

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

4 april 2017 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid – Richtlijn 2004/114/EG – Artikel 6, lid 1, onder d) – Voorwaarden voor de toelating van derdelanders – Weigering van toelating – Begrip ‚bedreiging voor de openbare veiligheid’ – Beoordelingsmarge”

In zaak C-544/15,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Verwaltungsgericht Berlin (bestuursrechter Berlijn, Duitsland) bij beslissing van 14 oktober 2015, ingekomen bij het Hof op 19 oktober 2015, in de procedure

Sahar Fahimian

tegen

Bundesrepublik Deutschland,

in tegenwoordigheid van:

Stadt Darmstadt,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, A. Tizzano, vicepresident, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, E. Juhász, M. Berger, A. Prechal, M. Vilaras en E. Regan (rapporteur), kamerpresidenten, A. Rosas, A. Borg Barthet, D. Šváby, E. Jarašiūnas en C. Lycourgos, rechters,

advocaat-generaal: M. Szpunar,

griffier: K. Malacek, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 20 september 2016,

gelet op de opmerkingen van:

- Sahar Fahimian, vertegenwoordigd door P. von Auer, Rechtsanwalt,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door J. Möller en T. Henze als gemachtigden,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door C. Pochet en M. Jacobs als gemachtigden,
- de Griekse regering, vertegenwoordigd door T. Papadopoulou als gemachtigde,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door D. Colas, F. X. Bréchet en E. Armoët als gemachtigden,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door W. Ferrante, avvocato dello Stato,

- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Cattabriga en F. Erlbacher als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 29 november 2016,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 6, lid 1, onder d), van richtlijn 2004/114/EG van de Raad van 13 december 2004 betreffende de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk (PB 2004, L 375, blz. 12).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Sahar Fahimian en de Bundesrepublik Deutschland (Bondsrepubliek Duitsland) over de weigering om belanghebbende een visum voor studiedoeleinden te verlenen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2004/114

- 3 De overwegingen 6, 7, 14, 15 en 24 van richtlijn 2004/114 luiden als volgt:
 - „(6) Eén van de doelstellingen van het optreden van de Gemeenschap op het gebied van onderwijs is, van Europa een wereldcentrum voor onderwijs en beroepsopleiding van topkwaliteit te maken. De bevordering van de mobiliteit van onderdanen van derde landen die voor studiedoeleinden naar de Gemeenschap willen komen, is een essentieel onderdeel van deze strategie. De harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake de voorwaarden voor toegang en verblijf maakt daar deel van uit.
 - (7) Migratie die plaatsvindt met het oog op de in deze richtlijn uiteengezette doeleinden, en die dus per definitie tijdelijk is en losstaat van de situatie op de arbeidsmarkt in de ontvangende lidstaat, betekent een wederzijdse verrijking voor de betrokken migranten, hun land van herkomst en de ontvangende lidstaat, en draagt bij tot een beter begrip van elkaars cultuur.
- [...]
- (14) Toelating ten behoeve van de in deze richtlijn uiteengezette doeleinden kan op grond van geldige redenen worden geweigerd. Met name kan toelating worden geweigerd indien een lidstaat op basis van feiten tot het oordeel is gekomen dat de betrokken onderdaan van een derde land een potentiële bedreiging vormt voor de openbare orde en de binnenlandse veiligheid. Voor het begrip openbare orde kan een veroordeling wegens het plegen van een ernstig misdrijf relevant zijn. In dit verband zij erop gewezen dat voor de begrippen openbare orde en binnenlandse veiligheid tevens relevant is of een onderdaan van een derde land behoort of heeft behoord tot een vereniging die steun verleent aan terrorisme, een dergelijke vereniging steunt of heeft gesteund, dan wel extremistische doelstellingen huldigt of heeft gehuldigd.
- (15) Indien er twijfel bestaat over de redenen van de aanvraag tot toelating, kunnen de lidstaten alle bewijzen verlangen die nodig zijn om aan te tonen dat de aanvraag coherent is, in het bijzonder op basis van de voorgenomen studie van de aanvrager, teneinde misbruik en verkeerd gebruik van de procedure van de richtlijn tegen te gaan.

[...]

(24) Daar de doelstellingen van deze richtlijn, namelijk het bepalen van de voorwaarden waarop onderdanen van derde landen kunnen worden toegelaten met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde beroepsopleiding of vrijwilligerswerk, niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en wegens de omvang en de gevolgen ervan beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt, kan de Gemeenschap overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag neergelegde subsidiariteitsbeginsel maatregelen nemen. Overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel dat in hetzelfde artikel is neergelegd, gaat deze richtlijn niet verder dan nodig is om deze doelstellingen te verwezenlijken."

4 Artikel 1 van die richtlijn bepaalt:

„Deze richtlijn is bedoeld ter bepaling van:

- a) de voorwaarden waarop onderdanen van derde landen voor een periode van meer dan drie maanden kunnen worden toegelaten tot het grondgebied van de lidstaten met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde beroepsopleiding of vrijwilligerswerk;
- b) de regels betreffende de procedures voor het voor deze doeleinden tot het grondgebied van de lidstaten toelaten van onderdanen van derde landen."

5 Artikel 3 van die richtlijn, met het opschrift „Werkings sfeer", bepaalt in lid 1 dat zij met name geldt voor „onderdanen van derde landen die verzoeken te worden toegelaten tot het grondgebied van een lidstaat om daar te studeren".

6 Hoofdstuk II van richtlijn 2004/114 betreft de „voorwaarden voor toelating". Het omvat de artikelen 5 tot en met 11 van die richtlijn. Artikel 5 luidt als volgt:

„Toelating van een onderdaan van een derde land in de zin van deze richtlijn is alleen mogelijk als na controle van het dossier blijkt dat hij voldoet aan de voorwaarden die zijn gesteld in artikel 6, en, afhankelijk van de betrokken categorie, artikel 7, 8, 9, 10 of 11."

7 In artikel 6 van deze richtlijn is bepaald:

„1. Een onderdaan van een derde land die verzoekt te worden toegelaten voor de doeleinden zoals uiteengezet in de artikelen 7 tot en met 11:

- a) legt een geldig reisdocument over, zoals omschreven in het nationale recht. De lidstaten kunnen verlangen dat het reisdocument geldig is voor ten minste de duur van het geplande verblijf;
- b) legt, indien hij volgens het nationale recht van de lidstaat van ontvangst minderjarig is, een bewijs van toestemming van de ouders of voogd voor het beoogde verblijf over;
- c) beschikt over een ziektekostenverzekering voor alle risico's die voor de eigen onderdanen in de betrokken lidstaat normaliter zijn gedekt;
- d) wordt niet beschouwd als een bedreiging voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid;
- e) legt, indien de lidstaat daarom verzoekt, een bewijs over van betaling van de vergoeding die krachtens artikel 20 van deze richtlijn wordt gevraagd voor de behandeling van de aanvraag voor een verblijfstitel.

2. De lidstaten vergemakkelijken de toelatingsprocedure voor de in de artikelen 7 tot en met 11 bedoelde onderdanen van derde landen die deelnemen aan communautaire programma's ter bevordering van de mobiliteit naar of binnen de Gemeenschap."

- 8 De artikelen 7 tot en met 11 van die richtlijn hebben betrekking op de specifieke voorwaarden voor toelating die gelden voor studenten, voor scholieren, voor onbezoldigde stagiairs en voor vrijwilligers alsmede op de mobiliteit van studenten. Artikel 7 ervan, „Specifieke voorwaarden voor studenten”, bepaalt in lid 1:

„Naast de in artikel 6 gestelde algemene voorwaarden moeten onderdanen van een derde land die om studieredenen verzoeken te worden toegelaten:

- a) zijn aangenomen door een instelling voor hoger onderwijs om daar een studieprogramma te volgen;
- b) op verzoek van een lidstaat kunnen aantonen dat zij gedurende hun verblijf over voldoende middelen kunnen beschikken om de kosten van levensonderhoud, de studiekosten en de kosten van de terugreis te dekken. De lidstaten maken het voor deze bepaling vereiste maandelijkse minimumbedrag bekend, hetgeen onverlet laat dat elk geval afzonderlijk wordt beoordeeld;
- c) indien de lidstaat dat vereist, bewijzen over voldoende kennis van de taal van het studieprogramma dat zij volgen, te beschikken;
- d) indien de lidstaat dat vereist, een bewijs van betaling van het door de instelling gevraagde inschrijfgeld kunnen overleggen.”

- 9 Artikel 12 van richtlijn 2004/114 luidt:

„1. Er wordt aan de student een verblijfstitel afgegeven voor ten minste een jaar met de mogelijkheid van verlenging zolang de houder ervan blijft voldoen aan de in de artikelen 6 en 7 gestelde voorwaarden. Indien de studie korter duurt dan een jaar, wordt de verblijfstitel afgegeven voor de studieperiode.

2. Onverminderd artikel 16 kan de verblijfstitel worden ingetrokken of niet worden verlengd indien de houder:

- a) zich niet houdt aan de beperkingen die krachtens artikel 17 van deze richtlijn worden gesteld aan de toegang tot economische activiteiten;
- b) volgens de nationale wetgeving of de bestuurlijke gebruiken onvoldoende voortgang boekt bij zijn studie.”

- 10 In artikel 18 van deze richtlijn, met het opschrift „Procedurele waarborgen en doorzichtigheid”, bepalen de leden 2 en 4:

„2. Indien de gegevens tot staving van de aanvraag ontoereikend zijn, kan de behandeling van de aanvraag worden opgeschort en delen de bevoegde autoriteiten de aanvrager mede welke aanvullende informatie nog moet worden verstrekt.

[...]

4. Indien een aanvraag wordt verworpen of een overeenkomstig deze richtlijn afgegeven verblijfstitel wordt ingetrokken, heeft de betrokkene het recht tegen de autoriteiten van de lidstaat in kwestie beroep in te stellen.”

Verordening (EU) nr. 267/2012

- 11 Artikel 23, lid 2, onder d), van verordening (EU) nr. 267/2012 van de Raad van 23 maart 2012 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran en tot intrekking van verordening (EU) nr. 961/2010 (PB 2012, L 88, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 1263/2012 van de Raad van 21 december 2012 (PB 2012, L 356, blz. 34) (hierna: „verordening nr. 267/2012”), voorziet in de bevrozing van de tegoeden en economische middelen van de personen, entiteiten en lichamen die in bijlage IX bij deze verordening zijn vermeld, van wie is vastgesteld dat zij „andere personen, entiteiten of lichamen zijn die steun,

zoals materiële, logistieke of financiële steun, verlenen aan de regering van Iran, of entiteiten die eigendom zijn of onder [hun] zeggenschap staan [...] of personen of entiteiten die er banden mee onderhouden”.

- 12 Deze bijlage is meermaals gewijzigd, met name wegens de vaststelling van extra beperkende maatregelen. In de versie zoals gewijzigd bij uitvoeringsverordening (EU) nr. 1202/2014 van de Raad van 7 november 2014 (PB 2014, L 325, blz. 3), vermeldt deze onder titel I, B, betreffende personen en entiteiten die betrokken zijn bij nucleaire activiteiten of activiteiten met betrekking tot ballistische raketten en betreffende personen en entiteiten die de regering van Iran steunen, de Sharif University of Technology (technische universiteit Sharif) (Iran) (hierna: „SUT”).

- 13 De redenen die de plaatsing van de SUT op de betrokken lijst rechtvaardigen, luiden als volgt:

„[SUT] heeft samenwerkingsovereenkomsten met door de VN en/of de EU aangewezen Iraanse overheidsorganisaties die rechtstreeks of zijdelings op militair gebied actief zijn, vooral bij de productie en aanschaf van ballistische raketten. Het betreft onder meer een overeenkomst met de door de EU aangewezen Aerospace Industries Organisation, onder meer voor de productie van satellieten; samenwerking met het Iraanse ministerie van Defensie en de Iraanse revolutionaire wachten (IRGC) bij wedstrijden voor smartboats; een bredere overeenkomst met de IRGC Air Force voor ontwikkeling en uitbreiding van de betrekkingen van de SUT, voor organisatorische en strategische samenwerking;

De SUT is partij bij een overeenkomst met zes universiteiten, op grond waarvan de regering van Iran wordt gesteund door middel van defensie-gerelateerd onderzoek; zij organiseert voortgezette opleiding in de constructie van onbemande luchtvaartuigen (UAV), die onder meer door het ministerie van Wetenschap zijn ontworpen. Uit dit alles blijkt de vergaande verwevenheid met en dus steun aan de Iraanse regering op militaire en aanverwante gebieden.”

Duits recht

- 14 In het Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (wet betreffende het verblijf, de beroepswerkzaamheid en de integratie van vreemdelingen op het grondgebied van de Bondsrepubliek), in de versie van 25 februari 2008 (BGBl. I, blz. 162) (hierna: „AufenthG”) bepaalt § 4 („Vereiste van een verblijfstitel”), lid 1:

„Vreemdelingen moeten voor binnenkomst en verblijf op het Duitse grondgebied over een verblijfsvergunning beschikken [...]. De verblijfsvergunning wordt toegekend in de vorm van:

- (1) een visum als bedoeld in § 6, lid 1, punt 1, en lid 3,

[...]”

- 15 § 6 AufenthG, met het opschrift „Visum”, bepaalt in lid 3:

„Voor een verblijf van lange duur is een visum voor het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland (nationaal visum) vereist, dat vóór de binnenkomst wordt afgegeven. Een visum wordt afgegeven overeenkomstig de voorschriften die gelden voor de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, de Europese blauwe kaart, de verblijfskaart voor onbepaalde tijd en de vergunning tot duurzaam verblijf-EU. [...]”

- 16 § 16 AufenthaltG, met het opschrift „Studie, taal cursus, schoolbezoek”, bepaalt in lid 1:

„Aan een vreemdeling kan een verblijfsvergunning worden verleend met het oog op studie aan een openbare of door de overheid erkende universiteit of een vergelijkbare onderwijsinstelling. [...] Voor studiedoeleinden mag alleen een verblijfsvergunning worden verleend wanneer de vreemdeling door de betrokken onderwijsinstelling is toegelaten; een voorwaardelijke toelating is voldoende. Kennis van de onderwijstaal hoeft niet te worden aangetoond wanneer bij het besluit over de toelating reeds rekening is gehouden met de taalkennis van de vreemdeling of wanneer de bedoelde taalkennis dient te worden verworven door middel van maatregelen ter

voorbereiding op de studie. De geldigheidsduur van de verblijfsvergunning met het oog op studie bedraagt bij de initiële afgifte en de verlenging ervan ten minste een jaar en dient voor studie en maatregelen ter voorbereiding op de studie niet langer te zijn dan twee jaar; de geldigheidsduur kan worden verlengd indien het doel van het verblijf nog niet is bereikt, maar binnen een redelijke termijn kan worden bereikt.”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 17 Fahimian, geboren in 1985, is Iranees staatsburger. Blijkens de verwijzingsbeslissing heeft zij een masterdiploma op het gebied van informatietechnologie behaald aan de SUT. Deze universiteit is gespecialiseerd in onderwijs op het gebied van technologie, ingenieurswetenschappen en natuurkunde.
- 18 Op 21 november 2012 heeft Fahimian bij de ambassade van de Bondsrepubliek Duitsland in Teheran een visum aangevraagd met het oog op promotieonderzoek aan de Technische Universität Darmstadt (technische universiteit van Darmstadt, Duitsland), bij het Center for Advanced Security Research Darmstadt (CASED) (centrum voor geavanceerd onderzoek op het gebied van beveiliging te Darmstadt), in het kader van het project „Trusted embedded and mobile systems”.
- 19 Fahimian heeft bij haar aanvraag een bewijs van toelating tot de universiteit en een brief van 14 november 2012 van de algemeen directeur van het Center for Advanced Security Research Darmstadt gevoegd. Ten aanzien van het onderzoeksproject van Fahimian wordt in deze brief uiteengezet dat het betrekking heeft op vraagstukken variërend van „de beveiliging van mobiele systemen, in het bijzonder inbraakdetectiesystemen voor smartphones, tot beveiligingsprotocollen”. De algemeen directeur zet tevens uiteen dat de taak van Fahimian in dit project erin bestaat „nieuwe efficiënte en doeltreffende beschermingsmechanismen voor smartphones te ontwikkelen binnen de bekende beperkingen als beperkt vermogen, beperkte reken capaciteit en beperkte bandbreedte”.
- 20 Voor de financiering van het promotieonderzoek heeft Fahimian een onderzoeksbeurs van dat onderzoekscentrum aangeboden gekregen.
- 21 Nadat haar visumaanvraag op 27 mei 2013 was afgewezen, heeft Fahimian bezwaar gemaakt bij de ambassade, dat bij besluit van 22 oktober 2013 eveneens is afgewezen.
- 22 Op 22 november 2013 heeft zij tegen dat weigeringsbesluit beroep ingesteld bij de verwijzende rechter, dat ertoe strekte dat het gevraagde visum zou worden verleend. Deze rechter merkt op dat tussen partijen in geschil is of redenen van openbare veiligheid in de zin van artikel 6, lid 1, onder d), van richtlijn 2004/114 eraan in de weg staan dat Fahimian wordt toegelaten tot het Duitse grondgebied.
- 23 Blijkens de verwijzingsbeslissing betoogt verweerster in het hoofdgeding dat de situatie in Iran de vrees rechtvaardigt dat de kennis die Fahimian zou verwerven in het kader van haar verblijf voor studiedoeleinden, vervolgens in haar land van herkomst zou worden misbruikt. Volgens deze partij ontwikkelt de Iraanse regering sinds lange tijd een omvangrijk cyberprogramma waarmee deze regering toegang tracht te krijgen tot vertrouwelijke informatie in westerse landen. Die partij zet uiteen dat hackers hoofdzakelijk gevoelige gegevens in de sectoren lucht- en ruimtevaart alsmede bewapeningsindustrie zoeken. Volgens verklaringen van beveiligingsdeskundigen worden de cyberaanvallen met name uitgevoerd om bouwplannen en onderzoeksresultaten voor het Iraanse atoomprogramma te verkrijgen, dat onder verdenking staat militaire doelen na te streven.
- 24 In deze context wordt in de internationale gemeenschap het belang aanvaard van de betrokkenheid van de SUT bij het onderzoek voor militaire doeleinden in Iran. Verweerster in het hoofdgeding merkt in dit verband op dat de aard van deze betrokkenheid de Uniewetgever ertoe heeft gebracht deze universiteit bij uitvoeringsverordening (EU) nr. 1264/2012 van de Raad van 21 december 2012 houdende uitvoering van verordening nr. 267/2012 (PB 2012, L 356, blz. 55), voor het eerst op de in bijlage IX bij verordening nr. 267/2012 opgenomen lijst van entiteiten ten aanzien waarvan beperkende maatregelen zijn genomen, te plaatsen.

Deze plaatsing op de lijst is door het Gerecht van de Europese Unie bij arrest van 3 juli 2014, Sharif University of Technology/Raad (T-181/13, niet gepubliceerd, EU:T:2014:607), nietig verklaard. De Uniewetgever heeft die universiteit bij uitvoeringsverordening nr. 1202/2014 opnieuw op die lijst geplaatst. Verweerster in het hoofdgeding stelt dat deze hernieuwde plaatsing is ingegeven door de gebleken nauwe band van deze universiteit met het Iraanse regime op militair gebied of aanverwante gebieden.

25 Voorts kan volgens verweerster in het hoofdgeding niet worden uitgesloten dat Fahimian ook na het behalen van haar einddiploma aan de SUT nog banden houdt met personen binnen deze universiteit.

26 Bovendien vreest verweerster in het hoofdgeding dat de kennis die Fahimian tijdens haar studie in Duitsland zou verwerven, tevens zou kunnen worden gebruikt voor interne onderdrukking in Iran of meer in het algemeen, in het kader van schending van de mensenrechten. De technologieën waarop het onderzoeksproject van Fahimian betrekking heeft, kunnen immers door de Iraanse autoriteiten worden gebruikt voor het controleren van de bevolking.

27 De verwijzende rechter heeft er evenwel twijfels over of artikel 6, lid 1, onder d), van richtlijn 2004/114 in het onderhavige geval op goede gronden kan worden ingeroepen. Door verweerster in het hoofdgeding is immers geen enkele concrete omstandigheid in verband met de handelwijze van de belanghebbende of haar contacten met bepaalde personen aangevoerd, en zij heeft bovendien niet het verband duidelijk gemaakt tussen de vaardigheden die belanghebbende tijdens haar promotieonderzoek zou verwerven, en het latere misbruik daarvan.

28 Daarop heeft het Verwaltungsgericht Berlin (bestuursrechter Berlijn, Duitsland) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) a) Moet artikel 6, lid 1, onder d), van [richtlijn 2004/114] in die zin worden uitgelegd dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten bij de controle of een derdelander die verzoekt te worden toegelaten voor de in de artikelen 7 tot en met 11 van die richtlijn genoemde doeleinden, wordt beschouwd als een bedreiging voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid, over een beoordelingsmarge beschikken, op grond waarvan het standpunt van de autoriteiten enkel marginaal kan worden getoetst door de rechter?

b) Indien vraag 1a bevestigend wordt beantwoord:

Welke juridische grenzen gelden voor de bevoegde autoriteiten van de lidstaten wanneer zij het standpunt innemen dat een derdelander die verzoekt te worden toegelaten voor de in de artikelen 7 tot en met 11 van richtlijn [2004/114] genoemde doeleinden, moet worden beschouwd als een bedreiging voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid, in het bijzonder wat de aan dat standpunt ten grondslag liggende feiten en de beoordeling ervan betreft?

2) Ongeacht het antwoord op de vragen 1a en 1b:

Moet artikel 6, lid 1, onder d), van richtlijn [2004/114] in die zin worden uitgelegd dat de lidstaten op grond daarvan bevoegd zijn om in een situatie als de onderhavige – waarin een derdelander (uit de Islamitische Republiek Iran), die haar universitaire diploma in Iran heeft behaald aan de in technologie, ingenieurswetenschappen en natuurkunde gespecialiseerde [SUT] (Teheran) en die verzoekt om toegang met het oog op promotieonderzoek op het gebied van IT-beveiliging in het kader van het project „Trusted embedded and mobile systems”, met name de ontwikkeling van doeltreffende beschermingsmechanismen voor smartphones, – de toelating tot hun grondgebied te weigeren met het argument dat niet kan worden uitgesloten dat de in samenhang met het onderzoeksproject verworven vaardigheden in Iran zullen worden misbruikt, bijvoorbeeld om vertrouwelijke informatie in de westerse landen te verkrijgen, dan wel ter interne onderdrukking of algemeen in het kader van schending van mensenrechten?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

- 29 Met zijn vragen, die samen dienen te worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 6, lid 1, onder d), van richtlijn 2004/114 in die zin moet worden uitgelegd dat de bevoegde nationale autoriteiten, wanneer bij hen door een derdelander een visum voor studiedoeleinden wordt aangevraagd, bij de beoordeling of deze derdelander een bedreiging voor de openbare veiligheid vormt in de zin van deze bepaling over een ruime beoordelingsmarge beschikken, ten aanzien waarvan slechts marginaal wordt getoetst door de rechter, en of deze autoriteiten in omstandigheden als aan de orde in het hoofdgeding mogen weigeren het gevraagde visum te verlenen.
- 30 Volgens vaste rechtspraak moet bij de uitlegging van een bepaling van Unierecht niet alleen rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context en de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt (zie met name arrest van 10 september 2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 31 Wat in de eerste plaats de algemene opzet van richtlijn 2004/114 betreft, bepaalt artikel 5 daarvan dat toelating, uit hoofde van deze richtlijn, van een derdelander tot het grondgebied van een lidstaat alleen mogelijk is als na controle van diens dossier blijkt dat hij voldoet aan de algemene voorwaarden van artikel 6 van deze richtlijn alsmede, indien een derdelander verzoekt te worden toegelaten voor studiedoeleinden, aan de specifieke voorwaarden van artikel 7 van die richtlijn (zie in die zin arrest van 10 september 2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, punt 23).
- 32 In het bijzonder gaan de lidstaten na of er overeenkomstig artikel 6, lid 1, onder d), van richtlijn 2004/114, gelezen in het licht van overweging 14 van deze richtlijn, sprake is van redenen in verband met het bestaan van een bedreiging voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid die de weigering om een dergelijke derdelander toe te laten kunnen rechtvaardigen (arrest van 10 september 2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, punt 24).
- 33 Ingevolge artikel 12 van richtlijn 2004/114 moet aan studenten uit derde landen een verblijfstitel worden afgegeven wanneer zij voldoen aan de algemene en de specifieke voorwaarden die uitputtend zijn genoemd in de artikelen 6 en 7 van deze richtlijn (zie in die zin arrest van 10 september 2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, punt 27).
- 34 Wat in de tweede plaats de doelstellingen van richtlijn 2004/114 betreft, blijkt uit artikel 1, onder a), gelezen in samenhang met overweging 24, dat deze richtlijn beoogt de voorwaarden te bepalen waarop derdelanders met het oog op studie voor een periode van meer dan drie maanden kunnen worden toegelaten tot het grondgebied van de lidstaten (zie met name arrest van 10 september 2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, punt 28).
- 35 In dit verband heeft het Hof reeds vastgesteld dat richtlijn 2004/114, volgens de overwegingen 6 en 7 ervan, de mobiliteit van derdelanders die voor studiedoeleinden naar de Unie willen komen, beoogt te bevorderen en dat die mobiliteit past in het streven om van Europa een wereldcentrum voor onderwijs en beroepsopleiding van topkwaliteit te maken (arrest van 21 juni 2012, Sommer, C-15/11, EU:C:2012:371, punt 39).
- 36 Een lidstaat kan met betrekking tot de toelating van derdelanders voor studiedoeleinden dus geen extra voorwaarden invoeren boven op de voorwaarden van de artikelen 6 en 7 van richtlijn 2004/114, omdat hij anders zou ingaan tegen de daarmee nagestreefde doelstellingen (zie met name arrest van 10 september 2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, punt 30).
- 37 Daarentegen beschikken de bevoegde nationale autoriteiten overeenkomstig richtlijn 2004/114 over een beoordelingsmarge met betrekking tot de vraag of de algemene en specifieke voorwaarden van de artikelen 6 en 7 van deze richtlijn zijn vervuld en in het bijzonder of redenen in verband met een bedreiging voor de openbare veiligheid zich ertegen verzetten dat de betrokken derdelander wordt toegelaten (zie in die zin arrest van 10 september 2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, punt 33).

- 38 In dit verband moet worden opgemerkt dat richtlijn 2004/114 het begrip „openbare veiligheid” in de zin van artikel 6, lid 1, onder d), ervan, waarop de in het hoofdgeding aan de orde zijnde weigering om het visum te verstrekken is gebaseerd, niet definieert.
- 39 Het Hof heeft evenwel reeds gepreciseerd dat het begrip „openbare veiligheid” zowel de interne als de externe veiligheid van een lidstaat dekt. Bijgevolg kan door de aantasting van het functioneren van instellingen en essentiële openbare diensten, door risico’s voor het overleven van de bevolking, door het risico van een ernstige verstoring van de externe betrekkingen of van de vreedzame co-existentie van de volkeren alsook door de aantasting van militaire belangen, de openbare veiligheid in gevaar worden gebracht (zie met name arresten van 23 november 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, punten 43 en 44, en 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punt 66).
- 40 Wat de voorwaarde betreft inzake het bestaan van een bedreiging voor de openbare veiligheid, moet worden opgemerkt dat, anders dan, met name, artikel 27, 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 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 2004, L 158, blz. 7, met rectificaties in PB 2004, L 229, blz. 35, en PB 2007, L 204, blz. 28), dat vereist dat een uit hoofde van de openbare veiligheid genomen maatregel uitsluitend wordt gebaseerd op het gedrag van betrokkene en dat dit gedrag een „actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging” voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt (zie met name arresten van 22 mei 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, punt 30; 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punt 84, en 13 september 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, punt 40), blijkens artikel 6, lid 1, onder d), van richtlijn 2004/114, gelezen in het licht van overweging 14 van deze richtlijn, de toelating van een derdelander kan worden geweigerd indien de nationale autoriteiten die bevoegd zijn voor de behandeling van een door deze derdelander ingediende visumaanvraag, op basis van de feiten tot het oordeel zijn gekomen dat de betrokken derdelander een – al was het maar „potentiële” – bedreiging vormt voor een beoordeling van de openbare veiligheid. In deze beoordeling kan aldus rekening worden gehouden niet alleen met de gedragingen van de aanvrager maar tevens met andere elementen die verband houden met, onder meer, zijn loopbaan.
- 41 In dit verband kan de beoordeling van de individuele situatie van de visumaanvrager complexe evaluaties impliceren, gebaseerd op met name de persoon van de aanvrager, zijn integratie in het land waarin hij woont, zijn politieke, sociale en economische situatie, alsmede de eventuele bedreiging die de toelating, voor studiedoeleinden, van die aanvrager tot het grondgebied van de betrokken lidstaat zou vormen voor de openbare veiligheid, gelet op het risico dat de kennis die deze aanvrager zal verwerven tijdens zijn studie later in het land van herkomst zou kunnen worden gebruikt voor doelen die de voormelde openbare veiligheid schaden. Dergelijke complexe evaluaties impliceren dat prognoses worden gemaakt over het voorzienbare gedrag van de visumaanvrager en moeten met name berusten op een uitgebreide kennis van het land waarin die aanvrager woont en op een analyse van verscheidene documenten en van de verklaringen van die aanvrager (zie in die zin arrest van 19 december 2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, punten 56 en 57).
- 42 In deze omstandigheden beschikken de bevoegde nationale autoriteiten bij de beoordeling van de relevante feiten over een ruime beoordelingsmarge om te bepalen of de in artikel 6, lid 1, onder d), van richtlijn 2004/114 genoemde redenen die verband houden met het bestaan van een bedreiging met name voor de openbare veiligheid, zich ertegen verzetten dat de derdelander wordt toegelaten (zie naar analogie arrest van 19 december 2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, punt 60).
- 43 Het staat aan die nationale autoriteiten om ter bepaling of de visumaanvrager een – al was het maar potentiële – bedreiging vormt voor de openbare veiligheid, een algemene beoordeling te maken van alle elementen die de situatie van deze persoon kenmerken.
- 44 Zoals het Hof heeft geoordeeld staat in het kader van het onderzoek van de toelatingsvoorwaarden, overeenkomstig overweging 15 van richtlijn 2004/114, niets eraan in de weg dat de bevoegde nationale autoriteiten alle bewijzen verlangen die nodig zijn om aan

te tonen dat de toelatingsaanvraag coherent is (arrest van 10 september 2014, Ben Alaya, C-491/13, EU:C:2014:2187, punt 34). Indien de gegevens tot staving van de visumaanvraag ontoereikend zijn om te beoordelen of er een eventuele bedreiging voor de openbare veiligheid bestaat, kunnen die autoriteiten blijkens artikel 18, lid 2, van deze richtlijn van de aanvrager verlangen dat hij nog aanvullende informatie verstrekt.

- 45 Wat de rechterlijke toetsing betreft van de beoordelingsmarge waarover de bevoegde nationale autoriteiten in het kader van artikel 6, lid 1, onder d), van richtlijn 2004/114 beschikken, moet de nationale rechter, rekening houdend met de verdeling van de bewijslast zoals deze voortvloeit uit het vorige punt, met name nagaan of het bestreden besluit op een voldoende solide feitelijke grondslag is gebaseerd.
- 46 Daar de bevoegde nationale autoriteiten over een ruime beoordelingsmarge beschikken ten aanzien van de feiten is voorts de toetsing, wat deze beoordeling van de feiten betreft, beperkt tot de vraag of er geen sprake is van kennelijke onjuistheden. Bovendien moet deze toetsing met name betrekking hebben op de inachtneming van bepaalde procedurele waarborgen, hetgeen van fundamenteel belang is. Tot die waarborgen behoren de verplichting voor deze autoriteiten om alle relevante gegevens van de betrokken situatie zorgvuldig en onpartijdig te onderzoeken (zie in die zin arresten van 9 maart 2010, ERG e.a., C-379/08 en C-380/08, EU:C:2010:127, punten 60 en 61, en 16 juni 2015, Gauweiler e.a., C-62/14, EU:C:2015:400, punt 69) en tevens de verplichting om hun besluit genoegzaam te motiveren teneinde de nationale rechter in staat te stellen om in het kader van het beroep als bedoeld in artikel 18, lid 4, van richtlijn 2004/114 te toetsen of voldaan was aan alle feitelijke en juridische vereisten waarvan het gebruik van de beoordelingsvrijheid afhangt (zie naar analogie arresten van 21 november 1991, Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, punt 14, en 10 juli 2008, Bertelsmann en Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, punt 69). In dit laatste verband moet worden opgemerkt dat volgens overweging 14 van richtlijn 2004/114 de weigering om een derdelander toe te laten voor studiedoeleinden moet berusten op „geldige redenen“.
- 47 Wat in casu het beroep van Fahimian betreft, dat betrekking heeft op het besluit van de Duitse autoriteiten tot weigering om het door haar aangevraagde visum voor studiedoeleinden te verstrekken, moet de verwijzende rechter rekening houden met alle elementen die de situatie van deze persoon kenmerken.
- 48 Onder deze elementen zijn in het licht van artikel 6, lid 1, onder d), van richtlijn 2004/114 van bijzonder belang het feit dat Fahimian een diploma heeft behaald aan de SUT, die opgenomen was en blijft op de lijst van entiteiten ten aanzien waarvan beperkende maatregelen zijn genomen, die staat in bijlage IX bij verordening nr. 267/2012, en het feit dat het onderzoek dat deze persoon voornemens is in Duitsland te verrichten in het kader van haar promotie, betrekking heeft op het gevoelige gebied van de beveiliging van informatietechnologieën.
- 49 Hetzelfde geldt voor de aanvullende elementen waarover de bevoegde nationale autoriteiten beschikken en die de vrees rechtvaardigen dat de kennis die Fahimian in Duitsland zal verwerven, later zou kunnen worden misbruikt voor doelen, zoals die welke door de verwijzende rechter in zijn tweede vraag zijn genoemd, die in strijd zijn met de bescherming van de openbare veiligheid.
- 50 Gelet op een en ander dient op de prejudiciële vragen te worden antwoord dat artikel 6, lid 1, onder d), van richtlijn 2004/114 in die zin moet worden uitgelegd dat de bevoegde nationale autoriteiten, wanneer bij hen door een derdelander een visum voor studiedoeleinden wordt aangevraagd, over een ruime beoordelingsmarge beschikken om in het licht van alle relevante gegevens die de situatie van deze derdelander kenmerken, na te gaan of deze derdelander een – al was het maar potentiële – bedreiging voor de openbare veiligheid vormt. Deze bepaling moet tevens in die zin worden uitgelegd dat zij zich er niet tegen verzet dat de bevoegde nationale autoriteiten weigeren een derdelander die een diploma bezit van een universiteit ten aanzien waarvan beperkende Uniemaatregelen zijn genomen wegens de vergaande verwevenheid ervan met de regering van Iran op militair gebied en aanverwante gebieden, en die voornemens is in deze lidstaat onderzoek te verrichten op een voor de openbare veiligheid gevoelig gebied, tot het grondgebied van de betrokken lidstaat toe te laten voor die studiedoeleinden, indien de elementen waarover deze autoriteiten beschikken, de

vrees rechtvaardigen dat de kennis die deze persoon tijdens zijn onderzoek zal verwerven, later zou kunnen worden aangewend voor doelen die indruisen tegen de openbare veiligheid. Het staat aan de nationale rechter waarbij beroep is ingesteld tegen het besluit van de bevoegde nationale autoriteiten tot weigering om het aangevraagde visum te verlenen, om na te gaan of dat besluit op een toereikende motivering en op een voldoende solide feitelijke grondslag berust.

Kosten

- 51 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie 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:

Artikel 6, lid 1, onder d), van richtlijn 2004/114/EG van de Raad van 13 december 2004 betreffende de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk, moet in die zin worden uitgelegd dat de bevoegde nationale autoriteiten, wanneer bij hen door een derdelander een visum voor studiedoeleinden wordt aangevraagd, over een ruime beoordelingsmarge beschikken om in het licht van alle relevante gegevens die de situatie van deze derdelander kenmerken, na te gaan of deze derdelander een – al was het maar potentiële – bedreiging voor de openbare veiligheid vormt. Deze bepaling moet tevens in die zin worden uitgelegd dat zij zich er niet tegen verzet dat de bevoegde nationale autoriteiten weigeren een derdelander die een diploma bezit van een universiteit ten aanzien waarvan beperkende Uniemaatregelen zijn genomen wegens de vergaande verwevenheid ervan met de regering van Iran op militair gebied en aanverwante gebieden, en die voornemens is in deze lidstaat onderzoek te verrichten op een voor de openbare veiligheid gevoelig gebied, tot het grondgebied van de betrokken lidstaat toe te laten voor die studiedoeleinden, indien de elementen waarover deze autoriteiten beschikken, de vrees rechtvaardigen dat de kennis die deze persoon tijdens zijn onderzoek zou verwerven, later zou kunnen worden aangewend voor doelen die indruisen tegen de openbare veiligheid. Het staat aan de nationale rechter waarbij beroep is ingesteld tegen het besluit van de bevoegde nationale autoriteiten tot weigering om het aangevraagde visum te verlenen, om na te gaan of dat besluit op een toereikende motivering en op een voldoende solide feitelijke grondslag berust.

ondertekeningen

* Procestaal: Duits.