ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

1 augustus 2025 *

„Prejudiciële verwijzing – Grenscontroles, asiel en immigratie – Immigratiebeleid – Richtlijn 2008/115/EG – Gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van derdelanders die illegaal op hun grondgebied verblijven – Artikel 3, punten 4 en 6, artikel 7, leden 1 en 4, artikel 8, leden 1 en 2, artikel 11, lid 1, en artikel 13 – Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Terugkeerbesluit – Niet-toekenning van een termijn voor vrijwillig vertrek – Inreisverbod – Voor beroep vatbare bestuurshandeling – Uitvoerbaarheid van een terugkeerbesluit dat geen bepaling over die termijn bevat – Recht op een doeltreffende voorziening in rechte – Inreisverbod dat na geruime tijd wordt uitgevaardigd”

In de gevoegde zaken C-636/23 [Al Hoceima] [i] en C-637/23 [Boghni] [i],

betreffende twee verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door respectievelijk de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (België) en de Conseil du contentieux des étrangers (Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, België) bij beslissingen van 16 oktober 2023, ingekomen bij het Hof op 24 oktober 2023, in de procedures

W

tegen

Belgische Staat (C-636/23),

en

X

tegen

Belgische Staat, vertegenwoordigd door de staatssecretaris voor Asiel en Migratie (C-637/23),

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: M. L. Arastey Sahún, kamerpresident, D. Gratsias, E. Regan, J. Passer (rapporteur) en B. Smulders, rechters,

* Procestalen: Nederlands en Frans.

[i] Dit zijn fictieve namen, die niet overeenkomen met de werkelijke naam van enige partij in de procedure.

advocaat-generaal: D. Spielmann,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– X, vertegenwoordigd door M. Demol, advocaat,

– de Belgische regering, vertegenwoordigd door M. Jacobs, C. Pochet en M. Van Regemorter als gemachtigden, bijgestaan door T. Bricout, advocaat,

– de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door A. Edelmannová, M. Smolek en J. Vláčil als gemachtigden,

– de Duitse regering, vertegenwoordigd door J. Möller en A. Hoesch als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Katsimerou en M. S. Noë als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 30 januari 2025,

het navolgende

Arrest

1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van artikel 3, punten 4 en 6, artikel 7, leden 1 en 4, artikel 8, leden 1 en 2, artikel 11, lid 1, en artikel 13 van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB 2008, L 348, blz. 98), gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).

2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van twee geschillen tussen enerzijds W (C-636/23) respectievelijk X (C-637/23), beiden onderdaan van een derde land, en anderzijds de Belgische Staat over een bevel om het grondgebied te verlaten en een inreisverbod.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 De overwegingen 2, 6, 10, 11 en 14 van richtlijn 2008/115 luiden als volgt:

„(2) De Europese Raad van Brussel van 4 en 5 november 2004 heeft erop aangedrongen, op basis van gemeenschappelijke normen een doeltreffend verwijderings- en terugkeerbeleid te ontwikkelen, zodat mensen op een humane manier, met volledige eerbiediging van hun grondrechten en waardigheid, teruggezonden kunnen worden.

[...]

(6) De lidstaten dienen ervoor te zorgen dat het beëindigen van illegaal verblijf van onderdanen van derde landen volgens een billijke en transparante procedure geschiedt. Overeenkomstig de algemene rechtsbeginselen van de EU moeten beslissingen die op grond van deze richtlijn worden genomen per geval vastgesteld worden en op objectieve criteria berusten, die zich niet beperken tot het loutere feit van illegaal verblijf. [...]

[...]

(10) Zolang er geen reden is om aan te nemen dat dit de terugkeerprocedure ondermijnt, verdient vrijwillige terugkeer de voorkeur boven gedwongen terugkeer en dient een termijn voor vrijwillige terugkeer te worden toegekend. Wanneer dit, gezien de specifieke omstandigheden van een individueel geval, noodzakelijk wordt geacht, dient in een verlenging van de periode voor vrijwillige terugkeer te worden voorzien. Om vrijwillige terugkeer aan te moedigen, moeten de lidstaten meer bijstand en advies bieden bij terugkeer en de financieringsmogelijkheden die het Europese Terugkeerfonds biedt, optimaal gebruiken.

(11) Er dienen gemeenschappelijke wettelijke minimumwaarborgen te worden vastgesteld voor besluiten in het kader van terugkeer, teneinde de belangen van de betrokkenen te beschermen. [...]

[...]

(14) Het effect van nationale terugkeermaatregelen moet een Europese dimensie krijgen, door middel van een inreisverbod dat de betrokkene de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van alle lidstaten ontzegt. [...]”

4 Artikel 3 van deze richtlijn heeft als opschrift „Definities” en luidt als volgt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

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

– zijn land van herkomst, of

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

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

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

[...]

6. ‚inreisverbod': een administratieve of rechterlijke beslissing of handeling waarbij de betrokkene de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor een bepaalde termijn wordt verboden, samen met een terugkeerbesluit;

[...]"

5 Artikel 6, lid 1, van deze richtlijn luidt:

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

6 Artikel 7 van richtlijn 2008/115 heeft als opschrift „Vrijwillig vertrek" en bepaalt in de leden 1 en 4:

„1. In een terugkeerbesluit wordt een passende termijn voor vrijwillig vertrek van zeven tot dertig dagen vastgesteld, onverminderd de in de leden 2 en 4 bedoelde uitzonderingen. De lidstaten kunnen in hun nationale wetgeving bepalen dat deze termijn alleen op aanvraag van de betrokken onderdaan van een derde land wordt toegekend. In dit geval stellen de lidstaten de betrokken onderdanen van derde landen in kennis van de mogelijkheid tot indiening van een dergelijk verzoek.

De in de eerste alinea bepaalde termijn laat onverlet dat de betrokken onderdanen van derde landen het land eerder kunnen verlaten.

[...]

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

7 Artikel 8 van richtlijn 2008/115, met als opschrift „Verwijdering", bepaalt in de leden 1 en 2:

„1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om het terugkeerbesluit uit te voeren indien er geen termijn voor vrijwillig vertrek overeenkomstig artikel 7, lid 4, is toegekend of indien de betrokkene niet binnen de volgens artikel 7 toegestane termijn voor vrijwillig vertrek aan de terugkeerverplichting heeft voldaan.

2. Indien een lidstaat overeenkomstig artikel 7 een termijn voor vrijwillig vertrek heeft toegekend, kan het terugkeerbesluit pas na het verstrijken van die termijn worden uitgevoerd, tenzij tijdens die termijn een van de risico's bedoeld in artikel 7, lid 4, ontstaat."

8 Artikel 11 („Inreisverbod") van deze richtlijn bepaalt in lid 1:

„Het terugkeerbesluit gaat gepaard met [een] inreisverbod:

a) indien er geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend, of

b) indien niet aan de terugkeerverplichting is voldaan.

In de overige gevallen kan het terugkeerbesluit een inreisverbod omvatten."

9 Artikel 12 van deze richtlijn draagt het opschrift „Vorm" en bepaalt in lid 1, eerste alinea:

„Het terugkeerbesluit en, in voorkomend geval, het besluit betreffende het inreisverbod en het besluit inzake verwijdering worden schriftelijk uitgevaardigd en vermelden de feitelijke en de rechtsgronden, alsook informatie over de rechtsmiddelen die openstaan."

10 Artikel 13 van die richtlijn draagt het opschrift „Rechtsmiddelen" en luidt als volgt:

„1. Aan de betrokken onderdaan van een derde land wordt een doeltreffend rechtsmiddel van beroep of bezwaar toegekend, dat hij bij een bevoegde rechterlijke of administratieve autoriteit of bij een onpartijdig samengestelde bevoegde instantie waarvan de onafhankelijkheid is gewaarborgd, kan aanwenden tegen de in artikel 12, lid 1, bedoelde besluiten in het kader van terugkeer.

2. De in lid 1 bedoelde autoriteit of instantie is bevoegd om de in artikel 12, lid 1, bedoelde besluiten in het kader van terugkeer te herzien en kan eveneens de uitvoering ervan tijdelijk opschorten, tenzij op grond van de nationale wetgeving reeds een tijdelijke opschorting van toepassing is.

3. De betrokken onderdaan van een derde land heeft recht op juridisch advies, vertegenwoordiging in rechte en, indien nodig, taalkundige bijstand.

4. De lidstaten zorgen ervoor dat op verzoek gratis de noodzakelijke rechtsbijstand en/of vertegenwoordiging ter beschikking wordt gesteld, overeenkomstig de relevante nationale wetgeving of regels inzake rechtshulp, en kunnen bepalen dat op zulke gratis rechtsbijstand en/of vertegenwoordiging de voorwaarden van toepassing zijn als bedoeld in artikel 15, leden 3 tot en met 6, van richtlijn 2005/85/EG [van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (PB 2005, L 326, blz. 13)]."

11 Artikel 14 („Waarborgen in afwachting van terugkeer") van richtlijn 2008/115 bepaalt in lid 1:

„Behoudens het bepaalde in de artikelen 16 en 17, zorgen de lidstaten ervoor dat jegens de onderdanen van derde landen, tijdens de termijn die overeenkomstig artikel 7 voor vrijwillig vertrek is toegestaan, en tijdens de termijn waarvoor overeenkomstig artikel 9 de verwijdering is uitgesteld, zoveel mogelijk de volgende beginselen in acht worden genomen:

a) indien gezinsleden op het grondgebied aanwezig zijn, wordt de eenheid van het gezin gehandhaafd;

b) dringende medische zorg wordt verstrekt en essentiële behandeling van ziekte wordt uitgevoerd;

c) minderjarigen krijgen toegang tot het basisonderwijs, afhankelijk van de duur van hun verblijf;

d) er wordt rekening gehouden met de speciale behoeften van kwetsbare personen."

Belgisch recht

12 Artikel 1, lid 1, 6° en 8°, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (*Belgisch Staatsblad*, 31 december 1980, blz. 14584; hierna: „wet van 15 december 1980"), dat bedoeld is om artikel 3, punten 4 en 6, van richtlijn 2008/115 om te zetten, luidt als volgt:

„Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder:

[...]

6° beslissing tot verwijdering: de beslissing die de illegaliteit van het verblijf van een vreemdeling vaststelt en een terugkeerverplichting oplegt;

[...]

8° inreisverbod: de beslissing die kan samengaan met een beslissing tot verwijdering en waarbij de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van het Rijk of het grondgebied van alle lidstaten, met inbegrip van het grondgebied van het Rijk, voor een bepaalde termijn verboden wordt".

13 Artikel 7, eerste alinea, 1° en 3°, van deze wet, bedoeld om artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/115 om te zetten, luidt:

„Onverminderd meer voordelige bepalingen vervat in een internationaal verdrag, kan de minister of zijn gemachtigde of, in de in 1°, 2°, 5°, 9°, 11° of 12° bedoelde gevallen, moet de minister of zijn gemachtigde een bevel om het grondgebied binnen een bepaalde termijn te verlaten afgeven aan de vreemdeling die noch gemachtigd noch toegelaten is tot een verblijf van meer dan drie maanden in het Rijk of om er zich te vestigen:

1° wanneer hij in het Rijk verblijft zonder houder te zijn van de bij artikel 2 vereiste documenten;

[...]

3° wanneer hij door zijn gedrag geacht wordt de openbare orde of de nationale veiligheid te kunnen schaden”.

14 Artikel 39/56 van die wet bepaalt in de eerste alinea:

„De beroepen bedoeld in artikel 39/2 kunnen voor de Raad worden gebracht door de vreemdeling die doet blijken van een benadeling of van een belang.”

15 Artikel 74/11 van dezelfde wet is bedoeld om artikel 11, lid 1, van richtlijn 2008/115 om te zetten en bepaalt onder meer dat de duur van het inreisverbod wordt vastgesteld door rekening te houden met de specifieke omstandigheden van elk geval.

16 Artikel 74/14 van de wet van 15 december 1980 luidt als volgt:

„§ 1. De beslissing tot verwijdering bepaalt een termijn van dertig dagen om het grondgebied te verlaten.

[...]

Indien de onderdaan van een derde land een gemotiveerd verzoek indient bij de minister of diens gemachtigde, wordt de termijn, vermeld in het eerste lid, en die is toegekend om het grondgebied te verlaten, verlengd, op grond van het bewijs dat de vrijwillige terugkeer niet kan worden gerealiseerd binnen de toegekende termijn.

Zo nodig, kan deze termijn worden verlengd om rekening te houden met de specifieke omstandigheden eigen aan zijn situatie, zoals de duur van het verblijf, het bestaan van schoolgaande kinderen, het afronden van de organisatie van het vrijwillig vertrek en andere familiale en sociale banden, indien de onderdaan van een derde land een gemotiveerd verzoek indient bij de minister of diens gemachtigde.

[...]

§ 2. Zolang de termijn voor vrijwillig vertrek loopt, is de onderdaan van een derde land beschermd tegen gedwongen verwijdering.

Om het risico op onderduiken tijdens deze termijn te vermijden, kan de minister of zijn gemachtigde de onderdaan van een derde land verplichten tot het vervullen van preventieve maatregelen.

[…]

§ 3. Er kan worden afgeweken van de termijn bepaald in § 1 indien:

1° er een risico op onderduiken bestaat, of;

2° de onderdaan van een derde land de opgelegde preventieve maatregel niet heeft gerespecteerd, of;

3° de onderdaan van een derde land een bedreiging is voor de openbare orde of de nationale veiligheid, of;

[...]

In dit geval bepaalt de beslissing tot verwijdering een termijn van minder dan zeven dagen ofwel geen enkele termijn.”

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

Zaak C-636/23

17 W verklaart de Marokkaanse nationaliteit te bezitten. Op 3 januari 2015 heeft de gemachtigde van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie en Administratieve Vereenvoudiging ten aanzien van W een bevel om het grondgebied te verlaten uitgevaardigd en hem een inreisverbod van drie jaar opgelegd. Op 22 mei 2019 heeft W bij de Belgische autoriteiten een verzoek om internationale bescherming ingediend. Op 7 juni 2019 is W door de correctionele rechtbank Antwerpen (België) veroordeeld tot een gevangenisstraf van achttien maanden, waarvan negen maanden met uitstel voor vijf jaar, wegens inbreuken op de drugswetgeving. Bij beslissing van 9 juli 2019 heeft het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen W de vluchtelingenstatus en subsidiaire bescherming geweigerd.

18 Op 18 juli 2019 hebben de Belgische autoriteiten ten aanzien van W een bevel om het grondgebied te verlaten uitgevaardigd en hem een inreisverbod van acht jaar opgelegd. Deze beslissingen werden hem op dezelfde datum ter kennis gebracht. Er werd geen termijn voor vrijwillig vertrek toegekend, omdat het risico bestond dat W zou onderduiken en hij een gevaar voor de openbare orde en de nationale veiligheid vormde.

19 Bij verzoekschrift dat is neergelegd op 19 augustus 2019 heeft W bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (België), de verwijzende rechter, beroep tot schorsing en nietigverklaring ingesteld tegen het bevel om het grondgebied te verlaten en het inreisverbod.

20 Bij arrest van 19 november 2019 heeft die rechter het betrokken bevel om het grondgebied te verlaten en het betrokken inreisverbod nietig verklaard. Hij was van oordeel dat W terecht had aangevoerd dat de motieven die ten grondslag lagen aan het besluit om geen termijn voor vrijwillig vertrek toe te staan, onwettig waren. Die rechter heeft onder verwijzing naar de rechtspraak van het Hof met name geoordeeld dat elke beoordeling van het risico op onderduiken gebaseerd moet zijn op een individueel onderzoek van de situatie van de betrokkene, en dat het bestaan van een bedreiging voor de openbare orde in casu onvoldoende gemotiveerd was. Volgens diezelfde rechter maakt de vermelding van een termijn voor vrijwillig vertrek een constitutief of essentieel bestanddeel uit van het bevel om het grondgebied te verlaten. Bijgevolg heeft hij het betrokken bevel om het grondgebied te verlaten in zijn geheel nietig verklaard.

21 De Belgische Staat heeft bij de Raad van State (België) cassatieberoep tegen dat arrest ingesteld wat de nietigverklaring van het bevel om het grondgebied te verlaten betrof, zonder evenwel de nietigverklaring van het inreisverbod te betwisten.

22 Bij arrest van 1 september 2022 heeft de Raad van State het in punt 20 van het onderhavige arrest genoemde arrest van 19 november 2019 deels vernietigd, onder meer op grond dat het al dan niet toekennen van een termijn voor vrijwillig vertrek louter een uitvoeringsmaatregel is die de rechtstoestand van de betrokken vreemdeling niet wijzigt, aangezien dit geen invloed heeft op de vaststelling van het illegale verblijf op het grondgebied.

23 Bijgevolg dient de verwijzende rechter opnieuw uitspraak te doen op het beroep van W tegen het bevel om het grondgebied te verlaten. Die rechter vraagt zich in deze context af of het feit dat in een terugkeerbesluit geen vrijwillige vertrektermijn wordt toegekend, effectief moet worden beschouwd als een loutere, niet voor beroep vatbare uitvoeringsmodaliteit van het

terugkeerbesluit die de rechtstoestand van de betrokken vreemdeling niet wijzigt. Die rechter is met name van oordeel dat wanneer de niet-toekenning van een termijn voor vrijwillig vertrek wordt opgenomen in een terugkeerbesluit en daarin wordt gemotiveerd, het noodzakelijk lijkt om in een doeltreffende voorziening in rechte tegen dit aspect van het terugkeerbesluit te voorzien. Volgens die rechter zou een tegenovergestelde oplossing immers kunnen leiden tot situaties waarin de eigenlijke rechtsgrondslag voor het uitvaardigen van een inreisverbod, namelijk het feit dat er geen termijn voor vrijwillig vertrek werd toegekend, niet kan worden aangevochten, aangezien de Raad van State evenmin aanvaardt dat in het kader van een beroep dat uitsluitend is gericht tegen een inreisverbod, een middel kan worden ontwikkeld tegen de niet-toekenning van een termijn voor vrijwillig vertrek, met name omdat het dan een middel tegen een andere beslissing betreft. De verwijzende rechter benadrukt dat artikel 11, lid 1, van richtlijn 2008/115 bepaalt dat het terugkeerbesluit gepaard gaat met een inreisverbod indien er geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend.

24 Aangezien de verwijzende rechter van oordeel is dat hij zich naar aanleiding van het arrest van de Raad van State van 1 september 2022 in een situatie bevindt waarin de enige voor hem bestreden handeling het betrokken bevel om het grondgebied te verlaten is, waarin geen termijn voor vrijwillig vertrek werd toegekend, vraagt hij zich af of de bevoegde autoriteit een nieuw inreisverbod kan of moet uitvaardigen, en dus of een dergelijk verbod dus ook nog na geruime tijd kan worden opgelegd. Hij wenst met name ook te vernemen of de niet-toekenning van een termijn voor vrijwillig vertrek, in het kader van de in een terugkeerbesluit opgelegde of vastgestelde terugkeerverplichting, een essentieel onderdeel van dat terugkeerbesluit vormt, zodat, indien een onwettigheid aangaande deze termijn wordt vastgesteld, dat terugkeerbesluit in zijn geheel vervalt en een nieuw terugkeerbesluit moet worden vastgesteld.

25 In die omstandigheden heeft de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet het bepaalde in artikel 7, lid 4; artikel 8, leden 1 en 2, en artikel 11, lid 1, van richtlijn 2008/115, afzonderlijk of samen gelezen, in het licht van artikel 13 van richtlijn 2008/115 en artikel 47 van het [Handvest], aldus worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat het niet toekennen van een vrijwillige vertrektermijn als een loutere uitvoeringsmodaliteit wordt beschouwd, die de rechtstoestand van de betrokken vreemdeling niet wijzigt, aangezien het al dan niet toekennen van een vrijwillige vertrektermijn niets wijzigt aan de primaire vaststelling van het illegaal verblijf op het grondgebied?

2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, moeten de bewoordingen ‚samen met' in artikel 3, 6. en de bewoordingen ‚gaat gepaard met' in artikel 11, lid 1, van richtlijn 2008/115 aldus worden uitgelegd dat zij er zich niet tegen verzetten dat de bevoegde overheid ook na geruime tijdspanne nog een inreisverbod kan of moet nemen, dat steunt op een terugkeerbesluit waarin geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend?

Indien deze vraag ontkennend wordt beantwoord, houden deze bewoordingen dan in dat een terugkeerbesluit waarin geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend gelijktijdig moet gepaard gaan met een inreisverbod, dan wel binnen een redelijke korte termijn?

Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, impliceert het recht op een doeltreffend rechtsmiddel dat wordt gewaarborgd door artikel 13 van richtlijn 2008/115 en door artikel 47 van het [Handvest], de mogelijkheid om, in het kader van een beroep tegen het terugkeerbesluit, de wettigheid van een beslissing om geen termijn voor vrijwillig vertrek toe te kennen aan te vechten, wanneer anders de wettigheid van de rechtsgrondslag voor het inreisverbod niet langer op nuttige wijze kan worden aangevochten?

3) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, moeten de bewoordingen ‚wordt een passende termijn' in artikel 7, [lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2008/115] en ‚en een terugkeerverplichting' in artikel 3, 4., van richtlijn 2008/115 aldus worden uitgelegd dat een termijnbepaling, in elk geval het niet toekennen van een termijn, in het kader van de vertrekverplichting een essentieel element is van een terugkeerbesluit, dermate dat indien een onwettigheid wordt vastgesteld aangaande deze termijn, het terugkeerbesluit in zijn geheel vervalt en een nieuw terugkeerbesluit moet worden genomen?

Indien het Hof van oordeel is dat het weigeren van het toekennen van een termijn geen essentieel element is van een terugkeerbesluit, en in de hypothese waarin de betrokken lidstaat geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid in het kader van artikel 7, [lid 1], van richtlijn 2008/115 om alleen op vraag van de betrokken onderdaan [van een derde land] een termijn toe te kennen, wat is de praktische draagwijdte en uitvoerbaarheid van een terugkeerbesluit, in de zin van artikel 3, [lid 4], van richtlijn 2008/115, waarvan het element aangaande de termijn weg zou vallen?"

Zaak C-637/23

26 X verklaart dat hij twee jaar geleden in België is aangekomen en daar bij zijn broer verblijft. Hij verklaart de Algerijnse nationaliteit te bezitten.

27 Op 27 januari 2023 is X zijn vrijheid ontnomen naar aanleiding van een administratief verslag vreemdelingencontrole.

28 Op 28 januari 2023 is tegen X een bevel uitgevaardigd om het grondgebied te verlaten met terugleiding naar de grens en met vasthouding met het oog op verwijdering alsmede een inreisverbod van twee jaar. Er werd geen termijn voor vrijwillig vertrek toegekend.

29 Als reden voor de weigering om een termijn voor vrijwillig toe te kennen werd verwezen naar het feit dat het risico bestond dat X zou onderduiken in de zin van artikel 74/14, lid 3, 1°, van de wet van 15 december 1980. Die weigering is met name als volgt gemotiveerd:

„1° De betrokkene heeft na zijn illegale binnenkomst of tijdens zijn illegaal verblijf of binnen de door deze wet vastgestelde termijn geen verblijfsaanvraag of verzoek om internationale bescherming ingediend.

De betrokkene beweert dat hij thans twee jaar in België verblijft. Uit het administratief dossier blijkt niet dat hij heeft getracht zijn verblijf op de wettelijk bepaalde wijze te regulariseren.

[...]

3° De betrokkene werkt niet mee of heeft niet meegewerkt in het kader van zijn betrekkingen met de overheden.

De betrokkene heeft zich niet binnen de [wettelijke] termijn bij de gemeente gemeld en heeft geen bewijs geleverd dat hij in een hotel verblijft."

30 Bij vonnis van 6 februari 2023 van de tribunal de première instance du Hainaut, division de Mons (rechtbank van eerste aanleg Henegouwen, afdeling Bergen, België), dat bij arrest van 21 februari 2023 in hoger beroep is bevestigd door de chambre des mises en accusation de la cour d'appel de Mons (kamer van inbeschuldigingstelling van het Hof van Beroep van Bergen, België), is de vrijlating van X gelast.

31 Bij verzoekschrift dat is neergelegd op 6 februari 2023 heeft X bij de Conseil du contentieux des étrangers (Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, België), de verwijzende rechter, beroep tot schorsing en nietigverklaring ingesteld tegen het bevel om het grondgebied te verlaten met terugleiding naar de grens en het inreisverbod van 28 januari 2023.

32 Wat betreft het bevel om het grondgebied te verlaten met terugleiding naar de grens voert X voor die rechter in essentie aan dat de Belgische Staat niet heeft voldaan aan zijn verplichting om een individueel onderzoek te verrichten alvorens een risico op onderduiken vast te stellen. Hij betoogt tevens dat het niet volstaat te verwijzen naar de criteria in artikel 1, lid 2, van de wet van 15 december 1980, maar dat ook moet worden gemotiveerd waarom deze criteria op het onderhavige geval van toepassing zijn. Volgens X kan nergens uit de motivering van het bevel of uit het administratieve dossier worden opgemaakt waarom de Belgische Staat zich op enig risico op onderduiken heeft gebaseerd om af te wijken van de gewone termijn van dertig dagen waarin die wet voorziet. Wat het inreisverbod betreft, voert X aan dat de motivering van deze handeling eveneens ongeschikt en ontoereikend is, aangezien zij is gebaseerd op het risico dat X zou onderduiken.

33 In antwoord op een vraag ter terechtzitting voor die rechter over de aard van het besluit om geen termijn toe te kennen om het Belgisch grondgebied te verlaten, betoogt X dat dit besluit niet slechts één uitvoeringsmaatregel is aangezien het rechtsgevolgen in het leven roept wat betreft met name de bewaring en het inreisverbod. Het moet dan ook in rechte kunnen worden aangevochten. De Belgische Staat betoogt op zijn beurt dat tegen het besluit om geen termijn te verlenen om het grondgebied te verlaten, geen beroep openstaat.

34 In antwoord op een vraag ter terechtzitting over het behoud van het belang om op te komen tegen het besluit tot terugleiding naar de grens, voert de Belgische Staat aan dat dit belang, gelet op de vrijlating van X, niet meer bestaat. X laat zich op dit punt leiden door de wijsheid van de verwijzende rechter, die in dit verband van oordeel is dat het beroep door de vrijlating van X is vervallen voor zover het betrekking heeft op het besluit tot terugleiding naar de grens.

35 In deze context vraagt die rechter zich af of het feit dat in een terugkeerbesluit geen termijn voor vrijwillig vertrek wordt toegekend als een loutere uitvoeringsmodaliteit van dat besluit moet worden beschouwd die de rechtstoestand van de betrokken vreemdeling niet wijzigt. Hij vraagt zich ook af of het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, dat wordt gewaarborgd door artikel 13 van richtlijn 2008/115 en artikel 47 van het Handvest, inhoudt dat in het kader van het beroep tegen het terugkeerbesluit de wettigheid kan worden aangevochten van het besluit om geen termijn voor vrijwillig vertrek toe te kennen, indien anders de wettigheid van de rechtsgrondslag van het inreisverbod waarmee dat terugkeerbesluit gepaard gaat niet meer op nuttige wijze kan worden aangevochten. Tot slot vraagt hij zich af of een bepaling inzake de termijn voor vrijwillig vertrek in het kader van de in het terugkeerbesluit opgelegde of vastgestelde

terugkeerverplichting, een essentieel element van het terugkeerbesluit is, zodat indien een onwettigheid wordt vastgesteld aangaande deze termijn, het terugkeerbesluit in zijn geheel vervalt en een nieuw terugkeerbesluit moet worden genomen.

36 In die omstandigheden heeft de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet het bepaalde in artikel 7, lid 4, artikel 8, leden 1 en 2, en artikel 11, lid 1, van richtlijn 2008/115, afzonderlijk of samen gelezen, in het licht van artikel 13 van richtlijn 2008/115 en artikel 47 van het [Handvest], aldus worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat het niet toekennen van een termijn voor vrijwillig vertrek als een loutere uitvoeringsmodaliteit wordt beschouwd, die de rechtstoestand van de betrokken vreemdeling niet wijzigt, aangezien het al dan niet toekennen van een termijn voor vrijwillig vertrek niets wijzigt aan de primaire vaststelling van het illegaal verblijf op het grondgebied?

Houdt het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, dat wordt gewaarborgd door artikel 13 van richtlijn 2008/115 en artikel 47 van het [Handvest], overigens in dat in het kader van het beroep tegen het terugkeerbesluit de wettigheid kan worden aangevochten van een besluit om geen termijn voor vrijwillig vertrek toe te kennen, indien anders de wettigheid van de rechtsgrondslag van het inreisverbod niet meer op nuttige wijze kan worden aangevochten?

2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, moeten de bewoordingen ‚wordt een passende termijn [...] vastgesteld' in artikel 7, lid 1, [van richtlijn 2008/115] en ‚en een terugkeerverplichting' in artikel 3, punt 4, van richtlijn 2008/115 dan aldus worden uitgelegd dat een bepaling inzake de termijn of, in ieder geval, het niet toekennen van een termijn in het kader van de verplichting om het grondgebied te verlaten, een essentieel element is van een terugkeerbesluit, dermate dat indien een onwettigheid wordt vastgesteld aangaande deze termijn, het terugkeerbesluit in zijn geheel vervalt en een nieuw terugkeerbesluit moet worden genomen?

Indien het Hof van oordeel is dat het weigeren van het toekennen van een termijn geen essentieel element is van een terugkeerbesluit, en in de hypothese waarin de betrokken lidstaat geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid in het kader van artikel 7, lid 1, van richtlijn 2008/115 om alleen op vraag van de betrokken onderdaan [van een derde land] een termijn toe te kennen, wat is de praktische draagwijdte en uitvoerbaarheid van een terugkeerbesluit, in de zin van artikel 3, punt 4, van richtlijn 2008/115, waarvan het element aangaande de termijn weg zou vallen?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag in zaak C-636/23 en eerste deel van de eerste vraag in zaak C-637/23

37 Met zijn eerste vraag in zaak C-636/23 en het eerste deel van zijn eerste vraag in zaak C-637/23, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 7, lid 4, artikel 8, leden 1 en 2, en artikel 11, lid 1, van richtlijn 2008/115 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat het niet toekennen van een termijn voor vrijwillig vertrek wordt beschouwd als een loutere uitvoeringsmodaliteit die de rechtstoestand

van de betrokken derdelander niet wijzigt, aangezien het al dan niet toekennen van een dergelijke termijn niets wijzigt aan de vaststelling dat die derdelander illegaal op het grondgebied van de betrokken lidstaat verblijft.

38 Wat de juridische aard van een besluit tot toekenning van een termijn voor vrijwillig vertrek betreft, zij eraan herinnerd dat richtlijn 2008/115 nauwkeurig de procedure vastlegt die elke lidstaat dient toe te passen op de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, alsook de volgorde bepaalt van de verschillende stappen die die procedure achtereenvolgens omvat (arrest van 28 april 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punt 34).

39 Artikel 6, lid 1, van die richtlijn bepaalt primair dat de lidstaten verplicht zijn om een terugkeerbesluit uit te vaardigen tegen de onderdaan van een derde land die illegaal op hun grondgebied verblijft. Zoals uit overweging 10 van deze richtlijn blijkt, moet in kader van die eerste stap in de terugkeerprocedure, behoudens uitzonderingen, voorrang worden gegeven aan de vrijwillige nakoming van de uit het terugkeerbesluit voortvloeiende verplichting tot terugkeer. In dit verband bepaalt artikel 7, lid 1, van deze richtlijn dat dit besluit voorziet in een passende termijn van zeven tot dertig dagen voor vrijwillig vertrek (zie in die zin arrest van 28 april 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punten 35 en 36).

40 De lidstaten kunnen niettemin afzien van het toekennen van een termijn voor vrijwillig vertrek of een termijn toekennen die korter is dan zeven dagen in de specifieke omstandigheden die uitdrukkelijk zijn genoemd in artikel 7, lid 4, van die richtlijn, namelijk indien er een risico op onderduiken bestaat, indien een aanvraag voor een verblijfsvergunning als kennelijk ongegrond dan wel frauduleus afgewezen is, of indien de betrokkene een gevaar vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid (zie in die zin arrest van 28 april 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punt 37).

41 Indien een lidstaat geen termijn voor vrijwillig vertrek heeft toegekend en in de situatie dat niet binnen de voor het vrijwillige vertrek toegestane termijn aan de terugkeerverplichting is voldaan, legt artikel 8, leden 1 en 4, van richtlijn 2008/115 deze lidstaat de verplichting op om alle maatregelen, met inbegrip van eventuele dwangmaatregelen, te nemen die nodig zijn om op evenredige wijze en met eerbiediging van de grondrechten over te gaan tot verwijdering (zie in die zin arrest van 28 april 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punt 38).

42 Uit artikel 8, lid 2, van richtlijn 2008/115 blijkt daarentegen dat indien een lidstaat overeenkomstig artikel 7 van deze richtlijn een termijn voor vrijwillig vertrek heeft toegekend, het terugkeerbesluit pas na het verstrijken van die termijn kan worden uitgevoerd, tenzij tijdens die termijn een van de risico's bedoeld in artikel 7, lid 4, ontstaat.

43 De volgorde van de stappen van de terugkeerprocedure, zoals neergelegd in richtlijn 2008/115, stemt dus overeen met een trapsgewijze verzwaring van de ter tenuitvoerlegging van het terugkeerbesluit te nemen maatregelen, beginnend met de maatregel die de meeste vrijheid aan de betrokkene laat, namelijk de toekenning van een termijn voor zijn vrijwillige vertrek, en eindigend met de maatregelen die hem het meest beperken, namelijk de bewaring in een gespecialiseerd centrum, waarbij tijdens al die stappen het beginsel van evenredigheid moet worden geëerbiedigd (arrest van 28 april 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punt 41).

44 Uit het voorgaande volgt dat een terugkeerbesluit niet onmiddellijk ten uitvoer kan worden gelegd op de enkele grond dat de betrokkene illegaal in de betrokken lidstaat verblijft, behalve in de in artikel 7, lid 4, van richtlijn 2008/115 bedoelde situaties.

45 Bijgevolg heeft een beslissing over het al dan niet toekennen van een termijn voor vrijwillig vertrek onmiddellijke rechtsgevolgen, waaraan de bevoegde nationale autoriteiten uitvoering moeten geven.

46 Bovendien bepaalt artikel 11, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2008/115 dat ten aanzien van een illegaal verblijvende derdelander een inreisverbod moet worden uitgevaardigd indien er geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend of indien niet aan de terugkeerverplichting is voldaan.

47 De vaststelling dat een beslissing over het al dan niet toekennen van een termijn voor vrijwillig vertrek de voormelde rechtsgevolgen heeft, is in overeenstemming met de doelstelling van artikel 7 van richtlijn 2008/115. Dit artikel bepaalt immers dat de lidstaten in beginsel gehouden zijn om aan illegaal verblijvende derdelanders een termijn voor vrijwillig vertrek toe te kennen, en strekt er dus met name toe te verzekeren dat bij de uitvoering van een krachtens artikel 6 van die richtlijn genomen terugkeerbesluit de grondrechten van die derdelanders worden geëerbiedigd. Overeenkomstig artikel 79, lid 2, VWEU heeft die richtlijn immers tot doel om, zoals blijkt uit de overwegingen 2 en 11 ervan, op basis van gemeenschappelijke normen en juridische waarborgen een doeltreffend verwijderings- en terugkeerbeleid te ontwikkelen, zodat mensen op een humane manier, met volledige eerbiediging van hun grondrechten en waardigheid, kunnen worden teruggezonden (zie in die zin arrest van 11 juni 2015, Zh. en O., C-554/13, EU:C:2015:377, punt 47).

48 Aan deze uitlegging wordt niet afgedaan door de omstandigheid dat de toekenning van een termijn voor vrijwillig vertrek niets wijzigt aan het illegale karakter van het verblijf op het grondgebied van de betrokken lidstaat. Het is juist dat een derdelander illegaal verblijft tijdens de periode die hem wordt toegekend voor zijn vrijwillig vertrek, maar dit neemt niet weg dat, zoals de advocaat-generaal in punt 53 van zijn conclusie in essentie heeft opgemerkt en zoals in punt 45 van dit arrest is geconstateerd, het niet toekennen van een termijn voor vrijwillig vertrek aanzienlijke gevolgen heeft voor de rechtstoestand van die persoon.

49 Tot slot staat in artikel 14, lid 1, van deze richtlijn te lezen dat, behoudens het bepaalde in de artikelen 16 en 17 ervan, de lidstaten ervoor moeten zorgen dat jegens de onderdanen van derde landen tijdens de termijn die voor vrijwillig vertrek is toegestaan zo veel mogelijk de volgende beginselen in acht worden genomen, te weten dat indien gezinsleden op het grondgebied aanwezig zijn, de eenheid van het gezin wordt gehandhaafd, dringende medische zorg wordt verstrekt en essentiële behandeling van ziekte wordt uitgevoerd, minderjarigen toegang krijgen tot het basisonderwijs, afhankelijk van de duur van hun verblijf, en er rekening wordt gehouden met de speciale behoeften van kwetsbare personen.

50 Bijgevolg kan een beslissing over het al dan niet toekennen van een termijn voor vrijwillig vertrek niet worden beschouwd als een loutere uitvoeringsmodaliteit die de rechtstoestand van de betrokken derdelander niet wijzigt.

51 Gelet op de voorgaande overwegingen dient op de eerste vraag in zaak C-636/23 en het eerste deel van de eerste vraag in zaak C-637/23 te worden geantwoord dat artikel 7, lid 4, artikel 8, leden 1 en 2, en artikel 11, lid 1, van richtlijn 2008/115 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich

ertegen verzetten dat het niet toekennen van een termijn voor vrijwillig vertrek wordt beschouwd als een loutere uitvoeringsmodaliteit die de rechtstoestand van de betrokken derdelander niet wijzigt.

Derde deel van de tweede vraag in zaak C-636/23 en tweede deel van de eerste vraag in zaak C-637/23

52 Met het derde deel van de tweede vraag in zaak C-636/23 en het tweede deel van de eerste vraag in zaak C-637/23 wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 13 van richtlijn 2008/115, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat een besluit om geen termijn voor vrijwillig vertrek toe te kennen, in rechte moet kunnen worden aangevochten.

53 In dit verband zij eraan herinnerd dat artikel 13, lid 1, van die richtlijn de betrokken onderdaan van een derde land een doeltreffend rechtsmiddel van beroep of bezwaar garandeert, dat hij bij een bevoegde rechterlijke of administratieve autoriteit of bij een onpartijdig samengestelde bevoegde instantie waarvan de onafhankelijkheid is gewaarborgd kan aanwenden tegen terugkeerbesluiten, besluiten met een inreisverbod op het grondgebied van de lidstaten en besluiten tot verwijdering.

54 Deze procedurele waarborgen verzekeren samen met die van artikel 12, lid 1, van richtlijn 2008/115, te weten de verplichting voor de lidstaten om hun terugkeerbesluiten schriftelijk uit te vaardigen en daarin de feitelijke en de rechtsgronden alsook informatie over de rechtsmiddelen die openstaan te vermelden, de bescherming en het verweer van de betrokkene tegen een voor hem nadelig besluit (zie in die zin arrest van 11 december 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, punt 58).

55 In het bijzonder dient de bevoegde nationale autoriteit, wanneer zij voornemens is een terugkeerbesluit uit te vaardigen, de betrokkene daarover te horen. Uit het recht om vóór de vaststelling van een terugkeerbesluit te worden gehoord, vloeit de verplichting voor de bevoegde nationale autoriteiten voort om de betrokkene in staat te stellen zijn standpunt uiteen te zetten over de modaliteiten van zijn terugkeer, te weten de termijn voor vertrek en de vrijwillige of gedwongen aard van het vertrek. Aldus heeft de betrokken illegaal verblijvende derdelander de gelegenheid om, indien hij dat wenst, in rechte op te komen tegen de beoordeling van zijn situatie door de overheid (zie in die zin arrest van 11 december 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, punten 49, 51 en 57).

56 Bijgevolg moet zowel tegen de beslissing om al dan niet een termijn voor vrijwillig vertrek toe te kennen als tegen de duur van deze termijn een doeltreffende voorziening in rechte openstaan. De betrokken derdelander moet immers voor een rechterlijke instantie of een vergelijkbare onpartijdige instantie kunnen opkomen tegen een krachtens artikel 7, lid 4, van richtlijn 2008/115 genomen besluit waarbij hem geen termijn voor vrijwillig vertrek wordt toegekend, en moet ook kunnen aanvoeren dat de termijn voor vertrek die hem overeenkomstig dat artikel 7, lid 1, is toegekend, niet passend is.

57 Op het derde deel van de tweede vraag in zaak C-636/23 en het tweede deel van de eerste vraag in zaak C-637/23 dient te worden geantwoord dat artikel 13 van richtlijn 2008/115, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat een besluit om geen termijn voor vrijwillig vertrek toe te kennen, in rechte moet kunnen worden aangevochten.

Eerste en tweede deel van de tweede vraag in zaak C-636/23

58 Met het eerste en het tweede deel van zijn tweede vraag in zaak C-636/23 wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of, indien de eerste vraag in deze zaak bevestigend wordt beantwoord, de bewoordingen „samen met" en „gaat gepaard met" in respectievelijk artikel 3, punt 6, en artikel 11, lid 1, van richtlijn 2008/115 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich er niet tegen verzetten dat de bevoegde nationale overheid ook na geruime tijd nog een inreisverbod oplegt, op basis van een terugkeerbesluit waarin geen termijn voor vrijwillig vertrek werd toegekend.

59 Er zij aan herinnerd dat een „inreisverbod" in artikel 3, punt 6, van richtlijn 2008/115 wordt gedefinieerd als een „administratieve of rechterlijke beslissing of handeling waarbij de betrokkene de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor een bepaalde termijn wordt verboden, samen met een terugkeerbesluit". Dit laatste besluit wordt in artikel 3, punt 4, van deze richtlijn gedefinieerd als een „administratieve of rechterlijke beslissing of handeling waarbij wordt vastgesteld dat het verblijf van een onderdaan van een derde land illegaal is of dit illegaal wordt verklaard en een terugkeerverplichting wordt opgelegd of vastgesteld".

60 Volgens overweging 14 van richtlijn 2008/115 strekt een inreisverbod ertoe om de betrokkene de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van alle lidstaten te ontzeggen, waardoor het effect van nationale terugkeermaatregelen een „Europese dimensie" krijgt.

61 Zoals in punt 46 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, bepaalt artikel 11, lid 1, van deze richtlijn dat „[h]et terugkeerbesluit [...] gepaard [gaat] met [een] inreisverbod indien er geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend, of indien niet aan de terugkeerverplichting is voldaan. In de overige gevallen kan het terugkeerbesluit een inreisverbod omvatten".

62 Uit de bewoordingen van artikel 3, punten 4 en 6, en artikel 11, lid 1, van richtlijn 2008/115 volgt dat een „inreisverbod" wordt geacht een terugkeerbesluit aan te vullen door de betrokkene te verbieden om gedurende een bepaalde tijd na zijn „terugkeer", zoals deze term is gedefinieerd in artikel 3, punt 3, van deze richtlijn, en dus na zijn vertrek van het grondgebied van de lidstaten, dat grondgebied opnieuw te betreden en er vervolgens te verblijven. Een inreisverbod brengt dus pas rechtsgevolgen teweeg vanaf het tijdstip waarop de betrokkene het grondgebied daadwerkelijk verlaat (arrest van 3 juni 2021, Westerwaldkreis, C-546/19, EU:C:2021:432, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

63 Hieruit volgt dat de woorden „samen met" en „gaat gepaard met" in respectievelijk artikel 3, punt 6, en artikel 11, lid 1, van richtlijn 2008/115 kunnen worden gelijkgesteld met de term „aanvullen" in de zin van de in punt 62 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak.

64 *Zoals de advocaat-generaal in de punten 66 tot en met 68 van zijn conclusie in essentie heeft opgemerkt, heeft het Hof het werkwoord „aanvullen" evenwel niet in die zin gebruikt dat een inreisverbod slechts gelijktijdig of na een korte termijn kan worden gekoppeld aan een terugkeerbesluit waarin geen termijn voor vrijwillig vertrek wordt toegekend, maar in de zin dat het inreisverbod „aanvullend" is aan het* terugkeerbesluit, *en verwijst het naar een materiële band* volgens welke *dat besluit in beginsel een noodzakelijke voorafgaande voorwaarde vormt voor de geldigheid van dat inreisverbod*.

65 Deze uitlegging wordt bevestigd door de bewoordingen van artikel 11, lid 1, van richtlijn 2008/115. Niet alleen vereist de hypothese van een inreisverbod dat wordt opgelegd als gevolg van het feit dat geen termijn voor vrijwillig vertrek werd toegekend, zoals bedoeld door de verwijzende rechter en in artikel 11, lid 1, onder a), geen gelijktijdigheid tussen het terugkeerbesluit en het inreisverbod, maar de hypothese genoemd in artikel 11, lid 1, onder b), sluit een dergelijke gelijktijdigheid expliciet uit, aangezien het daarin gaat om een inreisverbod dat wordt opgelegd na een terugkeerbesluit.

66 Bijgevolg is de nationale autoriteit die bevoegd is om een inreisverbod op te leggen dat hoort bij een terugkeerbesluit waarin geen termijn voor vrijwillig vertrek wordt toegekend, niet verplicht om het besluit en het verbod gelijktijdig vast te stellen of om het verbod binnen een korte termijn na het terugkeerbesluit vast te stellen.

67 Op het eerste en het tweede deel van de tweede vraag in zaak C-636/23 moet dan ook worden geantwoord dat artikel 3, punt 6, en artikel 11, lid 1, van richtlijn 2008/115 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich er niet tegen verzetten dat de bevoegde nationale overheid ook na geruime tijd nog een inreisverbod oplegt, op basis van een terugkeerbesluit waarin geen termijn voor vrijwillig vertrek werd toegekend.

Derde vraag in zaak C-636/23 en tweede vraag in zaak C-637/23

68 Met zijn derde vraag in zaak C-636/23 en zijn tweede vraag in zaak C-637/23 wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 3, punt 4, en artikel 7 van richtlijn 2008/115 aldus moeten worden uitgelegd dat wanneer een bepaling over de termijn voor vrijwillig vertrek in een terugkeerbesluit onwettig is, het terugkeerbesluit in zijn geheel vervalt. Indien dit niet het geval is, en in de hypothese waarin de betrokken lidstaat geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid in artikel 7, lid 1, om alleen op vraag van de betrokken onderdaan een dergelijke termijn toe te kennen, vraagt de verwijzende rechter zich af wat de praktische draagwijdte en de uitvoerbaarheid is van een terugkeerbesluit dat geen bepaling over de termijn voor vrijwillig vertrek bevat.

69 Er zij aan herinnerd dat krachtens artikel 3, punt 4, van richtlijn 2008/115 een „terugkeerbesluit” moet worden opgevat als een bestuurlijke of rechterlijke beslissing of handeling waarbij wordt vastgesteld dat het verblijf van een derdelander illegaal is of dit illegaal wordt verklaard en een terugkeerverplichting wordt opgelegd of vastgesteld. Overeenkomstig artikel 3, punt 3, van deze richtlijn wordt de betrokken persoon met deze terugkeerverplichting bevolen om terug te keren naar hetzij zijn land van herkomst, hetzij een land van doorreis, hetzij een ander derde land waarnaar hij vrijwillig besluit terug te keren en waar hij wordt toegelaten (arrest van 14 mei 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punt 114).

70 Uit de bewoordingen van dit artikel 3, punt 4, volgt derhalve dat het opleggen of uitvaardigen van een terugkeerverplichting een van de twee elementen vormt waaruit een terugkeerbesluit bestaat, waarbij een dergelijke terugkeerverplichting gelet op punt 3 van dit artikel niet voorstelbaar is zonder dat er een bestemming wordt vastgesteld, die een van de in dit punt 3 bedoelde landen moet zijn (arrest van 14 mei 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punt 115).

71 Hieruit volgt dat de bevoegde nationale autoriteit, door het in een eerder terugkeerbesluit vermelde land van bestemming te wijzigen, een zo essentieel punt van dit terugkeerbesluit wijzigt dat deze autoriteit geacht moet worden een nieuw terugkeerbesluit in de zin van artikel 3, punt 4, van richtlijn 2008/115 te hebben vastgesteld (arrest van 14 mei 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punt 116).

72 De verwijzende rechter wenst in essentie te vernemen of, naar analogie van de in de punten 69 tot en met 71 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak, de in een terugkeerbesluit opgenomen bepaling over de termijn voor vrijwillig vertrek integrerend deel uitmaakt van de terugkeerverplichting die in dat besluit wordt opgelegd of vastgesteld, zodat de onwettigheid van die bepaling tot gevolg zou hebben dat dit besluit in zijn geheel vervalt.

73 In dit verband moet worden opgemerkt dat de definitie van het begrip „terugkeer” in artikel 3, punt 3, van richtlijn 2008/115 uitdrukkelijk verwijst naar het vrijwillige dan wel gedwongen karakter van de terugkeer. Volgens deze definitie betekent een terugkeerverplichting dat een onderdaan van een derde land, vrijwillig gevolg gevend aan een terugkeerverplichting of gedwongen, terugkeert naar een van de in deze bepaling genoemde landen. De beslissing van de bevoegde nationale autoriteit om al dan niet een termijn voor vrijwillig vertrek toe te kennen, maakt dus integrerend deel uit van die verplichting.

74 Bovendien blijkt uit punt 56 van het onderhavige arrest dat zowel tegen een beslissing om al dan niet een termijn voor vrijwillig vertrek toe te kennen als tegen de duur van die termijn een doeltreffende voorziening in rechte moet openstaan.

75 Hieruit volgt dat indien wordt vastgesteld dat het besluit om al dan niet een termijn voor vrijwillig vertrek toe te kennen of de duur van die termijn onwettig is, het betrokken terugkeerbesluit in zijn geheel nietig moet worden verklaard.

76 Deze uitlegging wordt bevestigd door het in punt 47 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte doel van richtlijn 2008/115, namelijk om op basis van gemeenschappelijke normen en juridische waarborgen een doeltreffend verwijderings- en terugkeerbeleid te ontwikkelen, zodat mensen op een humane manier, met volledige eerbiediging van hun grondrechten en waardigheid, kunnen worden teruggezonden.

77 Die uitlegging strookt ook met overweging 6 van richtlijn 2008/115, waarin wordt gepreciseerd dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat het beëindigen van illegaal verblijf van derdelanders volgens een billijke en transparante procedure geschiedt. Deze overweging vermeldt tevens dat, overeenkomstig de algemene rechtsbeginselen van de Unie, besluiten die krachtens die richtlijn worden genomen per geval moeten worden vastgesteld en op objectieve criteria moeten berusten, die zich niet beperken tot het loutere feit van illegaal verblijf. In het bijzonder moet, zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, het evenredigheidsbeginsel tijdens alle stappen van de bij die richtlijn ingestelde terugkeerprocedure worden geëerbiedigd, daaronder begrepen de fase van het terugkeerbesluit, in het kader waarvan de betrokken lidstaat zich moet uitspreken over de toekenning van een termijn voor vrijwillig vertrek uit hoofde van artikel 7 van die richtlijn (arrest van 11 juni 2015, Zh. en O., C-554/13, EU:C:2015:377, punt 49).

78 Bijgevolg moet het begrip „terugkeerverplichting”, als constitutief element van het terugkeerbesluit, aldus worden opgevat dat het een weerspiegeling vormt van het evenwicht tussen de doeltreffendheid van het verwijderingsbeleid en de eerbiediging van de grondrechten

van de betrokkenen, zoals de advocaat-generaal in punt 81 van zijn conclusie heeft opgemerkt. Elke uitlegging volgens welke de bepaling inzake de termijn voor vrijwillig vertrek in een terugkeerbesluit geen integrerend deel uitmaakt van de in dat besluit opgelegde of vastgestelde terugkeerverplichting, zou een dergelijk evenwicht in gevaar brengen en dus indruisen tegen het doel van richtlijn 2008/115.

79 Voorts moet worden opgemerkt dat aan de in punt 75 van dit arrest gegeven uitlegging niet wordt afgedaan door het feit dat artikel 7, lid 1, van die richtlijn de lidstaten toestaat om in hun nationale wetgeving te bepalen dat een termijn voor vrijwillig vertrek alleen op aanvraag van de betrokken derdelander wordt toegekend.

80 In een dergelijk geval zou die bepaling aangeven dat er geen termijn voor vrijwillig vertrek wordt toegekend omdat niet is voldaan aan de procedurele voorwaarde voor de beoordeling van een dergelijke termijn. De toepassing van die bepaling door de bevoegde autoriteiten zou dan eveneens onderworpen zijn aan rechterlijke toetsing, overeenkomstig artikel 13 van richtlijn 2008/115, gelezen in het licht van de overwegingen 6 en 10 van deze richtlijn en artikel 47 van het Handvest. Zoals de advocaat-generaal in punt 83 van zijn conclusie heeft opgemerkt, volgt hieruit dat de onwettigheid van die bepaling gevolgen zou hebben voor de in het terugkeerbesluit opgelegde of vastgestelde terugkeerverplichting en dus voor dat besluit in zijn geheel.

81 Tot slot moet worden benadrukt dat een volledige nietigverklaring van het terugkeerbesluit niet afdoet aan de door richtlijn 2008/115 nagestreefde doelstelling om een doeltreffend verwijderingsbeleid te voeren, aangezien een dergelijke nietigverklaring niet noodzakelijkerwijs impliceert dat de krachtens deze richtlijn ingeleide procedure vanaf het begin moet worden hervat (zie in die zin arrest van 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punt 75), en de bevoegde autoriteit in voorkomend geval niet verhindert een nieuw terugkeerbesluit vast te stellen dat de nodige maatregelen bevat om de vastgestelde onregelmatigheid te herstellen (zie naar analogie arrest van 28 januari 2016, CM Eurologistik en GLS, C-283/14 en C-284/14, EU:C:2016:57, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

82 Gelet op de voorgaande overwegingen dient op de derde vraag in zaak C-636/23 en de tweede vraag in zaak C-637/23 te worden geantwoord dat artikel 3, punt 4, en artikel 7 van richtlijn 2008/115 aldus moeten worden uitgelegd dat de in een terugkeerbesluit opgenomen bepaling over de termijn voor vrijwillig vertrek integrerend deel uitmaakt van de terugkeerverplichting die in dat besluit wordt opgelegd of vastgesteld, zodat de onwettigheid van die bepaling tot gevolg heeft dat het besluit in zijn geheel nietig moet worden verklaard.

Kosten

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

Het Hof (Vijfde kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 7, lid 4, artikel 8, leden 1 en 2, en artikel 11, lid 1, van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven**

   moeten aldus worden uitgelegd dat

   zij zich ertegen verzetten dat het niet toekennen van een termijn voor vrijwillig vertrek wordt beschouwd als een loutere uitvoeringsmodaliteit die de rechtstoestand van de betrokken derdelander niet wijzigt.

2) **Artikel 13 van richtlijn 2008/115, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie,**

   moet aldus worden uitgelegd dat

   een besluit om geen termijn voor vrijwillig vertrek toe te kennen, in rechte moet kunnen worden aangevochten.

3) **Artikel 3, punt 6, en artikel 11, lid 1, van richtlijn 2008/115**

   moeten aldus worden uitgelegd dat

   zij zich er niet tegen verzetten dat de bevoegde nationale overheid ook na geruime tijd nog een inreisverbod oplegt, op basis van een terugkeerbesluit waarin geen termijn voor vrijwillig vertrek werd toegekend.

4) **Artikel 3, punt 4, en artikel 7 van richtlijn 2008/115**

   moeten aldus worden uitgelegd dat

   de in een terugkeerbesluit opgenomen bepaling over de termijn voor vrijwillig vertrek integrerend deel uitmaakt van de terugkeerverplichting die in dat besluit wordt opgelegd of vastgesteld, zodat de onwettigheid van die bepaling tot gevolg heeft dat het besluit in zijn geheel nietig moet worden verklaard.

Arastey Sahún Gratsias Regan

Passer Smulders

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 1 augustus 2025.

De griffier
A. Calot Escobar

De kamerpresident
M. L. Arastey Sahún