ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

22 juni 2021 *

„Prejudiciële verwijzing – Burgerschap van de Unie – Richtlijn 2004/38/EG – Recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden – Artikel 15 – Einde van het tijdelijke verblijf van een burger van de Unie op het grondgebied van het gastland – Verwijderingsbesluit – Fysiek vertrek van die burger van de Unie van dat grondgebied – Werking in de tijd van dat verwijderingsbesluit – Artikel 6 – Mogelijkheid voor die burger van de Unie om bij terugkeer naar dat grondgebied opnieuw een verblijfsrecht te genieten”

In zaak C-719/19,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad van State (Nederland) bij beslissing van 25 september 2019, ingekomen bij het Hof op 30 september 2019, in de procedure

FS

tegen

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, R. Silva de Lapuerta, vicepresident, A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan (rapporteur) en N. Piçarra, kamerpresidenten, M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos, P. G. Xuereb, L. S. Rossi en I. Jarukaitis, rechters,

advocaat-generaal: A. Rantos,

griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 16 november 2020,

gelet op de opmerkingen van:

– FS, vertegenwoordigd door V. Senczuk, advocaat,

– de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman en J. Langer als gemachtigden,

– de Belgische regering, vertegenwoordigd door M. Van Regemorter en M. Jacobs als gemachtigden,

* Procestaal: Nederlands.

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

– de Deense regering, vertegenwoordigd door J. Nymann-Lindegren, P. Jespersen en S. Wolff als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Wils en E. Montaguti als gemachtigden,

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

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 6, lid 1, en artikel 15, lid 1, van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB 2004, L 158, blz. 77, met rectificaties in PB 2004, L 229, blz. 35, en PB 2018, L 94, blz. 32).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen enerzijds FS, een burger van de Unie die het Nederlandse grondgebied heeft verlaten nadat ten aanzien van hem een verwijderingsbesluit was uitgevaardigd, en anderzijds de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nederland) (hierna: „staatssecretaris”), over een besluit waarbij deze burger van de Unie in vreemdelingenbewaring is gesteld nadat hij naar het grondgebied van het gastland was teruggekeerd.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Schengengrenscode

3 Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode) (PB 2016, L 77, blz. 1) bepaalt in artikel 22, met als opschrift „Overschrijding van de binnengrenzen”:

„De binnengrenzen kunnen op iedere plaats worden overschreden zonder dat personen, ongeacht hun nationaliteit, worden gecontroleerd.”

Richtlijn 2004/38

4 De overwegingen 1 tot en met 3, 10 en 16 van richtlijn 2004/38 luiden als volgt:

„(1) Burgerschap van de Unie verleent iedere burger van de Unie, binnen de beperkingen van het [VWEU] en de maatregelen tot uitvoering daarvan, een fundamenteel en persoonlijk recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten.

(2) Het vrij verkeer van personen is een van de fundamentele vrijheden binnen de interne markt, die een ruimte zonder binnengrenzen omvat waarin vrijheid is gewaarborgd volgens de bepalingen van het [VWEU].

(3) Burgerschap van de Unie dient de fundamentele status te zijn van onderdanen van de lidstaten die hun recht van vrij verkeer en verblijf uitoefenen. Derhalve moeten de bestaande gemeenschapsinstrumenten waarin afzonderlijke regelingen zijn vastgesteld voor werknemers, zelfstandigen, studenten en andere niet-actieven worden gecodificeerd en herzien, teneinde het recht van de burgers van de Unie van vrij verkeer en verblijf te vereenvoudigen en te versterken.

[...]

(10) Personen die hun recht van verblijf uitoefenen mogen evenwel tijdens het begin van hun verblijfsperiode geen onredelijke belasting vormen voor het socialebijstandsstelsel van het gastland. Daarom dient het recht van verblijf van een burger van de Unie en zijn familieleden voor perioden van meer dan drie maanden aan bepaalde voorwaarden te zijn verbonden.

[...]

(16) Begunstigden van het verblijfsrecht mogen niet van het grondgebied worden verwijderd zolang zij geen onredelijke belasting vormen voor het socialebijstandsstelsel van het gastland. [...]"

5 Artikel 3 van deze richtlijn, met als opschrift „Begunstigden", bepaalt in lid 1:

„Deze richtlijn is van toepassing ten aanzien van iedere burger van de Unie die zich begeeft naar of verblijft in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit, en diens familieleden als gedefinieerd in artikel 2, punt 2, die hem begeleiden of zich bij hem voegen."

6 Artikel 5 van richtlijn 2004/38 bepaalt onder het opschrift „Inreisrecht":

„1. Onverminderd het bepaalde met betrekking tot reisdocumenten bij nationale grenscontroles, laten de lidstaten de burger van de Unie die voorzien is van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort, alsmede familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die voorzien zijn van een geldig paspoort, hun grondgebied binnenkomen.

[...]

5. De lidstaat kan de betrokkene opleggen zijn aanwezigheid op het grondgebied binnen een aanvaardbare, niet-discriminerende termijn mede te delen. Niet-naleving van deze verplichting kan worden bestraft met niet-discriminerende en evenredige sancties."

7 Artikel 6 van deze richtlijn, dat als opschrift „Verblijfsrecht voor maximaal drie maanden" draagt, bepaalt in lid 1:

„Burgers van de Unie hebben het recht gedurende maximaal drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven zonder andere voorwaarden of formaliteiten dan de verplichting in het bezit te zijn van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort."

8 Artikel 7 van die richtlijn heeft als opschrift „Verblijfsrecht voor meer dan drie maanden” en bepaalt in lid 1:

„Iedere burger van de Unie heeft het recht gedurende meer dan drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven:

a) indien hij in het gastland werknemer of zelfstandige is,

b) indien hij voor zichzelf en voor zijn familieleden over voldoende bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste komen van het socialebijstandsstelsel van het gastland, en over een verzekering beschikt die de ziektekosten in het gastland volledig dekt, of

c) – indien hij is ingeschreven aan een particuliere dan wel openbare instelling die door het gastland overeenkomstig de wetgeving of administratieve praktijk is erkend of wordt gefinancierd, om er als hoofdbezigheid een studie, daaronder begrepen een beroepsopleiding, te volgen; en

– indien hij beschikt over een verzekering die de ziektekosten in het gastland volledig dekt, en hij de bevoegde nationale autoriteit – door middel van een verklaring of van een gelijkwaardig middel van zijn keuze – de zekerheid verschaft dat hij over voldoende middelen beschikt om te voorkomen dat hij of zijn familieleden tijdens zijn verblijf ten laste komen van het socialebijstandsstelsel van het gastland; of

[...]”

9 Artikel 8 van de richtlijn, „Administratieve formaliteiten voor burgers van de Unie”, bepaalt in lid 1:

„Onverminderd artikel 5, lid 5, kan het gastland voor verblijven van meer dan drie maanden burgers van de Unie de verplichting opleggen om zich bij de bevoegde autoriteiten te laten inschrijven.”

10 In artikel 14 van deze richtlijn, met als opschrift „Behoud van het verblijfsrecht”, is bepaald:

„1. Burgers van de Unie en hun familieleden behouden het verblijfsrecht volgens artikel 6 zolang zij geen onredelijke belasting vormen voor het socialebijstandsstelsel van het gastland.

2. Burgers van de Unie en hun familieleden behouden het verblijfsrecht van de artikelen 7, 12 en 13 zolang zij voldoen aan de aldaar genoemde voorwaarden.

In specifieke gevallen van redelijke twijfel over de vraag, of een burger van de Unie of zijn familieleden wel voldoen aan de voorwaarden van de artikelen 7, 12 en 13, kunnen de lidstaten zulks verifiëren. De verificatie geschiedt evenwel niet stelselmatig.

3. Een beroep van de burger van de Unie of zijn familieleden op het socialebijstandsstelsel van het gastland leidt niet automatisch tot een verwijderingsmaatregel.

4. In afwijking van de leden 1 en 2 en onverminderd het bepaalde in hoofdstuk VI, kan in geen geval een verwijderingsmaatregel ten aanzien van burgers van de Unie of hun familieleden worden genomen indien:

[...]

b) de burgers van de Unie het grondgebied van het gastland zijn binnengekomen om werk te zoeken. In dit geval kunnen zij niet worden verwijderd zolang zij kunnen bewijzen dat zij nog immer werk zoeken en een reële kans maken te worden aangesteld.”

11 Artikel 15 van deze richtlijn, met als opschrift „Procedurele waarborgen", luidt als volgt:

„1. De procedures van de artikelen 30 en 31 zijn van overeenkomstige toepassing op besluiten ter beperking van het vrij verkeer van burgers van de Unie of hun familieleden die worden genomen om andere redenen dan openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.

[...]

3. Het gastland kan een verwijderingsbesluit dat valt onder lid 1 niet verbinden aan een verbod het grondgebied binnen te komen."

12 Artikel 16 van deze richtlijn, dat als opschrift „Algemene regel voor burgers van de Unie en hun familieleden" draagt, bepaalt in lid 1:

„Iedere burger van de Unie die gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar legaal op het grondgebied van het gastland heeft verbleven, heeft aldaar een duurzaam verblijfsrecht. [...]"

13 Artikel 17 van richtlijn 2004/38, met als opschrift „Uitzonderingen voor werknemers die hun werkzaamheid in het gastland hebben gestaakt en hun familieleden", voorziet met name in afwijkingen van de in artikel 16 van deze richtlijn neergelegde algemene regel inzake de verwerving van duurzaam verblijfsrecht.

14 Artikel 21 van deze richtlijn, met als opschrift „Ononderbroken karakter van het verblijf", bepaalt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn kan het ononderbroken karakter van het verblijf worden aangetoond met alle in het gastland gebruikelijke bewijsmiddelen. Het verblijf is niet langer ononderbroken wanneer ten aanzien van de betrokkene een besluit tot verwijdering rechtsgeldig ten uitvoer is gelegd."

15 Artikel 24 van richtlijn 2004/38, met als opschrift „Gelijke behandeling", bepaalt in lid 2:

„In afwijking van lid 1 is het gastland niet verplicht een recht op sociale bijstand toe te kennen, gedurende de eerste drie maanden van verblijf of, in voorkomend geval de in artikel 14, lid 4, onder b), bedoelde langere periode, noch is het verplicht om vóór de verwerving van het duurzame verblijfsrecht steun voor levensonderhoud toe te kennen voor studies, inclusief beroepsopleiding, in de vorm van een studiebeurs of -lening, aan andere personen dan werknemers of zelfstandigen, of personen die deze status hebben behouden, en hun familieleden."

16 Artikel 27 van deze richtlijn, met als opschrift „Algemene beginselen", bepaalt in lid 1:

„Onverminderd het bepaalde in dit hoofdstuk kunnen de lidstaten de vrijheid van verkeer en verblijf van burgers van de Unie en hun familieleden, ongeacht hun nationaliteit, beperken om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Deze redenen mogen niet voor economische doeleinden worden aangevoerd."

17 Artikel 30 van richtlijn 2004/38, met als opschrift „Kennisgeving van besluiten", luidt:

„1. Elk uit hoofde van artikel 27, lid 1, genomen besluit moet de betrokkene op zodanige wijze schriftelijk ter kennis worden gebracht dat deze in staat is de inhoud en de gevolgen ervan te begrijpen.

[...]

3. De kennisgeving vermeldt bij welke gerechtelijke of administratieve instantie de betrokkene beroep kan instellen, alsmede de termijn daarvoor en, in voorkomend geval, de termijn waarbinnen hij het grondgebied van de lidstaat moet verlaten. Behalve in naar behoren aangetoonde dringende gevallen mag deze termijn niet korter zijn dan een maand na de datum van kennisgeving."

18 Artikel 31 van deze richtlijn („Procedurele waarborgen") bepaalt in lid 4:

„De lidstaten mogen de aanwezigheid van de betrokkene op hun grondgebied hangende het proces weigeren, maar zij mogen de betrokkene niet beletten zijn verdediging in persoon te voeren, behalve wanneer zijn verschijning kan leiden tot ernstige verstoring van de openbare orde of de openbare veiligheid of wanneer het beroep of de herziening betrekking heeft op een weigering van de toegang tot het grondgebied."

19 Artikel 32 van deze richtlijn, met als opschrift „Duur van verwijderingsmaatregelen", luidt als volgt:

„1. Personen die zijn verwijderd om redenen van openbare orde of openbare veiligheid kunnen na verloop van een redelijke termijn die afhankelijk is van de omstandigheden en in elk geval drie jaar na de tenuitvoerlegging van het overeenkomstig het gemeenschapsrecht rechtsgeldig uitgevaardigde definitieve besluit tot verwijdering, een aanvraag tot opheffing van dit besluit indienen onder aanvoering van argumenten om te bewijzen dat er een wijziging in materiële zin is opgetreden in de omstandigheden die het besluit rechtvaardigen om jegens hen een verwijderingsmaatregel uit te vaardigen.

De betrokken lidstaat neemt zijn besluit binnen zes maanden te rekenen vanaf de indiening van de aanvraag.

2. De in lid 1 bedoelde personen hebben gedurende de behandeling van deze aanvraag geen recht van toegang tot het grondgebied van de betrokken lidstaat."

Nederlands recht

Vw 2000

20 Artikel 1 van de Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) (Stb. 2000, 495), in de versie die van toepassing is op het hoofdgeding (hierna: „Vw 2000"), luidt als volgt:

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

[...]

[onderdanen van de Europese Unie]:

1°. [onderdanen van de Europese Unie] die op grond van het [VWEU] gerechtigd zijn een andere lidstaat binnen te komen en er te verblijven;

[...]

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

21 Artikel 8 Vw 2000 bepaalt:

„De vreemdeling heeft in Nederland uitsluitend rechtmatig verblijf:

[...]

e. als gemeenschapsonderdaan zolang deze onderdaan verblijf houdt op grond van een regeling krachtens het [VWEU] dan wel de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte".

22 Artikel 50 Vw 2000 bepaalt:

„1. De ambtenaren belast met de grensbewaking en de ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen, zijn bevoegd, hetzij op grond van feiten en omstandigheden die, naar objectieve maatstaven gemeten, een redelijk vermoeden van illegaal verblijf opleveren hetzij ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding, personen staande te houden ter vaststelling van hun identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie. Degene die stelt Nederlander te zijn, maar dat niet kan aantonen, kan worden onderworpen aan de dwangmiddelen als bedoeld in het tweede en vijfde lid. Bij algemene maatregel van bestuur worden de documenten aangewezen waarover een vreemdeling moet beschikken ter vaststelling van zijn identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie.

[...]

3. Indien de identiteit van de staande gehouden persoon onmiddellijk kan worden vastgesteld en indien blijkt dat deze persoon geen rechtmatig verblijf geniet, dan wel niet onmiddellijk blijkt dat hij rechtmatig verblijf heeft, mag hij worden overgebracht naar een plaats bestemd voor verhoor. Hij wordt aldaar niet langer dan gedurende zes uren opgehouden, met dien verstande, dat de tijd tussen middernacht en negen uur voormiddags niet wordt meegerekend.

[...]"

23 Artikel 59 Vw 2000 luidt:

„1. Indien het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid zulks vordert kan, met het oog op de uitzetting, door Onze Minister in bewaring worden gesteld de vreemdeling die:

a. geen rechtmatig verblijf heeft;

[...]"

24 Artikel 61 Vw 2000 luidt als volgt:

„1. De vreemdeling die niet of niet langer rechtmatig verblijf heeft, dient Nederland uit eigen beweging te verlaten binnen de in artikel 62 bepaalde termijn.

[...]"

25 Artikel 62 Vw 2000 bepaalt:

„1. Nadat tegen de vreemdeling een terugkeerbesluit is uitgevaardigd dan wel, indien het een gemeenschapsonderdaan betreft, nadat het rechtmatig verblijf van de vreemdeling is geëindigd, dient hij Nederland uit eigen beweging binnen vier weken te verlaten.

[...]"

26 Artikel 63 Vw 2000 bepaalt:

„1. De vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft en die niet binnen de bij deze wet gestelde termijn Nederland uit eigen beweging heeft verlaten, kan worden uitgezet.

[...]"

27 Artikel 72 Vw 2000 luidt:

„[...]

3. Voor de toepassing van deze afdeling wordt met een beschikking tevens gelijkgesteld een handeling van een bestuursorgaan ten aanzien van een vreemdeling als zodanig, [...].

[...]"

28 Artikel 106 Vw 2000 bepaalt:

„1. Indien de rechtbank de opheffing van een maatregel strekkende tot vrijheidsontneming of -beperking beveelt, dan wel de vrijheidsontneming of -beperking reeds voor de behandeling van het verzoek om opheffing van die maatregel wordt opgeheven, kan zij aan de vreemdeling een vergoeding ten laste van de Staat toekennen. [...]

2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing, indien de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de opheffing van de maatregel strekkende tot vrijheidsontneming of -beperking beveelt."

29 Artikel 112 Vw 2000 bepaalt:

„Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen, ter uitvoering van een verdrag, dan wel van een voor Nederland verbindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie regels worden gesteld in verband met het rechtmatig verblijf van vreemdelingen, waarbij ten gunste van deze vreemdelingen kan worden afgeweken van deze wet."

Vreemdelingenbesluit 2000

30 Artikel 8.7 van het Besluit van 23 november 2000 tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000) (Stb. 2000, 497), in de versie die van toepassing is op het hoofdgeding, maakt deel uit van afdeling 2, paragraaf 2, van hoofdstuk 8 van dit besluit, waartoe onder meer de artikelen 8.8, 8.11, 8.12 en 8.16 behoren. Het luidt als volgt:

„1. Deze paragraaf is van toepassing op vreemdelingen die de nationaliteit bezitten van een staat die partij is bij het [VWEU] of bij de [EER-Overeenkomst], dan wel van Zwitserland, en die zich naar Nederland begeven of in Nederland verblijven.

[...]"

31 In artikel 8.11 van dat besluit is bepaald:

„1. De vreemdeling, bedoeld in artikel 8.7, eerste lid, heeft rechtmatig verblijf gedurende een periode van drie maanden na inreis, indien hij:

a. beschikt over een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort; of

b. het bewijs van zijn identiteit en nationaliteit ondubbelzinnig met andere middelen levert.

[...]”

32 Artikel 8.12 van dit besluit luidt als volgt:

„1. De vreemdeling, bedoeld in artikel 8.7, eerste lid, heeft langer dan drie maanden na inreis rechtmatig verblijf in Nederland, indien hij:

a. hij in Nederland werknemer of zelfstandige is dan wel Nederland is ingereisd om werk te zoeken en kan bewijzen dat hij werk zoekt en een reële kans op werk heeft;

b. voor zichzelf en zijn familieleden beschikt over voldoende middelen van bestaan en over een verzekering die de ziektekosten in Nederland volledig dekt;

c. is ingeschreven voor een opleiding die is opgenomen in het Centraal Register opleidingen hoger onderwijs [...];

[...]

2. Het rechtmatig verblijf van de vreemdeling, bedoeld in het eerste lid, onder a, eindigt niet om de enkele reden dat die vreemdeling niet langer werknemer of zelfstandige is:

a. in geval van tijdelijke arbeidsongeschiktheid als gevolg van ziekte of ongeval;

b. indien hij na werkzaamheden als werknemer of zelfstandige van ten minste een jaar onvrijwillig werkloos is en als werkzoekende bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen is ingeschreven;

c. gedurende een periode van ten minste zes maanden, nadat hij onvrijwillig werkloos is geworden door de afloop van een arbeidsovereenkomst korter dan een jaar, dan wel nadat hij gedurende de eerste twaalf maanden onvrijwillig werkloos geworden is, indien hij als werkzoekende bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen is ingeschreven;

d. indien hij een beroepsopleiding gaat volgen, die, behoudens in geval van onvrijwillige werkloosheid, verband houdt met zijn eerdere beroepsactiviteit.

[...]”

33 Artikel 8.16, lid 1, van het Vreemdelingenbesluit 2000 bepaalt:

„Onverminderd de artikelen 8.22 en 8.23 eindigt het rechtmatig verblijf niet zolang de vreemdeling aan de in de artikelen 8.12 tot en met 8.15 genoemde voorwaarden voldoet. In specifieke gevallen van redelijke twijfel kan Onze Minister onderzoeken of aan de voorwaarden wordt voldaan. Het onderzoek geschiedt niet stelselmatig. Een beroep op de algemene middelen leidt niet zonder meer tot beëindiging van het rechtmatig verblijf.”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

34 Bij besluit van 1 juni 2018 heeft de staatssecretaris geoordeeld dat FS, die de Poolse nationaliteit bezit, niet rechtmatig in Nederland verbleef.

35 De staatssecretaris heeft aan dit besluit ten grondslag gelegd dat uit onderzoek was gebleken dat FS gedurende vijf maanden in Nederland had gewerkt, maar geen arbeid in loondienst of als zelfstandige meer verrichtte, niet had aangetoond onvrijwillig werkloos te zijn of werkzoekende te zijn, en geen studie volgde. Bovendien was uit dat onderzoek gebleken dat FS niet had aangetoond over voldoende middelen te beschikken om in zijn behoeften te voorzien. Ten slotte is in aanmerking genomen dat FS regelmatig door de politie was aangehouden op verdenking van het plegen van winkeldiefstal en zakkenrollerij.

36 De staatssecretaris heeft zich in dat besluit dan ook op het standpunt gesteld dat FS niet voldeed aan de voorwaarden van artikel 7 van richtlijn 2004/38.

37 Bij besluit van 25 september 2018 (hierna: „verwijderingsbesluit ten aanzien van FS") heeft de staatssecretaris het bezwaarschrift van FS tegen zijn besluit van 1 juni 2018 ongegrond verklaard.

38 De staatssecretaris heeft aan het verwijderingsbesluit ten aanzien van FS ten grondslag gelegd dat wat de betrokkene in bezwaar had aangevoerd niet noopte tot een ander oordeel dan hetgeen hem tot de vaststelling van zijn besluit van 1 juni 2018 had gebracht. De staatssecretaris heeft met name overwogen dat FS ook in bezwaar niet had aangetoond dat hij onvrijwillig werkloos of werkzoekende was. De staatssecretaris heeft ook overwogen dat niet was onderzocht of het gedrag van FS een actuele, daadwerkelijke en ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormde. Het verwijderingsbesluit ten aanzien van FS was dus niet gebaseerd op artikel 27 van richtlijn 2004/38.

39 In het verwijderingsbesluit ten aanzien van FS heeft de staatssecretaris een termijn van vier weken voor vrijwillig vertrek vastgesteld – te rekenen vanaf de datum van kennisgeving van dat besluit –, en aangegeven dat hij kon worden uitgezet indien hij die termijn niet in acht nam. Gelet op de datum van kennisgeving van dit besluit liep die termijn af op 23 oktober 2018.

40 FS heeft tegen dat verwijderingsbesluit geen beroep ingesteld, zodat dit besluit definitief is geworden.

41 Volgens de verwijzende rechter heeft FS het Nederlandse grondgebied hoe dan ook uiterlijk op 23 oktober 2018 verlaten, aangezien de Duitse politie hem op die datum op verdenking van het plegen van winkeldiefstal heeft aangehouden.

42 FS heeft verklaard bij vrienden te Kaldenkirchen (Duitsland) te verblijven sinds hij Nederland had verlaten. Deze plaats bevindt zich vlak over de grens tussen deze twee lidstaten. FS heeft voorts aangegeven verslaafd te zijn aan marihuana en dagelijks naar Nederland te gaan om marihuana te kopen.

43 FS heeft ten slotte verklaard het grondgebied van Nederland op 21 november 2018 te zijn binnengekomen, omdat hij een uitnodiging had ontvangen om op 23 november daaraanvolgend voor de rechter te verschijnen. Op 22 november 2018 werd FS in een supermarkt in Venlo (Nederland) aangehouden op verdenking van diefstal. Omdat hij geen identiteitsbewijs kon tonen, werd FS door de Nederlandse politie aangehouden en werd hij op grond van artikel 50 Vw 2000 opgehouden voor verhoor.

44 De staatssecretaris heeft besloten om FS op grond van artikel 59, lid 1, aanhef en onder a, Vw 2000 in vreemdelingenbewaring te stellen. Een dergelijke bewaring is bedoeld voor vreemdelingen die onrechtmatig op het grondgebied van Nederland verblijven, in afwachting van hun verwijdering naar hun land van herkomst.

45 De staatssecretaris heeft aan dit besluit ten grondslag gelegd dat een maatregel van bewaring in het belang van de openbare orde vereist was, aangezien het risico bestond dat FS zich aan het toezicht op vreemdelingen zou onttrekken en hij de voorbereiding van zijn vertrek of de verwijderingsprocedure

zou belemmeren. Ten eerste had FS zich immers, in strijd met de Nederlandse vreemdelingenwetgeving, gedurende enige tijd aan het toezicht op vreemdelingen onttrokken, ten tweede was FS eerder in kennis gesteld van een besluit waaruit de plicht Nederland te verlaten bleek en had hij daaraan binnen de gestelde termijn geen gevolg gegeven, ten derde had FS geen vaste woon- of verblijfplaats, ten vierde beschikte FS niet over voldoende middelen van bestaan en ten vijfde was FS verdachte van enig misdrijf dan wel was hij daarvoor reeds veroordeeld.

46 Bij uitspraak van 7 december 2018 heeft de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Groningen (Nederland), het door FS tegen het besluit tot bewaring ingestelde beroep, en in het bijzonder de bij dit beroep ingediende schadevordering, ongegrond verklaard.

47 Daarop heeft FS hoger beroep ingesteld bij de Raad van State (Nederland).

48 Op 18 december 2018 heeft FS op grond van artikel 72, lid 3, Vw 2000 bezwaar gemaakt tegen zijn verwijdering naar Polen op 21 december daaraanvolgend. Hij heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag (Nederland) eveneens verzocht om opschorting van zijn verwijdering.

49 Bij uitspraak van 20 december 2018 heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag het verzoek om een voorlopige voorziening toegewezen en dus de verwijdering van FS naar Polen verboden tot vier weken na de datum van kennisgeving van het besluit op het bezwaar van FS. Aangezien op grond van de uitspraak van de voorzieningenrechter de verwijdering van FS naar Polen tijdelijk was verboden, heeft de staatssecretaris diezelfde dag de ten aanzien van FS genomen bewaringsmaatregel opgeheven.

50 Volgens de verwijzende rechter heeft FS, hoewel de staatssecretaris die bewaringsmaatregel heeft opgeheven, nog steeds belang bij het hoger beroep dat thans bij deze rechter aanhangig is, aangezien FS op grond van artikel 106 Vw 2000 recht heeft op schadevergoeding indien vaststaat dat hij onrechtmatig in bewaring is gesteld.

51 De verwijzende rechter merkt op dat het verwijderingsbesluit ten aanzien van FS, waarbij de staatssecretaris zich op het standpunt heeft gesteld dat de betrokkene geen verblijfsrecht in Nederland had omdat niet was voldaan aan de voorwaarden van artikel 7 van richtlijn 2004/38, en hij hem onder dreiging van een verwijdering de verplichting heeft opgelegd om het grondgebied van die lidstaat binnen vier weken te verlaten – te rekenen vanaf de datum van kennisgeving van dat besluit –, een verwijderingsbesluit in de zin van artikel 15 van die richtlijn is. De verwijzende rechter geeft aan dat in het kader van het bij hem aanhangige geding thans vaststaat dat FS het Nederlandse grondgebied binnen de hem gestelde termijn vrijwillig heeft verlaten.

52 Volgens deze rechter hangt de vraag of FS op 23 november 2018, na zijn terugkeer naar het Nederlandse grondgebied, terecht in bewaring is gesteld, af van de vraag of hij op die datum opnieuw een verblijfsrecht op dat grondgebied genoot, waarvoor moet worden bepaald wat de rechtsgevolgen van het verwijderingsbesluit ten aanzien van FS zijn.

53 Noch uit de bewoordingen van artikel 15 van richtlijn 2004/38, noch uit de opzet van deze richtlijn blijkt echter dat een verwijderingsbesluit voor een bepaalde duur rechtsgevolgen blijft sorteren nadat de betrokkene het grondgebied van het gastland heeft verlaten, of, integendeel, dat aan een dergelijk besluit moet worden geacht volledig te zijn voldaan op de datum waarop die persoon dat grondgebied heeft verlaten.

54 De verwijzende rechter merkt enerzijds op dat uit artikel 15, lid 3, van richtlijn 2004/38 volgt dat een lidstaat een burger van de Unie niet door middel van een verwijderingsbesluit kan dwingen gedurende meer dan drie maanden na het vertrek of de verwijdering van de betrokkene van dat grondgebied, buiten zijn grondgebied te verblijven. Anders zou een verwijderingsbesluit in feite neerkomen op een

verbod om het grondgebied binnen te komen van de lidstaat die dat besluit heeft genomen, hetgeen in strijd zou zijn met die bepaling, zoals uitgelegd door het Hof in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 10 september 2019, Chenchooliah (C-94/18, EU:C:2019:693).

55 Anderzijds wordt met een verwijderingsbesluit in het algemeen beoogd dat de Unieburger op wie dat besluit betrekking heeft, duurzaam buiten het grondgebied van het gastland verblijft. Een dergelijke doelstelling zou niet kunnen worden bereikt indien die Unieburger dat grondgebied verlaat en dezelfde dag op grond van artikel 5 van richtlijn 2004/38 opnieuw het grondgebied kan binnenkomen en er op grond van artikel 6 van deze richtlijn verblijf kan houden. In een dergelijk geval kan worden getwijfeld aan het nuttig effect van een verwijderingsbesluit op grond van artikel 15 van die richtlijn.

56 Daarop heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet artikel 15, lid 1, van [richtlijn 2004/38] aldus worden uitgelegd dat aan een op grond van deze bepaling genomen besluit tot verwijdering van een burger van de Unie van het grondgebied van het gastland is voldaan en dit besluit geen rechtsgevolgen meer sorteert zodra deze burger van de Unie binnen de in dat besluit gestelde termijn voor vrijwillig vertrek het grondgebied van dat gastland aantoonbaar heeft verlaten?

2) Indien vraag 1 bevestigend moet worden beantwoord, heeft deze burger van de Unie bij een onmiddellijke terugkeer naar het gastland het in artikel 6, lid 1, van [richtlijn 2004/38] bedoelde recht van verblijf van maximaal drie maanden of mag het gastland een nieuw besluit tot verwijdering nemen om te voorkomen dat de burger van de Unie het gastland telkens voor een korte periode binnenkomt?

3) Indien vraag 1 ontkennend moet worden beantwoord, moet deze burger van de Unie in dat geval dan voor een bepaalde termijn buiten het grondgebied van het gastland verblijven en hoelang is die termijn?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

57 Met zijn vragen, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 15, lid 1, van richtlijn 2004/38 aldus moet worden uitgelegd dat aan een besluit tot verwijdering van een burger van de Unie van het grondgebied van het gastland dat op basis van die bepaling is vastgesteld op grond dat deze burger niet langer een tijdelijk verblijfsrecht op dat grondgebied krachtens deze richtlijn geniet, volledig is voldaan door het enkele feit dat die burger van de Unie dat grondgebied fysiek heeft verlaten binnen de in dit verwijderingsbesluit vastgestelde termijn, en zo ja, of de betrokken burger van de Unie bij onmiddellijke terugkeer naar datzelfde grondgebied een nieuw verblijfsrecht krachtens artikel 6, lid 1, van die richtlijn kan genieten, dan wel of het gastland een nieuw verwijderingsbesluit kan vaststellen om te voorkomen dat die burger van de Unie herhaaldelijk voor een korte periode zijn grondgebied betreedt. Indien deze vragen ontkennend worden beantwoord, wenst de verwijzende rechter te vernemen of diezelfde burger van de Unie gedurende een bepaalde minimumperiode buiten het grondgebied van het gastland moet verblijven om aanspraak te kunnen maken op een nieuw verblijfsrecht op het grondgebied van deze lidstaat uit hoofde van laatstgenoemde bepaling, en zo ja, wat de duur van die periode is.

58 Om te beginnen moet eraan worden herinnerd dat ingevolge artikel 3, lid 1, van richtlijn 2004/38 burgers van de Unie die zich begeven naar of verblijven in een andere lidstaat dan die waarvan zij de nationaliteit bezitten, en hun familieleden, als gedefinieerd in artikel 2, punt 2, van deze richtlijn, die hen begeleiden of zich bij hen voegen, binnen de werkingssfeer van deze richtlijn vallen en de bij deze richtlijn verleende rechten genieten (arrest van 10 september 2019, Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

59 In casu staat vast dat FS, die een Pools staatsburger en dus een burger van de Unie is, zijn recht van vrij verkeer heeft uitgeoefend door zich te begeven naar en te verblijven in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit, te weten Nederland. In het bijzonder blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat FS vijf maanden in Nederland heeft gewerkt alvorens ten aanzien van hem het verwijderingsbesluit werd uitgevaardigd. Dit besluit was gebaseerd op het feit dat FS op de datum van vaststelling ervan niet langer voldeed aan de voorwaarden van artikel 7 van richtlijn 2004/38 en dus onrechtmatig op het grondgebied van Nederland verbleef.

60 Uit de gegevens van het dossier waarover het Hof beschikt, blijkt dat FS in het kader van de enige grief die hij voor de verwijzende rechter aanvoert, betoogt dat hij, aangezien hij heeft aangetoond het Nederlandse grondgebied vrijwillig te hebben verlaten binnen de gestelde termijn van vier weken om dat grondgebied te verlaten, die op 23 oktober 2018 is verstreken, zich kon beroepen op een nieuw verblijfsrecht krachtens artikel 6 van richtlijn 2004/38 zodra hij naar dat grondgebied was teruggekeerd. Volgens FS heeft de staatssecretaris hem bijgevolg op 23 november daaraanvolgend met het oog op zijn verwijdering ten onrechte in bewaring gesteld.

61 Hoewel bij de verwijzende rechter de kwestie van de rechtmatigheid van deze bewaring aan de orde is, volgt dus uit de gegevens van het dossier waarover het Hof beschikt dat noch de rechtmatigheid van het verwijderingsbesluit ten aanzien van FS zelf, dat definitief is geworden, noch het feit dat FS binnen de gestelde termijn vrijwillig gevolg heeft gegeven aan dat besluit, in het kader van het hoofdgeding wordt betwist.

62 Hieruit volgt dat het Hof wordt verzocht zich enkel uit te spreken over de omstandigheden waarin een burger van de Unie ten aanzien van wie een verwijderingsbesluit is genomen uit hoofde van artikel 15, lid 1, van richtlijn 2004/38, zich kan beroepen op een nieuw verblijfsrecht in het gastland krachtens artikel 6, lid 1, van die richtlijn.

63 Na deze inleidende opmerkingen moet in de eerste plaats worden onderzocht of het enkele fysieke vertrek van de Unieburger uit het gastland volstaat opdat aan een door die lidstaat ten aanzien van hem genomen verwijderingsbesluit kan worden geacht volledig te zijn voldaan, zodat dit besluit hem niet meer kan worden tegengeworpen bij zijn onmiddellijke terugkeer naar het grondgebied van die lidstaat. Indien het enkele fysieke vertrek van de Unieburger daartoe niet zou volstaan, moet in de tweede plaats worden beoordeeld of de duur van de afwezigheid van die burger van de Unie uit het gastland relevant is en welke andere criteria in dit verband eventueel relevant zijn. In de derde en laatste plaats moeten de gevolgen van de niet-tenuitvoerlegging van een verwijderingsbesluit worden onderzocht.

Fysiek vertrek van de Unieburger van het grondgebied van het gastland

64 Het moet worden opgemerkt dat richtlijn 2004/38 niet alleen regels bevat inzake de voorwaarden voor de verkrijging van een van de verschillende soorten verblijfsrechten waarin zij voorziet, maar ook de voorwaarden stelt waaraan moet zijn voldaan om de betrokken rechten te kunnen blijven genieten. Deze richtlijn bevat bovendien een geheel van regels om de situatie te regelen die voortvloeit uit het verlies van een van die rechten (arrest van 10 september 2019, Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, punt 70).

65 In dit verband is artikel 15 van richtlijn 2004/38 („Procedurele waarborgen”) van toepassing op een verwijderingsbesluit dat, zoals in het hoofdgeding, is genomen om redenen die geen verband houden met enig gevaar voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid (zie in die zin arrest van 10 september 2019, Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, punt 73).

66 Deze bepaling, die behoort tot hoofdstuk III van richtlijn 2004/38, met als opschrift „Verblijfsrecht", bevat immers de regeling die van toepassing is wanneer een tijdelijk verblijfsrecht uit hoofde van deze richtlijn vervalt, met name wanneer een burger van de Unie die of een familielid dat in het verleden een verblijfsrecht voor maximaal drie maanden of voor meer dan drie maanden krachtens artikel 6 respectievelijk artikel 7 van deze richtlijn heeft gehad, niet meer voldoet aan de voorwaarden van het betrokken verblijfsrecht en dus in beginsel kan worden verwijderd door het gastland (arrest van 10 september 2019, Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, punt 74).

67 In het bijzonder zijn de procedures van de artikelen 30 en 31 van richtlijn 2004/38 ingevolge artikel 15, lid 1, ervan van overeenkomstige toepassing op een dergelijk verwijderingsbesluit.

68 Bovendien bepaalt artikel 15, lid 3, van deze richtlijn dat het gastland het in lid 1 van dit artikel bedoelde verwijderingsbesluit niet kan verbinden aan een verbod om zijn grondgebied binnen te komen.

69 Er zij evenwel op gewezen dat de werking in de tijd van een krachtens artikel 15, lid 1, van deze richtlijn vastgesteld verwijderingsbesluit niet blijkt uit de bewoordingen van deze bepaling, noch uit die van de andere bepalingen van de richtlijn.

70 Aangezien de bewoordingen van richtlijn 2004/38 het op zichzelf niet mogelijk maken de gestelde vragen te beantwoorden, dient bij de uitlegging van artikel 15, lid 1, van deze richtlijn te worden gelet op het doel van deze bepaling en de context ervan, alsook op de doelstelling van deze richtlijn zelf (zie naar analogie arrest van 12 november 2019, Haqbin, C-233/18, EU:C:2019:956, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

71 In dit verband moet worden opgemerkt dat artikel 15, lid 1, van richtlijn 2004/38 het gastland met name de mogelijkheid biedt om een burger van de Unie die niet langer een verblijfsrecht uit hoofde van artikel 6 of artikel 7 van deze richtlijn geniet, van zijn grondgebied te verwijderen. Hieruit volgt dat artikel 15, lid 1, van richtlijn 2004/38 met name beoogt het gastland in staat te stellen ervoor te zorgen dat de draagwijdte van de in deze richtlijn neergelegde rechten van tijdelijk verblijf wordt geëerbiedigd bij het verblijf op zijn grondgebied van burgers van de Unie die geen duurzaam verblijfsrecht op dit grondgebied genieten.

72 Opgemerkt zij dat deze mogelijkheid voor het gastland om de burger van de Unie die niet langer rechtmatig op zijn grondgebied verblijft te verwijderen, aansluit bij de specifieke doelstelling van richtlijn 2004/38 die tot uitdrukking komt in de artikelen 6 en 7, gelezen in samenhang met artikel 14 van die richtlijn, en in overweging 10 ervan, en die erin bestaat te voorkomen dat burgers van de Unie en hun familieleden die op grond van die richtlijn een verblijfsrecht uitoefenen, tijdens hun tijdelijke verblijf een onredelijke belasting voor het socialebijstandsstelsel van het gastland vormen.

73 Indien artikel 15, lid 1, van richtlijn 2004/38 aldus zou worden uitgelegd dat het enkele fysieke vertrek van de Unieburger volstaat voor de tenuitvoerlegging van een verwijderingsbesluit dat krachtens die bepaling ten aanzien van hem is genomen, zou die burger van de Unie enkel de grens van het gastland hoeven te overschrijden om onmiddellijk naar het grondgebied van die lidstaat te kunnen terugkeren en zich op een nieuw verblijfsrecht uit hoofde van artikel 6 van die richtlijn te kunnen beroepen. Door het herhalen van deze handelwijze zou deze Unieburger op grond van dit laatste artikel tal van verblijfsrechten na elkaar op het grondgebied van hetzelfde gastland kunnen genieten, ook al zouden deze verschillende rechten in werkelijkheid voor een en hetzelfde daadwerkelijk verblijf worden toegekend.

74 Een dergelijke uitlegging zou erop neerkomen dat de nuttige werking wordt ontnomen aan de mogelijkheid voor het gastland om het verblijf van een burger van de Unie krachtens artikel 6 van richtlijn 2004/38 te beëindigen wanneer hij reeds drie maanden op het grondgebied van die lidstaat heeft verbleven, doordat hem feitelijk de mogelijkheid wordt geboden om langer dan drie maanden op

dat grondgebied te verblijven ofschoon ten aanzien van hem een verwijderingsbesluit is genomen en niet aan de voorwaarden van artikel 7 van deze richtlijn is voldaan. Volgens deze uitlegging wordt die burger van de Unie door het enkele feit dat hij om de drie maanden de grens van het gastland overschrijdt immers een verblijfsrecht toegekend dat in werkelijkheid van onbepaalde duur is, ook al voldoet hij mogelijkerwijs niet aan de voorwaarden van artikel 7 van die richtlijn, en ook al is artikel 6 van diezelfde richtlijn, waarop hij zich voor dat verblijf zonder werkelijke tijdslimiet beroept, blijkens het opschrift van dat artikel zelf slechts bedoeld voor verblijven tot drie maanden.

75 Deze uitlegging, die niet vereist dat de betrokken burger van de Unie zijn verblijf in het gastland daadwerkelijk en effectief beëindigt, zou bovendien afbreuk kunnen doen aan het evenwicht dat richtlijn 2004/38 tot stand beoogt te brengen tussen, enerzijds, het recht van vrij verkeer en verblijf van burgers van de Unie en hun familieleden en, anderzijds, de bescherming van het socialebijstandsstelsel van het gastland tegen de onredelijke belasting die de betrokken personen tijdens hun tijdelijke verblijf op het grondgebied van die lidstaat kunnen vormen.

76 Daarenboven moet worden opgemerkt dat, om een duurzaam verblijfsrecht op het grondgebied van het gastland te verkrijgen, de burger van de Unie volgens artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38 gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar legaal op dit grondgebied moet hebben verbleven, behoudens de afwijkingen waarin artikel 17 van deze richtlijn voorziet voor werknemers die hun werkzaamheid op dat grondgebied hebben gestaakt. Uit artikel 21 van die richtlijn volgt dat het ononderbroken karakter van het verblijf wordt doorbroken door elk besluit tot verwijdering dat ten aanzien van de betrokkene rechtsgeldig ten uitvoer is gelegd.

77 Indien het enkele fysieke vertrek van de Unieburger van het grondgebied van het gastland als voldoende wordt beschouwd voor de tenuitvoerlegging van een ten aanzien van de betrokkene genomen verwijderingsbesluit zou dat dus ook tot gevolg hebben dat het duidelijk door richtlijn 2004/38 gemaakte onderscheid tussen tijdelijk verblijf en duurzaam verblijf gedeeltelijk zijn nuttig effect verliest. Een dergelijke overweging zou een dergelijke burger van de Unie immers in staat stellen zich te beroepen op meerdere opeenvolgende tijdelijke verblijven in die lidstaat om er in werkelijkheid langdurig te verblijven, terwijl hij niet voldoet aan de in de richtlijn neergelegde voorwaarden voor een duurzaam verblijfsrecht.

78 De uitlegging in punt 73 van het onderhavige arrest zou derhalve niet in lijn zijn met de algehele context van richtlijn 2004/38, die, zoals het Hof herhaaldelijk heeft geoordeeld, een progressief stelsel heeft ingevoerd voor het verblijfsrecht in het gastland, waarbij de fasen en de voorwaarden van de vóór die richtlijn bestaande afzonderlijke instrumenten van Unierecht en rechtspraak in wezen zijn overgenomen, en dat in het duurzame verblijfsrecht resulteert [arrest van 22 januari 2020, Pensionsversicherungsanstalt (Staking van de werkzaamheid na het bereiken van de pensioenleeftijd), C-32/19, EU:C:2020:25, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

79 Bovendien zij eraan herinnerd dat volgens artikel 30, lid 3, van richtlijn 2004/38, de termijn om het grondgebied van het gastland te verlaten niet korter mag zijn dan één maand na de datum van kennisgeving van het verwijderingsbesluit aan de betrokkene, behalve in naar behoren aangetoonde dringende gevallen. Aangezien deze bepaling, zoals blijkt uit punt 67 van het onderhavige arrest, „van overeenkomstige toepassing" is op een besluit dat is genomen op grond van artikel 15 van deze richtlijn, moet die termijn ook van toepassing zijn op verwijderingsbesluiten zoals het besluit dat in het hoofdgeding aan de orde is, die worden genomen om andere redenen dan openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.

80 Zoals de Nederlandse regering betoogt, pleit de toekenning van een minimumtermijn van één maand vanaf de kennisgeving van het verwijderingsbesluit om dat besluit uit te voeren – aangezien deze met name de betrokkene in staat stelt zijn vertrek voor te bereiden – voor de uitlegging volgens welke de

tenuitvoerlegging van een verwijderingsbesluit niet plaatsvindt door het enkele fysieke vertrek van de betrokkene van het grondgebied van het gastland, maar wel door het feit dat de betrokkene zijn verblijf op dat grondgebied daadwerkelijk en effectief beëindigt.

81 Gelet op een en ander dient, zoals ook door de advocaat-generaal in punt 77 van zijn conclusie is opgemerkt, te worden vastgesteld dat het enkele fysieke vertrek van de Unieburger van het grondgebied van het gastland niet volstaat om volledig aan een ten aanzien van hem op grond van artikel 15, lid 1, van richtlijn 2004/38 genomen verwijderingsbesluit te voldoen. Om op dat grondgebied een nieuw verblijfsrecht krachtens artikel 6, lid 1, van deze richtlijn te verkrijgen, moet deze Unieburger dat grondgebied niet alleen fysiek verlaten maar ook zijn verblijf op dat grondgebied daadwerkelijk en effectief hebben beëindigd, zodat, bij zijn terugkeer naar het grondgebied van het gastland, zijn verblijf niet kan worden geacht in werkelijkheid een voortzetting te zijn van zijn eerdere verblijf op dat grondgebied.

82 Het staat aan de verwijzende rechter om op basis van een algehele beoordeling van alle omstandigheden van het bij hem aanhangige geding na te gaan of de betrokken burger van de Unie zijn verblijf op het grondgebied van het gastland daadwerkelijk en effectief heeft beëindigd, zodat volledig aan het ten aanzien van hem genomen verwijderingsbesluit is voldaan. Het staat evenwel aan het Hof om in dit verband nuttige aanwijzingen te geven om hem in staat te stellen het bij hem aanhangige geding af te doen (zie naar analogie arrest van 4 juli 2019, Kirschstein, C-393/17, EU:C:2019:563, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

Relevante elementen voor de beoordeling van de tenuitvoerlegging van een verwijderingsbesluit

83 In de eerste plaats moet worden bepaald of – zoals de Nederlandse regering bepleit – de burger van de Unie, om te kunnen aannemen dat hij zijn tijdelijke verblijf op het grondgebied van het gastland daadwerkelijk en effectief heeft beëindigd, gedurende een bepaalde minimumperiode, van bijvoorbeeld een duur van drie maanden, buiten dit grondgebied moet verblijven.

84 Zoals blijkt uit de punten 66 en 74 van het onderhavige arrest, speelt de periode van drie maanden inderdaad reeds een belangrijke rol in het kader van richtlijn 2004/38, met name doordat op basis van die periode een onderscheid kan worden gemaakt tussen de twee soorten tijdelijke verblijfsrechten van de artikelen 6 en 7 van deze richtlijn.

85 Deze overweging rechtvaardigt echter niet dat artikel 15, lid 1, van richtlijn 2004/38 aldus wordt uitgelegd dat deze bepaling een als in punt 83 van het onderhavige arrest bedoelde voorwaarde stelt voor de tenuitvoerlegging van een verwijderingsbesluit.

86 In het bijzonder verleent burgerschap van de Unie, zoals het Hof herhaaldelijk heeft geoordeeld en uit de overwegingen 1 en 2 van richtlijn 2004/38 blijkt, aan iedere Unieburger, binnen de beperkingen van de Verdragen en de maatregelen tot uitvoering daarvan, een fundamenteel en persoonlijk recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten, en vormt het vrij verkeer van personen overigens een van de in artikel 45 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie neergelegde fundamentele vrijheden van de interne markt (zie in die zin arrest van 5 mei 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

87 Bovendien heeft richtlijn 2004/38, zoals blijkt uit overweging 3 ervan, tot doel de uitoefening van het fundamenteel en persoonlijk recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten, dat door het VWEU rechtstreeks aan alle Unieburgers wordt verleend, te vergemakkelijken en met name dat recht te versterken (zie in die zin arrest van 5 mei 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

88 Aangezien het vrij verkeer van personen deel uitmaakt van de grondslagen van de Unie, moeten de bepalingen waarin het verankerd ligt bovendien ruim worden uitgelegd, terwijl de uitzonderingen erop en de afwijkingen ervan daarentegen strikt moeten worden uitgelegd (zie in die zin arresten van 3 juni 1986, Kempf, 139/85, EU:C:1986:223, punt 13, en 10 juli 2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, punt 23).

89 Zoals de advocaat-generaal in de punten 91 en 93 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, zou een uitlegging van artikel 15, lid 1, van richtlijn 2004/38 in die zin dat de burger van de Unie ten aanzien van wie een verwijderingsbesluit op grond van die bepaling is genomen, in alle gevallen verplicht zou zijn om gedurende een minimumperiode, bijvoorbeeld drie maanden, buiten het gastland te verblijven, om zich te kunnen beroepen op een nieuw verblijfsrecht op het grondgebied van die lidstaat krachtens artikel 6, lid 1, van die richtlijn, erop neerkomen dat de uitoefening van dat fundamenteel recht wordt onderworpen aan een beperking waarin noch de Verdragen noch richtlijn 2004/38 voorzien.

90 Ook al is de duur van de periode die de Unieburger buiten het grondgebied van het gastland heeft doorgebracht na de vaststelling van een op grond van artikel 15, lid 1, van richtlijn 2004/38 ten aanzien van hem genomen verwijderingsbesluit, op zich niet beslissend om te beoordelen of de betrokkene zijn verblijf op dat grondgebied daadwerkelijk en effectief heeft beëindigd, deze duur kan echter wel een zeker belang hebben in het kader van de in punt 82 van het onderhavige arrest bedoelde algehele beoordeling. Immers, hoe langer de afwezigheid van de betrokkene van het grondgebied van het gastland, hoe meer daaruit blijkt dat het verblijf daadwerkelijk en effectief is beëindigd. Een zeer korte afwezigheid van enkele dagen of zelfs enkele uren, lijkt daarentegen veeleer aan te tonen dat het verblijf waarop de Unieburger zich krachtens artikel 6, lid 1, van deze richtlijn beroept bij zijn terugkeer naar het grondgebied van het gastland, in werkelijkheid een voortzetting is van dezelfde verblijfsperiode op dat grondgebied.

91 In de tweede plaats moet, zoals de Europese Commissie betoogt, met het oog op de vaststelling of een Unieburger zijn verblijf op grond van artikel 7 van richtlijn 2004/38 daadwerkelijk en effectief heeft beëindigd, rekening worden gehouden met alle elementen waaruit blijkt dat de banden tussen de betrokken Unieburger en het gastland verbroken zijn. In dit verband kunnen met name een verzoek om schrapping uit een bevolkingsregister, de beëindiging van een huurovereenkomst of van een overeenkomst voor de levering van openbare diensten, zoals water of elektriciteit, een verhuizing, de uitschrijving bij een dienst voor arbeidsbemiddeling of de beëindiging van andere relaties die een zekere integratie van die Unieburger in die lidstaat veronderstellen, in bepaalde zin relevant zijn.

92 In dit verband moet worden benadrukt dat de relevantie van dergelijke elementen, die naargelang van de omstandigheden kan verschillen, door de bevoegde nationale autoriteit moet worden beoordeeld in het licht van alle concrete omstandigheden die de specifieke situatie van de betrokken Unieburger kenmerken. In het bijzonder moet rekening worden gehouden met de mate waarin hij in het gastland is geïntegreerd, met de duur van zijn verblijf op het grondgebied van die lidstaat onmiddellijk voorafgaand aan de vaststelling van het ten aanzien van hem genomen verwijderingsbesluit, en met zijn gezins- en economische situatie.

93 Naast de hiervoor genoemde elementen die verband houden met een mogelijke verbreking van de banden tussen de betrokken Unieburger en het gastland, moet voorts rekening worden gehouden met ieder element betreffende de periode van afwezigheid van die burger van het grondgebied van die lidstaat na de vaststelling van een ten aanzien van hem genomen verwijderingsbesluit, dat duidelijkheid kan verschaffen over de vraag of die Unieburger kan worden geacht tijdens die periode daadwerkelijk buiten dat grondgebied te hebben verbleven. In dit verband moet, in ieder geval wanneer zijn verblijf in het gastland was gebaseerd op artikel 7, lid 1, van richtlijn 2004/38, rekening worden gehouden met de aanwijzingen dat die Unieburger tijdens die periode het centrum van zijn persoonlijke, professionele of familiebelangen naar een andere lidstaat heeft overgebracht.

Gevolgen van de niet-tenuitvoerlegging van een verwijderingsbesluit

94 Uit het voorgaande volgt dat niet aan het verwijderingsbesluit van een burger van de Unie is voldaan zolang, gelet op alle omstandigheden die de situatie van die burger kenmerken, niet kan worden aangenomen dat hij zijn tijdelijke verblijf op het grondgebied van het gastland daadwerkelijk en effectief heeft beëindigd. Indien niet aan zijn verwijderingsbesluit is voldaan, verblijft die burger van de Unie dus onrechtmatig op dat grondgebied, zelfs wanneer hij na zijn tijdelijke vertrek weer terugkeert naar dat grondgebied. In dat geval is die lidstaat bijgevolg niet verplicht om een nieuw verwijderingsbesluit vast te stellen op basis van dezelfde feiten als die welke hebben geleid tot het verwijderingsbesluit dat reeds krachtens artikel 15, lid 1, van richtlijn 2004/38 ten aanzien van die burger van de Unie is genomen, maar kan de lidstaat zich op laatstgenoemd besluit baseren om hem te verplichten zijn grondgebied te verlaten.

95 Niettemin moet erop worden gewezen dat een materiële wijziging van omstandigheden die de Unieburger in staat stelt te voldoen aan de voorwaarden van artikel 7 van die richtlijn, elke werking zou ontnemen aan het ten aanzien van hem genomen verwijderingsbesluit en, ondanks de niet-tenuitvoerlegging ervan, ertoe zou verplichten zijn verblijf op het grondgebied van de betrokken lidstaat als rechtmatig te beschouwen.

96 Het feit dat binnen de Schengenruimte grenscontroles aan de binnengrenzen op grond van artikel 22 van de Schengengrenscode in beginsel verboden zijn, maakt het voor de autoriteiten van het gastland inderdaad moeilijker om na te gaan of de burger van de Unie ten aanzien van wie op grond van artikel 15, lid 1, van richtlijn 2004/38 een verwijderingsbesluit is genomen, volledig aan dit besluit heeft voldaan.

97 Het is eveneens juist dat de lidstaten krachtens artikel 5, lid 1, van richtlijn 2004/38, onverminderd de bepalingen betreffende reisdocumenten bij nationale grenscontroles, de burger van de Unie die voorzien is van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort, hun grondgebied laten binnenkomen. Ook het recht van de burger van de Unie om krachtens artikel 6, lid 1, van deze richtlijn maximaal drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven, is aan geen andere voorwaarde of formaliteit onderworpen dan de verplichting in het bezit te zijn van een dergelijk document.

98 Sommige andere bepalingen van richtlijn 2004/38 beogen het gastland echter in staat te stellen ervoor te zorgen dat het tijdelijke verblijf van onderdanen van andere lidstaten op hun grondgebied plaatsvindt in overeenstemming met deze richtlijn.

99 Ofschoon, zoals de Commissie ter terechtzitting heeft betoogd, de mogelijkheid voor het gastland om burgers van de Unie krachtens artikel 8, lid 1, van richtlijn 2004/38 te verplichten om zich bij de bevoegde autoriteiten te laten inschrijven volgens de bewoordingen van deze bepaling uitsluitend geldt voor verblijven van meer dan drie maanden, bepaalt meer in het bijzonder artikel 5, lid 5, van deze richtlijn dat de lidstaat de betrokkene kan opleggen zijn aanwezigheid op zijn grondgebied binnen een redelijke en niet-discriminerende termijn mede te delen en dat de niet-naleving van deze verplichting, net als de niet-nakoming van de inschrijvingsverplichting, met niet-discriminerende en evenredige sancties kan worden bestraft.

100 Vanuit dezelfde optiek moet worden opgemerkt dat in een situatie als aan de orde in het hoofdgeding, waarin de burger van de Unie kort na het verstrijken van de termijn voor vrijwillig vertrek van dat grondgebied met de autoriteiten van het gastland in contact treedt, deze lidstaat kan nagaan of de aanwezigheid van die Unieburger op zijn grondgebied op grond van die richtlijn gerechtvaardigd is.

101 Ten slotte moet hieraan worden toegevoegd dat een verwijderingsbesluit op grond van artikel 15, lid 1, van richtlijn 2004/38 dat nog niet ten uitvoer is gelegd, niet in de weg staat aan het recht van de betrokken Unieburger om het grondgebied van het gastland in te reizen op grond van artikel 5 van die richtlijn.

102 Het inreisrecht van artikel 5 van richtlijn 2004/38 staat de Unieburger weliswaar toe te worden toegelaten tot het grondgebied van een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit teneinde er op grond van een andere bepaling van die richtlijn te verblijven, maar dit inreisrecht kan ook autonoom worden uitgeoefend wanneer die Unieburger, die niet beschikt over een verblijfsrecht op grond van die richtlijn, zich niettemin in specifieke gevallen op dat grondgebied wil begeven om andere redenen dan om daar te verblijven. Zoals volgt uit punt 68 van het onderhavige arrest, bepaalt artikel 15, lid 3, van richtlijn 2004/38 dat het gastland een verwijderingsbesluit als bedoeld in lid 1 van dit artikel niet kan verbinden aan een verbod om zijn grondgebied binnen te komen.

103 Hieruit volgt dat een verwijderingsbesluit dat op grond van artikel 15, lid 1, van richtlijn 2004/38 ten aanzien van een burger van de Unie is genomen, hem niet kan worden tegengeworpen zolang zijn aanwezigheid op het grondgebied van het gastland gerechtvaardigd is op grond van artikel 5 van deze richtlijn.

104 Gelet op een en ander moet op de vragen worden geantwoord dat artikel 15, lid 1, van richtlijn 2004/38 aldus moet worden uitgelegd dat niet volledig is voldaan aan een besluit tot verwijdering van een burger van de Unie van het grondgebied van het gastland dat op basis van die bepaling is vastgesteld op grond dat deze burger van de Unie niet langer een tijdelijk verblijfsrecht op dat grondgebied krachtens die richtlijn geniet, door het enkele feit dat die burger van de Unie dat grondgebied fysiek heeft verlaten binnen de in dat besluit voor zijn vrijwillig vertrek vastgestelde termijn. Om in aanmerking te komen voor een nieuw verblijfsrecht krachtens artikel 6, lid 1, van die richtlijn op datzelfde grondgebied, moet de burger van de Unie ten aanzien van wie een dergelijk verwijderingsbesluit is genomen niet alleen het grondgebied van het gastland fysiek hebben verlaten, maar ook zijn verblijf op dat grondgebied daadwerkelijk en effectief hebben beëindigd, zodat bij zijn terugkeer naar dat grondgebied niet kan worden aangenomen dat zijn verblijf in werkelijkheid een voortzetting is van zijn vorige verblijf op datzelfde grondgebied. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of dit het geval is, rekening houdend met alle concrete omstandigheden die de specifieke situatie van de betrokken burger van de Unie kenmerken. Indien uit een dergelijke verificatie blijkt dat de burger van de Unie zijn tijdelijke verblijf op het grondgebied van het gastland niet daadwerkelijk en effectief heeft beëindigd, hoeft die lidstaat geen nieuw verwijderingsbesluit vast te stellen op basis van dezelfde feiten als die welke hebben geleid tot het verwijderingsbesluit dat reeds ten aanzien van de burger van de Unie was genomen, maar kan hij zich op laatstgenoemd besluit baseren om die burger te verplichten zijn grondgebied te verlaten.

Kosten

105 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie 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 (Grote kamer) verklaart voor recht:

Artikel 15, lid 1, van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG, moet aldus worden uitgelegd dat niet

volledig is voldaan aan een besluit tot verwijdering van een burger van de Unie van het grondgebied van het gastland dat op basis van die bepaling is vastgesteld op grond dat deze burger van de Unie niet langer een tijdelijk verblijfsrecht op dat grondgebied krachtens die richtlijn geniet, door het enkele feit dat die burger van de Unie dat grondgebied fysiek heeft verlaten binnen de in dat besluit voor zijn vrijwillig vertrek vastgestelde termijn. Om in aanmerking te komen voor een nieuw verblijfsrecht krachtens artikel 6, lid 1, van die richtlijn op datzelfde grondgebied, moet de burger van de Unie ten aanzien van wie een dergelijk verwijderingsbesluit is genomen niet alleen het grondgebied van het gastland fysiek hebben verlaten, maar ook zijn verblijf op dat grondgebied daadwerkelijk en effectief hebben beëindigd, zodat bij zijn terugkeer naar dat grondgebied niet kan worden aangenomen dat zijn verblijf in werkelijkheid een voortzetting is van zijn vorige verblijf op datzelfde grondgebied. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of dit het geval is, rekening houdend met alle concrete omstandigheden die de specifieke situatie van de betrokken burger van de Unie kenmerken. Indien uit een dergelijke verificatie blijkt dat de burger van de Unie zijn tijdelijke verblijf op het grondgebied van het gastland niet daadwerkelijk en effectief heeft beëindigd, hoeft die lidstaat geen nieuw verwijderingsbesluit vast te stellen op basis van dezelfde feiten als die welke hebben geleid tot het verwijderingsbesluit dat reeds ten aanzien van de burger van de Unie was genomen, maar kan hij zich op laatstgenoemd besluit baseren om die burger te verplichten zijn grondgebied te verlaten.

ondertekeningen