ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

7 juni 2007 *

In zaak C-50/06,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, ingesteld op 31 januari 2006,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Condou-Durande en R. Troosters als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door H. G. Sevenster en M. de Grave als gemachtigden,

verweerder,

* Procestaal: Nederlands.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Derde kamer),

samengesteld als volgt: A. Rosas (rapporteur), kamerpresident, J. Klučka, J. N. Cunha Rodrigues, P. Lindh en A. Arabadjiev, rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,
griffier: R. Grass,

gezien de stukken,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt het Hof vast te stellen dat het Koninkrijk der Nederlanden, door op burgers van de Unie niet richtlijn 64/221/EEG van de Raad van 25 februari 1964 voor de coördinatie van de voor vreemdelingen geldende bijzondere maatregelen ten aanzien van verplaatsing en verblijf, die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare

veiligheid en de volksgezondheid (PB 1964, 56, blz. 850) toe te passen, maar een algemene vreemdelingenwetgeving die het mogelijk maakt een stelselmatig en automatisch verband te leggen tussen een strafrechtelijke veroordeling en een verwijderingsmaatregel, zijn verplichtingen krachtens die richtlijn niet is nagekomen.

Toepasselijke bepalingen

Gemeenschapsrecht

2 Artikel 18, lid 1, EG bepaalt dat iedere burger van de Unie het recht heeft vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij het EG-Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.

3 Blijkens artikel 1 van richtlijn 64/221 heeft deze richtlijn betrekking op de onderdanen van een lidstaat die verblijf houden in of zich begeven naar een andere lidstaat van de Gemeenschap, om er, al dan niet in loondienst, werkzaamheden te verrichten of in de hoedanigheid van personen te wier behoeve diensten worden verricht. De bepalingen van deze richtlijn zijn eveneens van toepassing op de echtgenoot en de familieleden van de onderdaan, mits zij voldoen aan de voorwaarden van de verordeningen en richtlijnen die op dit gebied ter uitvoering van het Verdrag zijn vastgesteld.

4 Volgens artikel 2 heeft richtlijn 64/221 betrekking op de voorschriften betreffende de toelating op het grondgebied, de afgifte of verlenging van de verblijfsvergunning en de verwijdering van het grondgebied, die door de lidstaten worden vastgesteld om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.

5 Artikel 3, leden 1 en 2, van de richtlijn luidt als volgt:

„1. De maatregelen van openbare orde of openbare veiligheid moeten uitsluitend berusten op het persoonlijke gedrag van de betrokkene.

2. Het bestaan van strafrechtelijke veroordelingen vormt op zichzelf geen motivering van deze maatregelen."

6 Volgens artikel 8 van richtlijn 64/221 moet de betrokkene tegen het besluit tot weigering van toelating, tot weigering van afgifte of verlenging van de verblijfsvergunning of tegen het besluit tot verwijdering van het grondgebied kunnen beschikken over de mogelijkheden van beroep die voor de eigen onderdanen openstaan tegen bestuursrechtelijke besluiten.

7 Artikel 9 van deze richtlijn beoogt een minimale procedurele waarborg te bieden aan onderdanen van de lidstaten aan wie een verblijfsvergunning of verlenging daarvan is geweigerd of jegens wie een besluit tot verwijdering van het grondgebied is genomen.

Nationale regelgeving

8 Artikel 1 van de Vreemdelingenwet van 23 november 2000 (Stb. 2000, nr. 495) bepaalt:

„In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

[...]

e) gemeenschapsonderdanen:

1. onderdanen van de lidstaten van de Europese Unie die op grond van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap gerechtigd zijn een andere lidstaat binnen te komen en er te verblijven;

2. familieleden van de onder 1 genoemden die de nationaliteit van een derde staat bezitten en die uit hoofde van een ter toepassing van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap genomen besluit gerechtigd zijn een lidstaat binnen te komen en er te verblijven;

[...]

m) vreemdeling:

ieder die de Nederlandse nationaliteit niet bezit en niet op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander moet worden behandeld."

9 Artikel 8, sub e, van deze wet bepaalt dat de vreemdeling in Nederland uitsluitend rechtmatig verblijf heeft als gemeenschapsonderdaan zolang hij verblijf houdt op grond van een regeling krachtens het Verdrag dan wel de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte van 2 mei 1992 (PB 1994, L 1, blz. 3).

10 Artikel 63 van de Vreemdelingenwet bepaalt dat de vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft en die niet binnen de bij deze wet gestelde termijn Nederland uit eigen beweging heeft verlaten, kan worden uitgezet krachtens artikel 27, lid 1, sub b, of artikel 45, lid 1, sub b, van deze wet.

11 Artikel 67 van deze wet bepaalt:

„1. De vreemdeling kan door Onze Minister ongewenst worden verklaard:

a) indien hij niet rechtmatig in Nederland verblijft en bij herhaling een bij deze wet strafbaar gesteld feit heeft begaan;

b) indien hij bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis is veroordeeld wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd dan wel hem terzake de maatregel als bedoeld in artikel 37a van het Wetboek van Strafrecht is opgelegd;

c) indien hij een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid en geen rechtmatig verblijf heeft als bedoeld in artikel 8, onder a tot en met e dan wel l;

d) ingevolge een verdrag, of

e) in het belang van de internationale betrekkingen van Nederland.

[...]

3. In afwijking van artikel 8 kan de ongewenst verklaarde vreemdeling geen rechtmatig verblijf hebben."

12 Dit artikel is in grote lijnen gelijk aan artikel 21 van de Vreemdelingenwet van 1965, waarnaar de Commissie in haar verzoekschrift verwijst.

13 Artikel 1:5, lid 1, van het Vreemdelingenbesluit van 23 november 2000 (Stb. 2000, nr. 497) bepaalt:

„Onze Minister wint omtrent een te nemen beslissing op bezwaar of administratief beroep advies in van de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken [...] indien bij de bestreden beschikking de toegang tot Nederland aan een gemeenschapsonderdaan wordt geweigerd, dan wel wordt vastgesteld dat een gemeenschapsonderdaan geen rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8, onder e, van de Wet toekomt, dan wel dat dit is geëindigd, op grond van gevaar voor de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid als bedoeld in richtlijn [...] 64/221 [...]"

14 Artikel 8:13 van dit besluit luidt als volgt:

„1. Uitzetting van een gemeenschapsonderdaan blijft achterwege zolang niet is gebleken dat hem geen verblijfsrecht toekomt of dat zijn verblijfsrecht is vervallen.

2. De vreemdeling die onderdaan is van een staat die partij is bij het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap of de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, dan wel zijn gezinslid en die geen verblijfsrecht als gemeenschapsonderdaan toekomt, dan wel wiens verblijfsrecht is vervallen, wordt niet uitgezet dan nadat hem een termijn van ten minste vier weken is gegund om te vertrekken naar een plaats buiten Nederland waar zijn toelating is gewaarborgd.

3. Uitzetting van de in het tweede lid bedoelde vreemdeling blijft achterwege zolang niet is beslist op een tijdig ingediend bezwaar tegen een beschikking als bedoeld in het tweede lid.

4. Van het tweede en derde lid kan in dringende gevallen worden afgeweken."

15 Volgens punt B10/7.3.2 van de Vreemdelingencirculaire (Stcrt. 2000, nr. 64, blz. 17) kunnen onderdanen van de Unie en hun gezinsleden die rechtmatig verblijf hebben, slechts door de Minister worden uitgezet (artikel 63, lid 2, Vreemdelingenwet). Daarbij moeten de rechtswaarborgen van de artikelen 1:5 en 8:13 van het Vreemdelingenbesluit in acht worden genomen. Voor onderdanen en hun gezinsleden die niet of niet langer rechtmatig verblijf hebben op grond van het gemeenschapsrecht of op grond van enige andere regel, zijn volgens punt B10/7.3.1 van deze circulaire de algemene regels met betrekking tot het vertrek en de uitzetting van toepassing, te weten de artikelen 61 tot en met 65 van de Vreemdelingenwet.

16 De Vreemdelingenwet, het Vreemdelingenbesluit en de Vreemdelingencirculaire zijn in werking getreden op 1 april 2001.

De precontentieuze procedure

17 Enkele in Nederland tot gevangenisstraffen veroordeelde burgers van de Unie hebben bij de Commissie klachten ingediend over hun ongewenstverklaring om redenen van openbare orde door de Nederlandse autoriteiten. Na onderzoek van die klachten is de Commissie tot de conclusie gekomen dat de algemene Nederlandse vreemdelingenwetgeving, die tevens van toepassing is op de onderdanen van andere lidstaten, ten aanzien van burgers van de Unie niet in overeenstemming was met richtlijn 64/221, daar zij het mogelijk maakte een stelselmatig en automatisch verband te leggen tussen een strafrechtelijke veroordeling en een verwijderingsmaatregel. De Commissie heeft het Koninkrijk der Nederlanden daarom bij schriftelijke aanmaning van 19 december 2002 verzocht, zijn opmerkingen te maken.

18 In haar antwoord van 6 maart 2003 bestrijdt de Nederlandse regering het verwijt van de Commissie. Burgers van de Unie die geen verblijfsrecht op grond van het gemeenschapsrecht genieten, vallen niet onder de werking van richtlijn 64/221. In dat geval moet de nationale Vreemdelingenwet worden toegepast. Dit geldt met name voor onderdanen van andere lidstaten die hun nationaliteit niet kunnen aantonen met een geldig paspoort dan wel een geldige identiteitskaart. Hetzelfde geldt voor onderdanen van andere lidstaten die in Nederland een beroep op de openbare kas hebben gedaan, zoals klagers, hetgeen automatisch verlies van het verblijfsrecht meebrengt.

19 De Nederlandse regering stelt voorts dat de nationale autoriteiten niet verplicht zijn tot verwijdering van vreemdelingen die strafrechtelijk zijn veroordeeld, maar een beoordelingsbevoegdheid hebben op grond waarvan zij de verschillende betrokken belangen tegen elkaar kunnen afwegen. De gezinssituatie van de betrokkene wordt onderzocht voordat een bevel tot uitzetting wordt uitgevaardigd.

20 Daar dit antwoord de Commissie niet overtuigde, heeft zij op 9 juli 2004 het Koninkrijk der Nederlanden een met redenen omkleed advies toegestuurd, waarin zij het in de aanmaning ingenomen standpunt herhaalde en het Koninkrijk der Nederlanden verzocht binnen twee maanden na kennisgeving de nodige maatregelen te nemen om aan dit advies te voldoen.

21 In haar antwoord van 24 september 2004 op dit met redenen omkleed advies bleef de Nederlandse regering grotendeels bij haar eerdere standpunt en de Commissie heeft daarop het onderhavige beroep ingesteld.

Beoordeling van het beroep

Ontvankelijkheid

22 Het Koninkrijk der Nederlanden werpt in zijn verweerschrift een exceptie van niet-ontvankelijkheid op, op grond dat het onderwerp van het geschil zou zijn uitgebreid.

23 Volgens de Nederlandse regering verwijt de Commissie haar in de aanmaning van 19 december 2002 en het met redenen omkleed advies van 9 juli 2004 uitsluitend, op burgers van de Unie niet de bepalingen van richtlijn 64/221 toe te passen, maar een algemene vreemdelingenwetgeving die het mogelijk maakt een stelselmatig en automatisch verband te leggen tussen een strafrechtelijke veroordeling en een verwijderingsmaatregel. In het verzoekschrift daarentegen stelt de Commissie in algemene zin dat deze wetgeving niet in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht op grond dat in die wetgeving geen onderscheid wordt gemaakt tussen vreemdelingen in het algemeen en onderdanen van de andere lidstaten. Voorts wordt verweerder verweten, richtlijn 64/221 niet naar behoren in nationaal recht te hebben omgezet.

24 In repliek verklaart de Commissie dat het beroep enkel betrekking heeft op het stelselmatig en automatisch verband dat voor burgers van de Unie door de in geding zijnde wetgeving kan worden gelegd tussen een strafrechtelijke veroordeling en een maatregel tot verwijdering van het grondgebied.

25 Deze verklaring wordt bevestigd door de bewoordingen van de conclusie van het verzoekschrift, waarin de Commissie het Hof verzoekt vast te stellen dat het Koninkrijk der Nederlanden, door op burgers van de Unie niet richtlijn 64/221 toe te passen, maar een algemene vreemdelingenwetgeving die het mogelijk maakt een stelselmatig en automatisch verband te leggen tussen een strafrechtelijke veroordeling en een verwijderingsmaatregel, de krachtens die richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

26 De Nederlandse regering kan de Commissie derhalve niet verwijten dat zij het onderwerp van het beroep zoals vastgelegd in de precontentieuze procedure, heeft uitgebreid.

27 De exceptie van niet-ontvankelijkheid moet derhalve worden verworpen.

Ten gronde

28 Zoals in punt 25 van dit arrest is aangegeven, verwijt de Commissie het Koninkrijk der Nederlanden, zijn verplichtingen op grond van richtlijn 64/221 niet te zijn nagekomen door op burgers van de Unie niet de bepalingen van die richtlijn toe te passen, maar een algemene vreemdelingenwetgeving die het mogelijk maakt een stelselmatig en automatisch verband te leggen tussen een strafrechtelijke veroordeling en een verwijderingsmaatregel.

29 De Commissie stelt dat iedere burger van de Unie een beroep moet kunnen doen op de materiële en procedurele waarborgen van richtlijn 64/221, ongeacht zijn verblijfsrechtelijke situatie. Ingevolge artikel 3 van deze richtlijn moet uitzetting van een burger van de Unie op gronden van openbare orde berusten op het persoonlijke gedrag van de betrokkene en mag zij niet uitsluitend zijn ingegeven door het feit dat hij strafrechtelijk is veroordeeld. Volgens vaste rechtspraak mogen de lidstaten onderdanen van andere lidstaten op dergelijke gronden enkel uitzetten wanneer de betrokkene een reële en voldoende ernstige bedreiging vormt, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast.

30 Volgens de Commissie is het Koninkrijk der Nederlanden zijn verplichtingen op grond van richtlijn 64/221 niet nagekomen, zelfs al zou de algemene Nederlandse vreemdelingenwetgeving geen automatisme inzake uitzetting inhouden en zou in dit verband een afweging van de verschillende betrokken belangen plaatsvinden. Het is niet uitgesloten dat de nationale overheden uitgaan van het vermoeden dat vreemdelingen die strafrechtelijk zijn veroordeeld, moeten worden uitgezet, tenzij bijzondere omstandigheden zich daartegen verzetten.

31 Derhalve moet in de eerste plaats worden nagegaan of burgers van de Unie zich ongeacht hun verblijfsrechtelijke status kunnen beroepen op de in richtlijn 64/221 neergelegde waarborgen, en in de tweede plaats moet het stelselmatig en automatisch verband worden onderzocht dat volgens de Commissie op grond van de in geding zijnde wettelijke regeling kan worden gelegd tussen een strafrechtelijke veroordeling en een verwijderingsmaatregel.

32 Allereerst moet erop worden gewezen dat het burgerschap van de Unie de primaire status van de onderdanen van de lidstaten dient te zijn (arresten van 20 september 2001, Grzelczyk, C-184/99, Jurispr. blz. I-6193, punten 30 en 31, en 15 maart 2005, Bidar, C-209/03, Jurispr. blz. I-2119, punt 31). Ingevolge artikel 18, lid 1, EG heeft iedere burger van de Unie het recht, vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven. Een onderdaan van een lidstaat die in de lidstaat van

ontvangst geen verblijfsrecht heeft op grond van andere bepalingen van het Verdrag of uitvoeringsbepalingen daarvan, komt alleen reeds als burger van de Unie, rechtstreeks op grond van dit artikel, in aanmerking voor een verblijfsrecht (zie in die zin arresten van 17 september 2002, Baumbast en R, C-413/99, Jurispr. blz. I-7091, punt 84, en 7 september 2004, Trojani, C-456/02, Jurispr. blz. I-7573, punt 31).

33 Dit recht is echter niet onvoorwaardelijk. Artikel 18, lid 1, EG bepaalt dat het slechts wordt toegekend onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij het Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld (zie met name arrest Trojani, reeds aangehaald, punten 31 en 32, alsook arrest van 18 juli 2006, De Cuyper, C-406/04, Jurispr. blz. I-6947, punt 36).

34 Als een van de door het gemeenschapsrecht voorziene of toegestane beperkingen staat richtlijn 64/221 de lidstaten toe, onderdanen van andere lidstaten uit te zetten om redenen van openbare orde of openbare veiligheid, met inachtneming van de in deze richtlijn gegeven materiële en procedurele waarborgen en de algemene beginselen van gemeenschapsrecht (zie in die zin arresten van 25 juli 2002, MRAX, C-459/99, Jurispr. blz. I-6591, punten 61 en 62, en 31 januari 2006, Commissie/Spanje, C-503/03, Jurispr. blz. I-1097, punten 43 en 44).

35 Zoals uit de rechtspraak volgt, moeten de door richtlijn 64/221 verschafte waarborgen, wat de personele werkingssfeer ervan betreft, ruim worden uitgelegd (zie in die zin arrest MRAX, punt 101). De lidstaten moeten al het nodige doen om ervoor te zorgen dat iedere onderdaan van een andere lidstaat jegens wie een besluit tot verwijdering is genomen, de bescherming krijgt die hem door de bepalingen van deze richtlijn wordt geboden (zie in die zin arrest van 2 juni 2005, Dörr en Ünal, C-136/03, Jurispr. blz. I-4759, punt 49). Zouden burgers van de Unie die niet rechtmatig verblijven in de lidstaat van ontvangst, van deze materiële en procedurele waarborgen worden uitgesloten, dan zou dit de effectieve werking van de bepalingen van deze richtlijn grotendeels tenietdoen.

36 Deze uitlegging vindt steun in het arrest MRAX, waarin het Hof heeft verklaard dat een onderdaan van een derde staat die gezinslid is van een gemeenschapsonderdaan, maar niet voldoet aan de voorwaarden voor legaal verblijf, zich moet kunnen beroepen op de procedurele waarborgen van richtlijn 64/221.

37 Derhalve moet worden vastgesteld dat een uitlegging volgens welke de bepalingen van richtlijn 64/221 uitsluitend van toepassing zijn op burgers van de Unie die rechtmatig verblijven op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst, niet in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht.

38 Wat vervolgens het stelselmatig en automatisch verband betreft dat op grond van de algemene Nederlandse vreemdelingenwetgeving voor burgers van de Unie kan worden gelegd tussen een strafrechtelijke veroordeling en een maatregel tot verwijdering van het grondgebied, moet worden opgemerkt dat ingevolge artikel 67 van de Vreemdelingenwet, gelezen in samenhang met artikel 1, sub m, van die wet, een vreemdeling, dat wil zeggen eenieder die niet de Nederlandse nationaliteit bezit, door de bevoegde Nederlandse autoriteiten ongewenst kan worden verklaard, met name wanneer hij bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis is veroordeeld wegens misdrijven waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd.

39 Weliswaar moet volgens deze wet, zoals uitgelegd door de Vreemdelingencirculaire, in geval van onderdanen van de Unie en hun gezinsleden rekening worden gehouden met de waarborgen neergelegd in de artikelen 1:5 en 8:13 van het Vreemdelingenbesluit, maar dit neemt niet weg dat deze regels slechts betrekking hebben op personen die rechtmatig in Nederland verblijven.

40 Daar richtlijn 64/221 tevens van toepassing is op burgers van de Unie die niet rechtmatig op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst verblijven, kan een dergelijk persoon slechts op gronden van openbare orde of openbare veiligheid worden uitgezet binnen de strikte grenzen van die richtlijn.

41 Volgens artikel 3, lid 1, van richtlijn 64/221 moeten maatregelen van openbare orde of openbare veiligheid uitsluitend op het persoonlijke gedrag van de betrokkene berusten. Luidens lid 2 van dit artikel vormt het bestaan van strafrechtelijke veroordelingen op zichzelf geen motivering van deze maatregelen. Het bestaan van een strafrechtelijke veroordeling doet bijgevolg slechts ter zake voor zover uit de omstandigheden die tot deze veroordeling hebben geleid, blijkt dat sprake is van persoonlijk gedrag dat een actuele bedreiging van de openbare orde vormt (zie met name arresten van 27 oktober 1977, Bouchereau, 30/77, Jurispr. blz. 1999, punt 28; 19 januari 1999, Calfa, C-348/96, Jurispr. blz. I-11, punt 24; arrest Commissie/Spanje, reeds aangehaald, punt 44, en arrest van 27 april 2006, Commissie/Duitsland, C-441/02, Jurispr. blz. I-3449, punt 33).

42 Het Hof heeft altijd beklemtoond dat de exceptie van openbare orde een afwijking van het fundamentele beginsel van het vrije verkeer van personen vormt, die strikt moet worden opgevat en waarvan de draagwijdte door de lidstaten niet eenzijdig kan worden bepaald (arrest van 28 oktober 1975, Rutili, 36/75, Jurispr. blz. 1219, punt 27; reeds aangehaalde arresten Bouchereau, punt 33, en Calfa, punt 23; arrest van 29 april 2004, Orfanopoulos en Oliveri, C-482/01 en C-493/01, Jurispr. blz. I-5257, punten 64 en 65, en reeds aangehaalde arresten Commissie/Spanje, punt 45, en Commissie/Duitsland, punt 34).

43 Volgens vaste rechtspraak veronderstelt het beroep van een nationale instantie op het begrip openbare orde hoe dan ook, afgezien van de verstoring van de maatschappelijke orde die bij elke wetsovertreding plaatsvindt, dat sprake is van een reële en voldoende ernstige bedreiging die een fundamenteel belang van de samenleving aantast (reeds aangehaalde arresten Rutili, punt 28; Bouchereau, punt 35; Orfanopoulos en Oliveri, punt 66; Commissie/Spanje, punt 46, en Commissie/Duitsland, punt 35).

44 Volgens het Hof staat het gemeenschapsrecht tevens in de weg aan nationale bepalingen die uitgaan van een vermoeden dat onderdanen van andere lidstaten die voor bepaalde strafbare feiten tot bepaalde straffen zijn veroordeeld, moeten worden uitgezet (zie arrest Orfanopoulos en Oliveri, punt 93).

45 Weliswaar kan in het onderhavige geval niet worden aangetoond dat in de algemene Nederlandse vreemdelingenwetgeving een volledig automatische koppeling bestaat tussen een strafrechtelijke veroordeling en een maatregel tot verwijdering van het grondgebied, maar dit neemt niet weg dat deze wettelijke regeling het mogelijk maakt, burgers van de Unie die strafrechtelijk zijn veroordeeld, buiten de materiële en procedurele waarborgen van richtlijn 64/221 om, van het grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden te verwijderen. Het valt immers niet uit te sluiten dat tegen zo iemand, ook al wordt rekening gehouden met gezinsoverwegingen, een besluit tot uitzetting wordt genomen zonder dat dit gebaseerd is op zijn persoonlijke gedrag en zonder af te wegen of er al dan niet sprake is van een reële en voldoende ernstige bedreiging voor de openbare orde.

46 Derhalve moet worden vastgesteld dat de algemene Nederlandse vreemdelingenwetgeving het mogelijk maakt voor burgers van de Unie een stelselmatig en automatisch verband te leggen tussen een strafrechtelijke veroordeling en een verwijderingsmaatregel.

47 Ten slotte geeft de Nederlandse regering in haar verweerschrift aan, haar standpunt opnieuw te hebben bezien naar aanleiding van de latere rechtspraak van het Hof. Zij erkent dat iedere burger van de Unie onder de werkingssfeer van richtlijn 64/221 valt, en dat hem alle materiële en procedurele waarborgen uit hoofde van deze richtlijn toekomen. Volgens de Nederlandse regering zal de nationale regelgeving worden aangepast aan het gemeenschapsrecht in het kader van de omzetting in Nederlands recht van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB L 158, blz. 77, en rectificatie PB L 229, blz. 35).

48 Dienaangaande volstaat het, erop te wijzen dat het bestaan van een niet-nakoming moet worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan

het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, en dat het Hof met sedertdien opgetreden wijzigingen geen rekening kan houden (zie met name arresten van 27 november 1990, Commissie/Griekenland, C-200/88, Jurispr. blz. I-4299, punt 13; 14 april 2005, Commissie/Griekenland, C-22/04, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 19, en 14 juli 2005, Commissie/Duitsland, C-433/03, Jurispr. blz. I-6985, punt 32).

49 In casu staat vast dat het Koninkrijk der Nederlanden bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn niet de maatregelen had genomen die nodig waren om aan de verweten niet-nakoming een einde te maken.

50 Gezien het voorgaande is het beroep van de Commissie gegrond.

51 Derhalve moet worden vastgesteld dat het Koninkrijk der Nederlanden, door op burgers van de Unie niet richtlijn 64/221 toe te passen, maar een algemene vreemdelingenwetgeving die het mogelijk maakt een stelselmatig en automatisch verband te leggen tussen een strafrechtelijke veroordeling en een verwijderingsmaatregel, zijn verplichtingen krachtens die richtlijn niet is nagekomen.

Kosten

52 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, indien dit is gevorderd. Aangezien het Koninkrijk der Nederlanden in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Commissie worden verwezen in de kosten.

Het Hof van Justitie (Derde kamer) verklaart:

1) **Door op burgers van de Unie niet richtlijn 64/221/EEG van de Raad van 25 februari 1964 voor de coördinatie van de voor vreemdelingen geldende bijzondere maatregelen ten aanzien van verplaatsing en verblijf, die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid toe te passen, maar een algemene vreemdelingenwetgeving die het mogelijk maakt een stelselmatig en automatisch verband te leggen tussen een strafrechtelijke veroordeling en een verwijderingsmaatregel, is het Koninkrijk der Nederlanden zijn verplichtingen krachtens die richtlijn niet nagekomen.**

2) **Het Koninkrijk der Nederlanden wordt verwezen in de kosten.**

ondertekeningen