

ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

3 juni 2021 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Immigratiebeleid – Terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen – Richtlijn 2008/115/EG – Artikel 2, lid 1 – Werkingssfeer – Onderdaan van een derde land – Strafrechtelijke veroordeling in de lidstaat – Artikel 3, punt 6 – Inreisverbod – Redenen van ‚openbare orde‘ en ‚openbare veiligheid‘ – Intrekking van het terugkeerbesluit – Wettigheid van het inreisverbod”

In zaak C-546/19,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland) bij beslissing van 9 mei 2019, ingekomen bij het Hof op 16 juli 2019, in de procedure

BZ

tegen

Westerwaldkreis,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: M. Vilaras (rapporteur), kamerpresident, N. Piçarra, D. Šváby, S. Rodin en K. Jürimäe, rechters,

advocaat-generaal: P. Pikamäe,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- de Duitse regering, vertegenwoordigd door J. Möller en R. Kanitz als gemachtigden,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. Bulterman en J.M. Hoogveld als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Ladenburger en C. Cattabriga als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 10 februari 2021,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB 2008, L 348, blz. 98).

- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen BZ en Westerwaldkreis (district Westerwald, Duitsland) over de wettigheid van een aan BZ opgelegd inreis- en verblijfsverbod.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2008/115

- 3 Artikel 1 van richtlijn 2008/115, met als opschrift „Toepassingsgebied”, bepaalt:

„In deze richtlijn worden de gemeenschappelijke normen en procedures vastgesteld die door de lidstaten moeten worden toegepast bij de terugkeer van illegaal op hun grondgebied verblijvende onderdanen van derde landen, overeenkomstig de grondrechten die de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht en het internationaal recht vormen, met inbegrip van de verplichting om vluchtelingen te beschermen en de mensenrechten te eerbiedigen.”

- 4 Artikel 2 (met als opschrift „Werkings sfeer”), leden 1 en 2, van deze richtlijn luidt als volgt:

„1. Deze richtlijn is van toepassing op illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijvende onderdanen van derde landen.

2. De lidstaten kunnen besluiten deze richtlijn niet toe te passen op onderdanen van derde landen:

[...]

b) die verplicht zijn tot terugkeer als strafrechtelijke sanctie of als gevolg van een strafrechtelijke sanctie overeenkomstig de nationale wetgeving, of jegens wie een uitleveringsprocedure loopt.”

- 5 Artikel 3 van genoemde richtlijn, met het opschrift „Definities”, bepaalt het volgende:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

1) ‚onderdaan van een derde land’: eenieder die geen burger van de Unie is in de zin van artikel [21, lid 1, VWEU] en die geen persoon is, die onder het Gemeenschapsrecht inzake vrij verkeer valt, als bepaald in artikel 2, punt 5, van [verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscod e) (PB 2006, L 105, blz. 1)];

2) ‚illegaal verblijf’: de aanwezigheid op het grondgebied van een lidstaat, van een onderdaan van een derde land die niet of niet langer voldoet aan de voorwaarden voor toegang die zijn vastgesteld in artikel 5 van de Schengengrenscod e, of aan andere voorwaarden voor toegang tot, verblijf of vestiging in die lidstaat;

3) ‚terugkeer’: het proces waarbij een onderdaan van een derde land, vrijwillig gevolg gevend aan een terugkeerverplichting of gedwongen, terugkeert naar:

– zijn land van herkomst, of

– een land van doorreis overeenkomstig communautaire of bilaterale overnameovereenkomsten of andere regelingen, of

– een ander derde land waarnaar de betrokken onderdaan van een derde land besluit vrijwillig terug te keren en waar deze wordt toegelaten;

4) ‚terugkeerbesluit’: de administratieve of rechterlijke beslissing of handeling waarbij wordt vastgesteld dat het verblijf van een onderdaan van een derde land illegaal is of dit illegaal wordt verklaard en een terugkeerverplichting wordt opgelegd of vastgesteld;

- 5) ‚verwijdering‘: de tenuitvoerlegging van de terugkeerverplichting, d.w.z. de fysieke verwijdering uit de lidstaat;
- 6) ‚inreisverbod‘: een administratieve of rechterlijke beslissing of handeling waarbij de betrokkene de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor een bepaalde termijn wordt verboden, samen met een terugkeerbesluit;

[...]”

6 Artikel 6 van richtlijn 2008/115, met als opschrift „Terugkeerbesluit”, is als volgt geformuleerd:

„1. Onverminderd de in de leden 2 tot en met 5 vermelde uitzonderingen, vaardigen de lidstaten een terugkeerbesluit uit tegen de onderdaan van een derde land die illegaal op hun grondgebied verblijft.

2. De onderdaan van een derde land die illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijft en in het bezit is van een door een andere lidstaat afgegeven geldige verblijfsvergunning of andere toestemming tot verblijf, wordt opgedragen zich onmiddellijk naar het grondgebied van die andere lidstaat te begeven. Indien dit bevel niet wordt nageleefd, of indien om redenen van openbare orde of nationale veiligheid het onmiddellijke vertrek van de betrokkene vereist is, is lid 1 van toepassing.

3. De lidstaten kunnen ervan afzien een terugkeerbesluit uit te vaardigen tegen een illegaal op hun grondgebied verblijvende onderdaan van een derde land die, op grond van een op de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn geldende bilaterale overeenkomst of regeling, door een andere lidstaat wordt teruggenomen. Door de lidstaat die de betrokken onderdaan van een derde land heeft teruggenomen, wordt in dit geval lid 1 toegepast.

4. De lidstaten kunnen te allen tijde in schrijnende gevallen, om humanitaire of om andere redenen beslissen een onderdaan van een derde land die illegaal op hun grondgebied verblijft een zelfstandige verblijfsvergunning of een andere vorm van toestemming tot verblijf te geven. In dat geval wordt geen terugkeerbesluit uitgevaardigd. Indien al een terugkeerbesluit is uitgevaardigd, wordt het ingetrokken of opgeschort voor de duur van de geldigheid van de verblijfsvergunning of andere vorm van toestemming tot legaal verblijf.

5. Indien ten aanzien van de illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijvende onderdaan van een derde land een procedure loopt voor de verlenging van de geldigheidsduur van zijn verblijfsvergunning of een andere vorm van toestemming tot verblijf, overweegt, onverminderd lid 6, die lidstaat ervan af te zien een terugkeerbesluit uit te vaardigen zolang de procedure loopt.

[...]”

7 Artikel 7 van richtlijn 2008/115, met als opschrift „Vrijwillig vertrek”, bepaalt in de leden 3 en 4:

„3. Voor de duur van de termijn voor vrijwillig vertrek kunnen bepaalde verplichtingen worden opgelegd om het risico op onderduiken te beperken, zoals de verplichting om zich regelmatig te melden bij de autoriteiten, een voldoende financiële zekerheid te stellen, documenten voor te leggen of op een bepaalde plaats te verblijven.

4. Indien er een risico op onderduiken bestaat, of een aanvraag voor een verblijfsvergunning als kennelijk ongegrond dan wel frauduleus afgewezen is, dan wel indien de betrokkene een gevaar vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid, kunnen de lidstaten afzien van het toekennen van een termijn voor vrijwillig vertrek, of een termijn toekennen die korter is dan zeven dagen.”

8 Artikel 9 van deze richtlijn, met als opschrift „Uitstel van verwijdering”, bepaalt in de leden 1 en 3:

„1. De lidstaten stellen de verwijdering uit:

a) ingeval deze in strijd zou zijn met het beginsel van non-refoulement, [...]

[...]

3. Indien de verwijdering overeenkomstig de leden 1 en 2 wordt uitgesteld, kunnen de betrokken onderdaan van een derde land de verplichtingen waarin artikel 7, lid 3, voorziet, worden opgelegd.”

9 Artikel 11 van genoemde richtlijn, met het opschrift „Inreisverbod”, luidt als volgt:

„1. Het terugkeerbesluit gaat gepaard met inreisverbod:

- a) indien er geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend, of
- b) indien niet aan de terugkeerverplichting is voldaan.

In de overige gevallen kan het terugkeerbesluit een inreisverbod omvatten.

2. De duur van het inreisverbod wordt volgens alle relevante omstandigheden van het individuele geval bepaald, en bedraagt in principe niet meer dan vijf jaar. De duur kan meer dan vijf jaar bedragen indien de onderdaan van een derde land een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid.”

Schengengrenscod

10 Artikel 5 van verordening nr. 562/2006, die met ingang van 11 april 2016 is ingetrokken en vervangen door verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscod) (PB 2016, L 77, blz. 1), legde de toegangsvoorwaarden vast voor onderdanen van derde landen voor een voorgenomen verblijf op het grondgebied van de lidstaten van ten hoogste 90 dagen binnen een periode van 180 dagen. Met ingang van 11 april 2016 zijn deze voorwaarden opgenomen in artikel 6 van verordening 2016/399.

Het terugkeerhandboek

11 Het terugkeerhandboek is opgenomen in de bijlage bij aanbeveling (EU) 2017/2338 van de Commissie van 16 november 2017 tot vaststelling van een gemeenschappelijk „terugkeerhandboek” voor gebruik door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten bij de uitvoering van terugkeerderelateerde taken (PB 2017, L 339, blz. 83) (hierna: „terugkeerhandboek”). Zoals blijkt uit punt 2 van deze aanbeveling, vormt dit handboek het belangrijkste instrument voor de autoriteiten van de lidstaten die bevoegd zijn voor de uitvoering van taken in verband met de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen.

12 Het terugkeerhandboek bevat een punt 11, met als opschrift „Inreisverboden”, waarvan de vijfde alinea luidt als volgt:

„De regels inzake terugkeerderelateerde inreisverboden krachtens [richtlijn 2008/115] zijn niet van toepassing op inreisverboden die om niet-migratiegerelateerde redenen zijn opgelegd, zoals inreisverboden voor onderdanen van derde landen die ernstige strafrechtelijke inbreuken hebben gepleegd of voor wie er duidelijke aanwijzingen zijn dat het voornemen bestaat een dergelijke strafrechtelijke inbreuk te plegen [(zie artikel 24, lid 2, van verordening (EG) nr. 1987/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II); PB 2006, L 381, blz. 4)], of inreisverboden die een beperkende maatregel vormen die is vastgesteld overeenkomstig hoofdstuk 2, titel V van het VEU, met inbegrip van maatregelen tot uitvoering van reisverboden die door de VN-veiligheidsraad zijn uitgevaardigd.”

Nationaal recht

13 § 11, met als opschrift „Inreis- en verblijfsverbod”, van het Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (wet op het verblijf, de beroepswerkzaamheden en de integratie van vreemdelingen op het grondgebied van de Bondsrepubliek

Duitsland) (BGBl. 2008 I, blz. 162), in de versie die van toepassing is op de feiten van het hoofdgeding (hierna: „AufenthG”), luidt als volgt:

„(1) Een vreemdeling die is uitgezet, teruggestuurd of verwijderd, mag het grondgebied van de Bondsrepubliek [Duitsland] niet opnieuw binnenkomen of daar verblijven en er wordt hem geen verblijfstitel verleend, ook al voldoet hij aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een verblijfstitel overeenkomstig deze wet (inreis- of verblijfsverbod).

(2) De duur van het inreis- en verblijfsverbod wordt ambtshalve vastgesteld. Deze duur vangt aan op het moment van vertrek van de vreemdeling. In geval van uitzetting wordt de duur van het verbod tegelijk met het nemen van het uitzettingsbesluit bepaald. In de overige gevallen wordt deze duur tegelijk bepaald met het uitvaardigen van het bevel tot verlaten van het grondgebied op straffe van verwijdering en uiterlijk bij de verwijdering of de teruggrijping. Om een bedreiging van de openbare veiligheid en de openbare orde te voorkomen, kan aan deze termijn een voorwaarde worden verbonden, met name inzake het bewijs dat er geen sprake is van strafrechtelijke sancties, drugsgebruik of drugshandel. Indien bij het verstrijken van de termijn niet aan deze voorwaarde is voldaan, geldt een langere termijn, die ambtshalve tegelijk met de in de vijfde volzin gestelde termijn wordt vastgesteld.

(3) De duur van het inreis- en verblijfsverbod wordt bij discretionair besluit vastgesteld. Deze duur mag slechts meer dan vijf jaar bedragen indien de vreemdeling wegens een strafveroordeling is uitgezet of indien hij een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde of de openbare veiligheid. De duur van het verbod mag niet langer zijn dan tien jaar.

[...]”

14 § 50 AufenthG, met als opschrift „Verplichting om het grondgebied te verlaten”, luidt:

„(1) De vreemdeling is verplicht het grondgebied te verlaten indien hij niet of niet meer beschikt over de vereiste verblijfstitel [...].

(2) De vreemdeling is verplicht het grondgebied van de Bondsrepubliek [Duitsland] onverwijld of, indien hem uitstel is verleend voor het verlaten van het grondgebied, vóór het aflopen van dit uitstel, het grondgebied te verlaten.

[...]”

15 § 51 AufenthG, met als opschrift „Einde van legaal verblijf; behoud van de beperkingen” bepaalt in lid 1, punt 5:

„(1) De verblijfstitel is niet langer geldig in de volgende gevallen: [...]

5. in geval van uitzetting van de vreemdeling, [...]”

16 § 53, lid 1, AufenthG, met als opschrift „Uitzetting”, bepaalt:

„Jegens een vreemdeling wiens verblijf een bedreiging vormt voor de openbare veiligheid en de openbare orde, voor de democratische en vrije constitutionele orde of voor elk ander zwaarwegend belang van de Bondsrepubliek Duitsland, wordt een uitzettingsmaatregel uitgevaardigd indien, met inachtneming van alle omstandigheden van het geval, uit de afweging van het belang van zijn vertrek en zijn belang op het grondgebied van de Bondsrepubliek te blijven, blijkt dat het openbare belang bij zijn vertrek zwaarder weegt.”

17 § 54, lid 1, punt 1, AufenthG luidt als volgt:

„(1) Het belang bij de uitzetting van de vreemdeling in de zin van § 53, lid 1, is met name zwaarwegend:

1. indien hij bij een rechterlijke beslissing met kracht van gewijsde is veroordeeld tot een vrijheidsstraf [...]”.

18 § 58 („Verwijdering”), leden 1 en 2, AufenthG luidt als volgt:

„(1) Jegens een vreemdeling wordt een verwijderingsmaatregel uitgevaardigd indien zijn verplichting tot het verlaten van het grondgebied uitvoerbaar is, er hem geen uitstel voor het verlaten van het grondgebied is verleend dan wel het verleende uitstel is verstreken, en de vrijwillige nakoming van zijn verplichting tot het verlaten van het grondgebied niet gewaarborgd is of toezicht op het vertrek van de betrokkene noodzakelijk blijkt om redenen van openbare veiligheid en openbare orde. [...]

(2) [...] In de overige gevallen wordt de verplichting tot het verlaten van het grondgebied slechts uitvoerbaar wanneer de weigering tot afgifte van een verblijfstitel of een andere administratieve beslissing uit hoofde waarvan de vreemdeling verplicht is het grondgebied te verlaten zelf uitvoerbaar wordt overeenkomstig § 50, lid 1.

[...]”

19 § 59 van de AufenthG, met als opschrift „Bevel om het grondgebied te verlaten op straffe van verwijdering”, bepaalt in de leden 1 en 2:

„(1) De verwijdering wordt voorafgegaan door een bevel om het grondgebied te verlaten op straffe van verwijdering dat een redelijke termijn voor vrijwillig vertrek tussen 7 en 30 dagen vaststelt. [...]

(2) Het bevel om het grondgebied te verlaten op straffe van verwijdering wijst de staat aan waarnaar de vreemdeling zal worden verwijderd en preciseert dat de vreemdeling ook kan worden verwijderd naar een andere staat tot het grondgebied waarvan hij toegang heeft of die hem moet toelaten.

[...]”

20 § 60a, met als opschrift „Tijdelijke opschorting van de verwijdering (Gedooftatus)”, leden 2 tot en met 4, AufenthG luidt als volgt:

„(2) De verwijdering van een vreemdeling wordt opgeschort zolang deze verwijdering om feitelijke of juridische redenen onmogelijk is en er geen verblijfsvergunning is afgegeven. [...]

(3) De opschorting van de verwijdering van een vreemdeling laat diens verplichting om het grondgebied te verlaten onverlet.

(4) Aan een vreemdeling die recht heeft op tijdelijke opschorting van de verwijdering, wordt een bewijs verstrekt.

[...]”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

21 BZ, van onbekende nationaliteit, is in Syrië geboren en verblijft sinds 1990 in Duitsland. Hoewel hij sinds dat jaar verplicht is om het grondgebied te verlaten, is hij in die lidstaat blijven wonen op grond van een doorlopend verlengde „tijdelijke opschorting van de verwijdering (Gedooftatus)” krachtens § 60a AufenthG.

22 Op 17 april 2013 is BZ veroordeeld tot een gevangenisstraf van drie jaar en vier maanden wegens strafbare feiten van steun aan terrorisme. In maart 2014 werd hij, voor het restant van zijn straf, voorwaardelijk in vrijheid gesteld.

23 Wegens deze strafrechtelijke veroordeling heeft het district Westerwald bij besluit van 24 februari 2014 de uitzetting van BZ op grond van § 53, lid 1, AufenthG bevolen. Dit besluit bevatte tevens een verbod om Duitsland in te reizen en aldaar te verblijven voor een duur van zes jaar, nadien verminderd tot vier jaar, te rekenen vanaf de datum van het daadwerkelijke vertrek van BZ van het Duitse grondgebied, en beperkt tot 21 juli 2023. Tegelijkertijd heeft het district Westerwald BZ bevolen het grondgebied te verlaten op straffe van verwijdering.

- 24 BZ heeft tegen deze besluiten bezwaar aangetekend. Tijdens de hoorzitting voor de bezwaarcommissie heeft het district Westerwald het bevel om het grondgebied op straffe van verwijdering te verlaten, ingetrokken. Voor het overige is het bezwaar afgewezen.
- 25 Daarop heeft BZ bij het Verwaltungsgericht Koblenz (bestuursrechter Koblenz, Duitsland) beroep ingesteld tegen de jegens hem genomen maatregelen. Nadat dit beroep was verworpen, heeft BZ tegen de afwijzende beslissing hoger beroep ingesteld bij het Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (hoogste bestuursrechter van de deelstaat Rijnland-Palts, Duitsland).
- 26 Vervolgens heeft het Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (federaal bureau voor migratie en vluchtelingen, Duitsland) bij besluit van 21 juli 2017 het asielerzoek van BZ afgewezen omdat het kennelijk ongegrond was. Deze autoriteit heeft tevens vastgesteld dat BZ niet naar Syrië kon worden teruggestuurd omdat voor dat land aan de voorwaarden voor een verwijderingsverbod was voldaan.
- 27 Bij arrest van 5 april 2018 heeft het Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz het hoger beroep van BZ tot nietigverklaring van de uitzettingsmaatregel en tot vaststelling van de duur van het inreis- en verblijfsverbod verworpen. BZ heeft daarop bij de verwijzende rechter beroep in *Revision* ingesteld tegen dat arrest.
- 28 De verwijzende rechter geeft aan het beroep in *Revision* van BZ te hebben verworpen voor zover dit beroep betrekking had op het jegens hem uitgevaardigde uitzettingsbesluit, dat dus definitief is geworden. Hij heeft de procedure in *Revision* alleen voortgezet voor zover deze betrekking had op de beslissing om de duur van het bij dit besluit opgelegde inreis- en verblijfsverbod terug te brengen tot vier jaar vanaf een eventueel vertrek van BZ uit Duitsland en tot uiterlijk 21 juli 2023.
- 29 Uit de toelichting van de verwijzende rechter blijkt dat naar Duits recht de vaststelling van een uitzettingsbesluit krachtens § 53 AufenthG tot gevolg heeft dat, ten eerste, de verblijfstitel van de betrokkene overeenkomstig § 51, lid 1, punt 5, AufenthG niet langer geldig is en, ten tweede, de betrokkene vóór het verstrijken van de geldigheidsduur van het uitzettingsbesluit krachtens § 11, lid 1, AufenthG de toegang en het verblijf wordt verboden en hem geen nieuwe verblijfstitel mag worden afgegeven.
- 30 De verwijzende rechter preciseert tevens dat naar Duits recht het uitzettingsbesluit geen „terugkeerbesluit” in de zin van artikel 3, punt 4, van richtlijn 2008/115 vormt. Dit is volgens de verwijzende rechter daarentegen wel het geval voor het in § 59, lid 1, eerste volzin, AufenthG bedoelde bevel om het grondgebied te verlaten op straffe van verwijdering.
- 31 De verwijzende rechter voegt hieraan toe dat een uitzettingsbesluit dat krachtens § 53 AufenthG is uitgevaardigd, niet noodzakelijkerwijs leidt tot verwijdering van de betrokken vreemdeling. Jegens personen wier verblijf een bedreiging voor de openbare veiligheid vormt kan immers een dergelijke maatregel worden vastgesteld, ook al kunnen zij niet van het Duitse grondgebied worden verwijderd wegens de situatie in hun land van bestemming. In dat geval vereist het nationale recht niet dat het inreis- en verblijfsverbod, dat krachtens artikel 11, lid 1, AufenthG is opgelegd, wordt ingetrokken.
- 32 De verwijzende rechter vraagt zich af of een inreis- en verblijfsverbod dat aan een onderdaan van een derde land is opgelegd om „niet-migratiegerelateerde” redenen, in het bijzonder als het gepaard gaat met een uitzettingsbesluit, binnen de werkingssfeer van richtlijn 2008/115 valt. Zijn twijfels vloeien met name voort uit de vermelding in punt 11, vijfde alinea, van het terugkeerhandboek dat de regels die inzake terugkeerderelateerde inreisverboden krachtens richtlijn 2008/115 „niet van toepassing [zijn] op inreisverboden die om niet-migratiegerelateerde redenen zijn opgelegd”.
- 33 De verwijzende rechter benadrukt bovendien dat de Bondsrepubliek Duitsland geen gebruik heeft gemaakt van de haar bij artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2008/115 geboden mogelijkheid om deze richtlijn niet toe te passen op onderdanen van derde landen die verplicht zijn tot terugkeer als strafrechtelijke sanctie of als gevolg van een strafrechtelijke sanctie overeenkomstig de nationale wetgeving.
- 34 In deze omstandigheden heeft het Bundesverwaltungsgericht de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) a) Valt een inreisverbod dat aan een onderdaan van een derde land wordt opgelegd wegens ‚niet-migratiegerelateerde’ redenen hoe dan ook binnen de werkingssfeer van [richtlijn 2008/115] wanneer de lidstaat geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid als bedoeld in artikel 2, lid 2, onder b), van deze richtlijn?
- b) Indien de eerste prejudiciële vraag, onder a), ontkennend wordt beantwoord: valt een dergelijk inreisverbod evenmin onder [richtlijn 2008/115] zelfs wanneer de onderdaan van een derde land reeds los van een tegen hem vastgesteld uitzettingsbesluit, waaraan het inreisverbod is gekoppeld, illegaal op het grondgebied verblijft en derhalve eigenlijk binnen de werkingssfeer van de richtlijn valt?
- c) Behoort tot de om ‚niet-migratiegerelateerde’ redenen opgelegde inreisverboden een inreisverbod dat wordt opgelegd in verband met een uitzetting die is bevolen om redenen van openbare veiligheid en orde (in casu: alleen om algemeen preventieve redenen ter bestrijding van terrorisme)?
- 2) Indien de eerste vraag door het Hof aldus wordt beantwoord dat het onderhavige inreisverbod binnen de werkingssfeer van [richtlijn 2008/115] valt:
- a) Leidt de intrekking van het terugkeerbesluit (in casu: een bevel tot verlaten van het grondgebied op straffe van verwijdering) ertoe dat een gelijktijdig daarmee opgelegd inreisverbod (in de zin van artikel 3, punt 6, van [richtlijn 2008/115]) onrechtmatig wordt?
- b) Treedt dat rechtsgevolg eveneens in wanneer het aan het terugkeerbesluit voorafgaande uitzettingsbesluit definitief is geworden?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Ontvankelijkheid

- 35 In haar bij het Hof ingediende opmerkingen heeft de Duitse regering betoogd dat de Bondsrepubliek Duitsland, anders dan de verwijzende rechter aangeeft, gebruik heeft gemaakt van de in artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2008/115 geboden mogelijkheid om deze richtlijn niet toe te passen op onderdanen van derde landen die verplicht zijn tot terugkeer als strafrechtelijke sanctie of als gevolg van een strafrechtelijke sanctie overeenkomstig de nationale wetgeving.
- 36 De Duitse regering heeft in het bijzonder verwezen naar de memorie van toelichting bij de wet waarbij richtlijn 2008/115 in Duits recht is omgezet. Daaruit blijkt dat de afwijking van de maximumduur van vijf jaar van het inreis- en verblijfsverbod van § 11, lid 3, tweede volzin, AufenthG met name was gebaseerd op artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2008/115.
- 37 Aangezien bij de vaststelling van de op het hoofdgeding toepasselijke bepalingen van nationaal recht gebruikt is gemaakt van de door artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2008/115 aan de lidstaten gelaten mogelijkheid, is volgens de Duitse regering de door de verwijzende rechter gevraagde uitlegging van deze richtlijn irrelevant voor het bij hem aanhangige geding. Bijgevolg dienen de prejudiciële vragen van de verwijzende rechter niet-ontvankelijk te worden verklaard.
- 38 In herinnering dient echter te worden gebracht dat er volgens vaste rechtspraak een vermoeden van relevantie rust op de vragen betreffende de uitlegging van het Unierecht die de nationale rechter heeft gesteld binnen het onder zijn eigen verantwoordelijkheid geschetste wettelijke en feitelijke kader, ten aanzien waarvan het niet aan het Hof is de juistheid te onderzoeken. Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een verzoek van een nationale rechter wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen 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 zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen (arrest van 22 december 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 39 In casu heeft de verwijzende rechter in antwoord op een verzoek om verduidelijking van het Hof bevestigd dat de Duitse wetgever volgens zijn uitlegging van het Duitse recht niet heeft besloten op grond van artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2008/115 om onderdanen van derde landen die verplicht zijn tot terugkeer als strafrechtelijke sanctie of als gevolg van een strafrechtelijke sanctie, volledig van de werkingssfeer van deze richtlijn uit te sluiten. Uit de door de Duitse regering aangehaalde memorie van toelichting blijkt dat in dat geval de Duitse wetgever slechts heeft willen afwijken van de specifieke bepaling van artikel 11, lid 2, van die richtlijn, die ziet op de maximumgeldigheidsduur van het inreis- en verblijfsverbod.
- 40 Gelet op deze door de verwijzende rechter verstrekte aanwijzingen kan niet worden geoordeeld dat de door deze rechter gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, zodat de vragen over de uitlegging van het Unierecht niet kennelijk irrelevant zijn.
- 41 Het verzoek om een prejudiciële beslissing is dus ontvankelijk.

Eerste vraag

- 42 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 2, lid 1, van richtlijn 2008/115 aldus moet worden uitgelegd dat deze richtlijn van toepassing is op een inreis- en verblijfsverbod dat door een lidstaat die geen gebruik heeft gemaakt van de in artikel 2, lid 2, onder b), van die richtlijn geboden mogelijkheid, is opgelegd aan een onderdaan van een derde land die zich op zijn grondgebied bevindt en tegen wie om redenen van openbare veiligheid en openbare orde op grond van een eerdere strafrechtelijke veroordeling een uitzettingsbesluit is uitgevaardigd.
- 43 In dit verband dient er in de eerste plaats aan te worden herinnerd dat volgens artikel 2, lid 1, van richtlijn 2008/115, deze richtlijn van toepassing is op illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijvende onderdanen van derde landen. Het begrip „illegaal verblijf” wordt in artikel 3, punt 2, van deze richtlijn omschreven als „de aanwezigheid op het grondgebied van een lidstaat, van een onderdaan van een derde land die niet of niet langer voldoet aan de voorwaarden voor toegang die zijn vastgesteld in artikel 5 van de Schengengrenscodex, of aan andere voorwaarden voor toegang tot, verblijf of vestiging in die lidstaat”.
- 44 Uit deze definitie volgt dat iedere onderdaan van een derde land die op het grondgebied van een lidstaat aanwezig is zonder te voldoen aan de voorwaarden voor toegang tot, dan wel verblijf of vestiging in die lidstaat, alleen al daardoor illegaal verblijft en dus binnen de werkingssfeer van richtlijn 2008/115 valt (zie in die zin arresten van 7 juni 2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, punt 48, en 19 juni 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, punt 39).
- 45 Hieruit volgt dat de werkingssfeer van deze richtlijn uitsluitend wordt bepaald door de situatie van illegaal verblijf waarin een onderdaan van een derde land zich bevindt, ongeacht de redenen die aan die situatie ten grondslag liggen of de maatregelen die tegen hem kunnen worden genomen.
- 46 In de tweede plaats wordt deze uitlegging bevestigd door artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2008/115. Volgens dat artikel kunnen de lidstaten besluiten om onderdanen van derde landen die overeenkomstig de nationale wetgeving verplicht zijn tot terugkeer als strafrechtelijke sanctie of als gevolg van een strafrechtelijke sanctie, of jegens wie een uitleveringsprocedure loopt, aan de werkingssfeer van deze richtlijn te onttrekken. Het zou immers niet nodig zijn geweest om met een specifieke bepaling in een dergelijke mogelijkheid voor de lidstaten te voorzien indien de betrokken onderdanen van derde landen niet binnen de werkingssfeer van die richtlijn, zoals omschreven in artikel 2, lid 1, zouden vallen.
- 47 In de derde plaats kan aan de voorgaande overwegingen niet worden afgedaan door punt 11, vijfde alinea, van het terugkeerhandboek. De werkingssfeer van richtlijn 2008/115, zoals die ondubbelzinnig blijkt uit artikel 2, lid 1, ervan, kan immers niet worden gewijzigd door een aanbeveling van de Commissie die geen bindende kracht heeft.
- 48 Gelet op een en ander moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 2, lid 1, van richtlijn 2008/115 aldus moet worden uitgelegd dat deze richtlijn van toepassing is op een inreis- en

verblijfsverbod dat door een lidstaat die geen gebruik heeft gemaakt van de in artikel 2, lid 2, onder b), van die richtlijn geboden mogelijkheid, is opgelegd aan een onderdaan van een derde land die zich op zijn grondgebied bevindt en jegens wie om redenen van openbare veiligheid en openbare orde op grond van een eerdere strafrechtelijke veroordeling een uitzettingsbesluit is uitgevaardigd.

Tweede vraag

- 49 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of richtlijn 2008/115 aldus moet worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen de handhaving van een inreis- en verblijfsverbod dat door een lidstaat is opgelegd aan een op zijn grondgebied verblijvende onderdaan van een derde land jegens wie een definitief geworden uitzettingsbesluit is uitgevaardigd om redenen van openbare veiligheid en openbare orde op grond van een eerdere strafrechtelijke veroordeling, wanneer het door die lidstaat jegens die onderdaan uitgevaardigde terugkeerbesluit is ingetrokken.
- 50 Er zij aan herinnerd dat artikel 3, punt 6, van richtlijn 2008/115 „inreisverbod” omschrijft als „een administratieve of rechterlijke beslissing of handeling waarbij de betrokkene de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor een bepaalde termijn wordt verboden, samen met een terugkeerbesluit”. Laatstbedoeld besluit wordt in artikel 3, punt 4, van deze richtlijn omschreven als „de administratieve of rechterlijke beslissing of handeling waarbij wordt vastgesteld dat het verblijf van een onderdaan van een derde land illegaal is of dit illegaal wordt verklaard en een terugkeerverplichting wordt opgelegd of vastgesteld”.
- 51 Ingevolge artikel 11, lid 1, van richtlijn 2008/115 gaat het terugkeerbesluit gepaard met een inreisverbod indien er geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend, of indien niet aan de terugkeerverplichting is voldaan. In de overige gevallen kan het terugkeerbesluit een inreisverbod omvatten.
- 52 Uit de bewoordingen van die bepalingen volgt dat een „inreisverbod” wordt geacht een terugkeerbesluit aan te vullen door de betrokkene te verbieden gedurende een bepaalde tijd na zijn „terugkeer”, zoals deze term is gedefinieerd in artikel 3, punt 3, van richtlijn 2008/115, en dus na zijn vertrek van het grondgebied van de lidstaten, dat grondgebied opnieuw te betreden en er vervolgens te verblijven [arresten van 26 juli 2017, *Ouhrami*, C-225/16, EU:C:2017:590, punt 45, en 17 september 2020, *JZ (Gevangenisstraf in geval van een inreisverbod)*, C-806/18, EU:C:2020:724, punt 32]. Een inreisverbod brengt dus pas rechtsgevolgen teweeg vanaf het tijdstip waarop de betrokkene het grondgebied van de lidstaten daadwerkelijk verlaat [zie in die zin arrest van 17 september 2020, *JZ (Gevangenisstraf in geval van een inreisverbod)*, C-806/18, EU:C:2020:724, punt 33].
- 53 In casu heeft de verwijzende rechter aangegeven dat naar Duits recht het bevel om het grondgebied te verlaten op straffe van verwijdering in de zin van § 59 AufenthG een „terugkeerbesluit” in de zin van artikel 3, punt 4, van richtlijn 2008/115 vormt, en voorts dat aanvankelijk weliswaar tegen BZ een dergelijk bevel was uitgevaardigd, maar dit bevel vervolgens is ingetrokken, zodat het inreis- en verblijfsverbod tegen BZ thans niet gepaard gaat met enig terugkeerbesluit.
- 54 Zoals de advocaat-generaal in punt 82 van zijn conclusie heeft opgemerkt, kan een onder richtlijn 2008/115 vallend inreisverbod weliswaar slechts eigen rechtsgevolgen teweegbrengen na de vrijwillige of gedwongen tenuitvoerlegging van het terugkeerbesluit, maar kan het niet van kracht blijven nadat het terugkeerbesluit is ingetrokken.
- 55 In dit verband moet nog worden gepreciseerd dat uit artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/115 volgt dat de lidstaten, onverminderd de in de leden 2 tot en met 5 van dat artikel neergelegde uitzonderingen, verplicht zijn om een terugkeerbesluit uit te vaardigen tegen de onderdaan van een derde land die illegaal op hun grondgebied verblijft.
- 56 Dit betekent dat een lidstaat die wordt geconfronteerd met een onderdaan van een derde land die zich op zijn grondgebied bevindt en niet of niet langer over een geldige verblijfstitel beschikt, overeenkomstig de relevante bepalingen moet bepalen of aan die onderdaan een nieuwe verblijfsvergunning moet worden afgegeven. Indien dat niet het geval is, is de betrokken lidstaat verplicht om ten aanzien van die onderdaan van een derde land een terugkeerbesluit uit te vaardigen

dat overeenkomstig artikel 11, lid 1, van richtlijn 2008/115 gepaard kan of moet gaan met een inreisverbod in de zin van artikel 3, punt 6, van deze richtlijn.

- 57 Zoals de advocaat-generaal in punt 81 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, zou het bijgevolg in strijd zijn met zowel het doel van richtlijn 2008/115, zoals vermeld in artikel 1 ervan, als de bewoordingen van artikel 6 van deze richtlijn om het bestaan van een intermediaire status te dulden van onderdanen van derde landen die zich zonder verblijfsrecht of verblijfstitel op het grondgebied van een lidstaat bevinden en aan wie, in voorkomend geval, een inreisverbod is opgelegd, maar ten aanzien van wie geen geldig terugkeerbesluit meer bestaat.
- 58 Bovenstaande overwegingen gelden ook voor onderdanen van derde landen die illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven en net als BZ niet kunnen worden verwijderd, aangezien het beginsel van non-refoulement zich daartegen verzet.
- 59 Zoals de advocaat-generaal in punt 87 van zijn conclusie heeft opgemerkt, volgt uit artikel 9, lid 1, onder a), van richtlijn 2008/115 immers dat deze omstandigheid niet rechtvaardigt dat ten aanzien van een onderdaan van een derde land in een dergelijke situatie geen terugkeerbesluit wordt vastgesteld, maar enkel dat zijn verwijdering ter uitvoering van dat besluit wordt uitgesteld.
- 60 Gelet op het voorgaande kan het feit dat een uitzettingsbesluit, zoals dat tegen BZ, definitief is geworden, niet rechtvaardigen dat een inreis- en verblijfsverbod van kracht blijft, terwijl jegens BZ geen terugkeerbesluit meer bestaat.
- 61 Gelet op een en ander moet op de tweede vraag worden geantwoord dat richtlijn 2008/115 aldus moet worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen de handhaving van een inreis- en verblijfsverbod dat door een lidstaat is opgelegd aan een op zijn grondgebied verblijvende onderdaan van een derde land, jegens wie een definitief geworden uitzettingsbesluit is uitgevaardigd om redenen van openbare veiligheid en openbare orde op grond van een eerdere strafrechtelijke veroordeling, wanneer het door die lidstaat jegens die onderdaan uitgevaardigde terugkeerbesluit is ingetrokken, ook indien dat uitzettingsbesluit definitief is geworden.

Kosten

- 62 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 (Vierde kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 2, lid 1, van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, dient aldus te worden uitgelegd dat deze richtlijn van toepassing is op een inreis- en verblijfsverbod dat door een lidstaat die geen gebruik heeft gemaakt van de in artikel 2, lid 2, onder b), van die richtlijn geboden mogelijkheid, is opgelegd aan een onderdaan van een derde land die zich op zijn grondgebied bevindt en jegens wie om redenen van openbare veiligheid en openbare orde op grond van een eerdere strafrechtelijke veroordeling een uitzettingsbesluit is uitgevaardigd.**
- 2) **Richtlijn 2008/115 dient aldus te worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen de handhaving van een inreis- en verblijfsverbod dat door een lidstaat is opgelegd aan een op zijn grondgebied verblijvende onderdaan van een derde land, jegens wie een definitief geworden uitzettingsbesluit is uitgevaardigd om redenen van openbare veiligheid en openbare orde op grond van een eerdere strafrechtelijke veroordeling, wanneer het door die lidstaat jegens die onderdaan uitgevaardigde terugkeerbesluit is ingetrokken, ook indien dat uitzettingsbesluit definitief is geworden.**

ondertekeningen

* Procestaal: Duits.