CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
D. SPIELMANN
van 30 januari 2025 [1]

**Gevoegde zaken C-636/23 [Al Hoceima] en C-637/23 [Boghni]** [i]

**W**
**tegen**
**Belgische Staat (C-636/23)**
[verzoek van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (België) om een prejudiciële beslissing]
**en**
**X**
**tegen**
**Belgische Staat, vertegenwoordigd door de staatssecretaris voor Asiel en Migratie (C-637/23)**

[verzoek van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (België) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Grenscontroles, asiel en immigratie – Immigratiebeleid – Terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen – Richtlijn 2008/115/EG – Terugkeerbesluit – Artikel 7 – Vrijwillig vertrek – Geen toekenning van een termijn voor vrijwillig vertrek – Artikel 13 – Recht op een doeltreffende voorziening in rechte – Gevolgen van de onwettigheid voor het terugkeerbesluit – Artikel 11 – Beslissing tot het opleggen van een inreisverbod na het verstrijken van geruime tijd na de vaststelling van het terugkeerbesluit”

1. In de onderhavige zaken heeft de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (België) het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven [2].

2. De vragen van de verwijzende rechter hebben hoofdzakelijk betrekking op „vrijwillig vertrek”, zoals bedoeld in artikel 7 van richtlijn 2008/115. Zo wordt het Hof verzocht om de noodzakelijke verduidelijkingen te verschaffen teneinde de rechtspositie te kunnen bepalen van een onderdaan van een derde land die adressaat is van een terugkeerbesluit en aan wie geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend. In zijn te wijzen arrest zal het met name de gelegenheid hebben zich uit te spreken over, ten eerste, de vraag of de weigering om een termijn voor vrijwillig vertrek toe te kennen moet kunnen worden aangevochten door middel van een rechtsmiddel, ten

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.

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

[2] PB 2008, L 348, blz. 98.

tweede, of een op een terugkeerbesluit gebaseerd inreisverbod ook nog kan worden opgelegd wanneer sinds de vaststelling van dat besluit geruime tijd is verstreken, en ten derde, wat de gevolgen zijn van de onwettigheid van de niet-toekenning van een termijn voor vrijwillig vertrek voor het juridische lot van het betreffende terugkeerbesluit.

## Toepasselijke bepalingen

### *Unierecht*

3. Artikel 3 van richtlijn 2008/115, met als opschrift „Definities", bepaalt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[…]

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;

[…]"

4. Artikel 7 van deze richtlijn, met als opschrift „Vrijwillig vertrek", bepaalt in de leden 1, 2 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.

2. Zo nodig verlengen de lidstaten de termijn voor het vrijwillig vertrek met een passende periode, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van het individuele geval, zoals de verblijfsduur, het feit dat er schoolgaande kinderen zijn, en het bestaan van andere gezinsbanden en sociale banden.

[…]

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."

5. Artikel 8 van deze richtlijn draagt het opschrift „Verwijdering" en 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."

6. Artikel 11 („Inreisverbod") 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."

7. In artikel 13 van richtlijn 2008/115, met als opschrift „Rechtsmiddelen", staat in de leden 1 en 2 te lezen:

„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."

### *Belgisch recht*

8. Artikel 1, leden 6 en 8, van de wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen van 15 december 1980[3] (hierna: „vreemdelingenwet"), waarbij artikel 3, punten 4 en 6, van richtlijn 2008/115 is omgezet, bepaalt:

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

[…]

[3] *Belgisch Staatsblad*, 31 december 1980, blz. 14584.

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 […]".

9. Artikel 7, eerste alinea, punten 1 en 3, van deze wet, waarbij artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/115 is omgezet, bepaalt:

„Onverminderd meer voordelige bepalingen vervat in een internationaal verdrag, kan de minister [die bevoegd is voor de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen[4]] of zijn gemachtigde of, in de in [de punten 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".

10. Artikel 39/56, eerste alinea, van deze wet luidt als volgt:

„De beroepen bedoeld in artikel 39/2 kunnen voor de Raad [voor Vreemdelingenbetwistingen[5]] worden gebracht door de vreemdeling die doet blijken van een benadeling of van een belang."

11. Artikel 74/11 van deze wet zet artikel 11, lid 1, van richtlijn 2008/115 om en bepaalt met name dat de duur van het inreisverbod wordt vastgesteld door rekening te houden met de specifieke omstandigheden van elk geval.

12. Artikel 74/14 van de vreemdelingenwet bepaalt met name dat de beslissing tot verwijdering voorziet in een termijn van dertig dagen om het grondgebied te verlaten en dat, indien de onderdaan van een derde land een gemotiveerd verzoek indient bij de minister of diens gemachtigde, de termijn om het grondgebied te verlaten wordt 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. 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 onderdaan van een derde land worden verplicht tot het vervullen van preventieve maatregelen. Van de termijn kan worden afgeweken indien er een risico op onderduiken bestaat, of indien de onderaan van een derde land de opgelegde preventieve maatregel niet heeft gerespecteerd dan wel een bedreiging vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid. In dit geval bepaalt de beslissing tot verwijdering een termijn van minder dan zeven dagen ofwel geen enkele termijn.

4 Zie artikel 1, § 1, punt 2, van de vreemdelingenwet.

5 Zie artikel 39/1 van de vreemdelingenwet.

## Hoofdgedingen, prejudiciële vragen en procedure bij het Hof

### *Zaak C-636/23*

13. Verzoeker, W, verklaart de Marokkaanse nationaliteit te bezitten. Op 3 januari 2015 heeft de gemachtigde van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie en Administratieve Vereenvoudiging (België) ten aanzien van hem 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 verzoeker 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. Op 9 juli 2019 heeft het Commissariaat-Generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen (België) een beslissing tot weigering van de vluchtelingenstatus en weigering van de subsidiaire bescherming genomen.

14. 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 is geen termijn voor vrijwillig vertrek toegekend. Wat de redenen voor het ontbreken van een dergelijke termijn betreft, wordt in het bevel om het grondgebied te verlaten vermeld dat er een risico op onderduiken van W bestaat en dat hij een gevaar vormt voor de openbare orde en de nationale veiligheid.

15. Bij verzoekschrift dat is neergelegd op 19 augustus 2019 heeft W bij de verwijzende rechter beroep tot schorsing en nietigverklaring ingesteld tegen het bevel om het grondgebied te verlaten en tegen het inreisverbod van 18 juli 2019.

16. Op 19 november 2019 heeft de verwijzende rechter het betrokken bevel om het grondgebied te verlaten en het betrokken inreisverbod nietig verklaard, waarbij hij het argument van W heeft aanvaard dat de motieven die ten grondslag lagen aan het besluit om geen termijn voor vrijwillig vertrek toe te staan, onwettig waren. Wat betreft het motief inzake het risico op onderduiken, heeft deze rechter 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 loutere feit dat is voldaan aan een in de Vreemdelingenwet neergelegd objectief criterium niet volstond. Met betrekking tot het motief dat W een bedreiging was voor de openbare orde, heeft de verwijzende rechter verklaard dat de enkele omstandigheid dat W strafrechtelijk was veroordeeld voor een inbreuk op de wetgeving inzake drugs geen afdoende concrete motivering inhield om van een dergelijk gevaar te kunnen spreken.

17. Aangezien de verwijzende rechter bovendien van oordeel was dat de vermelding van de termijn voor vrijwillig vertrek een constitutief of essentieel bestanddeel uitmaakt van het bevel om het grondgebied te verlaten, heeft hij het bevel om het grondgebied te verlaten in zijn geheel nietig verklaard.

18. De Belgische Staat heeft bij de Raad van State (België) beroep in cassatie ingesteld tegen de beslissing van de verwijzende rechter tot nietigverklaring van het bevel om het grondgebied te verlaten, terwijl hij berustte in de nietigverklaring door de verwijzende rechter van het inreisverbod.

19. In zijn arrest van 1 september 2022 heeft de Raad van State de beslissing van de verwijzende rechter waarbij het bevel om het grondgebied te verlaten nietig werd verklaard, vernietigd, onder meer op grond dat het niet toekennen van een termijn voor vrijwillig vertrek louter een uitvoeringsmaatregel is die de rechtstoestand van de betrokken vreemdeling niet wijzigt, aangezien de beslissing om al dan niet een termijn voor vrijwillig vertrek toe te kennen geen invloed heeft op de primaire vaststelling van het illegale verblijf op het grondgebied.

20. Bijgevolg dient de verwijzende rechter opnieuw uitspraak te doen op het beroep van W tegen het bevel om het grondgebied te verlaten overeenkomstig hetgeen de Raad van State heeft geoordeeld.

21. Tegen deze achtergrond 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 van de grondrechten van de Europese Unie [(hierna: ‚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, punt 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 besluit 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, en ‚en een terugkeerverplichting' in artikel 3, punt 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 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?"

***Zaak C-637/23***

22. Naar eigen zeggen is X twee jaar geleden in België aangekomen en verblijft hij daar bij zijn broer. Hij verklaart de Algerijnse nationaliteit te bezitten.

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

24. Op 28 januari 2023 is tegen X een bevel om het grondgebied te verlaten met terugleiding naar de grens en met vasthouding met het oog op verwijdering alsmede een inreisverbod van twee jaar uitgevaardigd. In dat bevel wordt aangegeven dat er geen termijn voor vrijwillig vertrek wordt toegekend, aangezien het risico bestaat dat X gaat onderduiken. De weigering om deze termijn toe te kennen is met name als volgt gemotiveerd:

„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.

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."

25. Bij vonnis van 6 februari 2023, dat in hoger beroep is bevestigd bij arrest van 21 februari 2023, is de vrijlating van X gelast.

26. Bij verzoekschrift dat is neergelegd op 6 februari 2023 heeft X bij de verwijzende rechter beroep tot schorsing en nietigverklaring ingesteld tegen het bevel om het grondgebied te verlaten met terugleiding naar de grens en tegen het inreisverbod van 28 januari 2023.

27. Wat betreft het bevel om het grondgebied te verlaten met terugleiding naar de grens voert X voor de verwijzende rechter in wezen aan dat het aan de Belgische Staat stond om een individueel onderzoek te verrichten alvorens een risico op onderduiken vast te stellen. X betoogt tevens dat het niet volstaat te verwijzen naar de criteria van de vreemdelingenwet, maar dat ook moet worden gemotiveerd waarom deze criteria op het onderhavige geval van toepassing zijn. Volgens X kan uit niets in de motivering van de handeling of in 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 deze wet voorziet. Wat het inreisverbod betreft, is X van mening dat de motivering van deze handeling eveneens ongeschikt en ontoereikend is, aangezien zij is gebaseerd op het risico dat X zou onderduiken.

28. In antwoord op een vraag ter terechtzitting voor de verwijzende rechter over de aard van het besluit om geen termijn toe te kennen om het grondgebied te verlaten, betoogt X dat dit besluit rechtsgevolgen in het leven roept wat betreft met name de bewaring en het inreisverbod en dus niet slechts een uitvoeringsmaatregel is. Derhalve moet het 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.

29. 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, terwijl X zich op dit punt laat leiden door de wijsheid van de verwijzende rechter. In dit verband is de verwijzende rechter van oordeel dat het beroep door de vrijlating van X is vervallen voor zover het betrekking heeft op het besluit tot terugleiding naar de grens.

30. Tegen deze achtergrond 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, 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 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?"

31. X, verzoeker in het hoofdgeding in zaak C-637/23, de Duitse, de Belgische en de Tsjechische regering alsook de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.

## Analyse

32. Duidelijkheidshalve moeten de prejudiciële vragen die de verwijzende rechter in de onderhavige zaken heeft gesteld, zodanig worden gehergroepeerd dat de vragen die betrekking hebben op dezelfde rechtsvraag gezamenlijk worden behandeld.

33. De eerste vraag en het derde deel van de tweede vraag in zaak C-636/23, en de eerste vraag in zaak C-637/23 hebben betrekking op de vraag of de niet-toekenning van een termijn voor vrijwillig vertrek in rechte moet kunnen worden aangevochten.

34. De tweede vraag in zaak C-636/23 heeft betrekking op het verband tussen het terugkeerbesluit en het daarmee gepaard gaande inreisverbod, en meer in het bijzonder op de vraag of een lidstaat een inreisverbod mag opleggen zelfs nadat er geruime tijd is verstreken sinds de vaststelling van een terugkeerbesluit waarbij geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend.

35. De derde vraag in zaak C-636/23 en de tweede vraag in zaak C-637/23 hebben betrekking op de gevolgen die voortvloeien uit de onwettigheid van de niet-toekenning van een termijn voor vrijwillig vertrek voor het juridische lot van het terugkeerbesluit waarin dat niet is toegekend.

36. Ik zal de vragen in deze volgorde behandelen, nadat ik een overzicht heb gegeven van de wezenlijke kenmerken van het relevante rechtskader voor de analyse.

### *Rechtskader voor de analyse*

37. Richtlijn 2008/115 heeft tot doel 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]

38. De wezenlijke kenmerken van het door deze richtlijn vastgestelde rechtskader zijn in het arrest El Dridi [7] samengevat als volgt.

39. In deze richtlijn wordt nauwkeurig de procedure – met bijbehorende procedurele waarborgen – vastgesteld die elke lidstaat dient toe te passen op de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, en bepaalt de volgorde van de verschillende stappen waaruit die procedure achtereenvolgens bestaat.

40. Artikel 6 van deze 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. In het kader van die eerste stap moet voorrang worden gegeven aan de

6 Zie overweging 2 van richtlijn 2008/115.

7 Arrest van 28 april 2011 (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268; hierna: „arrest El Dridi").

vrijwillige nakoming van de uit het terugkeerbesluit voortvloeiende verplichting tot terugkeer. In dit verband bepaalt artikel 7, lid 1, van richtlijn 2008/115 dat dit besluit voorziet in een passende termijn van zeven tot dertig dagen voor vrijwillig vertrek.

41. 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 deze 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.

42. Indien een lidstaat geen termijn voor vrijwillig vertrek heeft toegekend en in de situatie waarin 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 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. [8]

43. De volgorde van de stappen van de terugkeerprocedure, zoals vastgelegd 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 zijn vrijheid het meest beperken, namelijk de bewaring in een gespecialiseerd centrum, met dien verstande dat tijdens alle stappen het beginsel van evenredigheid moet worden geëerbiedigd. [9]

### *Eerste prejudiciële vraag en derde deel van de tweede vraag in zaak C-636/23, en eerste prejudiciële vraag in zaak C-637/23*

44. Met deze vragen wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 13 van richtlijn 2008/115, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat het vereist dat de niet-toekenning van een termijn voor vrijwillig vertrek in het kader van een beroep in rechte kan worden betwist. [10]

45. Deze vragen zijn ingegeven door de vaststelling in de verwijzingsbeslissingen dat de verwijzende rechter krachtens het nationale recht als enige bevoegd is om kennis te nemen van beroepen tegen „beslissingen”, die worden gedefinieerd als elke individuele rechtshandeling die erop is gericht een bestaande rechtstoestand te wijzigen of juist een wijziging in die rechtstoestand te beletten. In dit verband merkt deze rechter op dat de Raad van State in het arrest waarbij de zaak naar hem is terugverwezen, heeft verklaard dat de termijn voor vrijwillig vertrek niets verandert aan de status van de illegaal verblijvende onderdaan van een derde land,

8 Zie arrest El Dridi, punten 34-38.

9 Zie arrest El Dridi, punt 41.

10 In herinnering zij gebracht dat het volgens vaste rechtspraak, in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde procedure van samenwerking, de taak van het Hof is om de nationale rechter een nuttig antwoord te geven aan de hand waarvan hij het bij hem aanhangige geding kan beslechten. Daartoe dient het Hof in voorkomend geval de voorgelegde vragen te herformuleren. Zie met name arrest van 1 augustus 2022, TL (Ontbreken van vertolking en vertaling) (C-242/22 PPU, EU:C:2022:611, punten 42 en 43). In casu moet hoofdzakelijk artikel 13 van richtlijn 2008/115 („Rechtsmiddelen”) worden uitgelegd om de verwijzende rechter een nuttig antwoord te geven, aangezien de andere in de onderhavige prejudiciële vragen genoemde artikelen uitsluitend relevant zijn voor de redenering die voor de beantwoording van deze vragen wordt ontwikkeld. Ik geef het Hof derhalve in overweging deze vragen te herformuleren onder verwijzing naar uitsluitend artikel 13 van deze richtlijn.

aangezien deze louter wordt beschermd tegen dwangmaatregelen. Hij vraagt zich dan ook af of de niet-toekenning van een termijn voor vrijwillig vertrek moet worden beschouwd als een loutere uitvoeringsmaatregel waartegen geen beroep in rechte kan worden ingesteld.

46. Om te beginnen zij eraan herinnerd dat artikel 13, lid 1, van richtlijn 2008/115 bepaalt dat aan de onderdaan van een derde land een doeltreffend rechtsmiddel van beroep of bezwaar wordt toegekend dat hij kan aanwenden tegen besluiten in het kader van terugkeer, te weten terugkeerbesluiten, inreisverboden en verwijderingsbesluiten.

47. Aangezien deze bepaling enkel het recht op een doeltreffende voorziening in rechte bevestigt, preciseert zij niet welke onderdelen van het terugkeerbesluit door middel van een beroep in rechte ter discussie moeten kunnen worden gesteld.

48. Deze onderdelen zijn mijns inziens evenwel genoemd in het arrest Boudjlida [11].

49. In antwoord op een vraag over de inhoud van het recht om vóór de vaststelling van een terugkeerbesluit te worden gehoord, heeft het Hof in wezen geoordeeld dat iedere onderdaan van een derde land het recht heeft om te worden gehoord over de onrechtmatigheid van zijn verblijf en over de redenen die overeenkomstig het nationale recht kunnen rechtvaardigen dat de bevoegde nationale autoriteit afziet van de vaststelling van een terugkeerbesluit, alsmede over de inhoud van een dergelijk besluit.

50. Meer in het bijzonder impliceert dit recht volgens het Hof dat de betrokkene in staat wordt gesteld zijn standpunt uiteen te zetten over de rechtmatigheid van zijn verblijf en over de eventuele toepassing van de uitzonderingen van artikel 6, leden 2 en 3, van richtlijn 2008/115, over de eerbiediging van bepaalde van zijn grondrechten, waartoe de bevoegde nationale autoriteit krachtens artikel 5 van deze richtlijn gehouden is, en over de uitvoeringsbepalingen van zijn terugkeer, te weten de termijn voor vertrek en de vrijwillige of gedwongen aard daarvan. [12]

51. Bovendien heeft het Hof aangegeven dat het recht om vóór de vaststelling van een terugkeerbesluit te worden gehoord de bevoegde nationale autoriteit in staat moet stellen alle gegevens te verzamelen die nodig zijn om met volledige kennis van zaken tot een beslissing te komen en deze beslissing afdoende te motiveren, opdat de betrokkene in voorkomend geval zijn *beroepsrecht naar behoren zal kunnen uitoefenen*. [13] Hieruit blijkt dus duidelijk dat de aspecten waarover de betrokkene moet worden gehoord, waartoe ook de vertrektermijn en de vrijwillige dan wel gedwongen aard daarvan behoren, ook moeten kunnen worden aangevoerd in een beroep in rechte.

52. Hieruit volgt dat iedere illegaal verblijvende onderdaan van een derde land het recht heeft om te worden gehoord, met name over de toekenning of verlenging van een termijn voor vrijwillig vertrek en, indien deze termijn niet wordt toegekend, het recht om op te komen tegen de beoordeling van de overheidsinstantie door middel van dat beroep.

53. De kwalificatie van de toekenning van een termijn voor vrijwillig vertrek als een niet voor beroep vatbare „uitvoeringsmaatregel", die aan de tegengestelde opvatting ten grondslag ligt, berust op de vaststelling dat het al dan niet toekennen van die termijn geen invloed heeft op de vraag of het verblijf van de betrokkene illegaal is. Mijns inziens is de invloed op de *juridische*

[11] Arrest van 11 december 2014 (C-249/13, EU:C:2014:2431; hierna: „arrest Boudjlida").

[12] Zie met name arrest Boudjlida, punten 47-51.

[13] Zie arrest Boudjlida, punt 59.

*status* evenwel geen relevant criterium om te bepalen of dit element van het terugkeerbesluit met een rechtsmiddel moet kunnen worden aangevochten. De onderdaan van het derde land verblijft weliswaar illegaal gedurende de tijdspanne die hem voor vrijwillig vertrek is toegekend [14], maar dat neemt niet weg dat het niet toekennen van een termijn voor vrijwillig vertrek zekere en ontegenzeggelijk zware gevolgen heeft voor de *rechtspositie* van die onderdaan.

54. Ten eerste heeft de niet-toekenning van een termijn voor vrijwillig vertrek krachtens artikel 8, lid 2, van richtlijn 2008/115 tot gevolg dat het terugkeerbesluit onmiddellijk uitvoerbaar is, hetgeen inhoudt dat de in artikel 14, lid 1, van deze richtlijn genoemde waarborgen in afwachting van terugkeer worden ontnomen. [15] Ten tweede doet de niet-toekenning van deze termijn voor de betrokken lidstaat de verplichting ontstaan om een inreisverbod in de zin van artikel 11, lid 1, van deze richtlijn op te leggen. Kortom, wanneer aan een illegaal verblijvende onderdaan van een derde land geen termijn voor vrijwillig vertrek wordt toegekend, loopt hij niet alleen het risico om op elk moment te worden verwijderd, maar wordt hem ook een inreisverbod opgelegd.

55. Zonder twijfel gaat het om een bepaling van het terugkeerbesluit, waartegen noodzakelijkerwijs een beroep in rechte moet kunnen worden ingesteld. Uit artikel 47 van het Handvest, waarin wordt bepaald dat eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, recht heeft op een doeltreffende voorziening in rechte, vloeit mijns inziens namelijk voort dat de illegaal verblijvende onderdaan van een derde land onder de voorwaarden van artikel 13 van richtlijn 2008/115 schending kan aanvoeren van zijn recht om niet te worden verwijderd en zijn recht om geen inreisverbod te worden opgelegd, welke schending voortvloeit uit de weigering van de bevoegde nationale autoriteit om hem een termijn voor vrijwillig vertrek toe te kennen. [16]

56. Aan de door mij voorgestelde uitlegging wordt mijns inziens geenszins afgedaan door het argument dat de Belgische regering in haar schriftelijke opmerkingen heeft aangevoerd, namelijk dat deze uitlegging dilatoire beroepen mogelijk maakt die er enkel toe strekken om in rechte op te komen tegen het feit dat geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend, ook al kan redelijkerwijs geen afbreuk worden gedaan aan de onderliggende terugkeerverplichting. Een dergelijk argument lijkt namelijk te berusten op de gedachte dat het niet toekennen van een termijn voor vrijwillig vertrek niet vatbaar is voor beroep op grond dat het geen invloed heeft op de juridische status van de betrokken onderdaan van een derde land, hetgeen ik reeds in mijn eerdere uiteenzetting heb trachten te weerleggen.

57. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de eerste prejudiciële vraag en het derde deel van de tweede prejudiciële vraag in zaak C-636/23, en de eerste prejudiciële vraag in zaak C-637/23, aldus te beantwoorden dat artikel 13 van richtlijn 2008/115, gelezen in het licht

[14] Zie arrest van 19 juni 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, punt 47).

[15] In deze bepaling staat te lezen: „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 […], 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."

[16] Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de Raad van State niet aanvaardt dat in het kader van een beroep dat enkel gericht is tegen het inreisverbod, een middel kan worden ontwikkeld tegen het niet toekennen van een termijn voor vrijwillig vertrek, onder meer op grond dat dit een middel betreft dat gericht is tegen een andere beslissing. Indien er geen rechtsmiddel werd erkend, zou dit volgens de verwijzende rechter ertoe kunnen leiden dat de rechtsgrondslag zelf voor het nemen van het inreisverbod niet met succes kon worden aangevochten. Ik beperk mij tot de opmerking dat dit middel moet worden toegelaten in het kader van een beroep tegen een besluit houdende een inreisverbod, aangezien het in artikel 13, lid 1, van richtlijn 2008/115 bedoelde doeltreffende rechtsmiddel tegen besluiten houdende een inreisverbod noodzakelijkerwijs de mogelijkheid moet bieden om de wettigheid ervan te betwisten. Zie in dit verband arrest van 15 oktober 1987, Unectef/Heylens (222/86, EU:C:1987:442, punt 15).

van artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat het vereist dat de niet-toekenning van een termijn voor vrijwillig vertrek in het kader van een beroep in rechte kan worden betwist.

### *Tweede prejudiciële vraag in zaak C-636/23*

58. Met deze vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of, indien de eerste vraag in zaak C-636/23 bevestigend wordt beantwoord, artikel 3, punt 6, en artikel 11, lid 1, van richtlijn 2008/115 aldus moeten worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staan dat de bevoegde nationale autoriteit nog steeds een inreisverbod oplegt, zelfs na geruime tijd, op grond van een terugkeerbesluit waarbij geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend.

59. Deze vraag wordt verklaard door het feit dat in het hoofdgeding het terugkeerbesluit en het op dat besluit gebaseerde inreisverbod door de verwijzende rechter nietig zijn verklaard, terwijl het cassatieberoep tegen het arrest van deze rechter, dat door de Raad van State is toegewezen, enkel betrekking had op de nietigverklaring van het terugkeerbesluit en niet van het inreisverbod, waarvan de nietigverklaring door de verwijzende rechter dus definitief is. Hieruit volgt dat het enige besluit dat thans nog bestaat, het terugkeerbesluit is, waarbij een termijn voor vrijwillig vertrek is geweigerd.

60. In deze omstandigheden en aangezien de maximumtermijn van dertig dagen voor vrijwillig vertrek reeds zou zijn verstreken, is het antwoord op de vraag of de bevoegde nationale autoriteit nog een inreisverbod kan opleggen noodzakelijk voor de beoordeling van het belang van het middel dat in casu is gericht tegen de niet-toekenning van een termijn voor vrijwillig vertrek.

61. Het Hof wordt derhalve verzocht de juridische verhouding tussen het terugkeerbesluit en het inreisverbod in het kader van richtlijn 2008/115 te beoordelen.

62. Zoals de verwijzende rechter heeft opgemerkt, zijn voor deze beoordeling artikel 3, punt 6, en artikel 11, lid 1, van richtlijn 2008/115 relevant. In eerstgenoemd artikel wordt een „inreisverbod" 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" [17]. Met andere woorden, een dergelijk besluit beoogt de adressaat de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van alle lidstaten te ontzeggen, waardoor het effect van nationale terugkeermaatregelen een „Europese dimensie" krijgt. [18] In artikel 11, lid 1, van richtlijn 2008/115 wordt bepaald dat „a) indien er geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend, of b) indien niet aan de terugkeerverplichting is voldaan, het terugkeerbesluit *gepaard gaat* met een inreisverbod", met de toevoeging dat „[i]n de overige gevallen […] het terugkeerbesluit een inreisverbod [kan] omvatten". [19]

63. Meer in het bijzonder heeft de verwijzende rechter vragen over de uitlegging van deze bepalingen in het arrest Westerwaldkreis [20].

17 Cursivering van mij.

18 Zie overweging 14 van richtlijn 2008/115.

19 Cursivering van mij.

20 Arrest van 3 juni 2021 (C-546/19, EU:C:2021:432).

64. In herinnering zij gebracht dat in de zaak die tot dat arrest heeft geleid, het Hof werd gevraagd of de handhaving van een inreisverbod dat door een lidstaat was opgelegd aan een op zijn grondgebied verblijvende onderdaan van een derde land jegens wie een definitief geworden uitzettingsbesluit was uitgevaardigd, wanneer het jegens die onderdaan uitgevaardigde terugkeerbesluit was ingetrokken, verenigbaar was met richtlijn 2008/115.

65. Zoals de verwijzende rechter opmerkt, heeft het Hof in punt 52 van dat arrest geoordeeld dat uit de bewoordingen van bovengenoemde bepalingen volgt dat „een ‚inreisverbod' wordt geacht een terugkeerbesluit aan te vullen".

66. Naar mijn mening duidt het gebruik van het werkwoord „aanvullen" er niet op dat een inreisverbod enkel *gelijktijdig* of *enkel na korte tijdspanne* kan worden gekoppeld aan het terugkeerbesluit waarin de toekenning van een termijn voor vrijwillig vertrek wordt geweigerd. Dit wordt mijns inziens duidelijk wanneer het in het vorige punt genoemde zinsdeel in zijn context wordt geplaatst.

67. In het vervolg van punt 52 heeft het Hof namelijk gepreciseerd dat een inreisverbod wordt geacht een terugkeerbesluit aan te vullen „door de betrokkene te verbieden gedurende een bepaalde tijd na zijn ‚terugkeer' […] en dus na zijn vertrek van het grondgebied van de lidstaten, dat grondgebied opnieuw te betreden en er vervolgens te verblijven", waaraan het heeft toegevoegd dat „[e]en inreisverbod […] dus pas rechtsgevolgen [teweegbrengt] vanaf het tijdstip waarop de betrokkene het grondgebied van de lidstaten daadwerkelijk verlaat". Zo heeft het Hof in punt 54 van dat arrest geoordeeld dat „een […] inreisverbod weliswaar slechts eigen rechtsgevolgen [kan] teweegbrengen na de vrijwillige of gedwongen tenuitvoerlegging van het terugkeerbesluit, maar […] [dat] het niet van kracht [kan] blijven nadat het terugkeerbesluit is ingetrokken".

68. Hieruit volgt dat het werkwoord „aanvullen" in werkelijkheid wordt gebruikt in de zin van „aanvullend zijn" aan het terugkeerbesluit, en verwijst naar een *materiële band* volgens welke dit besluit in beginsel een noodzakelijke voorafgaande voorwaarde vormt voor de geldigheid van het inreisverbod.[21] De noodzaak van een temporeel verband kan daarentegen niet uit dit arrest worden afgeleid.

69. Hoe dan ook kan niet worden gesteld dat een dergelijk temporeel verband tussen terugkeerbesluit en inreisverbod door de relevante bepalingen wordt vereist. Een dergelijke vaststelling kan namelijk niet worden gebaseerd op de bewoordingen van artikel 11, lid 1, onder a), van richtlijn 2008/115, dat voorziet in het geval van een inreisverbod dat is uitgevaardigd omdat er geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend. Bovendien zou die constatering waarschijnlijk in tegenspraak zijn met artikel 11, lid 1, onder b), dat betrekking heeft op het geval waarin niet binnen de in het terugkeerbesluit toegekende termijn voor vrijwillig vertrek is voldaan aan de terugkeerverplichting en waarin bijgevolg een inreisverbod is

[21] De bijzonderheden van het feitencomplex verklaren waarom het Hof in het arrest van 27 april 2023, M.D. (Inreisverbod voor Hongarije) (C-528/21, EU:C:2023:341), geen rekening heeft gehouden met het feit dat tegen de betrokken onderdaan van een derde land een inreisverbod was opgelegd zonder dat er eerst een terugkeerbesluit tegen hem was uitgevaardigd. Ten eerste was het inreisverbod tegen die onderdaan van een derde land vastgesteld in het verlengde van een besluit waarbij een lidstaat hem op dezelfde grond als die waarop dat verbod was gebaseerd, zijn verblijfsvergunning voor het grondgebied van die lidstaat had ingetrokken, en ten tweede had die onderdaan het grondgebied van die staat verlaten om zich naar een andere lidstaat te begeven voordat dat verbod werd uitgevaardigd. De uitlegging van het Hof is ingegeven door de noodzaak te voorkomen dat de lidstaten de regels die krachtens richtlijn 2008/115 een kader vormen voor de uitvaardiging van een dergelijk verbod, gemakkelijk kunnen omzeilen. Teneinde ervoor te zorgen dat zij bij het uitvaardigen van een inreisverbod automatisch worden vrijgesteld van de naleving van die regels, zouden zij namelijk enkel met de oplegging ervan hoeven te wachten totdat de onderdaan van een derde land ten aanzien van wie een verblijfsrecht is geweigerd of ingetrokken, hun grondgebied heeft verlaten.

uitgevaardigd. Aangezien in dit laatste geval het inreisverbod in een later stadium dan het terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd, impliceert dit noodzakelijkerwijs dat er geen band van gelijktijdigheid tussen het terugkeerbesluit en het inreisverbod hoeft te bestaan. [22]

70. Hieruit volgt dat de nationale autoriteit die bevoegd is om een inreisverbod uit te vaardigen dat gepaard gaat met een terugkeerbesluit waarbij geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend, niet aan een termijn is gebonden. Deze autoriteit kan dat verbod dus ook uitvaardigen wanneer er geruime tijd is verstreken sinds de vaststelling van het terugkeerbesluit.

71. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging om op de tweede vraag in zaak C-636/23 te antwoorden dat artikel 3, punt 6, en artikel 11, lid 1, van richtlijn 2008/115 aldus moeten worden uitgelegd dat zij er niet aan in de weg staan dat de bevoegde nationale autoriteit nog steeds een inreisverbod oplegt, zelfs na geruime tijd, op grond van een terugkeerbesluit waarbij geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend.

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

72. Met deze vragen wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 7 en artikel 3, punt 4, van richtlijn 2008/115 aldus moeten worden uitgelegd dat de bepaling inzake de termijn voor vrijwillig vertrek een essentieel element is van een terugkeerbesluit, dermate dat indien een onwettigheid wordt vastgesteld aangaande deze termijn, 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 het kader van artikel 7, lid 1, van richtlijn 2008/115 om alleen op vraag van de betrokken onderdaan een termijn toe te kennen, vraagt de verwijzende rechter zich af wat de praktische draagwijdte en uitvoerbaarheid van een terugkeerbesluit is waarvan de bepaling over de termijn is weggevallen.

73. Om te beginnen zij eraan herinnerd dat richtlijn 2008/115 de juridische regeling voor vrijwillig vertrek vaststelt, alsmede de gevolgen van de weigering om de termijn voor vrijwillig vertrek toe te kennen voor de rechtspositie van de betrokken onderdaan van een derde land, zonder evenwel uitdrukkelijk aan te geven wat het lot is van een terugkeerbesluit in de hypothese waarin een dergelijke weigering onwettig is.

74. Volgens de verwijzende rechter hangen deze gevolgen af van de juridische aard van de termijn voor vrijwillig vertrek. Zoals deze rechter opmerkt, biedt de rechtspraak van het Hof in dit verband zeer nuttige aanknopingspunten in het arrest Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság [23]. Met betrekking tot de vraag of een besluit tot wijziging van het land van bestemming in een eerder terugkeerbesluit als een nieuw terugkeerbesluit moet worden aangemerkt, heeft het Hof allereerst vastgesteld dat uit de definitie van „terugkeerbesluit” in artikel 3, punt 4, van richtlijn 2008/115 volgt dat het opleggen of uitvaardigen van een terugkeerverplichting *een van de twee elementen is waaruit een terugkeerbesluit bestaat* en dat een dergelijke verplichting ondenkbaar is zonder dat er een land van bestemming wordt vastgesteld. Vervolgens heeft het Hof hieruit afgeleid dat een wijziging van het land van bestemming in een terugkeerbesluit zodanig essentieel is dat de bevoegde nationale autoriteit moet worden geacht aldus een nieuw terugkeerbesluit te hebben vastgesteld. [24]

[22] Zie conclusie van advocaat-generaal Pikamäe in de zaak Westerwaldkreis (C-546/19, EU:C:2021:105, punt 74).

[23] Arrest van 14 mei 2020 (C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:367).

[24] Zie 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, punten 114-116).

75. De vraag rijst dan ook, naar analogie van die zaak, of ingeval de nationale rechter vaststelt dat de bepaling inzake de termijn voor vrijwillig vertrek onwettig is en de bevoegde nationale autoriteit ertoe gehouden is een nieuwe bepaling inzake die termijn op te nemen, dit zou betekenen dat er een constitutief element van het terugkeerbesluit (de terugkeerverplichting) wordt gewijzigd, waardoor die autoriteit een nieuw terugkeerbesluit moet vaststellen.

76. Met andere woorden, nagegaan moet worden of de bepaling inzake de termijn voor vrijwillig vertrek, net zoals de vermelding van het land van bestemming, integrerend deel uitmaakt van de terugkeerverplichting, zodat een onwettigheid aangaande die bepaling ertoe zou leiden dat het terugkeerbesluit in zijn geheel vervalt.

77. Op grond van de volgende overwegingen stel ik voor deze vraag bevestigend te beantwoorden.

78. Om te beginnen moet worden opgemerkt dat de definitie van „terugkeer" in artikel 3, punt 3, van richtlijn 2008/115 uitdrukkelijk verwijst naar het vrijwillige of gedwongen karakter van de terugkeer. Overeenkomstig deze definitie heeft een „terugkeerverplichting" tot doel dat de betrokken onderdaan van een derde land *vrijwillig gevolg gevend […] of gedwongen* terugkeert naar het land van bestemming, hetgeen doet vermoeden dat de vaststelling waarmee de bevoegde nationale autoriteit zich uitspreekt over de toekenning van vrijwillig vertrek, door in voorkomend geval een termijn daarvoor toe te kennen, integrerend deel uitmaakt van de terugkeerverplichting.

79. Voorts zij opgemerkt dat de bepaling inzake de termijn voor vrijwillig vertrek *bijdraagt tot* de algemene doelstelling van richtlijn 2008/115.

80. Het Hof heeft namelijk reeds geoordeeld dat artikel 7 van richtlijn 2008/115, dat bepaalt dat de lidstaten in beginsel gehouden zijn om aan illegaal verblijvende onderdanen van derde landen een termijn voor vrijwillig vertrek toe te kennen, er met name toe strekt te verzekeren dat bij de uitvoering van een terugkeerbesluit de grondrechten van die onderdanen worden geëerbiedigd. Volgens het Hof sluit het doel van dit artikel aan bij de algemene doelstelling van deze richtlijn, zoals die voortvloeit uit de overwegingen 2 en 11 ervan, te weten op basis van gemeenschappelijke normen en juridische waarborgen een doeltreffend verwijderings- en terugkeerbeleid ontwikkelen, zodat mensen op een humane manier, met volledige eerbiediging van hun grondrechten en waardigheid, kunnen worden teruggezonden.[25]

81. Ik leid hieruit af dat het begrip „terugkeerverplichting", als constitutief element van het terugkeerbesluit, aldus moet 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. Elke uitlegging volgens welke de bepaling inzake de termijn voor vrijwillig vertrek geen integrerend deel uitmaakt van de terugkeerverplichting, zou volgens mij een dergelijk evenwicht in gevaar brengen en dus indruisen tegen het doel van richtlijn 2008/115.

82. Anders dan de Belgische en de Duitse regering ben ik van mening dat aan deze gevolgtrekking niet wordt afgedaan door de tweede en de derde volzin van artikel 7, lid 1, van richtlijn 2008/115, volgens welke „[d]e lidstaten […] in hun nationale wetgeving [kunnen] bepalen dat deze termijn

[25] Zie arrest van 11 juni 2015, Zh. en O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punten 47 en 48). Dat de gedwongen terugkeer in voorkomend geval afbreuk kan doen aan de waardigheid van de betrokkene, blijkt uit lezing van artikel 8, lid 4, van richtlijn 2008/115, waarin is bepaald dat „[d]e dwangmaatregelen waarvan een lidstaat als laatste middel gebruikmaakt bij de verwijdering van een onderdaan van een derde land die zich hiertegen verzet, […] proportioneel [zijn] en […] binnen redelijke grenzen [blijven]. Zij worden toegepast zoals voorgeschreven in de nationale wetgeving, met inachtneming van de grondrechten en met eerbiediging van de waardigheid en fysieke integriteit van de betrokken onderdaan van een derde land."

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." Zelfs indien wordt aangenomen dat een lidstaat van die mogelijkheid gebruik heeft gemaakt (hetgeen in casu niet het geval is), zou de bepaling inzake de termijn voor vrijwillig vertrek namelijk in het terugkeerbesluit zijn opgenomen, ook wanneer de betrokken onderdaan van een derde land geen verzoek heeft ingediend. In een dergelijk geval zou deze 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.

83. Hieruit volgt dat de onwettigheid van deze bepaling gevolgen zou hebben voor de terugkeerverplichting en, indirect, voor het terugkeerbesluit in zijn geheel.

84. Deze uitlegging brengt ook het voordeel met zich mee dat het risico dat de bevoegde nationale autoriteit in bepaalde lidstaten overgaat tot de tenuitvoerlegging van een terugkeerbesluit waarvan alleen de bepaling inzake de termijn voor vrijwillig vertrek onwettig is, en wel vóór de uitkomst van een beroep tegen een dergelijk besluit, verwaarloosbaar wordt. In herinnering zij namelijk gebracht dat de lidstaten overeenkomstig artikel 13, lid 2, van richtlijn 2008/115 de *mogelijkheid* en niet de verplichting hebben om te bepalen dat het instellen van beroep tegen een terugkeerbesluit van rechtswege leidt tot de tijdelijke opschorting van de uitvoering van dat besluit [26], en dat zij enkel dienen te bepalen dat de aangezochte rechter in een individueel geval over de tijdelijke opschorting van die tenuitvoerlegging *kan* beschikken.

85. Ten slotte moet worden gepreciseerd dat aan de voorgestelde uitlegging niet kan worden afgedaan door de volgende argumenten. Ten eerste stelt de Duitse regering in haar schriftelijke opmerkingen vast dat de termijn voor vrijwillig vertrek overeenkomstig artikel 7, lid 2, gelezen in samenhang met artikel 14, lid 2, van richtlijn 2008/115 door middel van een eenvoudige schriftelijke bevestiging kan worden verlengd en dat deze termijn overeenkomstig artikel 8, lid 2, van deze richtlijn kan worden verkort wanneer zich een van de in artikel 7, lid 4, van deze richtlijn bedoelde risico's voordoet, zonder dat een nieuw terugkeerbesluit hoeft te worden uitgevaardigd. Indien de termijn voor vrijwillig vertrek niet kon worden losgekoppeld van het terugkeerbesluit, had elke wijziging van die termijn volgens die regering moeten leiden tot de vaststelling van een nieuw terugkeerbesluit met een gewijzigde termijn. In het licht van de eerste situatie volstaat het mijns inziens op te merken dat een wijziging zoals de verlenging van de termijn voor vrijwillig vertrek niet impliceert dat de bevoegde nationale autoriteit opnieuw beoordeelt of is voldaan aan de voorwaarden voor toekenning van die termijn. Wat de tweede situatie betreft, ben ik het niet eens met het standpunt van deze regering dat een nieuw terugkeerbesluit niet noodzakelijk is. Aangezien deze situatie zich voordoet wanneer de bevoegde nationale autoriteit vaststelt dat een van de in artikel 7, lid 4, van richtlijn 2008/115 bedoelde risico's zich voordoet, impliceert zij noodzakelijkerwijs een nieuwe beoordeling van die voorwaarden. Het komt mij dan ook voor dat een nieuw terugkeerbesluit moet worden vastgesteld.

[26] Zie met name beschikking van 5 mei 2021, CPAS de Liège (C-641/20, niet gepubliceerd, EU:C:2021:374, punt 22). Het beroep tegen een terugkeerbesluit *moet* echter wel van rechtswege schorsende werking hebben, om aan de onderdaan van een derde land de verzekering te geven dat aan de vereisten van het beginsel van non-refoulement en artikel 47 van het Handvest wordt voldaan, aangezien dat besluit voor die onderdaan een ernstig risico inhoudt dat hij wordt onderworpen aan behandelingen die in strijd zijn met artikel 18 van het Handvest, gelezen in samenhang met artikel 33 van het Verdrag van Genève, of aan behandelingen die in strijd zijn met artikel 19, lid 2, van het Handvest. Zie in die zin arresten van 18 december 2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, punten 52 en 53), en 17 december 2015, Tall (C-239/14, EU:C:2015:824, punten 57 en 58).

86. Ten tweede beroept de Duitse regering zich ter ondersteuning van haar standpunt op het eerste deel van punt 1.4 van het „terugkeerhandboek”[27], dat als volgt luidt: „[d]e definitie van ‚terugkeerbesluit’ is toegespitst op twee essentiële elementen. Een terugkeerbesluit moet het volgende bevatten: 1. een verklaring over de onwettigheid van het verblijf, en 2. de oplegging van een terugkeerverplichting. Een terugkeerbesluit kan nog andere elementen bevatten, zoals een inreisverbod, een termijn voor vrijwillig vertrek of de vermelding van het land van terugkeer”. In dit verband wil ik er slechts aan herinneren dat dit handboek weliswaar een referentie-instrument is voor de autoriteiten van de lidstaten die bevoegd zijn om taken in verband met de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen uit te voeren, maar dat de aanbeveling waaraan het is gehecht, geen bindende kracht heeft.[28] Dit verklaart waarom het Hof reeds tweemaal niet heeft ingestemd met de in die handleiding bepleite lezing van de bepalingen van richtlijn 2008/115.[29]

87. In het licht van deze overwegingen, geef ik het Hof in overweging om de derde vraag in zaak C-636/23 en de tweede vraag in zaak C-637/23 aldus te beantwoorden dat artikel 7, en artikel 3, punt 4, van richtlijn 2008/115 aldus moeten worden uitgelegd dat de bepaling inzake de termijn voor vrijwillig vertrek integrerend deel uitmaakt van de terugkeerverplichting, zodat indien een onwettigheid wordt vastgesteld aangaande deze bepaling, het terugkeerbesluit in zijn geheel vervalt.

## Conclusie

88. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen te beantwoorden als volgt:

„1) 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, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

moet aldus worden uitgelegd dat

het vereist dat de niet-toekenning van een termijn voor vrijwillig vertrek in het kader van een beroep in rechte kan worden betwist.

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

moeten aldus worden uitgelegd dat

zij er niet aan in de weg staan dat de bevoegde nationale autoriteit nog steeds een inreisverbod oplegt, zelfs na geruime tijd, op grond van een terugkeerbesluit waarbij geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend.

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

[27] Het terugkeerhandboek is opgenomen in de bijlage bij aanbeveling (EU) 2017/2338 van de Commissie van 16 november 2017 tot vaststelling van een gemeenschappelijk „terugkeerhandboek” voor gebruik door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten bij de uitvoering van terugkeergerelateerde taken (PB 2017, L 339, blz. 83).

[28] Zie arrest van 3 juni 2021, Westerwaldkreis (C-546/19, EU:C:2021:432, punt 47).

[29] Zie naast het arrest van 3 juni 2021, Westerwaldkreis (C-546/19, EU:C:2021:432, punt 47), 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, punten 114-116).

moeten aldus worden uitgelegd dat

de bepaling inzake de termijn voor vrijwillig vertrek integrerend deel uitmaakt van de terugkeerverplichting, zodat indien een onwettigheid wordt vastgesteld aangaande deze bepaling, het terugkeerbesluit in zijn geheel vervalt.”