aantast, namelijk de openbare veiligheid, en dat dit belang zwaarder weegt dan het recht van verzoeker en zijn familie op een gezinsleven in het Verenigd Koninkrijk".

33 ZZ is tegen dit vonnis opgekomen bij de verwijzende rechter, die hem dat heeft toegestaan. In zijn in het kader van het hoger beroep gedane uitspraak van 19 april 2011, waarin is besloten dat het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing diende te worden ingediend, heeft de Court of Appeal (England and Wales) (Civil Division) vastgesteld dat de vonnissen van de SIAC, tezamen gelezen, feitelijke vaststellingen en redeneringen bevatten die ruim volstonden om genoemde slotsom van de SIAC te staven. In die omstandigheden had de SIAC haar beslissing afdoende gemotiveerd. De Court of Appeal vraagt zich echter af of het de SIAC was toegestaan om de essentie van de redenen die de grondslag vormen voor het betrokken besluit tot weigering van toegang, niet bekend te maken aan ZZ.

34 Daarop heeft de Court of Appeal de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Vereist het in artikel 30, lid 2, van richtlijn 2004/38 neergelegde beginsel van effectieve rechterlijke bescherming, zoals uitgelegd in het licht van artikel 346, lid 1, sub a, van het [VWEU], dat een rechterlijke instantie die een beroep behandelt tegen een besluit om een burger van de Europese Unie ingevolge hoofdstuk VI van richtlijn 2004/38 de toegang tot het grondgebied van een lidstaat te weigeren om redenen van openbare orde en openbare veiligheid, erop toeziet dat de betrokken burger van de Europese Unie in kennis wordt gesteld van de essentie van de tegen hem in aanmerking genomen bezwaren, ook al zijn de autoriteiten van de lidstaat en de bevoegde nationale rechterlijke instantie, na onderzoek van al het door de autoriteiten van de lidstaat tegen de burger van de Europese Unie aangevoerde bewijsmateriaal, tot de conclusie gekomen dat redenen van staatsveiligheid zich verzetten tegen de bekendmaking van de essentie van de tegen hem in aanmerking genomen bezwaren?"

Beantwoording van de prejudiciële vraag

Ontvankelijkheid

35 Volgens de Italiaanse regering is het verzoek om een prejudiciële beslissing in twee opzichten niet-ontvankelijk. Ten eerste is het beroep van ZZ bij de verwijzende rechter tegen het besluit tot weigering van toegang niet-ontvankelijk omdat de nietigverklaring van dat besluit hem geen daadwerkelijk voordeel kan verschaffen omdat zijn toegang tot het Verenigd Koninkrijk hoe dan ook wordt belet door het besluit van augustus 2005, dat moet worden geacht geldig te zijn. Daaruit volgt dat de gestelde vraag geen concrete relevantie heeft in het hoofdgeding en dus niet-ontvankelijk is. Ten tweede volgt uit artikel 4, lid 2, VEU en artikel 346, lid 1, sub a, VWEU dat de staatsveiligheid enkel een zaak van de lidstaten blijft. De gestelde vraag betreft dus een materie die door het nationale recht wordt beheerst en valt derhalve niet onder de bevoegdheden van de Unie.

36 In dit verband zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof, volgens welke in het kader van de procedure van artikel 267 VWEU, die op een duidelijke afbakening van de taken van de nationale rechterlijke instanties en van het Hof berust, de nationale rechter bij uitsluiting bevoegd is om de feiten van het hoofdgeding vast te stellen en te beoordelen en het nationale recht uit te leggen en toe te passen. Het is tevens uitsluitend een zaak van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing, om, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak als de relevantie te beoordelen van de vragen die hij aan het Hof voorlegt. Wanneer de vragen betrekking hebben op de uitlegging van het Unierecht, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden (arrest van 25 oktober 2012, Rintisch, C-553/11, punt 15 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

37 Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen over een vraag van een nationale rechter wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen enkel verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is, of wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord te geven op de gestelde vragen (arrest van 22 juni 2010, Melki en Abdeli, C-188/10 en C-189/10, Jurispr. blz. I-5667, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

38 Vastgesteld moet worden dat dit in casu niet het geval is. Ten eerste betreft de gestelde vraag de uitlegging van artikel 30, lid 2, van richtlijn 2004/38 gelezen in het licht van met name artikel 47 van het Handvest. Ten tweede is deze vraag gerezen in het kader van een reëel geding over de rechtmatigheid van een besluit tot weigering van toegang dat door de Secretary of State onder toepassing van de richtlijn jegens ZZ is vastgesteld. Voorts staat het weliswaar aan de lidstaten om de passende maatregelen te treffen om de binnenlandse en buitenlandse veiligheid te verzekeren, doch het enkele feit dat een besluit de staatsveiligheid betreft, kan er niet toe leiden dat het Unierecht niet van toepassing is (zie in die zin arrest van 15 december 2009, Commissie/Italië, C-387/05, Jurispr. blz. I-11831, punt 45).

39 Bijgevolg is het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk.

Ten gronde

40 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 30, lid 2, van richtlijn 2004/38, gelezen in het licht van met name artikel 47 van het Handvest, in die zin moet worden uitgelegd dat het vereist dat een nationale rechterlijke instantie waarbij door een burger van de Unie beroep is ingesteld tegen een krachtens artikel 27, lid 1, van die richtlijn vastgesteld besluit tot weigering van toegang, erop toeziet dat aan de betrokkene de essentie van de redenen van openbare

veiligheid die de grondslag voor dat besluit vormen, bekend worden gemaakt, wanneer de bevoegde nationale autoriteit voor deze rechterlijke instantie aanvoert dat redenen van staatsveiligheid zich tegen een dergelijke bekendmaking verzetten.

41 In dit verband moet om te beginnen worden vastgesteld dat vaststaat dat de Secretary of State, de terzake bevoegde nationale autoriteit, aan ZZ niet de precieze en volledige redenen heeft meegedeeld die de grondslag vormen voor het betrokken besluit tot weigering van toegang, dat is vastgesteld onder toepassing van artikel 27 van richtlijn 2004/38. In het kader van de procedure voor de SIAC, die volgens het door de regeling van het Verenigd Koninkrijk ingestelde systeem de rechterlijke toetsing van dergelijke besluiten verzekert, heeft de Secretary of State zich beroepen op de vertrouwelijkheid van gegevens waarop hij zijn verzet tegen het beroep van ZZ heeft gebaseerd.

42 Overeenkomstig artikel 4, lid 1, van het procesreglement van de SIAC, is zij gehouden te verzekeren dat informatie niet bekend wordt gemaakt op een wijze die in strijd is met de belangen van de staatsveiligheid. Voorts wijst deze rechterlijke instantie overeenkomstig artikel 10, lid 3, juncto artikel 37, lid 2, van dat reglement een speciale advocaat aan om de belangen van de verzoeker te vertegenwoordigen wanneer de Secretary of State voor die rechterlijke instantie de vertrouwelijke behandeling eist van gegevens die in het kader van het beroep voor de rechter zijn aangevoerd. Tijdens de terechtzittingen waarvan de verzoeker is uitgesloten maakt deze advocaat overeenkomstig artikel 35 van dat reglement opmerkingen, legt hij bewijsmateriaal over, ondervraagt hij getuigen en dient hij schriftelijke opmerkingen in bij de SIAC.

43 De Secretary of State is krachtens artikel 37, lid 3, van het procesreglement van de SIAC gehouden aan haar en aan de speciale advocaat een afschrift van die vertrouwelijke gegevens en een verklaring waarin hij melding maakt van de redenen van zijn bezwaar tegen de bekendmaking ervan, over te leggen en toe te zenden. Het staat voorts krachtens artikel 37, lid 4, aan de Secretary of State om een beschrijving van deze vertrouwelijke gegevens over te leggen in een vorm die ter kennis van de verzoeker kan worden gebracht, indien en voor zover dit mogelijk is zonder informatie bekend te maken in strijd met het openbaar belang. Het bezwaar van de Secretary of State tegen de bekendmaking van die gegevens aan de verzoeker wordt ingevolge artikel 38 van dat reglement onderzocht door de SIAC. In het kader van dat onderzoek hebben de Secretary of State en de speciale advocaat de mogelijkheid om opmerkingen te maken.

44 Volgens artikel 36 van het procesreglement van de SIAC mag de speciale advocaat vanaf het moment waarop hij in kennis is gesteld van gegevens ten aanzien waarvan de Secretary of State bezwaar heeft tegen bekendmaking aan de verzoeker, niet communiceren met de verzoeker over kwesties die verband houden met de procedure. Hij kan de SIAC evenwel verzoeken om instructies waarbij hem toestemming wordt verleend voor een dergelijke communicatie.

45 Over deze nationale procedure heeft de verwijzende rechter het Hof de prejudiciële vraag gesteld.

46 Artikel 30, lid 1, van richtlijn 2004/38 bepaalt met betrekking tot de noodzakelijke inhoud en motivering van een uit hoofde van artikel 27 van deze richtlijn genomen besluit, zoals het betrokken besluit tot weigering van toegang, dat dit besluit de betrokkene schriftelijk ter kennis moet worden gebracht en op zodanige wijze dat deze in staat is de inhoud en de gevolgen ervan te begrijpen. Voorts bepaalt artikel 30, lid 2, van die richtlijn dat de redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid die ten grondslag liggen aan een dergelijk besluit, de betrokkene nauwkeurig en volledig ter kennis moeten worden gebracht, tenzij redenen van staatsveiligheid zich daartegen verzetten.

47 Artikel 31 van die richtlijn verplicht de lidstaten om in hun nationale rechtsorde te voorzien in de noodzakelijke maatregelen om de burgers van de Unie en hun familieleden in staat te stellen toegang te hebben tot gerechtelijke en in voorkomend geval administratieve rechtsmiddelen om de beslissingen aan te vechten waarbij, om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of

volksgezondheid, hun recht van vrij verkeer en van verblijf in de lidstaten wordt beperkt (zie in die zin arrest van 4 oktober 2012, Byankov, C-249/11, punt 53). Overeenkomstig artikel 31, lid 3, moeten de rechtsmiddelen de mogelijkheid omvatten van onderzoek van de wettigheid van het besluit, alsmede van de feiten en omstandigheden die de voorgenomen maatregel rechtvaardigen.

48 Opdat de betrokkene zinvol gebruik kan maken van de door de lidstaten gecreëerde beroepswegen, moet de bevoegde nationale autoriteit, zoals artikel 30, lid 2, van richtlijn 2004/38 als beginsel formuleert, hem in het kader van de administratieve procedure de redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid die aan het betrokken besluit ten grondslag liggen, nauwkeurig en volledig meedelen.

49 Artikel 30, lid 2, van richtlijn 2004/38 staat de lidstaten enkel bij wijze van uitzondering toe de aan de betrokkene mee te delen informatie te beperken om redenen van staatsveiligheid. Als afwijking van de in het vorige punt genoemde regel moet deze bepaling strikt worden uitgelegd zonder daaraan evenwel de nuttige werking te ontnemen.

50 In deze context moet worden bepaald of en in hoeverre de artikelen 30, lid 2, en 31 van richtlijn 2004/38 toelaten dat de redenen van een uit hoofde van artikel 27 van deze richtlijn genomen besluit niet bekend worden gemaakt, waarbij deze voorschriften in overeenstemming met de vereisten van artikel 47 van het Handvest moeten worden uitgelegd.

51 In dit verband moet worden beklemtoond dat deze conforme uitlegging rekening moet houden met het grote belang van het door artikel 47 van het Handvest gewaarborgde grondrecht, welk belang voortvloeit uit het door het Handvest gecreëerde systeem in zijn geheel. Met name moet er rekening mee worden gehouden dat, ofschoon artikel 52, lid 1, van het Handvest beperkingen aanvaardt op de uitoefening van de daarin vervatte rechten, deze bepaling vereist dat beperkingen met name de wezenlijke inhoud van het betrokken fundamentele recht eerbiedigen, en voorts vereist dat elke beperking, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, noodzakelijk is en daadwerkelijk beantwoordt aan de eisen van door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang.

52 Bijgevolg kan de uitlegging van de artikelen 30, lid 2, en 31 van richtlijn 2004/38, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest, niet tot gevolg hebben dat afbreuk wordt gedaan aan het beschermingsniveau dat op de in het vorige punt beschreven wijze is gewaarborgd.

53 Volgens vaste rechtspraak van het Hof vereist de doeltreffendheid van de door artikel 47 van het Handvest gewaarborgde rechterlijke toetsing dat de belanghebbende kennis kan nemen van de gronden waarop het jegens hem genomen besluit is gebaseerd, hetzij door lezing van het besluit zelf, hetzij doordat de redenen hem op zijn verzoek worden meegedeeld, onverminderd het recht van de bevoegde rechter om te eisen dat de betrokken autoriteit hem die redenen meedeelt (arresten van 17 maart 2011, Peñarroja Fa, C-372/09 en C-373/09, Jurispr. blz. I-1785, punt 63, en 17 november 2011, Gaydarov, C-430/10, Jurispr. blz. I-11637, punt 41), teneinde hem de mogelijkheid te bieden zijn rechten onder zo goed mogelijke omstandigheden te verdedigen en met volledige kennis van zaken te beslissen of hij er baat bij heeft om zich tot de bevoegde rechter te wenden, en teneinde deze laatste ten volle in staat te stellen om de wettigheid van het betrokken nationale besluit te toetsen (zie in die zin arresten van 15 oktober 1987, Heylens e.a., 222/86, Jurispr. blz. 4097, punt 15, en 3 september 2008, Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, C-402/05 P en C-415/05 P, Jurispr. blz. I-6351, punt 337).

54 Het kan inderdaad, zowel in de administratieve als in de gerechtelijke procedure, noodzakelijk blijken om bepaalde informatie niet aan de belanghebbende mee te delen, met name vanwege dwingende overwegingen in verband met de staatsveiligheid (zie in die zin arrest Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, reeds aangehaald, punt 342).

55 Met betrekking tot de gerechtelijke procedure heeft het Hof reeds geoordeeld dat de procespartijen ingevolge het beginsel van hoor en wederhoor, dat deel uitmaakt van de rechten van de verdediging als bedoeld in artikel 47 van het Handvest, het recht moeten hebben om kennis te nemen van alle bewijzen en opmerkingen die aan de rechter zijn voorgelegd teneinde invloed uit te oefenen op zijn beslissing en daarover standpunten uit te wisselen (arresten van 14 februari 2008, Varec, C-450/06, Jurispr. blz. I-581, punt 45; 2 december 2009, Commissie/Ierland e.a., C-89/08 P, Jurispr. blz. I-11245, punt 52, en 21 februari 2013, Banif Plus Bank, C-472/11, punt 30; zie tevens met betrekking tot artikel 6, lid 1, van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, EHRM, arrest Ruiz-Mateos tegen Spanje van 23 juni 1993, Series A no. 262, § 63).

56 Indien een rechterlijke beslissing wordt gebaseerd op feiten en stukken waarvan partijen, of een van hen, zelf geen kennis hebben kunnen nemen en waarover zij dus geen standpunt hebben kunnen innemen, zou zulks in strijd zijn met het fundamentele recht op een doeltreffende voorziening in rechte (arrest Commissie/Ierland e.a., reeds aangehaald, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

57 Indien evenwel een nationale autoriteit zich er, in uitzonderlijke gevallen, met een beroep op redenen van staatsveiligheid tegen verzet dat de redenen die ten grondslag liggen aan een uit hoofde van artikel 27 van richtlijn 2004/38 genomen besluit, nauwkeurig en volledig aan de betrokkene worden meegedeeld, moet de bevoegde rechter van de desbetreffende lidstaat beschikken over en gebruik maken van technieken en procesrechtelijke regels waarmee legitieme overwegingen van staatsveiligheid ten aanzien van de aard en de bronnen van de informatie die bij de vaststelling van een dergelijk besluit in aanmerking is genomen, kunnen worden verzoend met de noodzaak om aan de justitiabele genoegzaam te garanderen dat zijn procedurele rechten, zoals het recht om te worden gehoord en het beginsel van hoor en wederhoor, worden geëerbiedigd (zie naar analogie arrest Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, reeds aangehaald, punt 344).

58 Hiertoe moeten de lidstaten voorzien in, ten eerste, een doeltreffende rechterlijke toetsing zowel van het bestaan en de gegrondheid van de door de nationale autoriteit met het oog op de staatsveiligheid aangevoerde redenen, als van de wettigheid van het uit hoofde van artikel 27 van richtlijn 2004/38 genomen besluit en, ten tweede, technieken en regels betreffende die toetsing, als bedoeld in het vorige punt.

59 In het kader van de in artikel 31 van richtlijn 2004/38 bedoelde rechterlijke toetsing van de wettigheid van het uit hoofde van artikel 27 van die richtlijn genomen besluit, dienen de lidstaten te voorzien in regels aan de hand waarvan de met de wettigheidstoetsing van dat besluit belaste rechter kennis kan nemen van alle redenen en van het daarop betrekking hebbende bewijsmateriaal, op basis waarvan dat besluit is genomen.

60 Wat de vereisten betreft waaraan de rechterlijke toetsing van het bestaan en van de gegrondheid van de door de bevoegde nationale autoriteit met het oog op de veiligheid van de betrokken lidstaat aangevoerde redenen moet voldoen, dient een rechter ermee te zijn belast om na te gaan of deze redenen zich ertegen verzetten dat de gronden van het betrokken besluit en het daarop betrekking hebbende bewijsmateriaal nauwkeurig en volledig worden meegedeeld.

61 Het staat aldus aan de bevoegde nationale autoriteit om overeenkomstig de nationale procedurevoorschriften het bewijs te leveren dat de staatsveiligheid daadwerkelijk zou worden geschaad indien de redenen die ten grondslag liggen aan een uit hoofde van artikel 27 van richtlijn 2004/38 genomen besluit, en het daarop betrekking hebbende bewijsmateriaal, nauwkeurig en volledig aan de betrokkene zouden worden meegedeeld (zie naar analogie arrest van 15 december 2009, Commissie/Finland, C-284/05, Jurispr. blz. I-11705, punten 47 en 49). Daaruit vloeit voort dat er geen vermoeden geldt ten gunste van het bestaan en de gegrondheid van de door een nationale autoriteit aangevoerde redenen.

62 In dit verband moet de nationale rechter een onafhankelijk onderzoek verrichten van alle door de bevoegde nationale autoriteit aangevoerde juridische en feitelijke gegevens en moet hij overeenkomstig de nationale procedurevoorschriften beoordelen of de staatsveiligheid zich tegen een dergelijke mededeling verzet.

63 Indien die rechter tot de slotsom komt dat de staatsveiligheid zich er niet tegen verzet dat de redenen die ten grondslag liggen aan een uit hoofde van artikel 27 van richtlijn 2004/38 genomen besluit tot weigering van toegang, nauwkeurig en volledig aan de betrokkene worden meegedeeld, geeft hij de bevoegde nationale autoriteit de mogelijkheid de ontbrekende redenen en het ontbrekende bewijsmateriaal aan de betrokkene mee te delen. Indien deze autoriteit geen toestemming voor mededeling daarvan geeft, onderzoekt de rechter de wettigheid van een dergelijk besluit uitsluitend op basis van de redenen en bewijzen die wel zijn meegedeeld.

64 Blijkt daarentegen dat de staatsveiligheid zich er inderdaad tegen verzet dat die redenen aan de betrokkene worden meegedeeld, dan moet de in artikel 31, lid 1, van richtlijn 2004/38 bedoelde rechterlijke toetsing van de wettigheid van een uit hoofde van artikel 27 van die richtlijn genomen besluit, gelet op hetgeen in de punten 51, 52 en 57 van het onderhavige arrest is verklaard, worden verricht in het kader van een procedure waarin de uit de staatsveiligheid voortvloeiende vereisten op passende wijze worden afgewogen tegen de vereisten van het recht op doeltreffende rechterlijke bescherming, waarbij de eventuele inmenging in de uitoefening van dat recht tot het strikte minimum moet worden beperkt.

65 In dit verband moet enerzijds, daar artikel 47 van het Handvest dient te worden geëerbiedigd, die procedure zoveel mogelijk het beginsel van hoor en wederhoor waarborgen, zodat de belanghebbende de redenen die ten grondslag liggen aan het betrokken besluit kan betwisten en opmerkingen kan maken over het daarop betrekking hebbende bewijsmateriaal en bijgevolg zinvol zijn verweermiddelen kan aanvoeren. Met name dient aan de belanghebbende hoe dan ook de essentie van de redenen te worden meegedeeld die aan een uit hoofde van artikel 27 van richtlijn 2004/38 genomen besluit tot weigering van toegang ten grondslag liggen, omdat de noodzakelijke bescherming van de staatsveiligheid niet tot gevolg mag hebben dat de belanghebbende zijn recht om te worden gehoord wordt ontnomen en dat, bijgevolg, zijn recht op een voorziening in rechte als bedoeld in artikel 31 van die richtlijn ondoeltreffend wordt.

66 Anderzijds geldt de afweging van het recht op doeltreffende rechterlijke bescherming tegen de noodzaak om de bescherming van de veiligheid van de betrokken lidstaat te verzekeren, waarop de in het vorige punt vermelde conclusie berust, niet op dezelfde wijze voor het bewijsmateriaal dat de basis vormt voor de aan de bevoegde nationale rechter voorgelegde redenen. In bepaalde gevallen kan de bekendmaking van dat bewijsmateriaal immers op rechtstreekse en bijzondere wijze de staatsveiligheid schaden, doordat die bekendmaking het leven, de gezondheid of de vrijheid van personen in gevaar kan brengen of specifieke door de nationale veiligheidsautoriteiten gehanteerde onderzoeksmethoden kan onthullen, en er aldus ernstig afbreuk aan kan doen, of zelfs kan beletten, dat die autoriteiten ook in de toekomst hun taken vervullen.

67 In deze context staat het aan de bevoegde nationale rechter om te beoordelen of en in welke mate de beperkingen op de rechten van verweer van verzoeker, welke met name voortvloeien uit het feit dat het bewijsmateriaal en de redenen waarop het uit hoofde van genoemd artikel 27 genomen besluit is gebaseerd niet nauwkeurig en volledig bekend zijn gemaakt, van dien aard zijn dat zij van invloed zijn op de bewijskracht van het vertrouwelijke bewijsmateriaal.

68 Bijgevolg staat het aan de bevoegde nationale rechter om, enerzijds, erop toe te zien dat de essentie van de redenen die ten grondslag liggen aan het betrokken besluit, aan de belanghebbende op zodanige wijze wordt meegedeeld dat naar behoren rekening wordt gehouden met de noodzakelijke vertrouwelijkheid van het bewijsmateriaal, en om, anderzijds, krachtens het nationale recht de consequenties te trekken uit een eventuele schending van die mededelingsplicht.

69 Gelet op een en ander dient op de gestelde vraag te worden geantwoord dat de artikelen 30, lid 2, en 31 van richtlijn 2004/38, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest, aldus moeten worden uitgelegd dat zij vereisen dat de bevoegde nationale rechter erop toeziet dat ingeval de redenen die ten grondslag liggen aan een uit hoofde van artikel 27 van deze richtlijn genomen besluit, en het daarop betrekking hebbende bewijsmateriaal, door de bevoegde nationale autoriteit aan de betrokkene niet nauwkeurig en volledig bekend worden gemaakt, dit beperkt blijft tot het strikt noodzakelijke, en dat aan de betrokkene hoe dan ook de essentie van die redenen op zodanige wijze wordt meegedeeld dat naar behoren rekening wordt gehouden met de noodzakelijke vertrouwelijkheid van het bewijsmateriaal.

Kosten

70 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

De artikelen 30, lid 2, en 31 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 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, gelezen in het licht van met name artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, moeten aldus worden uitgelegd dat zij vereisen dat de bevoegde nationale rechter erop toeziet dat ingeval de redenen die ten grondslag liggen aan een uit hoofde van artikel 27 van deze richtlijn genomen besluit, en het daarop betrekking hebbende bewijsmateriaal, door de bevoegde nationale autoriteit aan de betrokkene niet nauwkeurig en volledig bekend worden gemaakt, dit beperkt blijft tot het strikt noodzakelijke, en dat aan de betrokkene hoe dan ook de essentie van die redenen op zodanige wijze wordt meegedeeld dat naar behoren rekening wordt gehouden met de noodzakelijke vertrouwelijkheid van het bewijsmateriaal.

ondertekeningen