CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. SZPUNAR
van 24 oktober 2017 [1]

Gevoegde zaken C-316/16 en C-424/16

B
tegen
Land Baden-Württemberg
[verzoek van het Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (hoogste bestuursrechter te Baden-Württemberg, Duitsland) om een prejudiciële beslissing]
en
Secretary of State for the Home Department
tegen
Franco Vomero

[verzoek van de Supreme Court of the United Kingdom (hooggerechtshof van het Verenigd Koninkrijk) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Burgerschap van de Europese Unie – Recht van de burgers van de Unie om zich op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsten en er te verblijven – Bescherming tegen verwijdering – Verblijf in de gastlidstaat tijdens de tien jaar voorafgaand aan het besluit tot verwijdering – Onderdaan van de Unie die geen binding heeft met zijn lidstaat van herkomst – Onderbreking van ononderbroken verblijf door een periode van gevangenschap – Strafbaar feit dat na een verblijf van twintig jaar is begaan – Begrip ‚precieze moment waarop de vraag van verwijdering zich voordoet'"

I. Inleiding

1. Het verzoek om een prejudiciële beslissing in zaak C-316/16 is ingediend in het kader van een procedure tussen B, die in 1989 in Griekenland geboren is en met zijn moeder sinds 1993 in Duitsland woont, en het Land Baden-Württemberg (deelstaat Baden-Württemberg, Duitsland). In 2009 heeft B een strafbaar feit gepleegd waarvoor hij is veroordeeld. Aan het verzoek om een prejudiciële beslissing in zaak C-424/16 ligt een geding ten grondslag tussen de Secretary of State for the Home Department (minister van Binnenlandse Zaken van het Verenigd Koninkrijk) en Franco Vomero, Italiaans onderdaan, die sinds 1985 in het Verenigd Koninkrijk woont en in 2001 doodslag heeft gepleegd.

1 Oorspronkelijke taal: Frans.

2. In die feitelijke context zijn ten aanzien van de betrokkenen – na afloop van hun detentieperiode – verwijderingsmaatregelen getroffen na de strafrechtelijke veroordelingen voor de hierboven genoemde strafbare feiten. Dienaangaande hebben de verwijzende rechters ernstige twijfels over de toepassing van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38/EG[2], volgens hetwelk personen die „de laatste tien jaar" op het grondgebied van de gastlidstaat verblijven, in aanmerking komen voor de verhoogde bescherming tegen verwijdering. Deze prejudiciële verzoeken bieden het Hof dan ook de gelegenheid, zich over de uitdrukking in artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 te buigen en zijn recente rechtspraak betreffende de betrokken bepaling aan te vullen.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

3. Krachtens artikel 7, lid 1, van richtlijn 2004/38, met het opschrift „Verblijfsrecht voor meer dan drie maanden", heeft „[i]edere burger van de Unie [...] het recht gedurende meer dan drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven", mits aan de voorwaarden van deze bepaling is voldaan. Deze voorwaarden beogen met name ervoor te zorgen dat de Unieburger tijdens zijn verblijf niet ten laste komt van het socialebijstandsstelsel van de gastlidstaat.

4. Artikel 16 van richtlijn 2004/38, neergelegd in hoofdstuk IV, met het opschrift „Duurzaam verblijfsrecht", bepaalt:

„1. Iedere burger van de Unie die gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar legaal op het grondgebied van het gastland heeft verbleven, heeft aldaar een duurzaam verblijfsrecht. Dit recht is niet onderworpen aan de voorwaarden van hoofdstuk III.

[...]

3. Het ononderbroken karakter van het verblijf wordt niet beïnvloed door tijdelijke afwezigheden van niet meer dan zes maanden per jaar, door afwezigheden van langere duur voor de vervulling van militaire verplichtingen, door één afwezigheid van ten hoogste twaalf achtereenvolgende maanden om belangrijke redenen, zoals zwangerschap en bevalling, ernstige ziekte, studie of beroepsopleiding, noch door uitzending om werkzaamheden te verrichten in een andere lidstaat of een derde land.

4. Wanneer het duurzame verblijfsrecht eenmaal is verkregen, kan het slechts worden verloren door een afwezigheid van meer dan twee achtereenvolgende jaren uit het gastland."

2 Richtlijn 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 2004, L 158, blz. 77), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 (PB 2011, L 141, blz. 1, met rectificatie in PB 2004, L 229, blz. 35) (hierna: „richtlijn 2004/38").

5. Hoofdstuk VI van richtlijn 2004/38, met het opschrift „Beperkingen van het inreisrecht en het verblijfsrecht om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid", bepaalt in de artikelen 27 en 28:

„Artikel 27

Algemene beginselen

1. 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.

2. De om redenen van openbare orde of openbare veiligheid genomen maatregelen moeten in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel en uitsluitend gebaseerd zijn op het gedrag van betrokkene. Strafrechtelijke veroordelingen vormen als zodanig geen reden voor deze maatregelen.

[...]

Artikel 28

Bescherming tegen verwijdering

1. Alvorens een besluit tot verwijdering van het grondgebied om redenen van openbare orde of openbare veiligheid te nemen, neemt een gastland de duur van het verblijf van de betrokkene op zijn grondgebied, diens leeftijd, gezondheidstoestand, gezins- en economische situatie, sociale en culturele integratie in het gastland en de mate waarin hij bindingen heeft met zijn land van oorsprong, in overweging.

2. Behalve om ernstige redenen van openbare orde of openbare veiligheid kan een gastland geen besluit tot verwijdering van het grondgebied nemen ten aanzien van burgers van de Unie of familieleden, ongeacht hun nationaliteit, die een duurzaam verblijfsrecht op zijn grondgebied hebben verworven.

3. Behalve om dwingende redenen van openbare veiligheid zoals door de lidstaten gedefinieerd, kan ten aanzien van burgers van de Unie of hun familieleden, ongeacht hun nationaliteit, geen besluit tot verwijdering worden genomen, indien zij:

a) de laatste tien jaar in het gastland hebben verbleven, of

b) minderjarig zijn, tenzij de verwijdering noodzakelijk is in het belang van de minderjarige, zoals bepaald in het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind van 20 november 1989."

B. Duits recht

6. Aan artikel 28 van richtlijn 2004/38 is in Duits recht uitvoering gegeven door § 6 van het Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern – FreizügG/EU (wet op het vrije verkeer van Unieburgers) van 30 juli 2004 (BGBl 2004 I, blz. 1950). Deze paragraaf, in de versie die vanaf 28 augustus 2007 van kracht is, bepaalt:

„(1) [...] kan uitsluitend om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid (artikel 45, lid 3, en artikel 52, lid 1, van het Verdrag over de werking van de Europese Unie) het verlies van het recht van § 2, lid 1, worden vastgesteld, de verklaring inzake het gemeenschapsrechtelijke verblijfsrecht of inzake het duurzaam verblijf worden ingetrokken en de verblijfskaart of de duurzame verblijfskaart worden herroepen. Om de in de eerste zin genoemde redenen kan ook de binnenkomst in Duitsland worden geweigerd. [...]

(2) Een strafrechtelijke veroordeling kan op zich geen grond vormen voor de in lid 1 genoemde beslissingen of maatregelen. Alleen strafrechtelijke veroordelingen die nog niet uit het centrale register zijn verwijderd mogen in aanmerking worden genomen, en wel uitsluitend voor zover uit de omstandigheden die tot de veroordeling hebben geleid blijkt dat het persoonlijke gedrag een actuele bedreiging voor de openbare orde vormt. Het moet daarbij gaan om een reële en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving.

(3) Bij een besluit ingevolge lid 1 moet in het bijzonder rekening worden gehouden met de duur van het verblijf van de betrokkene in Duitsland, diens leeftijd, gezondheidstoestand, gezins- en economische situatie en sociale en culturele integratie in Duitsland en de mate waarin hij bindingen heeft met zijn land van herkomst.

(4) Wanneer eenmaal een duurzaam verblijfsrecht is verkregen, mag een vaststelling ingevolge lid 1 slechts om zwaarwegende redenen plaatsvinden.

(5) Bij burgers van de Unie en hun familieleden, die de laatste tien jaar in de Bondsrepubliek hebben verbleven en bij minderjarigen kan de in lid 1 bedoelde vaststelling enkel worden gedaan om dwingende redenen van openbare veiligheid. Voor minderjarigen geldt dit niet wanneer verlies van het verblijfsrecht noodzakelijk is voor het welzijn van het kind. Van dwingende redenen van openbare veiligheid kan slechts sprake zijn, indien de betrokkene wegens een of meer opzettelijk gepleegde strafbare feiten onherroepelijk is veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf of jeugdstraf van ten minste vijf jaar of bij de laatste onherroepelijke veroordeling in bewaring is gesteld, wanneer de veiligheid van de Bondsrepubliek Duitsland in het geding is of wanneer van de betrokkene terroristisch gevaar uitgaat."

C. Recht van het Verenigd Koninkrijk

7. Aan de artikelen 27 en 28 van richtlijn 2004/38 is in het rechtsstelsel van het Verenigd Koninkrijk uitvoering gegeven door section 21 van de Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 [immigratiewet van 2006 (Europese Economische Ruimte)] (SI 2006/1003).

III. Aan de hoofdgedingen ten grondslag liggende feiten

A. Zaak C-316/16, B

8. B is in 1989 in Griekenland geboren. Na de scheiding van zijn ouders is hij in 1993, op de leeftijd van 3 jaar, in Duitsland gaan wonen met zijn moeder, die sindsdien aldaar werkt en naast de Griekse tevens de Duitse nationaliteit bezit.

9. Op de leeftijd van 8 jaar is B tegen de wil van zijn moeder door zijn vader voor twee maanden naar Griekenland gehaald. Hij is pas na tussenkomst van de Griekse autoriteiten naar Duitsland teruggekeerd.

10. Afgezien van dit verblijf en enkele korte vakanties heeft B vanaf 1993 ononderbroken in Duitsland verbleven. Dat geldt ook voor zijn moeder en de overige familieleden, waaronder zijn grootouders, die sinds 1989 in Duitsland wonen, en zijn tante.

11. B is naar de kleuterschool en de lagere school gegaan en heeft het middelbare schooldiploma behaald (Hauptschulabschluss). Hoewel hij de Duitse taal beheerst, spreekt hij slechts gebrekkig Grieks.

12. In zijn verzoekschrift vermeldt de verwijzende rechter dat B een dissociale persoonlijkheidsstoornis heeft en daarbij sinds zijn kinderjaren lijdt aan ADHD (Attention Deficit Hyperactivity Disorder). Hiervoor is hij herhaaldelijk therapeutisch behandeld en gebruikt hij nog altijd medicijnen.

13. Bij beschikking van 7 november 2012 uitgevaardigd door het Amtsgericht Pforzheim (rechter in eerste aanleg, Pforzheim, Duitsland) is B in het kader van een vereenvoudigde strafprocedure een geldboete opgelegd van negentig maal het dagtarief, ter hoogte van ongeveer 3 000 EUR, wegens verduistering, bedreiging met geweld, poging tot afpersing en het opzettelijk ongeoorloofd in bezit hebben van een verboden wapen.

14. Op 10 april 2013 heeft B, gewapend met een met rubber kogels geladen pistool, een gokhal overvallen, met name om zo aan het benodigde geld te komen om die boete te betalen.

15. Bij uitspraak van 9 december 2013 heeft het Landgericht Karlsruhe (rechter in eerste aanleg Karlsruhe, Duitsland) B veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf van vijf jaar en acht maanden wegens zeer ernstige afpersing met gebruik van geweld in samenloop met het opzettelijk ongeoorloofd voorhanden hebben van een vuurwapen en het opzettelijk ongeoorloofd in bezit hebben van munitie. Die uitspraak is op 1 mei 2014 onherroepelijk geworden.

16. Sinds 12 april 2013 bevindt B zich in detentie, met uitzondering van het tijdvak van 15 mei 2013 tot en met 12 augustus 2013, waarin zijn geldboete is omgezet in een vervangende vrijheidsstraf.

17. Bij besluit van 25 november 2014 heeft de bevoegde vreemdelingendienst vastgesteld dat B het recht om Duits grondgebied binnen te komen en er te verblijven had verloren, waarbij hij zijn besluit baseerde op het feit dat aan de voorwaarden voor de vaststelling van het verlies van het recht op binnenkomst en verblijf in de zin van § 6, lid 5, van de wet van 30 juli 2004 op het vrije verkeer van burgers van de Unie, juncto artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38, was voldaan. Tegelijkertijd is tegen B een verbod van binnenkomst en verblijf uitgevaardigd voor de tijd van zeven jaar vanaf het tijdstip dat hij Duitsland zou hebben verlaten.

18. B heeft tegen het besluit van 25 november 2014 beroep ingesteld bij het Verwaltungsgericht Karlsruhe (bestuursrechter Karlsruhe, Duitsland), dat bij beschikking van 10 september 2015 het aangevochten besluit heeft vernietigd.

19. Bij de verwijzende rechter, het Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (hoogste bestuursrechter te Baden-Württemberg, Duitsland), is het beroep dat door het Land Baden-Württemberg tegen deze beschikking is ingesteld, in behandeling. In het kader van de procedure bij de verwijzende rechter benadrukt het Land Baden-Württemberg dat de vaststelling van het verlies van het recht van binnenkomst en verblijf rechtmatig is. B stelt daar tegenover dat het

door hem gepleegde strafbare feit geen „dwingende reden van openbare veiligheid" in de zin van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 is en dat hij in aanmerking komt voor de in deze bepaling vervatte verhoogde bescherming tegen verwijdering, aangezien hij sinds de leeftijd van 3 jaar in Duitsland verblijft en geen banden met Griekenland heeft.

20. De verwijzende rechter meent dat in casu het door B gepleegde feit niet kan worden geacht een dwingende reden van openbare veiligheid in de zin van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 te zijn. Enerzijds kan B, indien hij de bescherming in de zin van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 zou genieten, dan ook niet van het grondgebied worden verwijderd. Anderzijds heeft deze rechter zijn twijfels of aan B deze bescherming kan worden verleend, aangezien hij in beginsel sinds 12 april 2013 in detentie verblijft.

B. Zaak C-424/16, Vomero

21. Vomero, verweerder in het hoofdgeding, is een Italiaans onderdaan die is geboren in 1957 en op 3 maart 1985 met zijn vrouw, die de Engelse nationaliteit bezit, naar het Verenigd Koninkrijk is verhuisd. Zij zijn enkele maanden na hun aankomst op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk getrouwd, en aldaar werkte Vomero af en toe en zorgde hij voor hun vijf kinderen.

22. In 1998 is het echtpaar gescheiden. Vomero heeft de echtelijke woning verlaten en is ingetrokken bij de heer Edward Mitchell.

23. Op 1 maart 2001 heeft Vomero Mitchell gedood. Hij is in 2002 veroordeeld tot acht jaar gevangenis wegens doodslag. Hij is in juli 2006 vrijgekomen.

24. Bij besluit van 23 maart 2007, dat op 17 mei 2007 onherroepelijk is geworden, heeft de Secretary of State for the Home Department (minister van Binnenlandse Zaken, Verenigd Koninkrijk) besloten Vomero te verwijderen overeenkomstig de bepalingen van de Immigration (European Economic Area) Regulations 2006. Met het oog op zijn verwijdering is Vomero tot december 2007 in detentie gebleven.

25. Voordat het hoofdgeding bij de Supreme Court of the United Kingdom (hooggerechtshof van het Verenigd Koninkrijk) aanhangig werd gemaakt, is de zaak in behandeling geweest bij de Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [rechter in tweede aanleg, afdeling voor immigratie en asiel] en de Court of Appeal (hof van beroep, Verenigd Koninkrijk). De behandeling van de zaak is twee keer geschorst in afwachting van de uitspraak van de arresten van het Hof van 16 januari 2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13), en van 16 januari 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9). In dat tussenliggende tijdvak heeft Vomero nieuwe strafbare feiten gepleegd waarvoor hij is veroordeeld.

26. De verwijzende rechter is van oordeel dat Vomero voordat de verwijderingsmaatregel ten aanzien van hem werd getroffen, geen duurzaam verblijfsrecht had verworven. Toch merkt deze rechter op dat Vomero sinds 3 maart 1985 op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk verbleef, waardoor kan worden aangenomen dat hij „de laatste tien jaar" in de zin van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 in de gastlidstaat heeft verbleven. Indien dat zo is, kan ten aanzien van Vomero alleen een besluit tot verwijdering worden genomen indien dat besluit berust op dwingende redenen van openbare veiligheid.

IV. Procedures en gestelde prejudiciële vragen

27. In die context hebben de verwijzende rechters het Hof hun prejudiciële vragen in de desbetreffende twee zaken gesteld.

28. In zaak C-316/16 heeft het Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Is het bij voorbaat uitgesloten dat de oplegging en daaropvolgende tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende straf ertoe leiden dat de banden van integratie van een Unieburger die op driejarige leeftijd het gastland is binnengekomen als verbroken moeten worden beschouwd, met als gevolg dat er geen sprake is van een ononderbroken verblijf van tien jaar in de zin van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 en dat derhalve geen bescherming tegen verwijdering overeenkomstig artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 kan worden verleend, wanneer de Unieburger sinds zijn binnenkomst op driejarige leeftijd zijn hele leven in dit gastland heeft doorgebracht, geen banden meer heeft met de lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit en het strafbare feit dat tot de oplegging en tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende straf heeft geleid, pas na een verblijf van twintig jaar is begaan?

2) Indien het antwoord op de eerste vraag ontkennend luidt, moet dan bij de vraag of door de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende straf de banden van integratie worden verbroken, de vrijheidsbenemende straf die is opgelegd wegens het strafbare feit dat de aanleiding vormt voor de verwijdering, buiten beschouwing worden gelaten?

3) Indien op de eerste en de tweede vraag ontkennend wordt geantwoord: op grond van welke criteria moet dan worden bepaald of de betrokken Unieburger in een dergelijk geval toch in aanmerking komt voor de bij artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 verleende bescherming tegen verwijdering?

4) Indien op de eerste en de tweede vraag ontkennend wordt geantwoord: bestaan er dwingende Unierechtelijke voorschriften ter vaststelling van het ‚precieze moment waarop de vraag van verwijdering zich voordoet' en waarop een algehele beoordeling van de situatie van de betrokken Unieburger dient plaats te vinden teneinde te bepalen in hoeverre de onderbreking van het verblijf in de tien jaar voorafgaand aan het besluit tot verwijdering van de betrokkene verhindert dat deze in aanmerking komt voor de verhoogde bescherming tegen verwijdering?"

29. In zaak C-424/16 stelt de Supreme Court of the United Kingdom het Hof de volgende prejudiciële vragen:

„1) Is het bezit van een duurzaam verblijfsrecht als bedoeld in artikel 16 en artikel 28, lid 2, [van richtlijn 2004/38] een voorwaarde voor de verhoogde bescherming krachtens artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38/EG?

2) Als het antwoord op vraag 1 ontkennend is, worden de navolgende vragen eveneens voorgelegd:

Is verblijf ‚de laatste tien jaar' als bedoeld in 28, lid 3, onder a), [van richtlijn 2004/38]

a) een gewone kalenderperiode, waarbij wordt teruggeteld vanaf de desbetreffende datum (in dit geval de datum van het besluit tot verwijdering), waaronder wellicht perioden van afwezigheid of gevangenschap zijn begrepen;

b) een mogelijk onderbroken periode, waarbij wordt teruggeteld vanaf de desbetreffende datum en de tijdvakken waarin de betrokkene niet afwezig was of zich in gevangenschap bevond, bij elkaar worden opgeteld om aldus, indien mogelijk, tot een totaal van tien jaar verblijf te komen?

3) Wat is het daadwerkelijke verband tussen het vereiste van een verblijf van tien jaar als bedoeld in artikel 28, lid 3, onder a), [van richtlijn 2004/38] en de algehele beoordeling van een band van integratie?"

30. B, de Duitse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Europese Commissie hebben in zaak C-316/16 schriftelijke opmerkingen ingediend. Vomero, de regering van het Verenigd Koninkrijk, de Deense, de Ierse, de Griekse en de Nederlandse regering en de Commissie hebben in zaak C-424/16 schriftelijke opmerkingen ingediend. De twee zaken zijn gevoegd voor de mondelinge behandeling. Partijen die in de schriftelijke fase van de procedure hun opmerkingen hebben ingediend waren, met uitzondering van de Griekse en de Nederlandse regering, ook aanwezig op de terechtzitting die heeft plaatsgevonden op 17 juli 2017.

V. Analyse

A. Eerste prejudiciële vraag in zaak C-424/16: Is het bezit van een duurzaam verblijfsrecht een voorwaarde om in aanmerking te komen voor de verhoogde bescherming van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38?

1. Overwegingen vooraf

31. Met de eerste in zaak C-424/16 gestelde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een Unieburger, om voor de bescherming tegen verwijdering van artikel 28, lid 3, van richtlijn 2004/38 in aanmerking te komen, noodzakelijkerwijs een duurzaam verblijfsrecht moet hebben verworven overeenkomstig de wijze die in artikel 16 van deze richtlijn wordt beschreven, welk verblijfsrecht zelf weer de bescherming tegen verwijdering van artikel 28, lid 2, van deze richtlijn zeker stelt.

32. Ik wil opmerken dat deze vraag alleen in zaak C-424/16 wordt gesteld. De verwijzende rechter heeft aangegeven dat Vomero geen duurzaam verblijfsrecht heeft verworven, hetgeen door deze rechter dient te worden nagegaan voordat hij overeenkomstig het Unierecht, zoals uitgelegd door het Hof, zijn einduitspraak doet. Die vaststelling volgt volgens de verwijzende rechter uit het feit dat Vomero tussen 2001 en 2006 in de gevangenis verbleef, en op de uitlegging van het Hof in zijn rechtspraak, met name de arresten Dias [3] en Onuekwere [4].

33. Toch moet worden opgemerkt dat het Hof met betrekking tot onderdanen van derde landen die aan de voorwaarde van minimale duur van aanwezigheid op de arbeidsmarkt in een lidstaat voldoen, te weten degenen die hun rechten ontlenen aan besluit nr. 1/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de Associatie tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, heeft vastgesteld dat hun verblijfsrecht, als uitvloeisel van het recht van toegang tot de arbeidsmarkt, niet door een gevangenisstraf wordt beïnvloed. [5] Het Hof heeft daarbij verwezen naar de bewoordingen van de bepalingen van dit besluit, op grond waarvan het recht op verblijf niet mag worden beperkt behalve in geval van afwezigheid of wegens redenen van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid. [6] In het arrest Dias [7] was het Hof echter van oordeel dat een soortgelijke bepaling van richtlijn 2004/38, te weten artikel 16, lid 4, naar analogie kan worden toegepast op perioden van vóór richtlijn 2004/38 die niet als legaal verblijf in de zin van artikel 16, lid 1, van deze richtlijn gelden. [8] Enerzijds heeft het Hof in het arrest Dias [9] echter vooral tegemoet

3 Arrest van 21 juli 2011 (C-325/09, EU:C:2011:498, punt 57).

4 Arrest van 16 januari 2014 (C 378/12, EU:C:2014:13, punt 26).

5 Zie arresten van 11 november 2004, Cetinkaya (C-467/02, EU:C:2004:708, punten 38 en 39), en van 7 juli 2005, Aydinli (C-373/03, EU:C:2005:434, punt 32). Zie ook, in de context van de preventieve hechtenis, gevolgd door de strafrechtelijke veroordeling tot een voorwaardelijke vrijheidsbenemende straf, arrest van 10 februari 2000, Nazli (C-340/97, EU:C:2000:77, punten 40 en 41).

6 Arresten van 11 november 2004, Cetinkaya (C-467/02, EU:C:2004:708, punt 38), en 7 juli 2005, Aydinli (C-373/03, EU:C:2005:434, punt 28).

7 Arrest van 21 juli 2011 (C-325/09, EU:C:2011:498, punt 64).

8 Arrest van 21 juli 2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, punt 65).

9 Arrest van 21 juli 2011 (C-325/09, EU:C:2011:498).

willen komen aan een leemte in richtlijn 2004/38 en een situatie willen oplossen die zich enkel vóór die richtlijn kon voordoen.[10] Anderzijds hebben de hierboven aangehaalde arresten betrekking op de weerslag van gevangenisstraf op het genot van rechten die na enkele jaren aanwezigheid op de arbeidsmarkt zijn verworven, terwijl het arrest Onuekwere[11] betrekking heeft op de fase van de verwerving van een recht. Daarom kan de voornaamste motivering van het Hof in het arrest Onuekwere[12], te weten dat de in aanmerkingneming van tijdvakken van gevangenschap voor de verwerving van het duurzame verblijfsrecht zou indruisen tegen het door richtlijn 2004/38 nagestreefde doel, niet van toepassing zijn bij het verlies van dit recht, aangezien het in voorkomend geval om een Unieburger gaat die niet direct aan tijdvakken van gevangenschap gunstige gevolgen ontleent, maar aan eerdere tijdvakken van verblijf op het grondgebied van de lidstaat.

34. Wat de vraag betreft of het bezit van een duurzaam verblijfsrecht een absolute voorwaarde is om in aanmerking te komen voor de verhoogde bescherming in de zin van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38/EG, worden door de verwijzende rechter twee verschillende zienswijzen naar voren gebracht, aangezien binnen het betrokken college geen eenstemmigheid bestaat over de eerste prejudiciële vraag. Die tegenstrijdigheid kenmerkt ook de standpunten van partijen.

35. Volgens de eerste zienswijze, die in wezen wordt ondersteund door de Ierse, de Griekse en de Nederlandse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie, wordt de bescherming tegen verwijdering aan de burgers van de Unie gefaseerd en progressief verleend. Daarom is het bezit van een duurzaam verblijfsrecht – met de rechten die voortvloeien uit artikel 28, lid 2, van richtlijn 2004/38 – een voorwaarde om in aanmerking te komen voor de verhoogde bescherming van artikel 28, lid 3, onder a), van deze richtlijn.

36. De tweede zienswijze, die de voorkeur heeft van Vomero en de Deense regering, is gebaseerd op de gedachte dat artikel 28, leden 2 en 3, van richtlijn 2004/38, twee verschillende regelingen voor bescherming tegen verwijdering vaststelt. Bijgevolg behoeft een Unieburger niet noodzakelijkerwijs de uit het duurzame verblijfsrecht voortvloeiende bescherming krachtens artikel 28, lid 2, van richtlijn 2004/38 te genieten om op de op artikel 28, lid 3, van deze richtlijn gebaseerde bescherming tegen verwijdering aanspraak te kunnen maken.

2. De trapsgewijze verlening van bescherming tegen verwijdering in het kader van richtlijn 2004/38

37. De zienswijze dat het bezit van een duurzaam verblijfsrecht een voorwaarde is om in aanmerking te komen voor de verhoogde bescherming in de zin van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38, past bij de meer algemene gedachte van een stelsel van progressieve bescherming.

38. In richtlijn 2004/38 wordt die logica met name gevolgd ten aanzien van de ernst van een bedreiging van de openbare veiligheid, die beperkingen op het vrije verkeer en verblijf rechtvaardigt.

39. Om te beginnen kan een Unieburger overeenkomstig artikel 28, lid 1, van richtlijn 2004/38, in beginsel slechts van het grondgebied van de gastlidstaat worden verwijderd om „redenen van openbare orde of openbare veiligheid". Vervolgens kan volgens artikel 28, lid 2, van richtlijn 2004/38, een Unieburger die in het bezit is van een duurzaam verblijfsrecht, niet van het grondgebied van de gastlidstaat worden verwijderd behalve om „ernstige redenen van openbare orde of openbare veiligheid". Ten slotte kan volgens artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 ten aanzien van een

10 Zie in die zin conclusie van advocaat-generaal Trstenjak in de zaak Dias (C-325/09, EU:C:2011:86, punt 102).

11 Arrest van 16 januari 2014 (C-378/12, EU:C:2014:13).

12 Arrest van 16 januari 2014 (C-378/12, EU:C:2014:13, punt 26).

burger die de laatste tien jaar in de gastlidstaat heeft verbleven geen besluit tot verwijdering worden genomen, tenzij het besluit is gebaseerd op „dwingende redenen van openbare veiligheid". Het Hof heeft reeds vastgesteld dat dit laatste begrip aanzienlijk strenger is dan dat van „ernstige redenen" in de zin van lid 2 van dit artikel. [13]

40. Bijgevolg zorgt artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 voor een beschermingsniveau tegen verwijdering dat hoger is dan dat van artikel 28, lid 2, van die richtlijn, dat zelf weer een beschermingsniveau biedt dat hoger is dan dat van artikel 28, lid 1, van die richtlijn.

3. Staan de niveaus van bescherming tegen verwijdering in verhouding tot de mate van integratie in de gastlidstaat?

41. Zoals ik zojuist uiteen heb gezet, neemt in het stelsel van richtlijn 2004/38 het niveau van bescherming tegen verwijdering per definitie toe. Toch stelt de verwijzende rechter in zaak C-424/16 geen vraag over de gradualiteit van de bescherming tegen verwijdering, maar wenst hij veeleer te vernemen of de voorwaarden om voor ieder niveau van deze bescherming in aanmerking te komen, sequentieel zijn neergelegd.

42. De mate van integratie van een Unieburger in de gastlidstaat vormt een sleutelelement van het stelsel van bescherming tegen verwijdering van richtlijn 2004/38, aangezien het niveau van deze bescherming evenredig is aan de mate waarin die burger in de gastlidstaat is geïntegreerd. Op het bestaan van die verhouding wijst overweging 23 van richtlijn 2004/38, waarin wordt vermeld dat de mogelijkheid om burgers van de Unie te verwijderen dient te worden beperkt conform het evenredigheidsbeginsel, teneinde rekening te houden met verschillende feitelijke aspecten, waaronder ook de „graad van integratie van de betrokken personen". Overweging 24 van deze richtlijn bevestigt deze aanpak doordat hierin wordt gepreciseerd dat „de bescherming tegen verwijdering des te sterker [zou] moeten zijn naarmate de burger van de Unie en zijn familieleden beter in het gastland geïntegreerd zijn".

43. De wetgever heeft overigens in artikel 16, lid 1, en artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 criteria ingevoerd om de mate van integratie in de gastlidstaat te kunnen bepalen aan de hand van de duur van het verblijf op het grondgebied van die lidstaat. Het zogenoemde „legale" verblijf van vijf jaar op het grondgebied van de gastlidstaat maakt het mogelijk een duurzaam verblijfsrecht te verwerven dat gepaard gaat met de bescherming tegen ieder besluit tot verwijdering als bedoeld in artikel 28, lid 2, van richtlijn 2004/38, terwijl krachtens artikel 28, lid 3, van deze richtlijn het verblijf gedurende „de laatste tien jaar" een nog grotere bescherming biedt.

44. Voorts vermeldt artikel 16, lid 3, van richtlijn 2004/38 dat het ononderbroken karakter van het verblijf voorafgaand aan de verwerving van het verblijfsrecht in beginsel niet wordt beïnvloed door tijdelijke afwezigheden van niet meer dan zes maanden per jaar, noch door afwezigheden van langere duur, wanneer deze gerechtvaardigd worden door redenen als vermeld in deze bepaling. Ten slotte geeft artikel 16, lid 4, van richtlijn 2004/38 aan dat het duurzame verblijfsrecht slechts kan worden verloren door een afwezigheid van meer dan twee achtereenvolgende jaren uit de gastlidstaat.

45. Het is echter vaste rechtspraak dat de voorwaarden en de wijze waarop een verblijfsrecht wordt verkregen of wordt verloren in de zin van artikel 16 van richtlijn 2004/38, niet zonder onderscheid van toepassing kunnen zijn op artikel 28, lid 3, onder a), van deze richtlijn.

13 Zie in die zin arrest van 23 november 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punt 40).

46. Enerzijds heeft het Hof reeds geoordeeld dat een tijdvak van gevangenschap het legale verblijf dat nodig is voor de verwerving van een duurzaam verblijfsrecht in de zin van artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38, onderbreekt [14], terwijl, wanneer het gaat om het verblijf van tien jaar als bedoeld in artikel 28, lid 3, onder a), van deze richtlijn, volgens het arrest G. [15] een dergelijke periode van vrijheidsberoving het verblijf in de zin van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 slechts „in beginsel" kan onderbreken. [16]

47. Anderzijds was het Hof in het arrest Tsakouridis [17] gevraagd naar de mogelijke toepassing naar analogie van de voorwaarden betreffende het verlies van het verblijfsrecht als voorzien in artikel 16, lid 4, van richtlijn 2004/38, om te kunnen beoordelen in hoeverre tijdvakken van afwezigheid van het grondgebied van de gastlidstaat in de laatste tien jaar verhinderden dat de verhoogde bescherming als bedoeld in artikel 28, lid 3, van deze richtlijn werd verkregen. Het Hof heeft zich daartegen uitgesproken en verklaard dat de nationale autoriteiten verplicht zijn om een algemene beoordeling te verrichten om te bepalen of de eerder met de gastlidstaat opgebouwde banden van integratie zijn verbroken. [18]

48. Bovenvermelde rechtspraak wordt weerspiegeld in de schriftelijke opmerkingen van de Commissie, die hypothetische situaties naar voren heeft gebracht waarbij een persoon die gedurende tien jaar op het grondgebied van de gastlidstaat aanwezig was, geen duurzaam verblijfsrecht had verworven. Het eerste geval dat de Commissie vermeldt, waarin de redenering van het Hof in het arrest Tsakouridis [19] wordt teruggevonden, betreft een persoon die gedurende ten minste tien jaar legaal in de gastlidstaat heeft verbleven: hij heeft vier jaar in de gastlidstaat gewerkt en is vervolgens teruggegaan naar zijn land van oorsprong om zeven maanden daarna weer terug te keren en drie jaar in de gastlidstaat te werken; na opnieuw naar zijn land van oorsprong te zijn teruggegaan, is hij in de gastlidstaat teruggekomen waar hij wederom heeft gewerkt. De tweede situatie die de Commissie vermeldt sluit aan bij het arrest G. [20] en betreft een persoon die gedurende ten minste tien jaar in de gastlidstaat heeft verbleven en aldaar gedurende die gehele tijd heeft gewerkt, waarbij dit verblijf wordt gekenmerkt door korte tijdvakken die in de gevangenis zijn doorgebracht.

49. Toch merk ik op dat de betrokkenen in de zaken Tsakouridis en G. hun duurzaam verblijfsrecht niet hadden verloren. [21] Daarom is het Hof bij zijn antwoord op de prejudiciële vragen in beide zaken uitgegaan van de premisse dat het recht op de bescherming van artikel 28, lid 2, van richtlijn 2004/38 niet werd aangetast.

50. Bovendien heeft het Hof in het arrest Tsakouridis [22] niet uitdrukkelijk verklaard dat alleen langere tijdvakken van afwezigheid van het grondgebied van de gastlidstaat dan die welke in artikel 16, lid 4, van richtlijn 2004/38 zijn vermeld, het verblijf van de laatste tien jaar in de zin van artikel 28, lid 3, onder a), van deze richtlijn kunnen onderbreken, zodat degene die met een verwijderingsmaatregel te maken krijgt, voor de verhoogde bescherming in de zin van die laatste bepaling in aanmerking kan komen zonder tegelijkertijd in het bezit te zijn van een duurzaam verblijfsrecht. Op grond van de analyse van dit arrest kan worden gedacht dat het Hof eerder van de tegenovergestelde hypothese

14 Arrest van 16 januari 2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13, punt 32).

15 Arrest van 16 januari 2014 (C-400/12, EU:C:2014:9).

16 Arrest van 16 januari 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, punt 36).

17 Arrest van 23 november 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

18 Arrest van 23 november 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punten 30-32). Zie over de verschillen tussen de voorwaarden voor het toekennen en verlies van een duurzaam verblijfsrecht en de voorwaarden voor de verhoogde bescherming tegen verwijdering in de zin van artikel 28, lid 3, onder a) van richtlijn 2004/38 ook de conclusie van advocaat-generaal Bot in de zaak Onuekwere (C-378/12, EU:C:2013:640, punt 28).

19 Arrest van 23 november 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

20 Arrest van16 januari 2014 (C-400/12, EU:C:2014:9).

21 Arresten van 23 november 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punten 19 en 37), en van 16 januari 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, punt 36).

22 Arrest van 23 november 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

uitging. In de door de verwijzende rechter in aanmerking genomen periode heeft Tsakouridis het grondgebied van de gastlidstaat slecht twee maal verlaten, een eerste keer gedurende ongeveer zes en een halve maand, en een tweede keer iets meer dan zestien maanden. Overigens heeft het Hof in het arrest Tsakouridis [23] aangegeven dat „[i]ndien zou worden geconcludeerd dat iemand in de situatie van Tsakouridis, die een duurzaam verblijfsrecht in de gastlidstaat heeft verworven, niet voldoet aan de in artikel 28, lid 3, van richtlijn 2004/38 genoemde verblijfsvoorwaarde, [...] een verwijderingsmaatregel eventueel gerechtvaardigd [zou] kunnen zijn wanneer sprake is van ‚ernstige redenen van openbare orde of openbare veiligheid', zoals is bepaald in artikel 28, lid 2, van de richtlijn".

51. Voor het overige blijkt uit richtlijn 2004/38, inzonderheid uit de gezamenlijke bepalingen van artikel 14, lid 2, en artikel 7, lid 1, niet dat het recht om legaal gedurende meer dan drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven kan worden beperkt uit hoofde van de verwerving van een duurzaam verblijfsrecht. Het is dan ook mogelijk om gedurende meer dan tien jaar legaal met onderbrekingen op het grondgebied van een lidstaat te verblijven, zonder het duurzame verblijfsrecht te hebben verworven. Deze mogelijkheid zou echter niet noodzakelijkerwijs ertoe moeten leiden dat de bescherming tegen verwijdering van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 wordt verleend.

52. Het Hof heeft reeds in het arrest Lassal [24] aangegeven dat de verkrijging van een duurzaam verblijfsrecht afhankelijk is van de integratie in de gastlidstaat. Op dit punt heeft het Hof ook in de arresten Dias [25] en Onuekwere [26] aangegeven dat de mate van integratie van een Unieburger in de gastlidstaat niet alleen op territoriale en temporele aspecten stoelt, maar ook op kwalitatieve aspecten.

53. Ik ben mij ervan bewust dat de overwegingen van het Hof in deze drie arresten vooral betrekking hebben op de verwerving van het duurzame verblijfsrecht in de zin van artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38. Bij deze arresten gaat het niet, althans niet direct, om de verblijfsperiode van tien jaar als bedoeld in artikel 28, lid 3, onder a), van deze richtlijn. Toch gaan de overwegingen van het Hof mijns inziens verder dan de reikwijdte van artikel 16 van richtlijn 2004/38. Zoals ik reeds in punt 42 van deze conclusie heb aangegeven, speelt de mate van integratie een rol in het krachtens artikel 28 van richtlijn 2004/38 ingevoerde stelsel van bescherming tegen verwijdering.

54. Gelet op deze overwegingen komt het mij voor dat verlening van de bescherming tegen verwijdering als bedoeld in artikel 28, lid 2, van richtlijn 2004/38 en van de verhoogde bescherming in de zin van artikel 28, lid 3, onder a), van deze richtlijn, afhangt van de mate van integratie. Deze twee bepalingen verschillen enkel in de mate van integratie die voor het verkrijgen van een bepaald beschermingsniveau is vereist, aangezien dit beschermingsniveau uit dezelfde factoren bestaat. Bijgevolg is het niet mogelijk dat een persoon voor het hogere niveau van bescherming in aanmerking komt zonder dat hij eerst de mate van integratie heeft bereikt op grond waarvan hij het lagere niveau van bescherming geniet.

4. Het argument van cohesie dat pleit voor trapsgewijze niveaus van bescherming tegen verwijdering in het kader van richtlijn 2004/38

55. De algemene analyse van richtlijn 2004/38 biedt steun aan het standpunt dat ik zojuist hierboven uiteen heb gezet.

23 Arrest van 23 november 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708, punt 37).

24 Zie arrest van 7 oktober 2010 (C-162/09, EU:C:2010:592, punt 37).

25 Arrest van 21 juli 2011 (C-325/09, EU:C:2011:498, punt 64).

26 Arrest van 16 januari 2014 (C-378/12, EU:C:2014:13, punt 25).

56. In het stelsel van richtlijn 2004/38 is de bescherming tegen verwijdering als bedoeld in artikel 28, lid 2, van deze richtlijn een van de met een duurzaam verblijfsrecht verbonden voordelen.[27] De invloed van het bezit van een duurzaam verblijfsrecht op de rechtssituatie van een burger van een andere lidstaat op het grondgebied van de gastlidstaat komt onder meer tot uiting in de in beginsel onvoorwaardelijke toegang tot bepaalde financiële steun[28], en de liberalisering van de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om legaal op dit grondgebied te kunnen verblijven. Meer in het bijzonder is blijkens artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38 het duurzame verblijfsrecht niet onderworpen aan de voorwaarden van hoofdstuk III van deze richtlijn. Deze voorwaarden beogen immers met name zeker te stellen dat een Unieburger tijdens zijn verblijf niet ten laste komt van het socialebijstandsstelsel van de gastlidstaat. Uit de betrokken bepalingen vloeit voort dat degene die een duurzaam verblijfsrecht bezit, ten laste zou kunnen komen van het socialebijstandsstelsel van de gastlidstaat en niet van het grondgebied van die lidstaat zou kunnen worden verwijderd.[29]

57. Tegen deze achtergrond leidt de stelling dat het duurzame verblijfsrecht geen voorwaarde is om in aanmerking te komen voor de bescherming tegen verwijdering als bedoeld in artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38, tot paradoxale gevolgen. In dat geval zou een Unieburger immers alleen om dwingende redenen van openbare veiligheid kunnen worden verwijderd, maar tegelijkertijd ook wanneer hij een onredelijke belasting vormt voor het socialebijstandsstelsel van de gastlidstaat, hetgeen het stelsel van bescherming tegen verwijdering van richtlijn 2004/38 duidelijk incoherent zou maken.

58. Het is juist dat uit overweging 16 van richtlijn 2004/38 volgt dat om te kunnen bepalen of de begunstigde van een socialebijstandsuitkering geen onredelijke belasting vormt voor het socialebijstandsstelsel van de gastlidstaat, de gastlidstaat alvorens een verwijderingsmaatregel te nemen, „rekening [dient] te houden met de duur van het verblijf" en met „de persoonlijke omstandigheden" van deze begunstigde. Overigens moet aan de vaststelling dat een Unieburger een onredelijke belasting vormt voor het socialebijstandsstelsel van de gastlidstaat, hetgeen het verlies van het verblijfsrecht impliceert, een nauwgezet onderzoek voorafgaan waarbij rekening wordt gehouden met een aantal factoren in het licht van het evenredigheidsbeginsel.[30] Toch zijn deze maatregelen, die gericht zijn op de naleving van het evenredigheidsbeginsel, niet equivalent aan het duurzame verblijfsrecht, dat – op basis van artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38 – stelselmatig uitsluit dat een persoon om redenen in verband met de werking van het sociale zekerheidsstelsel van het grondgebied van de gastlidstaat kan worden verwijderd.

59. Gelet op het bovenstaande geef ik het Hof in overweging, op de eerste prejudiciële vraag in zaak C-424/16 te antwoorden dat het bezit van een duurzaam verblijfsrecht in de zin van artikel 16 en artikel 28, lid 2, van richtlijn 2004/38 een voorwaarde is om voor de verhoogde bescherming krachtens artikel 28, lid 3, onder a), van deze richtlijn in aanmerking te komen.

27 Dollat, P., *La citoyenneté européenne. Théorie et statuts*, Bruylant, Brussel, 2008, blz. 278.

28 Zie artikel 24, lid 2, van richtlijn 2004/38.

29 Lenaerts, K., „European Union Citizenship, National Welfare Systems and Social Solidarity", *Jurisprudence*, nr. 18, 2011, blz. 409.

30 Arrest van 19 september 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punten 69-75).

B. Tweede en derde prejudiciële vraag in zaak C-424/16: de berekeningswijze van het tijdvak van „de laatste tien jaar" in de zin van artikel 28, lid 3, onder a) van richtlijn 2004/38

1. Overwegingen vooraf

60. Met zijn tweede prejudiciële vraag in zaak C-424/16, die wordt gesteld voor het geval het Hof de eerste vraag ontkennend mocht beantwoorden, verzoekt de verwijzende rechter het Hof om zich uit te spreken over de uitlegging van de uitdrukking „de laatste tien jaar" in artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38. Volgens mij wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of tijdvakken van afwezigheid of van gevangenschap als tijdvakken van verblijf kunnen worden beschouwd voor de berekening van de laatste tien jaar in de zin van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38.

61. Bovendien wil de verwijzende rechter met zijn derde prejudiciële vraag in zaak C-424/16 vaststellen wat het daadwerkelijke verband is tussen het vereiste van een verblijf van tien jaar als bedoeld in artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38, en de algehele beoordeling van een band van integratie.

62. Door in de derde prejudiciële vraag de algehele beoordeling van een band van integratie te vermelden lijkt de verwijzende rechter een incoherentie naar voren te brengen tussen het vereiste van het verblijf „de laatste tien jaar" als bedoeld in artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38, dat concreet en nauwkeurig is, en de „algehele beoordeling van een band van integratie", dat een veel onduidelijker rechtsbegrip is. Gelet op het feit dat deze algehele beoordeling van een band van integratie plaatsvindt wanneer het verblijf „de laatste tien jaar" in de zin van artikel 28, lid 3, onder a) van richtlijn 2004/38 wordt onderbroken door tijdvakken van afwezigheid of gevangenschap, moeten de tweede en derde vraag gezamenlijk worden behandeld.

2. De aard van het verblijf van „de laatste tien jaar" in de zin van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38

63. Om te beginnen wil ik opmerken dat het Hof in het arrest G.[31] de uitdrukking „de laatste tien jaar" neergelegd in artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38, reeds heeft uitgelegd door aan te geven dat de krachtens deze bepaling gemaakte berekening verschilt van die welke wordt gemaakt voor de toekenning van het duurzame verblijfsrecht, aangezien de betrokken periode „*in beginsel ononderbroken dient te zijn* en door achteruittelling vanaf de datum van het besluit tot verwijdering van de betrokkene moet worden berekend"[32].

64. Bijgevolg is, anders dan het duurzame verblijfsrecht, de bescherming tegen verwijdering in de zin van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 geen recht dat, eenmaal verworven, blijvende gevolgen sorteert die losstaan van de vraag van verwijdering en vergelijkbaar zijn met die welke in punt 56 van deze conclusie zijn beschreven. Deze bescherming wordt verleend op voorwaarde dat een persoon gedurende een in beginsel ononderbroken periode van tien jaar verblijft op het grondgebied van de gastlidstaat, hetgeen iedere keer wanneer de vraag van verwijdering zich voordoet, moet worden bepaald.

3. Het betrekken van tijdvakken van afwezigheid bij de berekening van „de laatste tien jaar" in de zin van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38

65. Het Hof heeft de bewoordingen van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 aldus uitgelegd dat het tijdvak van „de laatste tien jaar" in beginsel ononderbroken moet zijn.

31 Arrest van 16 januari 2014 (C-400/12, EU:C:2014:9).

32 Arrest van 16 januari 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, punten 28 en 37). Cursivering van mij.

66. Toch kan, zoals advocaat-generaal Bot in zijn conclusie in de zaak Tsakouridis [33] heeft opgemerkt, van de burger van de Unie niet worden verlangd dat hij het grondgebied van de gastlidstaat nooit verlaat, aangezien het op gespannen voet zou staan met het door richtlijn 2004/38 beoogde vrije personenverkeer, als burgers van de Unie werden ontmoedigd om van hun vrijheid van verkeer gebruik te maken op grond dat een enkele afwezigheid van het grondgebied van de gastlidstaat gevolgen kan hebben voor hun recht op verhoogde bescherming tegen verwijdering.

67. In dezelfde gedachtegang heeft het Hof in het arrest Tsakouridis [34] aangegeven, dat, om te kunnen vaststellen in hoeverre perioden van afwezigheid van het grondgebied van de gastlidstaat verhinderen dat de betrokken persoon in aanmerking komt voor de verhoogde bescherming van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38, de nationale autoriteiten van de gastlidstaat verplicht zijn om per geval alle relevante aspecten in de beoordeling te betrekken, met name de duur van elke afwezigheid van de belanghebbende uit de gastlidstaat, de gecumuleerde duur en de frequentie van deze afwezigheden en de beweegredenen van de belanghebbende bij het verlaten van deze lidstaat. Volgens het Hof moet worden nagegaan of de in geding zijnde afwezigheden de verplaatsing van het centrum van de persoonlijke, professionele of familiebelangen van belanghebbende naar een andere staat met zich meebrengen. [35] Deze zienswijze berust op de gedachte dat een dergelijke verplaatsing aangeeft dat de banden met de gastlidstaat zijn verbroken. [36] Bijgevolg rechtvaardigt een verwaarloosbare mate van integratie niet het oordeel dat het verblijf van tien jaar in de zin van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 ononderbroken is gebleven zodat de betrokken persoon in aanmerking komt voor verhoogde bescherming tegen verwijdering.

68. Volgens mij is het concept van de algemene beoordeling, die alleen plaatsvindt wanneer de vraag van het ononderbroken verblijf gedurende de laatste tien jaar zich in het kader van de verwijderingsprocedure voordoet, door het Hof ingevoerd om zeker te stellen dat de bescherming van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 niet illusoir of geheel onwerkzaam wordt wegens een irrealistische eis, namelijk de onvoorwaardelijke, ononderbroken aanwezigheid in de gastlidstaat gedurende de laatste tien jaar in de zin van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38. Mijns inziens maakt de verwijzing naar de band van integratie het mogelijk, de bewoordingen van deze bepaling af te zwakken om het daadwerkelijk genot van het vrije verkeer zeker te stellen.

69. In geval van tijdvakken van afwezigheid van het grondgebied van de gastlidstaat, moet er dan ook een algehele beoordeling plaatsvinden van de banden van integratie van de betrokkene in de gastlidstaat om vast te stellen in hoeverre die tijdvakken het verblijf onderbreken en verhinderen dat de betrokken persoon in aanmerking komt voor de verhoogde bescherming van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38.

4. Het betrekken van tijdvakken van gevangenschap bij de berekening van „de laatste tien jaar" in de zin van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38

a) De invloed van tijdvakken van gevangenschap op het verlenen van de verhoogde bescherming in de zin van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38, in het licht van de arresten Onuekwere en G.

70. Volgens het Hof toont de oplegging van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf door de nationale rechter aan dat de betrokkene de door de samenleving van de gastlidstaat in het strafrecht van die lidstaat geldende waarden niet eerbiedigt. [37] Bovendien is dit weer de reden ter rechtvaardiging van het oordeel dat perioden die in de gevangenis worden doorgebracht, enerzijds niet voor de verwerving van

33 C-145/09, EU:C:2010:322, punt 122.

34 Arrest van 23 november 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

35 Arrest van 23 november 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punt 33).

36 Zie in die zin arrest van 23 november 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punt 34).

37 Arresten van 16 januari 2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13, punt 26), en van 16 januari 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, punt 31).

een duurzaam verblijfsrecht [38] noch voor de verlening van de verhoogde bescherming van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 in aanmerking moeten worden genomen, en anderzijds het verblijf in de zin van die laatste bepaling in beginsel doorbreken. [39] Op dit punt is het Hof van oordeel dat de veronderstelling dat wanneer degene die is veroordeeld, aan tijdvakken van gevangenschap recht op de bescherming van artikel 28, leden 2 en 3, van richtlijn 2004/38 kon ontlenen, klaarblijkelijk zou indruisen tegen het doel dat door deze richtlijn wordt nagestreefd. [40] Wat overigens de vraag betreft in hoeverre onderbreking van het verblijf tijdens de tien jaar voorafgaand aan het besluit tot verwijdering van de betrokkene verhindert dat die persoon in aanmerking komt voor verhoogde bescherming, dient steeds precies op het moment waarop de vraag van verwijdering zich voordoet een algehele beoordeling van de situatie van de belanghebbende plaats te vinden. [41]

71. Ik wil om te beginnen kort terugkomen op mijn analyse in de punten 63 en 64 van deze conclusie volgens welke in het kader van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 de verlening van verhoogde bescherming tegen verwijdering, afhangt van het antwoord op de vraag of de Unieburger in de gastlidstaat heeft verbleven tijdens de laatste tien jaar voorafgaand aan het verwijderingsbesluit. Indien wordt vastgesteld dat dat verblijf niet is ononderbroken worden alle tijdvakken van afwezigheid of gevangenschap gedurende de laatste tien jaar dan ook geacht tijdvakken van verblijf in de zin van die bepaling te zijn. Daarom is het mijns inziens niet mogelijk vol te houden dat een tijdvak van gevangenschap enerzijds het verblijf niet onderbreekt in de zin van artikel 28, lid 3, onder a), van de richtlijn, en anderzijds tegelijkertijd niet in aanmerking moet worden genomen om vast te stellen of een Unieburger gedurende de laatste tien jaar op het grondgebied van de gastlidstaat heeft verbleven. [42]

72. Het in punt 70 van deze conclusie aangegeven oordeel van het Hof betreffende de invloed van een tijdvak van gevangenschap op de verlening van bescherming tegen verwijdering, verdient enige nadere precisering.

73. Om te beginnen lijkt het mij enerzijds niet erg waarschijnlijk dat een Unieburger een bedreiging zou kunnen vormen voor een fundamenteel belang van de samenleving – hetgeen een reden zou zijn voor zijn uitzetting – zonder dat hij een dermate ernstig strafbaar feit heeft gepleegd dat een veroordeling tot een gevangenisstraf gerechtvaardigd is. Het merendeel van de personen die te maken hebben met de bescherming tegen verwijdering om redenen van openbare orde of openbare veiligheid als bedoeld in artikel 28 van richtlijn 2004/38, althans in de stelsels waarin verwijderingsmaatregelen na de strafrechtelijke veroordeling volgen, bevindt zich in detentie wanneer de vraag van verwijdering zich voordoet, of heeft recentelijk een gevangenisstraf uitgezeten. Artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 zou een belangrijk deel van zijn betekenis verliezen indien de oplegging van een gevangenisstraf stelselmatig verhindert dat de bescherming van deze bepaling wordt verleend.

74. Anderzijds kan een Unieburger ook voor een niet-opzettelijk gepleegd strafbaar feit tot een gevangenisstraf worden veroordeeld. Het valt te betwijfelen of in die situatie de in het strafrecht neergelegde waarden niet worden geëerbiedigd, hetgeen kenmerkend kan zijn voor een opzettelijk begaan strafbaar feit. Bovendien hebben een aantal lidstaten in de mogelijkheid voorzien om voor lichte strafbare feiten een vrijheidsbenemende straf van korte duur op te leggen. Wanneer voor de vraag of sprake is van ononderbroken verblijf in de zin van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 dezelfde gevolgen werden verbonden aan het initiële tijdvak van een voor een ernstig strafbaar feit opgelegde straf als aan een betrekkelijk kort tijdvak van gevangenisstraf voor een licht

38 Arrest van 16 januari 2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13, punt 26).

39 Arrest van 16 januari 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, punt 32).

40 Arresten van 16 januari 2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13, punt 26), en van 16 januari 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, punt 31).

41 Zie arrest van 16 januari 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, punt 35).

42 Zie in die zin de uitlegging van 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 in het licht van het arrest van 16 januari 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, punt 35), van de rechter die het verzoek om een prejudiciële beslissing in die zaak heeft ingediend, de Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [rechter in tweede aanleg, afdeling voor immigratie en asiel], in zijn uitspraak van 14 mei 2014, [2014] UKUT 392 (IAC).

strafbaar feit, zou dat indruisen tegen het evenredigheidsbeginsel. Ten slotte lijkt mij niet dat de tenuitvoerlegging van een bij een ongerechtvaardigde veroordeling uitgesproken gevangenisstraf het verblijf kan onderbreken, aangezien het in dat geval niet gaat om een gepleegd strafbaar feit dat in het kader van een strafprocedure naar behoren is vastgesteld. Zelfs indien wordt aanvaard dat tijdvakken van gevangenschap verlening van de verhoogde bescherming in de zin van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 kunnen verhinderen, is dan ook het onderzoek van het strafbare feit dat leidt tot de veroordeling en tot de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende straf, een aspect dat bij de beslissing om deze verhoogde bescherming te verlenen, niet ter zijde moet worden geschoven.

75. In de tweede plaats is juist het strafbare feit zelf gericht tegen de in het strafrecht van de gastlidstaat neergelegde waarden. De oplegging van een gevangenisstraf doet alleen veronderstellen dat degene die veroordeeld is, een ernstig strafbaar feit heeft gepleegd.

76. Indien de redenering van het Hof in het arrest Dias [43], vermeld in punt 25 van het arrest Onuekwere [44], die wordt teruggevonden in de punten 31 en 32 van het arrest G. [45], rechtstreeks in de context van gedetineerden van toepassing was, zou echter het tijdvak van aanwezigheid op het grondgebied van de gastlidstaat vanaf het moment dat het strafbaar feit wordt begaan moeten worden geacht het verblijf te onderbreken. Ik herinner eraan dat het Hof in het arrest Dias [46] voor de rechtssituatie van vóór richtlijn 2004/38 de regels betreffende de gevolgen van tijdvakken van afwezigheid voor het verlies van een verblijfsrecht, naar analogie heeft toegepast op het tijdvak van aanwezigheid op het grondgebied van de gastlidstaat zonder verblijfsrecht. Op dit punt was het Hof van oordeel dat het besluit om te verblijven zonder verblijfsrecht de integratie van betrokkene in de betrokken lidstaat aantast, aangezien de integratie niet uitsluitend tot uiting komt in territoriale en temporele, maar ook in kwalitatieve aspecten. [47] In die gedachtegang houden die aspecten verband met de eerbiediging van de in de nationale rechtsorde neergelegde waarden.

77. Een en ander betekent dat het Hof in de arresten Onuekwere [48] en G. [49] de onderbreking van het verblijf niet aan het strafbare feit zelf heeft gelijkgesteld, maar aan de oplegging van een gevangenisstraf, hetgeen de nationale autoriteiten die bevoegd zijn om te beslissen over verwijdering belet, zich over de strafrechtelijke verantwoordelijkheid en de gevolgen daarvan buiten de strafrechtelijke procedures uit te spreken.

78. Indien, in de derde plaats, in de regel het ontbreken van een verregaande mate van integratie meebrengt dat tijdvakken van aanwezigheid op het grondgebied van de gastlidstaat het verblijf in de zin van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 onderbreken, rijst de vraag waarom de mate van integratie van een Unieburger in de laatste tien jaar dan niet steeds wordt onderzocht wanneer de vraag van zijn verwijdering zich voordoet, ook al is hij nooit in detentie geweest.

79. Daarom ben ik er niet van overtuigd dat alleen de niet-eerbiediging van de in de nationale rechtsorde neergelegde waarden de constatering rechtvaardigt dat tijdvakken van gevangenschap automatisch het verblijf in de zin van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 onderbreken.

43 Arrest van 21 juli 2011 (C-325/09, EU:C:2011:498).

44 Arrest van 16 januari 2014 (C-378/12, EU:C:2014:13).

45 Arrest van 16 januari 2014 (C-400/12, EU:C:2014:9).

46 Arrest van 21 juli 2011 (C-325/09, EU:C:2011:498).

47 Zie arrest van 21 juli 2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, punten 62-66).

48 Arrest van 16 januari 2014 (C-378/12, EU:C:2014:13).

49 Arrest van 16 januari 2014 (C-400/12, EU:C:2014:9).

b) Ononderbroken verblijf als voorwaarde voor verhoogde bescherming tegen verwijdering in de zin van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38

80. Zoals ik in de punten 66 tot en met 68 van deze conclusie heb opgemerkt, vindt de algemene beoordeling van de integratie uitsluitend plaats wanneer het ononderbroken verblijf in de zin van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 in twijfel wordt getrokken. Indien dat niet het geval is, wordt de gedurende het in die bepaling bedoelde verblijf van de laatste tien jaar verworven mate van integratie verondersteld.

81. Op dit punt merk ik op dat de verwijzende rechter in de zaak Tsakouridis [50] wenste te vernemen in hoeverre tijdvakken van afwezigheid uit de gastlidstaat tijdens de in artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 bedoelde periode verhinderen dat de belanghebbende in aanmerking komt voor de verhoogde bescherming van die bepaling. Na een tijdvak van afwezigheid van het grondgebied van de gastlidstaat was Tsakouridis gedwongen naar deze lidstaat teruggekeerd om er een door de strafrechter van deze lidstaat opgelegde gevangenisstraf te ondergaan. Het Hof heeft aangegeven dat deze omstandigheid en de in detentie doorgebrachte tijd meegewogen kunnen worden in de algehele beoordeling die vereist is om te bepalen of de eerder met de gastlidstaat opgebouwde banden van integratie zijn verbroken. [51] Het Hof heeft dan ook niet het standpunt ingenomen dat het verblijf in de gevangenis het verblijf van de laatste tien jaar in de zin van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 onderbreekt. Mijns inziens heeft het Hof zich eerder gericht op de vraag of door een dergelijk tijdvak van gedwongen aanwezigheid op het grondgebied van de gastlidstaat volgend op tijdvakken van afwezigheid, tegen de wil van Tsakouridis, de vaststelling dat door zijn afwezigheden van het grondgebied van de gastlidstaat het centrum van zijn persoonlijke, professionele of familiebelangen naar een andere lidstaat was verplaatst, in twijfel kon worden getrokken. [52]

82. Overigens komt de door mij zojuist in overweging gegeven uitlegging volgens mij overeen met de uitlegging van de Commissie. [53] In haar mededeling wordt namelijk vermeld dat „[i]n de regel [...] de lidstaten bij de berekening van de verblijfsduur in de zin van artikel 28 [van richtlijn 2004/38] geen rekening [hoeven] te houden met de werkelijk in de gevangenis doorgebrachte tijd, omdat dan geen banden met de gastlidstaat worden opgebouwd". [54] Daaruit kan a contrario worden afgeleid dat de Commissie van de premisse is uitgegaan dat, wanneer de vraag naar het niveau van bescherming tegen verwijdering in de zin van artikel 28, leden 2 en 3, van richtlijn 2004/38 zich voordoet, tijdvakken die in de gevangenis zijn doorgebracht niet irrelevant zijn, mits het gaat om een Unieburger die in de gastlidstaat goed is ingeburgerd.

83. Indien de integratie waarop een regeling voor bescherming tegen verwijderingsmaatregelen in de zin van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 berust, wordt beoordeeld aan de hand van de plaats van het centrum van de persoonlijke, professionele of familiebelangen van een Unieburger op het grondgebied van een lidstaat bij de gebruikmaking van zijn vrije verkeer, hetgeen het bestaan van een reële band met die lidstaat impliceert, kan diens integratie in die lidstaat in twijfel worden getrokken op grond van gevangenschap. Verblijf in de gevangenis komt overeen met gedwongen aanwezigheid op het grondgebied van de gastlidstaat, hetgeen vragen doet rijzen aangaande de constatering dat – in de bewoordingen van het arrest Tsakouridis [55] – het centrum van de belangen

50 Arrest van 23 november 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

51 Arrest van 23 november 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punt 34).

52 Arrest van 23 november 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punt 33).

53 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende richtsnoeren voor een betere omzetting en toepassing van richtlijn 2004/38 [COM(2009) 313 definitief].

54 Zie blz. 14.

55 Arrest van 23 november 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

met gebruikmaking van het vrije verkeer op het grondgebied van de gastlidstaat is gelegd en gehandhaafd. Daarom kan in geval van gevangenschap de integratie gedurende de laatste tien jaar in de zin van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 niet worden verondersteld, hetgeen het ononderbroken verblijf ter discussie stelt.

84. Dit geldt temeer wanneer de mate van integratie wordt bepaald aan de hand van kwalitatieve aspecten, vermeld in punt 76 van deze conclusie, niettegenstaande het feit dat die aspecten mijns inziens aanwijzingen kunnen vormen, waar het centrum van persoonlijke belangen van een Unieburger zich op het grondgebied van de gastlidstaat daadwerkelijk bevindt. Enerzijds kan de integratie in de samenleving van de gastlidstaat gedurende de detentie worden verstoord wegens de beperking van de vrijheid van Unieburger. Anderzijds is de vrijheidsbenemende straf die de delinquent van de samenleving afzondert in beginsel een laatste middel (ultima ratio) voor de lidstaten, het enige echte praktische middel om de samenleving tegen uiterst gevaarlijke personen te beschermen. Daarom zouden in beginsel de niet-vrijheidsbenemende straffen bij de strafrechters prioriteit moeten krijgen en zou de vrijheidsbenemende straf alleen moeten worden opgelegd om gedrag te bestraffen dat voor de samenleving van de gastlidstaat duidelijk onaanvaardbaar is. Bijgevolg kan bij de oplegging van een gevangenisstraf worden verondersteld dat de betrokkene een ernstig strafbaar feit heeft gepleegd, zodat het waarschijnlijk is dat de waarden van de samenleving van de gastlidstaat door hem niet worden geëerbiedigd.

85. Gelet op het bovenstaande moet in geval van gevangenschap per geval een algehele beoordeling plaatsvinden van alle relevante aspecten om te bepalen of eerder banden van integratie met de gastlidstaat zijn opgebouwd dan wel deze banden tijdens het verblijf in de gevangenis zijn verbroken, zodat de verhoogde bescherming van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 niet kan worden verleend.

86. Anders dan de bezorgdheid die de verwijzende rechter in het kader van de derde prejudiciële vraag in zaak C-424/16 uit, zie ik overigens geen „spanning” tussen het criterium van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 en de algemene beoordeling van een band van integratie, noch een gebrek aan duidelijkheid aangaande deze algehele beoordeling. Deze beoordeling vindt alleen plaats wanneer de vraag naar het ononderbroken verblijf gedurende de laatste tien jaar in de zin van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 zich voordoet om te kunnen bepalen of dit verblijf ondanks tijdvakken van afwezigheid of gevangenschap niet is onderbroken.

87. In het licht van het bovenstaande geef ik het Hof in overweging, op de tweede en de derde prejudiciële vraag in zaak C-424/16 te antwoorden dat de uitdrukking „de laatste tien jaar” in artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 aldus moet worden uitgelegd dat het daarbij gaat om een ononderbroken tijdvak, waarbij wordt teruggeteld vanaf het precieze moment waarop de vraag van verwijdering zich voordoet, daaronder in voorkomend geval begrepen tijdvakken van afwezigheid of gevangenschap, mits als gevolg van een van die tijdvakken van afwezigheid of gevangenschap de banden van integratie met de gastlidstaat niet zijn verbroken.

C. Prejudiciële vragen in zaak C-316/16: de bij de algehele beoordeling van de banden van integratie in de gastlidstaat betrokken aspecten

1. Zijn de duurzame vestiging in de gastlidstaat en het feit dat er geen enkele band met de lidstaat van herkomst is, twee aspecten die volstaan om vast te stellen dat de betrokkene in aanmerking kan komen voor de verhoogde bescherming in de zin van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38?

88. Met zijn eerste prejudiciële vraag in zaak C-316/16 wenst de verwijzende rechter te vernemen of direct van de hand kan worden gewezen de stelling dat een veroordeling en de daaropvolgende tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende straf de banden van integratie in de gastlidstaat kunnen verbreken in het geval van een Unieburger die sinds zijn binnenkomst in die lidstaat op de leeftijd van 3 jaar daar zijn gehele leven heeft doorgebracht en geen banden meer heeft met de lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit, wanneer het strafbare feit dat tot de oplegging en tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende straf heeft geleid, pas na een verblijf van twintig jaar is begaan, er bijgevolg geen sprake is van ononderbroken verblijf gedurende de laatste tien jaar in de zin van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 en er dus geen bescherming tegen verwijdering uit hoofde van die bepaling moet worden verleend.

89. Mijns inziens beoogt de verwijzende rechter met deze vraag in wezen vast te stellen of de duurzame vestiging in de gastlidstaat en het ontbreken van iedere band met de lidstaat waarvan de betrokkene de nationaliteit bezit, twee aspecten zijn die volstaan om vast te stellen dat deze laatste in aanmerking kan komen voor de verhoogde bescherming in de zin van 28, lid 3, van richtlijn 2004/38.

90. Het is juist dat de situatie van 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38, zoals overweging 24 van deze richtlijn vermeldt, in het bijzonder betrekking heeft op Unieburgers die hun hele leven op het grondgebied van de gastlidstaat hebben verbleven. Een aanzienlijke verblijfsperiode op het grondgebied van de gastlidstaat verstrekt dus de bescherming tegen verwijdering in de zin van die bepaling.

91. Toch is, zoals het Hof in het arrest Tsakouridis [56] onder verwijzing naar overweging 24 van richtlijn 2004/38 heeft aangegeven, voor de verhoogde bescherming tegen verwijdering in de zin van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 doorslaggevend of de Unieburger tijdens de tien jaar voorafgaand aan het verwijderingsbesluit in die lidstaat heeft verbleven.

92. Dat verblijf moet in beginsel ononderbroken zijn. Wanneer de vraag van onderbreking van dit verblijf zich voordoet, moet evenwel een algehele beoordeling plaatsvinden om te bepalen of de banden van integratie die eerder met de gastlidstaat zijn opgebouwd zijn verbroken en of de verhoogde bescherming dus al dan niet zal worden verleend.

93. Op dit punt blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat bij deze „algemene" beoordeling, zoals de naam aangeeft, „per geval alle relevante aspecten" [57] moeten worden betrokken. Zoals ik zojuist in de punten 83 en 84 van deze conclusie heb verduidelijkt, wordt bij de integratie van een Unieburger in de gastlidstaat rekening gehouden met temporele, territoriale en kwalitatieve aspecten. Daarom kan, anders dan de in de eerste prejudiciële vraag overwogen hypothese, de verblijfsduur, als puur temporeel criterium, niet als enig criterium worden gebruikt om de mate van de integratie te beoordelen.

56 Arrest van 23 november 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708, punt 38). Zie in die zin ook arrest van 6 januari 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, punt 37).

57 Zie in die zin arresten van 23 november 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punt 33), en 16 januari 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, punt 36).

94. Gelet op het voorgaande kan de algehele beoordeling die wordt verricht om te bepalen of de banden van integratie zijn verbroken, zich niet enkel uitstrekken tot de criteria duurzame vestiging in de gastlidstaat en het ontbreken van iedere band met de lidstaat van herkomst.

2. Het betrekken van het tijdvak van gevangenschap bij de algehele beoordeling van de situatie van belanghebbende in de context van de tussen de nationale stelsels bestaande verschillen

a) Overwegingen vooraf

95. In zijn tweede prejudiciële vraag meent de verwijzende rechter dat de betrokken Unieburgers, van wie tijdens hun gevangenschap de verwijdering wordt gelast bij een bestuurlijk besluit na de strafrechtelijke veroordeling, ten opzichte van Unieburgers die in een lidstaat wonen waarvan de autoriteiten verwijderingsmaatregelen als straf of bijkomende straf nemen, benadeeld zouden worden, zonder dat dit materieel gerechtvaardigd is.

96. Met zijn vierde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of het Unierecht voorschriften bevat ter bepaling van het „precieze moment waarop de vraag van verwijdering zich voordoet” [58] en waarop een algehele beoordeling van de situatie van de belanghebbende moet worden verricht. In voorkomend geval zou het aan de lidstaten staan om overeenkomstig het beginsel van procedurele autonomie de procedureregels op dit punt vast te stellen.

97. Met deze vierde prejudiciële vraag komt de verwijzende rechter terug op een punt van bezorgdheid dat reeds in het kader van zijn tweede prejudiciële vraag is opgeworpen. Hij meent dat door de verschillende stelsels van besluitvorming de uitkomst van de algehele beoordeling van de banden van integratie kan verschillen afhankelijk van het moment waarop het verwijderingsbesluit wordt genomen. In stelsels waarin de verwijderingsmaatregelen buiten de strafrechtelijke procedure om worden vastgesteld, zal, indien de bevoegde autoriteit een verwijderingsmaatregel kort na de veroordeling vaststelt, de duur van de detentie waarschijnlijk betrekkelijk kort zijn. Indien de vaststelling van een verwijderingsmaatregel door de bevoegde autoriteit daarentegen wordt uitgesteld, kan dat ertoe leiden dat de banden van integratie wegens de langere duur van de gevangenschap worden verbroken.

98. Mijns inziens snijden de in het kader van de tweede en de vierde prejudiciële vraag naar voren gebrachte twijfels dezelfde problematiek aan. Weliswaar richt de verwijzende rechter met zijn twijfels in de tweede prejudiciële vraag zich eerder op het temporele aspect bij de algehele beoordeling van de banden van integratie, door zich af te vragen of daarbij het tijdvak van gevangenschap moet worden betrokken, terwijl hij met de vierde prejudiciële vraag tracht op te helderen wat het beslissende moment is om de feitelijke situatie te beoordelen om vast te stellen of de belanghebbende voor de verhoogde bescherming van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 in aanmerking komt. Het kan echter niet worden uitgesloten dat deze beoordeling met terugwerkende kracht kan plaatsvinden, waarbij naar het tijdstip van vóór de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf wordt verwezen, waardoor de invloed van deze straf op de banden van integratie kan worden genegeerd en de complicaties als gevolg van de verschillen tussen de nationale stelsels kunnen worden vermeden. Indien dat het geval is, kan de tweede vraag op soortgelijke wijze worden onderzocht.

99. Met zijn tweede en vierde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter dan ook in wezen te vernemen of volgens het Unierecht het tijdvak van tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende straf bij de algehele beoordeling van de banden van integratie moet worden betrokken.

58 Dienaangaande verwijst de verwijzende rechter naar hierboven reeds aangehaalde arresten van 23 november 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punt 32), en van 16 januari 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, punt 35).

100. Volgens de verwijzende rechter komen, wanneer in een stelsel als in het hoofdgeding de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende straf bij de beoordeling wordt betrokken, de burgers van andere lidstaten niet in aanmerking voor de verhoogde bescherming tegen verwijdering als bedoeld in artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38, aangezien het bestuursbesluit in beginsel tijdens de detentie van de betrokken persoon wordt genomen, nadat het verblijf door de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende straf is onderbroken.

101. Toch meent de verwijzende rechter dat de bepaling van het beslissende moment waarop de vraag van verwijdering zich voordoet, niet van het nationale recht kan afhangen, aangezien met de vaststelling van dat moment veeleer het materiële beschermingsniveau waarop de Unieburger recht heeft, kan worden vastgelegd. Uitgaande van deze premisse lijkt de verwijzende rechter van mening te zijn dat dit beslissende moment, waarmee een uniforme toepassing van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 zou worden verzekerd, het moment is waarop de feitenrechter over de verwijdering beslist.

102. Volgens de Duitse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk hangt de vraag van het beslissende moment voor de beoordeling van de verwijdering door de bestuursrechter af van het nationale recht, terwijl de Commissie, evenals de verwijzende rechter, van mening lijkt te zijn dat het beslissende moment voor die beoordeling autonoom door de Uniewetgever zou moeten worden vastgelegd, net als het moment waarop de rechterlijke instanties over het verwijderingsbesluit uitspraak doen.

b) Samenhang tussen de beoordeling van de banden van integratie en de beoordeling van de actuele bedreiging voor de belangen van de gastlidstaat

103. Om te beginnen wil ik opmerken dat in het Unierecht niet wordt bepaald in het kader van welk soort stelsel verwijderingsmaatregelen moeten worden vastgesteld en evenmin op welk moment de nationale autoriteiten die maatregelen moeten nemen. De voorwaarden waaronder verwijderingsmaatregelen rechtsgeldig kunnen worden genomen, worden in richtlijn 2004/38 uitdrukkelijk gepreciseerd.

104. Volgens vaste rechtspraak [59], die door de Uniewetgever in richtlijn 2004/38 op meerdere plaatsten is bevestigd [60], moet op het tijdstip waarop de uitzetting plaatsvindt sprake zijn van een actuele grond voor verwijdering. Meer in het bijzonder moet, wanneer de vraag van verwijdering zich voordoet, worden onderzocht of, zoals artikel 27, lid 2, van richtlijn 2004/38 voorschrijft, de redenen die de verwijdering rechtvaardigen actueel zijn en werkelijk bestaan.

105. Ook al is het juist dat in de stelsels waarin verwijderingsmaatregelen volgen op de strafrechtelijke veroordeling, de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbenemende straf in beginsel de onderbreking van het verblijf van de laatste tien jaar in de zin van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 kan meebrengen, dat neemt dus niet weg dat de door de gedetineerde voor de belangen van de gastlidstaat in het leven geroepen bedreiging tijdens het verblijf in de gevangenis in beginsel moet afnemen. Volgens het huidige strafrechtbeleid van de lidstaten maakt de oplegging van een vrijheidsbenemende straf door de strafrechter het niet alleen mogelijk, ongeoorloofd gedrag te bestraffen, maar heeft zij ook als oogmerk, enerzijds de delinquent af te zonderen totdat hij geen bedreiging meer voor de samenleving is, en anderzijds hem te resocialiseren opdat hij na zijn detentieperiode een maatschappelijk verantwoord leven kan leiden zonder strafbare feiten te begaan. [61]

59 Arrest van 27 oktober 1977, Bouchereau (C-30/77, ECLI:EU:C:1977:172, punt 28). Zie ook arresten van 22 mei 1980, Santillo (131/79, EU:C:1980:131, punten 18 en 19), en van 29 april 2004, Orfanopoulos en Oliveri (C-482/01 en C-493/01, EU:C:2004:262, punten 78 en 79).

60 Zie in die zin mijn conclusie in de zaak Petrea (C-184/16, EU:C:2017:324, punten 57 en 58).

61 Zie dienaangaande de punten 48-50 van de conclusie van advocaat-generaal Bot in de zaak Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:322). Zie ook de opmerkingen van advocaat-generaal Bot in punt 29 van zijn conclusie in de zaak Mantello (C-261/09, EU:C:2010:501).

106. Daarentegen wordt in de stelsels waarin verwijderingsmaatregelen door de strafrechter als straf of als bijkomende straf naast detentie worden gelast, ononderbroken het verblijf gedurende de laatste tien jaar in de zin van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 niet in twijfel getrokken wegens verblijf in de gevangenis. Het niveau van de voor de belangen van de gastlidstaat in het leven geroepen bedreiging wordt evenwel bepaald aan de hand van omstandigheden van vóór het verblijf in de gevangenis, dat wil zeggen wanneer de bedreiging maximaal is. Op het moment waarop het strafbare feit wordt gepleegd, komt die bedreiging het duidelijkst tot uiting.

107. Het zou dan ook incoherent zijn dat in de stelsels waarin de verwijderingsmaatregelen bij bestuurlijk besluit worden genomen, de actualiteit van de bedreiging voor de belangen van de gastlidstaat wordt beoordeeld aan de hand van omstandigheden die gelden op het moment waarop de verwijderingsmaatregel wordt genomen, terwijl de mate van integratie, die bepalend is voor het niveau van bescherming tegen verwijdering, met terugwerkende kracht, uitgaande van het eerdere tijdstip, zou worden beoordeeld.

c) Functie van de gevangenisstraf

108. Wat betreft de bezorgdheid van de verwijzende rechter dat in een stelsel als in het hoofdgeding de burgers van de andere lidstaten nooit in aanmerking zouden kunnen komen voor verhoogde bescherming tegen verwijdering wanneer de banden van integratie worden bepaald aan de hand van de omstandigheden die tijdens het verblijf in de gevangenis gelden, lijkt mij dat de verwijzende rechter bij de formulering van zijn twijfels uitgaat van de premisse dat een detentieperiode onvermijdelijk zou moeten leiden tot een breuk van de banden van integratie in de gastlidstaat en als gevolg daarvan tot een onderbreking van het verblijf in de zin van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38.

109. Mij lijkt het echter alleszins realistisch te veronderstellen dat degene die een gevangenisstraf van ten minste vijf jaar uitzit, zijn banden met de gastlidstaat behoudt doordat hij tijdens zijn detentie familiebanden in stand houdt.

110. Overigens zou het buiten beschouwing laten van tijdvakken van vrijheidsbeneming bij een dergelijke algehele beoordeling indruisen tegen het huidige strafrechtbeleid van de lidstaten waarbij resocialisatie van degene die veroordeeld is, die hem in staat stelt na de detentieperiode zijn plaats in de maatschappij terug te vinden, de fundamentele functie van de straf is. Indien het feit dat het verblijf in een gevangenis de banden met de gastlidstaat verbreekt, moet worden beschouwd als een regel die geen uitzondering duldt, zou een persoon er nooit toe worden gebracht om met het gevangeniswezen dat met zijn resocialisatie is belast, mee te werken. Wanneer daarentegen aan de omstandigheden tijdens het tijdvak van het verblijf in de gevangenis belang wordt gehecht, kan met de dynamiek van het resocialisatieproces van de gedetineerde tijdens zijn gevangenschap rekening worden gehouden, zodat zijn inspanningen een verdere verslechtering van de banden van integratie in de gastlidstaat kunnen voorkomen, terwijl een verharding van zijn gedrag daarop het tegenovergestelde effect kan hebben.

d) De dubbele integratietoets

111. De vraag of aan de voorwaarde van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 wordt voldaan, dat wil zeggen of de betrokkene tijdens de laatste tien jaar in de gastlidstaat heeft verbleven, doet zich voor op het moment waarop de bevoegde autoriteit overweegt de verwijderingsmaatregel te nemen.

112. Volgens de analyse van het Hof in het arrest I. dient in situaties die onder artikel 28, lid 3, van richtlijn 2004/38 vallen ook het onderzoek van artikel 28, lid 1, van deze richtlijn plaats te vinden.[62] Volgens de bewoordingen van deze laatste bepaling moet de gastlidstaat, alvorens een besluit tot verwijdering van het grondgebied om redenen van openbare orde of openbare veiligheid te nemen, met name – behalve de duur van het verblijf van de betrokkene op zijn grondgebied, diens leeftijd, gezondheidstoestand, en gezins- en economische situatie – de sociale en culturele integratie van de betrokkene in de gastlidstaat in de beschouwing betrekken. Bijgevolg moeten overeenkomstig de bewoordingen van artikel 28, lid 1, van richtlijn 2004/38, gelezen in het licht van overweging 23 van die richtlijn, de hierboven genoemde aspecten, die in de loop van de tijd kunnen evolueren en in het vóór de vaststelling van een verwijderingsbesluit verrichte onderzoek worden betrokken, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden die gelden op het moment waarop de vraag van verwijdering zich voordoet.

113. De verwijzende rechter merkt echter op dat de integratie van de betrokkene op onafhankelijke wijze kan worden getoetst, enerzijds overeenkomstig artikel 28, lid 1, van richtlijn 2004/38 vóór ieder verwijderingsbesluit, en anderzijds bij de algehele beoordeling waarmee moet worden vastgesteld of het verblijf gedurende de laatste tien jaar in de zin van artikel 28, lid 3, onder a), van deze richtlijn niet is onderbroken. Daarom kan volgens de verwijzende rechter de mate van integratie in het kader van één enkel verwijderingsbesluit aan een dubbele toets worden onderworpen, hetgeen niet strookt met de doelstellingen van richtlijn 2004/38.

114. Om te beginnen merk ik op dat, wanneer is vastgesteld dat „dwingende redenen van openbare veiligheid" de verwijdering van een persoon rechtvaardigen, het feit dat hij al dan niet in de gastlidstaat verbleef gedurende de laatste tien jaar in de zin van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 van geen belang is, aangezien de bescherming van deze bepaling deze persoon niet behoedt voor verwijdering wegens die redenen. Daarom moet in die situatie het onderzoek van artikel 28, lid 1, van richtlijn 2004/38 plaatsvinden. Alsdan kan blijken dat de verwijderingsmaatregel niet kan worden genomen. Bijgevolg wordt de mate van integratie slechts één keer beoordeeld in het kader van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38.

115. Voorts moet, wanneer er sprake is van „ernstige redenen van openbare orde of openbare veiligheid" in de zin van artikel 28, lid 2, van richtlijn 2004/38, worden bepaald of de persoon gedurende de laatste tien jaar in de zin van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 in de gastlidstaat heeft verbleven. Indien dat wel het geval is, kan geen verwijdering worden gelast, en zo niet dan moet het onderzoek van artikel 28, lid 1, van richtlijn 2004/38 plaatsvinden.

116. Het is juist dat in die situatie de banden van integratie tweemaal lijken te worden getoetst. Toch ben ik niet overtuigd door de stelling dat de dubbele integratietoets niet met de doelstellingen van richtlijn 2004/38 zou stroken.

117. Enerzijds moet aan de hand van de algehele beoordeling worden bepaald of het verblijf gedurende de laatste tien jaar is onderbroken, terwijl het onderzoek dat krachtens artikel 28, lid 1, van richtlijn 2004/38 plaatsvindt ertoe strekt te bepalen of verwijdering evenredig is gelet op de actuele, op het moment waarop de vraag van verwijdering zich voordoet vastgestelde omstandigheden. Zo kan het feit dat de betrokkene erin is geslaagd om met de gastlidstaat weer banden op te bouwen nadat deze in de laatste tien jaar waren verbroken, de uitkomst van het onderzoek krachtens artikel 27, lid 2, van richtlijn 2004/38 wijzigen. Het kan echter niet afdoen aan het feit dat het verblijf is onderbroken, zodat de verhoogde bescherming van artikel 28, lid 3, onder a), van deze richtlijn 2004/38 niet zal worden verleend.

62 Zie arrest van 22 mei 2012 (C-348/09, EU:C:2012:300, punten 32 en 34).

118. Anderzijds kan de mate van integratie onvoldoende sterk zijn om het ononderbroken verblijf in de zin van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 te kunnen verzekeren, maar tegelijkertijd wel voldoende blijken om verwijdering te verhinderen op basis van het evenredigheidsbeginsel. Indien de integratie daarentegen slechts een keer zou worden getoetst, zou een persoon die wordt bedreigd door een verwijderingsmaatregel geen voordeel kunnen trekken uit zijn sociale en culturele integratie in de gastlidstaat.

119. Daarom zie ik niet welke redenen zouden kunnen rechtvaardigen dat de wegens het strafbare feit opgelegde vrijheidsbenemende straf niet wordt betrokken bij de algehele beoordeling waarmee moet worden vastgesteld of het verblijf niet is onderbroken.

120. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat het beslissende moment voor de algehele beoordeling van de banden van integratie in het kader van richtlijn 2004/38 moet samenvallen met het moment waarop de autoriteiten over het verwijderingsbesluit uitspraak doen.

3. Relevante aspecten in het kader van de algehele beoordeling aan de hand waarvan moet worden vastgesteld of de banden van integratie zijn verbroken na de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende straf die is opgelegd wegens het strafbare feit dat de aanleiding vormt voor verwijdering

121. Met zijn derde prejudiciële vraag in zaak C-316/16 vraagt de verwijzende rechter naar de relevante criteria die moeten worden toegepast bij de beoordeling of de banden van integratie ondanks het tijdvak van gevangenschap in stand zijn gebleven en of de verhoogde bescherming van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 dus al dan niet zal worden verleend.

122. Om te beginnen zou, zoals ik zojuist in punt 110 van deze conclusie uiteen heb gezet, het niet in aanmerking nemen van de omstandigheden die zich tijdens de gevangenschap voordoen, indruisen tegen het huidige strafrechtbeleid van de lidstaten en afdoen aan de zeer belangrijke functie van gevangenisstraf.

123. Dienaangaande bevestigt de verwijzende rechter dat naar Duits recht de vrijheidsbenemende straf tot doel heeft, bij te dragen aan de re-integratie van de Unieburger in de samenleving en deze in staat te stellen, een maatschappelijk verantwoord leven te leiden zonder strafbare feiten te begaan. Uitgaande van deze premisse geeft de verwijzende rechter in overweging, bij een algehele beoordeling rekening te houden met de wijze waarop de straf ten uitvoer wordt gelegd, de gewaarwording van het strafbare feit, het algemene gedrag tijdens de detentie, de aanvaarding en de uitvoering van therapieën, tewerkstelling, de deelname aan activiteiten op het gebied van onderwijs, beroepsopleiding en bijscholing, de medewerking aan de tenuitvoerlegging van de straf alsook de instandhouding van persoonlijke en de familiebanden in de gastlidstaat.

124. De door de verwijzende rechter aangegeven criteria lijken mij nuttig om de integratie van een persoon die zich in detentie bevindt, te kunnen beoordelen.

125. Overigens volgt uit mijn opmerkingen in punt 74 van deze conclusie dat het strafbare feit dat ten grondslag ligt aan de oplegging en tenuitvoerlegging van de vrijheidsbenemende straf, alsook de omstandigheden waaronder dit strafbare feit is gepleegd, relevante factoren zijn bij de beoordeling van de integratie.

126. Ten slotte zijn ook een aantal criteria die geen rechtstreeks verband houden met de vrijheidsbenemende straf van belang. Blijkens het arrest G. kan de duur van het verblijf in de gastlidstaat voorafgaande aan het verblijf in de gevangenis in aanmerking worden genomen bij de algehele beoordeling van de integratie.[63] Mij lijkt dan ook dat hoe sterker de banden van integratie zijn, hetgeen met name kan worden vastgesteld aan de hand van de omstandigheden van vóór het verblijf in de gevangenis, hoe meer het tijdvak dat het verblijf verbreekt verstorend moet werken opdat de betrokkene niet in aanmerking komt voor de verhoogde bescherming tegen verwijdering in de zin van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38.

127. Bijgevolg moet op het moment waarop de vraag van verwijdering zich voordoet, teneinde te bepalen of de eerder met dat land opgebouwde banden van integratie wegens een tijdvak van gevangenschap zijn verbroken en de verhoogde bescherming van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 al dan niet zal worden verleend, in concreto een algehele beoordeling plaatsvinden waarbij per geval alle relevante aspecten betreffende alle tijdvakken van aanwezigheid op het grondgebied van de gastlidstaat, waaronder ook tijdvakken van gevangenschap, in aanmerking worden genomen.

VI. Conclusie

128. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging, de vragen van het Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg en van de Supreme Court of the United Kingdom te beantwoorden als volgt:

In zaak C-424/16:

„1) Het bezit van een duurzaam verblijfsrecht in de zin van artikel 16 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, zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011, is een voorwaarde om in aanmerking te komen voor de verhoogde bescherming krachtens artikel 28, lid 3, onder a), van deze richtlijn.

2) De uitdrukking ‚de laatste tien jaar' in artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 moet aldus worden uitgelegd dat het daarbij gaat om een ononderbroken tijdvak, waarbij wordt teruggeteld vanaf het precieze moment waarop de vraag van verwijdering zich voordoet, daaronder in voorkomend geval begrepen tijdvakken van afwezigheid of gevangenschap, mits als gevolg van een van die tijdvakken van afwezigheid of gevangenschap de banden van integratie in de gastlidstaat niet zijn verbroken."

In zaak C-316/16:

„Op het moment dat de vraag van verwijdering zich voordoet moet, om te bepalen of de verhoogde bescherming van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38, zoals gewijzigd bij verordening nr. 492/2011, na een tijdvak van gevangenschap al dan niet zal worden verleend, in concreto een algehele beoordeling plaatsvinden waarbij per geval alle relevante aspecten betreffende alle tijdvakken van aanwezigheid op het grondgebied van de gastlidstaat, waaronder ook tijdvakken van gevangenschap, in aanmerking worden genomen teneinde vast te stellen of als gevolg van een tijdvak van gevangenschap de banden van integratie met de gastlidstaat in de laatste tien jaar zijn verbroken."

63 Arrest van 16 januari 2014 (C-400/12, EU:C:2014:9, punt 37).