CONCLUSIE VAN ADVOCAAT GENERAAL
P. PIKAMÄE
van 10 februari 2021 [1]

Zaak C-546/19

BZ
tegen
Westerwaldkreis

[verzoek van het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Grenscontroles, asiel en immigratie – Immigratiebeleid – Terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen – Richtlijn 2008/115/EG – Werkingssfeer – Inreisverbod opgelegd aan een onderdaan van een derde land wegens een strafrechtelijke veroordeling – Redenen van openbare orde en openbare veiligheid – Intrekking van het terugkeerbesluit – Wettigheid van het inreisverbod”

1. In deze zaak heeft het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland) het Hof opnieuw verzocht om een prejudiciële beslissing te nemen 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 door de verwijzende rechter voorgelegde vragen stellen het Hof in de onderhavige zaak in staat de nodige verduidelijking te geven over twee aspecten van het „inreisverbod” van richtlijn 2008/115, dat elke toegang tot en verblijf op het grondgebied van alle lidstaten verbiedt. Meer in het bijzonder wordt het Hof gevraagd om in de eerste plaats te bepalen hoeveel speelruimte de lidstaten hebben om uitsluitend op basis van nationaalrechtelijke bepalingen inreisverboden op te leggen, en in de tweede plaats het in deze richtlijn vastgestelde juridische verband tussen het inreisverbod en het terugkeerbesluit te definiëren.

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.

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

I. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. Richtlijn 2008/115

3. Artikel 1 van richtlijn 2008/115, met als opschrift „Toepassingsgebied", bepaalt:

„In deze richtlijn worden de gemeenschappelijke normen en procedures vastgesteld die door de lidstaten moeten worden toegepast bij de terugkeer van illegaal op hun grondgebied verblijvende onderdanen van derde landen, overeenkomstig de grondrechten die de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht en het internationaal recht vormen, met inbegrip van de verplichting om vluchtelingen te beschermen en de mensenrechten te eerbiedigen."

4. Artikel 2 (met als opschrift „Werkingssfeer"), leden 1 en 2, van deze richtlijn luidt als volgt:

„1. Deze richtlijn is van toepassing op illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijvende onderdanen van derde landen.

2. De lidstaten kunnen besluiten deze richtlijn niet toe te passen op onderdanen van derde landen:

[...]

b) die verplicht zijn tot terugkeer als strafrechtelijke sanctie of als gevolg van een strafrechtelijke sanctie overeenkomstig de nationale wetgeving, of jegens wie een uitleveringsprocedure loopt."

5. Artikel 3 van genoemde richtlijn, met als opschrift „Definities", luidt:

„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;

[...]"

6. Artikel 6 (met als opschrift „Terugkeerbesluit"), lid 1, van richtlijn 2008/115 luidt als volgt:

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

7. Artikel 9 (met als opschrift „Uitstel van verwijdering"), lid 1, van deze richtlijn bepaalt:

„De lidstaten stellen de verwijdering uit:

a) ingeval deze in strijd zou zijn met het beginsel van non-refoulement, [...]

[...]"

8. Artikel 11 van genoemde richtlijn, met als opschrift „Inreisverbod", luidt:

„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.

2. De duur van het inreisverbod wordt volgens alle relevante omstandigheden van het individuele geval bepaald, en bedraagt in principe niet meer dan vijf jaar. De duur kan meer dan vijf jaar bedragen indien de onderdaan van een derde land een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid.

[...]"

2. Verordening nr. 1987/2006

9. Artikel 24, leden 1 tot en met 3, van verordening (EG) nr. 1987/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II) [3] luidt:

„1. Gegevens over met het oog op weigering van toegang of verblijf gesignaleerde onderdanen van derde landen worden opgenomen op grond van een nationale signalering ingevolge een door de bevoegde administratieve of strafrechtelijke autoriteiten met inachtneming van de nationale wettelijke procedurevoorschriften gegeven beslissing, op basis van een individuele beoordeling. Het recht van beroep tegen deze beslissingen wordt uitgeoefend overeenkomstig de nationale wetgeving.

[3] PB 2006, L 381, blz. 4.

2. Indien de in lid 1 bedoelde beslissing gegrond is op een gevaar voor de openbare orde of veiligheid of de nationale veiligheid dat de aanwezigheid van een onderdaan van een derde land op het grondgebied van een lidstaat kan opleveren, wordt een signalering opgenomen. Dit is in het bijzonder het geval bij:

a) een onderdaan van een derde land die in een lidstaat schuldig is bevonden aan een strafbaar feit waarvoor een vrijheidsstraf van ten minste één jaar geldt;

b) een onderdaan van een derde land te wiens aanzien er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat hij ernstige misdrijven heeft gepleegd, of er duidelijke aanwijzingen zijn dat hij overweegt dergelijke feiten te plegen op het grondgebied van een lidstaat.

3. Een signalering kan tevens worden opgenomen indien de in lid 1 bedoelde beslissing gegrond was op het feit dat ten aanzien van de onderdaan van een derde land een niet-opgeschorte of niet-ingetrokken maatregel tot verwijdering, weigering van toegang of uitzetting is genomen die een verbod op binnenkomst, of, voor zover van toepassing, een verbod op verblijf behelst of daarvan vergezeld gaat, in verband met een overtreding van de nationale bepalingen inzake de binnenkomst en het verblijf van onderdanen van derde landen."

B. Duits recht

10. § 11, met als opschrift „Inreis- en verblijfsverbod", van het Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (wet op het verblijf, de beroepswerkzaamheden en de integratie van vreemdelingen op het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland) (BGBl. 2008 I, blz. 162), in de versie die van toepassing is op de feiten van het hoofdgeding (hierna: „AufenthG"), luidt als volgt:

„(1) Een vreemdeling die is uitgezet, teruggestuurd of verwijderd, mag het grondgebied van de Bondsrepubliek [Duitsland] niet opnieuw binnenkomen of daar verblijven en hem wordt geen verblijfstitel verleend, ook al voldoet hij aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een verblijfstitel overeenkomstig deze wet.

(2) De duur van het inreis- en verblijfsverbod wordt ambtshalve vastgesteld. Deze duur vangt aan op het moment van vertrek van de vreemdeling. In geval van uitzetting wordt de duur van het verbod tegelijk met het nemen van het uitzettingsbesluit bepaald. In de overige gevallen wordt deze duur tegelijk bepaald met het uitvaardigen van het bevel tot verlaten van het grondgebied op straffe van verwijdering en uiterlijk bij de verwijdering of de terugdrijving [...].

(3) De duur van het inreis- en verblijfsverbod wordt bij discretionair besluit vastgesteld. Deze duur mag slechts meer dan vijf jaar bedragen indien de vreemdeling wegens een strafveroordeling is uitgezet of indien hij een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde of de openbare veiligheid. De duur van het verbod mag niet langer zijn dan tien jaar.

[...]"

11. § 50 AufenthG, met als opschrift „Verplichting om het grondgebied te verlaten", luidt:

„(1) De vreemdeling is verplicht het grondgebied te verlaten indien hij niet of niet meer beschikt over de vereiste verblijfstitel [...].

(2) De vreemdeling is verplicht het grondgebied van de Bondsrepubliek [Duitsland] onverwijld of, indien hem uitstel is verleend voor het verlaten van het grondgebied, vóór het aflopen van dit uitstel, het grondgebied te verlaten.

[...]"

12. § 51 (met als opschrift „Einde van legaal verblijf; behoud van de beperkingen"), lid 1, punt 5, AufenthG luidt als volgt:

„De verblijfstitel is niet langer geldig in de volgende gevallen:

[...]

5. in geval van uitzetting van de vreemdeling [...]".

13. § 53 (met als opschrift „Uitzetting"), lid 1, AufenthG bepaalt:

„Jegens een vreemdeling wiens verblijf een bedreiging vormt voor de openbare veiligheid en de openbare orde, voor de constitutionele democratische en vrije orde of voor elk ander zwaarwegend belang van de Bondsrepubliek Duitsland, wordt een uitzettingsmaatregel uitgevaardigd indien, met inachtneming van alle omstandigheden van het geval, uit de afweging van het belang van zijn vertrek en zijn belang op het grondgebied van de Bondsrepubliek te blijven, blijkt dat het openbare belang van zijn vertrek zwaarder weegt."

14. § 54, lid 1, punt 1, AufenthG luidt als volgt:

„Het belang van de uitzetting van de vreemdeling in de zin van § 53, lid 1, is met name zwaarwegend:

1. indien hij bij een rechterlijke beslissing met kracht van gewijsde is veroordeeld tot een vrijheidsstraf [...]".

15. § 58 (met als opschrift „Verwijdering"), leden 1 en 2, AufenthG luidt als volgt:

„(1) Jegens een vreemdeling wordt een verwijderingsmaatregel uitgevaardigd indien zijn verplichting tot het verlaten van het grondgebied uitvoerbaar is, hem geen uitstel voor het verlaten van het grondgebied is verleend dan wel het verleende uitstel is verstreken, en de vrijwillige nakoming van zijn verplichting tot het verlaten van het grondgebied niet gewaarborgd is of de controle over het vertrek van de betrokkene noodzakelijk blijkt om redenen van openbare veiligheid en openbare orde. [...]

(2) [...] In de overige gevallen wordt de verplichting tot het verlaten van het grondgebied slechts uitvoerbaar wanneer de weigering tot afgifte van een verblijfstitel of een andere administratieve beslissing uit hoofde waarvan de vreemdeling verplicht is het grondgebied te verlaten zelf uitvoerbaar wordt overeenkomstig § 50, lid 1."

16. § 60a (met als opschrift „Tijdelijke opschorting van de verwijdering"), leden 2 tot en met 4, AufenthG luidt als volgt:

„(2) De verwijdering van een vreemdeling wordt opgeschort zolang deze verwijdering om feitelijke of juridische redenen onmogelijk is en er geen verblijfsvergunning is afgegeven. [...]

(3) De opschorting van de verwijdering van een vreemdeling laat diens verplichting om het grondgebied te verlaten onverlet.

(4) Aan een vreemdeling die recht heeft op tijdelijke opschorting van de verwijdering, wordt een bewijs verstrekt."

II. Aan het geding ten grondslag liggende feiten, hoofdgeding en prejudiciële vragen

17. BZ, van onbekende nationaliteit, is in Syrië geboren en verblijft sinds 1990 in Duitsland. Hoewel hij sinds die datum verplicht is het grondgebied te verlaten, heeft hij zijn verblijf in die lidstaat voortgezet op basis van een doorlopend verlengde gedoogstatus als bedoeld in § 60a AufenthG.

18. Op 17 maart 2013 is BZ veroordeeld tot een gevangenisstraf van drie jaar en vier maanden wegens strafbare feiten van steun aan terrorisme. In maart 2014 werd hij, voor het restant van zijn straf, voorwaardelijk in vrijheid gesteld.

19. Wegens deze strafrechtelijke veroordeling heeft de Westerwaldkreis (het arrondissement Westerwald, Duitsland) bij besluit van 24 februari 2014 een maatregel tot uitwijzing van BZ uit hoofde van § 53, lid 1, AufenthG vastgesteld (hierna: „uitwijzingsbesluit"). Dit besluit omvatte eveneens een inreis- en verblijfsverbod voor het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland voor een duur van zes jaar, die vervolgens werd beperkt tot vier jaar, met ingang van de vertrekdatum tot uiterlijk 21 juli 2023. Tegelijkertijd heeft het arrondissement Westerwald BZ bevolen het grondgebied te verlaten op straffe van verwijdering.

20. BZ heeft beroep aangetekend tegen deze besluiten. Tijdens de hoorzitting voor de commissie van beroep heeft het arrondissement Westerwald het bevel tot verlaten van het grondgebied op straffe van verwijdering ingetrokken. Voor het overige is het beroep verworpen.

21. BZ heeft daarop bij het Verwaltungsgericht Koblenz (bestuursrechter Koblenz, Duitsland) beroep aangetekend strekkende tot vernietiging van het uitwijzingsbesluit en het inreis- en verblijfsverbod voor het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland. Dit beroep is door deze rechter verworpen. BZ heeft tegen dit arrest hoger beroep ingesteld bij het Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (hoogste bestuursrechter van de deelstaat Rijnland-Palts, Duitsland).

22. Vervolgens heeft het Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (federaal bureau voor migratie en vluchtelingen, Duitsland) bij besluit van 21 juli 2017 het asielverzoek van BZ afgewezen omdat dit volgens het nationale recht kennelijk ongegrond was. Tegelijkertijd heeft deze autoriteit vastgesteld dat BZ niet naar Syrië kon worden uitgewezen, aangezien voor dat land de voorwaarden waren vervuld voor een verbod op verwijdering als bedoeld in § 60 AufenthG, in samenhang met artikel 3 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950.

23. Bij arrest van 5 april 2018 heeft het Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz het door BZ ingestelde hoger beroep verworpen. BZ heeft vervolgens beroep in *Revision* ingesteld bij de verwijzende rechter.

24. De verwijzende rechter geeft aan dat hij reeds een dergelijk beroep heeft verworpen voor zover dat tegen het jegens BZ genomen uitwijzingsbesluit was gericht, welk besluit dus definitief is geworden, en hij heeft de procedure in *Revision* uitsluitend in behandeling genomen voor zover deze betrekking heeft op het bij het uitwijzingsbesluit gevoegde besluit tot vermindering van de duur van het inreis- en verblijfsverbod tot vier jaar na een eventueel vertrek, met 21 juli 2023 als uiterste datum.

25. Uit de uitlegging die de verwijzende rechter aan het Duitse recht geeft volgt dat het op grond van § 53 AufenthG genomen uitwijzingsbesluit niet noodzakelijkerwijs tot de verwijdering van de betrokken vreemdeling leidt. Volgens de verwijzende rechter kan jegens personen wier verblijf een bedreiging voor de openbare veiligheid vormt immers een uitwijzingsmaatregel worden vastgesteld, ook al kunnen zij niet van het Duitse grondgebied worden verwijderd wegens de situatie in hun land van bestemming. In dergelijke gevallen leidt de oplegging van een uitwijzingsmaatregel ertoe dat enerzijds volgens § 51, lid 1, punt 5, AufenthG de geldigheid van de verblijfstitel van de betrokken vreemdeling wordt beëindigd en anderzijds de toegang en het verblijf alsook de uitgifte van een nieuwe verblijfstitel aan die vreemdeling vóór het verstrijken van de duur van het uitwijzingsbesluit wordt verboden uit hoofde van § 11, lid 1, AufenthG.

26. In dit verband wil de verwijzende rechter weten of de mogelijke oplegging van een inreis- en verblijfsverbod naar nationaal recht, zelfs indien een bevel tot verlaten van het grondgebied op straffe van verwijdering ontbreekt, verenigbaar is met het Unierecht. Deze rechter wijst erop dat het uitwijzingsbesluit naar Duits recht niet als zodanig een terugkeerbesluit in de zin van artikel 3, punt 4, van richtlijn 2008/115 vormt, maar dat die kwalificatie wel moet worden verleend aan een bevel tot verlaten van het grondgebied op straffe van verwijdering.

27. De verwijzende rechter vraagt zich met name af of een inreis- en verblijfsverbod dat aan een onderdaan van een derde land is opgelegd om „niet-migratiegerelateerde" redenen, in het bijzonder als het gepaard gaat met een uitwijzingsbesluit, binnen de werkingssfeer van richtlijn 2008/115 valt. Indien dit het geval is, wenst de verwijzende rechter te vernemen of een inreis- en verblijfsverbod niet kan worden geacht aan de in die richtlijn gestelde voorwaarden te voldoen wanneer het bevel tot het verlaten van het grondgebied op straffe van verwijdering, dat samen met dat verbod is vastgesteld, is ingetrokken door de autoriteit die het had uitgevaardigd.

28. Voor het geval dat de intrekking van het terugkeerbesluit noodzakelijkerwijs leidt tot de onwettigheid van het inreisverbod dat bij dit besluit hoort, vraagt de verwijzende rechter zich af of dat ook geldt wanneer het uitwijzingsbesluit dat aan het terugkeerbesluit voorafging definitief is geworden.

29. In die omstandigheden heeft het Bundesverwaltungsgericht de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) a) Valt een inreisverbod dat aan een onderdaan van een derde land wordt opgelegd wegens ‚niet-migratiegerelateerde' redenen hoe dan ook binnen de werkingssfeer van [richtlijn 2008/115] wanneer de lidstaat geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid als bedoeld in artikel 2, lid 2, onder b), van deze richtlijn?

b) Indien de eerste prejudiciële vraag, onder a), ontkennend wordt beantwoord: valt een dergelijk inreisverbod evenmin onder [richtlijn 2008/115] zelfs wanneer de onderdaan van een derde land reeds los van een tegen hem vastgesteld uitwijzingsbesluit, waaraan het inreisverbod is gekoppeld, illegaal op het grondgebied verblijft en derhalve eigenlijk binnen de werkingssfeer van de richtlijn valt?

c) Behoort tot de om ‚niet-migratiegerelateerde' redenen opgelegde inreisverboden een inreisverbod dat wordt opgelegd in verband met een uitwijzing die is bevolen om redenen van openbare veiligheid en orde (in casu: alleen om algemeen preventieve redenen ter bestrijding van terrorisme)?

2) Indien de eerste vraag door het Hof aldus wordt beantwoord dat het onderhavige inreisverbod binnen de werkingssfeer van [richtlijn 2008/115] valt:

a) Leidt de intrekking van het terugkeerbesluit (in casu: een bevel tot verlaten van het grondgebied op straffe van verwijdering) ertoe dat een gelijktijdig daarmee opgelegd inreisverbod (in de zin van artikel 3, punt 6, van [richtlijn 2008/115]) onrechtmatig wordt?

b) Treedt dat rechtsgevolg eveneens in wanneer de aan het terugkeerbesluit voorafgaande uitwijzingsbeschikking definitief is geworden?"

III. Procedure bij het Hof

30. Deze vragen hebben geleid tot schriftelijke opmerkingen van de Duitse en de Nederlandse regering, alsmede van de Europese Commissie.

31. Op 23 april 2020 heeft het Hof de verwijzende rechter verzocht informatie te verstrekken over de in het hoofdgeding toepasselijke bepalingen. Het door die rechter overgelegde antwoord van 6 mei 2020 is door het Hof ontvangen op 27 mei 2020.

32. Als maatregel tot organisatie van de procesgang van 8 oktober 2020 heeft het Hof aan alle betrokken partijen een vraag gesteld die schriftelijk diende te worden beantwoord. De naar aanleiding van deze vraag gemaakte schriftelijke opmerkingen zijn ingediend binnen de toegestane termijn.

IV. Analyse

33. De Duitse regering vraagt zich af of de eerste prejudiciële vraag ontvankelijk is. Aangezien ik van mening ben dat dit argument impliciet ook betrekking heeft op de tweede vraag, begin ik mijn analyse met het onderzoek van de ontvankelijkheid (onderdeel A) en zal ik mij vervolgens richten op de inhoud van elke prejudiciële vraag (onderdeel B).

A. Ontvankelijkheid

34. In haar schriftelijke opmerkingen betoogt de Duitse regering, anders dan in de verwijzingsbeslissing wordt gesteld, dat de Bondsrepubliek Duitsland wel gebruik heeft gemaakt van de door artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2008/115 geboden mogelijkheid om deze

richtlijn niet toe te passen op onderdanen van derde landen die verplicht zijn tot terugkeer als strafrechtelijke sanctie of als gevolg van een strafrechtelijke sanctie overeenkomstig de nationale wetgeving.

35. Ter ondersteuning van dit standpunt wijst deze regering het Hof op de hiernavolgende passage in de toelichting bij § 11 AufenthG – de Duitse wet tot omzetting van richtlijn 2008/115 –, welk artikel de omzetting vormt van artikel 11 van deze richtlijn in Duits recht: „Afwijkingen van de gebruikelijke duur van vijf jaar als bepaald in de nieuwe vierde volzin zijn gebaseerd op artikel 2, lid 2, onder b) (het betreft in dit verband een beperking van de werkingssfeer van de richtlijn voor personen die strafrechtelijk zijn veroordeeld), en op artikel 11, lid 2, tweede volzin, van richtlijn 2008/115 (ernstige bedreiging voor de openbare veiligheid en de openbare orde)."

36. In dit verband merk ik op dat de verwijzende rechter, in antwoord op een door het Hof gestelde vraag, zijn uitlegging van het Duitse recht zoals weergegeven in de verwijzingsbeslissing heeft gehandhaafd, namelijk dat de Bondsrepubliek Duitsland niet op basis van artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2008/115 heeft besloten om onderdanen van derde landen die verplicht zijn tot terugkeer als strafrechtelijke sanctie of als gevolg van een strafrechtelijke sanctie, uit te sluiten van de *gehele* werkingssfeer van deze richtlijn.

37. Volgens de verwijzende rechter verwijst de door de Duitse regering geciteerde passage uit de toelichting immers naar § 11, lid 3, van het op de feiten van het hoofdgeding van toepassing zijnde AufenthG, dat bepaalt dat het inreisverbod enkel meer dan vijf jaar mag duren „indien de vreemdeling is uitgewezen *als gevolg van een strafrechtelijke veroordeling* of indien hij een ernstige bedreiging vormt voor de openbare veiligheid of de openbare orde"[4]. Hij is van mening dat uit deze passage volgt dat de Duitse wetgever met toepassing van artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2008/115, voor onderdanen van derde landen die worden uitgewezen als gevolg van een strafrechtelijke veroordeling, *in deze gevallen* heeft willen afwijken van de specifieke beperking van de geldigheidsduur van het inreisverbod tot vijf jaar van artikel 11, lid 2, van de richtlijn, dat slechts afwijkingen toelaat indien er sprake is van een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de openbare of nationale veiligheid.

38. Uit vaste rechtspraak volgt dat het Hof in het kader van de bevoegdheidsverdeling tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties moet uitgaan van de feitelijke en juridische context waarin de prejudiciële vragen worden gesteld, *zoals die door de verwijzende rechter is omschreven*. Dit betekent dat, ongeacht de door de Duitse regering geuite kritiek op de uitlegging van het nationale recht door de verwijzende rechter, het onderzoek van de onderhavige prejudiciële verwijzing moet plaatsvinden uitgaande van de uitlegging[5] volgens welke de Duitse wetgever, waar hij naar artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2008/115 heeft verwezen, niet heeft beoogd om onderdanen van derde landen wegens een strafrechtelijke veroordeling uit te sluiten van de gehele werkingssfeer van deze richtlijn[6].

4 Cursivering van mij.

5 Zie arrest van 21 juni 2016, New Valmar (C-15/15, EU:C:2016:464, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

6 Wat betreft de vraag of artikel 2, lid 2, onder b), de lidstaten toestaat in specifieke gevallen van dit artikel af te wijken, stelt de verwijzende rechter naar mijn mening terecht dat deze vraag niet bepalend is voor de oplossing van het hoofdgeding, aangezien een ontkennend antwoord er vanuit juridisch oogpunt slechts toe zou leiden dat het inreisverbod niet langer dan vijf jaar zou mogen gelden.

39. Het feit dat het Hof in het arrest Filev en Osmani[7] een uitlegging heeft aanvaard die inging tegen de nationale Duitse wetgeving, zoals de Duitse regering heeft benadrukt, kan volgens mij geen andere conclusie rechtvaardigen. In de zaak die tot dit arrest heeft geleid, was het Hof, volgens de in het voorgaande punt van deze conclusie uiteengezette rechtspraak, gebonden aan de uitlegging van het nationale recht door het Amtsgericht Laufen (districtsrechtbank Laufen, Duitsland), de indiener van het verzoek om een prejudiciële beslissing.

40. De relevantie van de door de verwijzende rechter gestelde vragen kan dan ook niet in twijfel worden getrokken en ik ben van mening dat deze vragen ontvankelijk zijn.

B. Ten gronde

1. Opmerkingen vooraf

41. Allereerst dienen de belangrijkste kenmerken van de toepasselijke bepalingen die relevant zijn voor de aan het Hof gevraagde uitlegging te worden uiteengezet.

42. 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.[8]

43. Deze richtlijn bepaalt daartoe nauwkeurig de procedure die door elke lidstaat moet worden toegepast voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die onrechtmatig in die staat verblijven en stelt de volgorde vast waarin de verschillende fasen van deze procedure moeten worden doorlopen.

44. Meer in het bijzonder bepaalt deze richtlijn dat een illegaal verblijf van een onderdaan van een derde land op het grondgebied van een lidstaat, deze lidstaat verplicht tegen genoemde onderdaan een „terugkeerbesluit" uit te vaardigen.[9] Dit besluit legt aan de onderdaan een terugkeerverplichting op, zijnde een verplichting naar zijn land van herkomst, een land van doorreis of een ander derde land terug te keren[10], en bepaalt eventueel een passende termijn voor vrijwillig vertrek uit het grondgebied[11]. Indien er geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend of wanneer er niet is voldaan aan de terugkeerverplichting, nemen de lidstaten de nodige maatregelen om het terugkeerbesluit uit te voeren.[12]

45. Het terugkeerbesluit kan – of, in bepaalde gevallen, moet – vergezeld zijn van een „inreisverbod". Hoewel dit besluit door één lidstaat wordt genomen, heeft het tot doel de betrokkene de toegang tot en het verblijf op *het grondgebied van alle lidstaten* te verbieden, zoals bepaald in artikel 3, punt 6, van richtlijn 2008/115. Op deze wijze krijgt het effect van nationale terugkeermaatregelen een „Europese dimensie".[13]

7 Arrest van 19 september 2013 (C-297/12, EU:C:2013:569).

8 Zie de overwegingen 2 en 11 van richtlijn 2008/115.

9 Artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/115.

10 Artikel 3, punten 3 en 4, van richtlijn 2008/115.

11 Artikel 7, lid 1, van richtlijn 2008/115. De lidstaten kunnen afzien van het toekennen van een dergelijke termijn onder de in lid 4 van deze bepaling genoemde gevallen (zie noot onderaan bladzijde 18 van deze conclusie).

12 Artikel 8, lid 1, van richtlijn 2008/115.

13 Zie overweging 14 van richtlijn 2008/115.

46. Deze richtlijn zorgt ervoor dat die dimensie niet louter theoretisch blijft, maar bepaalt eveneens dat een lidstaat die overweegt om een verblijfstitel of een andere vorm van toestemming tot verblijf af te geven aan de onderdaan van een derde land jegens wie een door een andere lidstaat uitgevaardigd inreisverbod geldt, vooraf overleg pleegt met laatstgenoemde lidstaat en rekening houdt met diens belangen.[14] Een dergelijke raadplegingsprocedure kan alleen worden ingeleid indien de lidstaten bekend zijn met de inreisverboden die eerder door andere lidstaten zijn uitgevaardigd, hetgeen slechts mogelijk is voor zover informatie inzake deze inreisverboden overeenkomstig artikel 24, lid 3, van verordening nr. 1987/2006[15] via een nationale signalering kan worden opgenomen in het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie.

47. Het is juist het inreisverbod waar het in de door de verwijzende rechter gestelde vragen om gaat en dat ik in de hiernavolgende uiteenzetting zal onderzoeken.

2. Eerste vraag

48. Met deze vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een inreis- en verblijfsverbod dat tegelijkertijd met een uitwijzingsbesluit wegens een eerdere strafrechtelijke veroordeling jegens een onderdaan van een derde land is uitgevaardigd, binnen de werkingssfeer van richtlijn 2008/115 valt.

49. Om te beginnen wijs ik erop dat de door de verwijzende rechter geuite twijfels, zoals uit de verwijzingsbeslissing blijkt, voortkomen uit de bewoordingen van punt 11 van het „terugkeerhandboek" van de Commissie[16], dat bepaalt dat richtlijn 2008/115 slechts van toepassing is op inreisverboden die verband houden met de overtreding van de migratiebepalingen in de lidstaten („terugkeergerelateerde inreisverboden"), namelijk de bepalingen die het inreizen en verblijven van onderdanen van derde landen regelen, terwijl deze richtlijn niet van toepassing zou zijn op inreisverboden die om „niet-migratiegerelateerde" redenen zijn opgelegd. Deze tweede categorie zou, naast inreisverboden in de vorm van een beperkende maatregel die is opgelegd uit hoofde van titel V, hoofdstuk 2, VEU, ook de inreisverboden omvatten voor onderdanen van derde landen die ernstige strafrechtelijke inbreuken hebben gepleegd of voor wie er duidelijke aanwijzingen zijn dat het voornemen bestaat een dergelijke strafrechtelijke inbreuk te plegen. Aldus zou het in het hoofdgeding aan de orde zijnde verbod volgens de verwijzende rechter tot deze categorie behoren en daardoor niet binnen de werkingssfeer van richtlijn 2008/115 vallen.

[14] Zie artikel 11, lid 4, van richtlijn 2008/115, dat in dit verband verwijst naar artikel 25 van de overeenkomst ter uitvoering van het tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (PB 2000, L 239, blz. 19).

[15] Deze verordening is ingetrokken door verordening (EU) 2018/1861 van het Europees Parlement en de Raad van 28 november 2018 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem (SIS) op het gebied van grenscontroles, tot wijziging van de overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen en tot wijziging en intrekking van verordening (EG) nr. 1987/2006 (PB 2018, L 312, blz. 14), die met ingang van 28 december 2021 van toepassing zal zijn. Artikel 24, lid 1, van verordening 2018/1861, dat artikel 24 van verordening nr. 1987/2006 vervangt, bepaalt dat de lidstaten *verplicht* zijn een signalering in SIS op te nemen in alle gevallen waarin de lidstaat, overeenkomstig de procedures met inachtneming van richtlijn 2008/115, een inreisverbod ten aanzien van een onderdaan van een derde land heeft uitgevaardigd.

[16] 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) (hierna: „terugkeerhandboek").

50. Met andere woorden, het Hof wordt verzocht zich uit te spreken over de vraag of richtlijn 2008/115 aldus moet worden uitgelegd dat deze richtlijn alleen van toepassing is op verboden die om migratiegerelateerde redenen zijn opgelegd, en dat de buiten deze categorie vallende verboden, met name verboden ter bescherming van de openbare orde en de openbare veiligheid in de lidstaten, daarentegen tot de bevoegdheid van de lidstaten blijven behoren.

51. Er zij allereerst op gewezen dat artikel 3, punt 6, van richtlijn 2008/115 het „inreisverbod" definieert 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", zodat deze bepaling niet aldus kan worden uitgelegd dat de Uniewetgever dit artikel uitsluitend beoogde voor te behouden voor maatregelen wegens schending van de regelgeving op het gebied van migratie. Volgens mij staat artikel 11, lid 1, van deze richtlijn dit evenmin toe, aangezien dit artikel slechts de voorwaarden vermeldt waaronder terugkeerbesluiten gepaard gaan (of kunnen gaan) met een inreisverbod, zonder enige verwijzing naar de redenen die tot het uitvaardigen van een dergelijk verbod hebben geleid.

52. Wat de opzet van richtlijn 2008/115 betreft, ben ik het met de verwijzende rechter eens dat uit deze richtlijn geen enkel element kan worden afgeleid dat pleit voor een beperking van de in punt 11 van het terugkeerhandboek aangegeven werkingssfeer.

53. Dienaangaande moet eerst worden gekeken naar de bepalingen die de werkingssfeer van deze richtlijn afbakenen.

54. Artikel 2, lid 1, van richtlijn 2008/115 bepaalt dat deze richtlijn van toepassing is op *illegaal* op het grondgebied van een lidstaat *verblijvende* onderdanen van derde landen, waarbij artikel 3, punt 2, van deze richtlijn een dergelijk „illegaal verblijf" definieert als „de aanwezigheid op het grondgebied van een lidstaat, van een onderdaan van een derde land die niet of niet langer voldoet aan de voorwaarden voor toegang die zijn vastgesteld in artikel 5 van [verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode) [17]], of aan andere voorwaarden voor toegang tot, verblijf of vestiging in die lidstaat". De algemene bewoordingen van deze bepalingen laten geen enkele twijfel bestaan over het feit dat de Uniewetgever de werkingssfeer van genoemde richtlijn zeer ruim wenste te definiëren, aangezien hij erin heeft voorzien dat het illegale karakter van het verblijf niet uitsluitend het gevolg is van het niet voldoen aan de migratievoorwaarden („voorwaarden voor toegang die zijn vastgesteld in artikel 5 van de Schengengrenscode, of aan andere voorwaarden voor toegang tot [...] die lidstaat"), maar ook kan voortvloeien uit het niet voldoen aan *andere* voorwaarden („andere voorwaarden voor [...] verblijf of vestiging in die lidstaat").

55. Zoals hierboven is vermeld, verleent artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2008/115 de lidstaten de mogelijkheid om te besluiten deze richtlijn niet toe te passen op onderdanen van derde landen die verplicht zijn tot terugkeer als strafrechtelijke sanctie of als gevolg van een strafrechtelijke sanctie overeenkomstig de nationale wetgeving, of jegens wie een uitleveringsprocedure loopt. Derhalve berust dit artikel noodzakelijkerwijs op de premisse dat het illegaal verblijf dat tot toepassing van richtlijn 2008/115 leidt, eveneens het gevolg kan zijn van een ernstige inbreuk op een nationale strafwet. Geconstateerd moet immers worden dat een dergelijke bepaling volledig overbodig zou zijn indien het voor de toepassing van deze richtlijn relevante illegale verblijf alleen betrekking zou hebben op een verblijf dat illegaal is omdat er

[17] PB 2006, L 105, blz. 1.

inbreuk is gemaakt op de migratievoorschriften. Hieruit volgt dat een terugkeerbesluit, alsmede het daaraan gekoppelde inreisverbod, ook ter bescherming van de openbare orde of de openbare veiligheid kan worden vastgesteld.

56. Dat geldt mijns inziens des te meer wanneer andere bepalingen van richtlijn 2008/115, zoals artikel 6, lid 2 [18], artikel 7, lid 4 [19], artikel 11, leden 2 en 3, en artikel 12, lid 1, tweede alinea [20], in de beschouwing worden betrokken. Uit deze bepalingen blijkt immers dat de maatregelen ter bescherming van de openbare orde, de openbare veiligheid en de nationale veiligheid onder het door de richtlijn opgelegde geharmoniseerde stelsel vallen, aangezien deze maatregelen er uitsluitend toe strekken de lidstaten de mogelijkheid te bieden om af te wijken van de regels die in deze artikelen zijn opgenomen. [21]

57. Wat in het bijzonder het inreisverbod betreft, bepaalt artikel 11, lid 2, van richtlijn 2008/115 dat, hoewel de duur ervan in principe niet meer dan vijf jaar mag bedragen, de lidstaten een inreisverbod voor een langere duur kunnen vaststellen indien de onderdaan van een derde land een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid. Bovendien bepaalt artikel 11, lid 3, van deze richtlijn in wezen dat de lidstaten geen inreisverbod mogen uitvaardigen jegens slachtoffers van mensenhandel aan wie een verblijfstitel is verstrekt, op voorwaarde dat zij geen bedreiging vormen voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid.

58. De voorstukken van richtlijn 2008/115 bevestigen mijns inziens dat de Uniewetgever geenszins heeft beoogd de werkingssfeer van deze richtlijn te beperken naargelang de redenen van het illegale verblijf. De Commissie had dit niet duidelijker kunnen formuleren dan zij heeft gedaan in het voorstel voor de richtlijn [22] en in werkdocument SEC (2005) 1175 van de diensten van Commissie [23]. In het eerste document heeft zij namelijk verklaard dat dit voorstel „bedoeld [is] om horizontale regels vast te stellen die van toepassing zijn op iedere onderdaan van een derde land die, *om welke reden dan ook*, *illegaal in de Unie verblijft* (verlopen visum, verlopen verblijfstitel, herroeping of intrekking van de verblijfstitel, negatieve beslissing over een asielverzoek, intrekking van de vluchtelingenstatus, illegale binnenkomst)” [24], terwijl zij in het tweede document heeft aangegeven dat de voorgestelde richtlijn niet alleen van toepassing zou moeten zijn als een onderdaan van een derde land illegaal verblijft wegens het niet voldoen aan

[18] Artikel 6, lid 2, van richtlijn 2008/115 luidt: „De onderdaan van een derde land die illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijft en in het bezit is van een door een andere lidstaat afgegeven geldige verblijfsvergunning of andere toestemming tot verblijf, wordt opgedragen zich onmiddellijk naar het grondgebied van die andere lidstaat te begeven. Indien dit bevel niet wordt nageleefd, of indien *om redenen van openbare orde of nationale veiligheid* het onmiddellijke vertrek van de betrokkene vereist is, is lid 1 van toepassing.” (Cursivering van mij.)

[19] Artikel 7, lid 4, van richtlijn 2008/115 bepaalt: „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.” (Cursivering van mij.)

[20] Artikel 12, lid 1, van richtlijn 2008/115 luidt als volgt: „Het terugkeerbesluit en, in voorkomend geval, het besluit betreffende het inreisverbod en het besluit inzake verwijdering worden schriftelijk uitgevaardigd en vermelden de feitelijke en de rechtsgronden, alsook informatie over de rechtsmiddelen die openstaan.
De informatie over feitelijke gronden mag worden beperkt indien de nationale wetgeving voorziet in een beperking van het recht op informatie, met name *ter vrijwaring van de nationale veiligheid, de landsverdediging, de openbare veiligheid*, dan wel met het oog op het voorkomen, onderzoeken, opsporen en vervolgen van strafbare feiten.” (Cursivering van mij.)

[21] Zie, in die zin, mijn conclusie in de zaak Stadt Frankfurt am Main (C-18/19, EU:C:2020:130, punt 40).

[22] Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven [SEC(2005) 1057, COM(2005) 391 definitief – 2005/0167 (COD), afdeling 4, hoofdstuk I].

[23] Commission staff working document – Detailed comments on Proposal for a European Parliament and Council Directive on common standards on procedures in Member States for returning illegally staying third country nationals [COM(2005) 391 final].

[24] Cursivering van mij.

de toegangsvoorwaarden van artikel 5 van de overeenkomst ter uitvoering van het akkoord van Schengen (het huidige artikel 6 van de Schengengrenscode), maar ook als zijn verblijf om andere redenen illegaal is, bijvoorbeeld indien de betrokken onderdaan van een derde land zijn verblijfstitel verliest en tegelijkertijd wordt onderworpen aan een terugkeerprocedure *wegens het begaan van een ernstig misdrijf*.

59. Het is juist dat de Commissie in voornoemd voorstel heeft erkend dat de vraag was onderzocht of het begrip „uitzetting in verband met de nationale of de openbare veiligheid" eveneens zou moeten worden geharmoniseerd in de voorgestelde richtlijn. Zij heeft eveneens toegegeven dat deze vraag ontkennend was beantwoord, met name omdat een dergelijke harmonisatie niet moest worden nagestreefd in het kader van een richtlijn die betrekking had op de beëindiging van illegaal verblijf en op terugkeer, maar eerder in het kader van een richtlijn waarin de voorwaarden voor inreis en verblijf en het einde van de legale aanwezigheid of het legale verblijf werden geregeld. De Commissie heeft vervolgens evenwel te kennen gegeven dat dit niet betekende dat de situatie van een onderdaan van een derde land wiens legaal verblijf was beëindigd om redenen van openbare orde of nationale veiligheid, niet onder de voorgestelde richtlijn viel. Integendeel, de betrokkene werd volgens haar op die manier een onderdaan die illegaal op het grondgebied van de lidstaat verbleef, welke kwalificatie tot toepassing van de richtlijn leidde zonder dat die kwalificatie nadien nog hoefde te worden verduidelijkt.[25]

60. Ook een teleologische benadering van artikel 3, punt 6, en artikel 11 van richtlijn 2008/115 leidt volgens mij tot de vaststelling dat deze richtlijn in beginsel een zo ruim mogelijke werkingssfeer dient te hebben die niet enkel ziet op inreisverboden wegens inbreuken op de migratieregels. De „Europese dimensie" die het in de voornoemde bepalingen neergelegde inreisverbod beoogt te verlenen aan de effecten van de nationale terugkeermaatregelen, houdt immers – zoals de verwijzende rechter terecht in herinnering brengt – verband met het doel van deze bepalingen, te weten het voorkomen van illegale immigratie en vermijden dat een onderdaan van een derde land die illegaal op het grondgebied verblijft, kan profiteren van de verschillen die tussen de regelingen van de lidstaten bestaan en daardoor de nationale maatregelen tot beëindiging van zijn verblijf kan ontlopen. Ik ben van mening dat het onverenigbaar is met die doelstellingen om de kring van personen jegens wie een inreisverbod kan worden uitgevaardigd te beperken, zoals dat is gedaan in het terugkeerhandboek.

61. In dit stadium dient echter te worden erkend dat de grootste twijfels die de verwijzende rechter heeft, betrekking hebben op de vraag of de uitlegging zoals ik die in deze conclusie voorstel, juist is in het licht van de bepalingen van verordening nr. 1987/2006.

62. Er zij namelijk aan herinnerd dat punt 11 van het terugkeerhandboek inreisverboden voor onderdanen van derde landen die ernstige strafrechtelijke inbreuken hebben gepleegd of voor wie er duidelijke aanwijzingen zijn dat het voornemen bestaat een dergelijke strafrechtelijke inbreuk te plegen, uitdrukkelijk tot de inreisverboden rekent „*die om niet-migratiegerelateerde redenen zijn opgelegd*" en die dus niet binnen de werkingssfeer van richtlijn 2008/115 vallen. Dat punt 11 verwijst hieromtrent naar inreis- en verblijfsverboden wegens een bedreiging voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid als bedoeld in artikel 24, lid 2, van verordening nr. 1987/2006, gelezen in samenhang met artikel 24, lid 1, van deze verordening. Ik voeg hieraan toe dat artikel 24, lid 3, van deze verordening gaat over het inreisverbod voor een

[25] Zie afdeling 3, punt 12, van het voorstel.

onderdaan van een derde land jegens wie een „maatregel tot verwijdering, weigering van toegang of uitzetting" is genomen „in verband met een overtreding van de nationale bepalingen inzake de binnenkomst en het verblijf van onderdanen van derde landen".

63. Aldus volgt uit artikel 24 van verordening nr. 1987/2006, die vóór de inwerkingtreding van richtlijn 2008/115 is vastgesteld, dat een inreis- en verblijfsverbod wegens een bedreiging van de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid en een inreis- en verblijfsverbod dat is opgelegd aan een onderdaan van een derde land jegens wie een besluit tot verwijdering, weigering van toegang of uitzetting is uitgevaardigd, zijn gedefinieerd als behorende tot *afzonderlijke* categorieën, in die zin dat aan elk een eigen regeling rechtens ten grondslag ligt (de verplichting tot opneming van een signalering in SIS geldt slechts voor de eerstgenoemde categorie). Artikel 24, lid 1, van verordening 2018/1861 – die met ingang van 28 december 2021 in de plaats zal komen van verordening nr. 1987/2006 – neemt die verdeling in twee categorieën en de inhoud van artikel 24 van verordening nr. 1987/2006 over[26], waarbij het evenwel bepaalt dat de tweede categorie van inreisverboden voortaan wordt geharmoniseerd door richtlijn 2008/115 („met inachtneming van [richtlijn 2008/115] ten aanzien van een onderdaan van een derde land uitgevaardigd [inreisverbod]")[27].

64. De verwijzende rechter lijkt zich af te vragen of dit tot de conclusie zou moeten leiden dat *elk* inreisverbod wegens een bedreiging voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid niet binnen de werkingssfeer van richtlijn 2008/115 valt en dus slechts onderworpen is aan de volgens het nationale recht daarvoor geldende regeling, zoals door de Nederlandse regering in haar schriftelijke opmerkingen wordt verdedigd.

65. Stellig moet richtlijn 2008/115, die immers op het Schengenacquis voortbouwt, worden uitgelegd met inachtneming van de noodzakelijke samenhang van dat acquis[28], dat zonder de geringste twijfel de bepalingen van verordening nr. 1987/2006 omvat. De in het vorige punt van deze conclusie overwogen uitlegging van artikel 24, lid 2, van deze verordening lijkt mij echter te berusten op een onjuiste lezing van de persoonlijke werkingssfeer van deze bepaling.

66. Ik ben namelijk van mening dat het inreis- en verblijfsverbod wegens een bedreiging voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid, als bedoeld in artikel 24, lid 2, van verordening nr. 1987/2006, uitsluitend doelt op een onderdaan van een derde land die, op het moment van het uitvaardigen van dat verbod, *buiten* het grondgebied van de betrokken lidstaat verblijft. Dit verklaart waarom dit verbod als een afzonderlijke categorie wordt behandeld ten opzichte van het verbod dat onder richtlijn 2008/115 valt: hoe kan een terugkeerprocedure jegens de betrokken onderdaan worden gestart indien hij niet illegaal op het grondgebied van genoemde lidstaat verblijft?

[26] De belangrijkste aangebrachte wijziging betreft de uitbreiding van de verplichting om een signalering in SIS in te voeren voor inreisverboden die conform de in richtlijn 2008/115 vastgestelde procedures zijn uitgevaardigd. Zie met name het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem (SIS) op het gebied van grenscontroles, tot wijziging van verordening (EU) nr. 515/2014 en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1987/2006 [COM(2016) 882 final – 2016/0408 (COD), blz. 4]. Zie ook voetnoot 15 van deze conclusie.

[27] Artikel 24, lid 1, van verordening 2018/1861 luidt als volgt: „De lidstaten voeren een signalering in met het oog op weigering van toegang en verblijf [...] indien aan een van de volgende voorwaarden is voldaan: a) de lidstaat is tot de slotsom gekomen dat op basis van een individuele evaluatie, waarbij de persoonlijke omstandigheden van de betrokken onderdaan van een derde land en de gevolgen van een weigering van toegang en verblijf zijn geëvalueerd, de aanwezigheid van die onderdaan van een derde land op zijn grondgebied een bedreiging vormt voor de openbare orde of veiligheid of de nationale veiligheid, en de lidstaat heeft dientengevolge een administratieve of gerechtelijke beslissing tot weigering van toegang en verblijf genomen en heeft daartoe overeenkomstig zijn nationaal recht een nationale signalering met het oog op weigering van toegang en verblijf ingevoerd, of b) de lidstaat heeft overeenkomstig procedures met inachtneming van richtlijn [2008/115] een inreisverbod ten aanzien van een onderdaan van een derde land uitgevaardigd."

[28] Arrest van 26 oktober 2010, Verenigd Koninkrijk/Raad (C-482/08, EU:C:2010:631, punt 48).

67. Artikel 24, lid 2, van verordening nr. 1987/2006 ziet daarentegen niet, zoals de Nederlandse regering stelt, op een inreis- en verblijfsverbod zoals aan de orde in het hoofdgeding, dat wil zeggen een verbod dat is uitgevaardigd om redenen van openbare orde of openbare veiligheid jegens een onderdaan die zich *reeds* op het grondgebied van een lidstaat bevindt. Het uitvaardigen van een dergelijk inreis- en verblijfsverbod vooronderstelt namelijk een illegaal verblijf van deze onderdaan, jegens wie bijgevolg een terugkeerbesluit moet worden vastgesteld. Het betreft dus een „terugkeergerelateerd" verbod dat als zodanig onder richtlijn 2008/115 valt.

68. Ik vat even samen: de lidstaten blijven bevoegd om een inreisverbod uit te vaardigen jegens een persoon die een bedreiging vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid, met name indien hij in een lidstaat wegens een strafbaar feit is veroordeeld tot een vrijheidsstraf van ten minste één jaar, mits deze persoon buiten het grondgebied van de betrokken lidstaat verblijft op het moment van het uitvaardigen van het genoemde verbod. De lidstaten dienen zich echter te houden aan de in richtlijn 2008/115 opgenomen geharmoniseerde bepalingen, te beginnen met de verplichting een terugkeerbesluit vast te stellen wanneer deze lidstaat in een inreisverbod voorziet voor de persoon die een bedreiging vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid, indien deze persoon zich reeds op haar grondgebied bevindt.[29] Deze richtlijn is van toepassing tenzij de bedreigingen voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid voortvloeien uit het feit dat jegens de betrokkene een zware strafrechtelijke sanctie is opgelegd of een uitwijzingsprocedure loopt en betrokken lidstaat gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid die artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2008/115 biedt.[30]

69. Het is dus doordat het nauw samenhangt met de noodzaak om tot de terugkeer van de betrokken onderdanen van derde landen over te gaan dat het inreisverbod dat binnen de werkingssfeer van richtlijn 2008/115 valt, verschilt van het verbod dat uitsluitend op het nationale recht is gebaseerd, en niet wegens de redenen waarom het is vastgesteld. In haar schriftelijke opmerkingen erkent de Commissie zelf dat punt 11 van het handboek tot verwarring leidt voor zover daarin sprake is van een inreisverbod dat „niet-migratiegerelateerd" is; in plaats daarvan had daar het correcte begrip van een „niet-terugkeergerelateerd" inreisverbod moeten worden gebruikt.

70. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de eerste prejudiciële vraag aldus te beantwoorden dat een inreis- en verblijfsverbod dat jegens een onderdaan van een derde land wordt uitgevaardigd en dat gepaard gaat met een uitwijzingsbesluit wegens een eerdere strafrechtelijke veroordeling, binnen de werkingssfeer van richtlijn 2008/115 valt.

[29] Het onderscheid tussen deze twee categorieën inreisverboden kan worden geïllustreerd met behulp van een verwijzing naar de Franse rechtsorde, en wel naar de code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (wet inzake inreis en verblijf van vreemdelingen en asielrecht). De eerste categorie, het „administratief verbod om het grondgebied te betreden", is te vinden in artikel L. 214-2 van deze wet, dat luidt: „[Aan een onderdaan van een derde land] kan, zodra hij niet gewoonlijk in Frankrijk woont en *zich niet* op het nationale grondgebied *bevindt*, een administratief verbod om het grondgebied te betreden worden opgelegd wanneer zijn aanwezigheid in Frankrijk een ernstige bedreiging zou vormen voor de openbare orde, de binnenlandse veiligheid of de internationale betrekkingen van Frankrijk" (cursivering van mij). De tweede categorie, genaamd „verbod om op het Franse grondgebied te blijven", is te vinden in artikel L. 511-1 van genoemde wet, dat luidt: „[De] administratieve autoriteit kan een vreemdeling die geen onderdaan van een lidstaat van de Europese Unie is, verplichten het Franse grondgebied te verlaten [...] in een van de volgende gevallen: [...] 7° indien het gedrag van de vreemdeling die niet gedurende meer dan drie maanden gewoonlijk in Frankrijk verblijft, een bedreiging voor de openbare orde vormt".

[30] Zo heeft de Franse Republiek in artikel L. 541-1 van de wet inzake inreis en verblijf van vreemdelingen en asielrecht van deze mogelijkheid gebruik gemaakt voor wat betreft het „verbod om op het Franse grondgebied te blijven", dat wil zeggen een straf die door een gerechtelijke instantie op grond van de artikelen 131-30, 131-30-1 en 131-30-2 van de Franse strafwet kan worden opgelegd aan een vreemdeling die een misdrijf of delict heeft gepleegd.

3. Tweede vraag

71. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of richtlijn 2008/115 eraan in de weg staat dat een jegens een onderdaan van een derde land uitgevaardigd inreis- en verblijfsverbod dat hem tegelijkertijd is opgelegd als een wegens een eerdere strafrechtelijke veroordeling vastgesteld uitwijzingsbesluit dat niet meer kan worden herroepen, van kracht blijft wanneer het terugkeerbesluit wordt ingetrokken.

72. Deze vraag wordt ingegeven door de bijzondere kenmerken van de Duitse nationale wet, zoals die zijn weergegeven in het overzicht van de toepasselijke bepalingen in de verwijzingsbeslissing en die als volgt kunnen worden samengevat: i) de uitwijzingsmaatregel vormt geen „terugkeerbesluit" in de zin van richtlijn 2008/115 – die kwalificatie is voorbehouden aan het bevel tot het verlaten van het Duitse grondgebied op straffe van verwijdering; ii) elke uitwijzingsmaatregel heeft tot gevolg dat het verblijf van de vreemdeling illegaal wordt en dat deze dus de abstracte verplichting heeft om het Duitse grondgebied te verlaten, en iii) het inreis- en verblijfsverbod wordt, ipso jure, niet alleen gekoppeld aan elk bevel tot het verlaten van het grondgebied op straffe van verwijdering, maar eveneens aan elke uitwijzingsmaatregel. Gelet op deze kenmerken wenst de verwijzende rechter te vernemen of het inreisverbod het juridische lot deelt van het terugkeerbesluit, en derhalve niet van kracht kan blijven na de intrekking van dit besluit.

73. De verwijzende rechter merkt eerst op dat deze vraag niet kan worden beantwoord op basis van de bewoordingen van artikel 11, lid 1, van richtlijn 2008/115, volgens welke het terugkeerbesluit „gepaard gaat met" een inreisverbod (eerste alinea) of een inreisverbod „kan omvatten" (tweede alinea), en geeft vervolgens aan dat het feit dat artikel 3, punt 6, van deze richtlijn het inreisverbod definieert 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", volgens hem niet noodzakelijkerwijs betekent dat de intrekking van het terugkeerbesluit de grondslag van het inreisverbod volledig wegneemt. Hij vraagt zich hierbij af of het temporele verband tussen deze twee handelingen eveneens leidt tot een materieel verband in de zin van genoemde richtlijn, waardoor genoemd artikel dan aldus zou kunnen worden uitgelegd dat het inreisverbod onrechtmatig wordt zodra het terugkeerbesluit wordt ingetrokken.

74. Met het oog op een coherente lezing van artikel 3, punt 6, en artikel 11, lid 1, van richtlijn 2008/115 dient mijns inziens om te beginnen het volgende te worden gepreciseerd. Ik denk niet dat het zinsdeel „samen met een terugkeerbesluit" ertoe strekt een tijdsverband tot stand te brengen, laat staan een noodzakelijke gelijktijdigheid van de twee betrokken handelingen, zoals dit volgens de verwijzende rechter een uitgemaakte zaak lijkt te zijn. Artikel 11, lid 1, van richtlijn 2008/115 bepaalt dienaangaande namelijk dat er sprake is van een van de twee gevallen waarin een lidstaat verplicht is een inreisverbod uit te vaardigen, indien niet binnen de in het terugkeerbesluit toegekende termijn voor vrijwillige terugkeer is voldaan aan de terugkeerverplichting [onder b)]. Aangezien het inreisverbod in een dergelijk geval in een *later* stadium dan het terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd, denk ik niet dat er noodzakelijkerwijs een band van gelijktijdigheid tussen deze twee handelingen moet bestaan wat de definitie van het inreisverbod betreft.

75. Men zou daaruit kunnen afleiden dat die definitie onhandig is geformuleerd en dat de Uniewetgever door het gebruik van de woorden „gaat gepaard met" heeft beoogd aan te geven dat er een ander soort verband moet bestaan tussen het in richtlijn 2008/115 vastgestelde verbod en het terugkeerbesluit, namelijk een materieel verband, in die zin dat het inreisverbod niet kan blijven gelden als het terugkeerbesluit is ingetrokken.

76. Volgens mij wordt die veronderstelling bevestigd door het arrest van het Hof in de zaak Ouhrami [31]. Waar het Hof aldaar artikel 11, lid 2, van richtlijn 2008/115 heeft uitgelegd, in het bijzonder met betrekking tot de vraag vanaf welk tijdstip de duur van het inreisverbod moet worden berekend, heeft het namelijk verklaard dat artikel 3, punt 6, en artikel 11, lid 1, van richtlijn 2008/115, gelezen in samenhang met artikel 3, punt 4, van die richtlijn, aldus moeten worden uitgelegd dat het inreisverbod „wordt geacht een terugkeerbesluit *aan te vullen* door het de betrokkene te verbieden gedurende een bepaalde tijd na zijn [...] vertrek van het grondgebied van de lidstaten, dat grondgebied opnieuw te betreden en er vervolgens te verblijven" [32], en heeft het geconcludeerd dat „[v]oor het ingaan van een dergelijk verbod [...] dus *verondersteld [is]* dat de betrokkene dat grondgebied eerst heeft verlaten" [33]. Naar mijn mening kan, tekstueel bezien, uit de door het Hof gebruikte bewoordingen worden afgeleid dat dit terugkeerbesluit moet worden aangemerkt als een *vereiste voorafgaande voorwaarde* voor de geldigheid van het inreisverbod. In ieder geval meen ik dit te kunnen afleiden uit de overwegingen die het Hof vervolgens wijdt aan de systematische uitlegging van de betrokken bepaling, waarin wordt gesteld dat in de richtlijn een *duidelijk onderscheid* wordt gemaakt tussen de procedurele fase, die loopt tot het tijdstip van de vrijwillige of gedwongen uitvoering van de terugkeerverplichting en waarin het illegaal verblijf van de betrokkene wordt beheerst door het terugkeerbesluit, en de daaropvolgende fase, waarin het inreisverbod rechtsgevolgen teweegbrengt doordat het de betrokkene wordt verboden om het grondgebied van de lidstaten weer te betreden en er na een illegale binnenkomst opnieuw te verblijven. [34]

77. De schriftelijke opmerkingen van de Duitse regering pleiten echter voor een iets andere lezing van dat arrest. Volgens deze regering is het weliswaar zo dat het inreisverbod rechtsgevolgen teweegbrengt met ingang van het tijdstip waarop de uit het illegale verblijf van de onderdaan van een derde land voortvloeiende verplichting om het grondgebied te verlaten wordt nagekomen, maar neemt dit niet weg dat deze verplichting niet noodzakelijkerwijs wordt vastgesteld in het terugkeerbesluit als bedoeld in artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/115. Het terugkeerbesluit is namelijk volstrekt geen systematisch en wezenlijk onderdeel van de illegaliteit van het verblijf, aangezien daarin volgens de Duitse regering louter de illegaliteit daarvan wordt vastgesteld.

78. Indien de illegaliteit van het verblijf niet verplicht moet worden geformaliseerd door een terugkeerbesluit, blijft de handhaving van een inreisverbod volgens de Duitse regering mogelijk, zelfs indien het terugkeerbesluit wordt ingetrokken, aangezien het inreisverbod eigen rechtsgevolgen teweeg kan brengen ingeval de onderdaan van een derde land de uit hoofde van § 50 AufenthG op hem rustende verplichting nakomt door vrijwillig het Duitse grondgebied te verlaten.

79. Ik ben het niet eens met dit argument. Deze uitlegging is namelijk noch logisch, noch in overeenstemming met de strekking van richtlijn 2008/115.

[31] Arrest van 26 juli 2017 (C-225/16, EU:C:2017:590).

[32] Arrest van 26 juli 2017, Ouhrami (C-225/16, EU:C:2017:590, punt 45). Cursivering van mij.

[33] Arrest van 26 juli 2017, Ouhrami (C-225/16, EU:C:2017:590, punt 45). Cursivering van mij.

[34] Arrest van 26 juli 2017, Ouhrami (C-225/16, EU:C:2017:590, punten 46-49). Meer recent heeft het Hof die benadering ook gevolgd in het arrest van 17 september 2020, JZ (Gevangenisstraf in geval van een inreisverbod) (C-806/18, EU:C:2020:724, punten 32-34).

80. Wat de logica van de richtlijn betreft, laat deze de lidstaten inderdaad vrij om te beslissen dat een uitwijzingsmaatregel het verblijf van een onderdaan van een derde land illegaal maakt en dat deze onderdaan dus moet worden onderworpen aan een generieke en abstracte rechtsverplichting om het grondgebied van de betrokken lidstaat te verlaten, zoals volgt uit § 50 AufenthG. Richtlijn 2008/115 staat de betrokken lidstaat echter niet toe om, zodra het illegale karakter van het verblijf vaststaat, de aanwezigheid van die onderdaan te gedogen totdat hij uit eigen beweging het nationale grondgebied verlaat. Integendeel, dit land is verplicht om jegens deze onderdaan een terugkeerbesluit uit te vaardigen overeenkomstig artikel 6, lid 1, van deze richtlijn [35], tenzij het besluit om het verblijf van de betrokkene te legaliseren en hem volgens artikel 6, lid 4, van die richtlijn een verblijfsvergunning of een andere vorm van toestemming tot verblijf te geven [36]. Er bestaan geen uitzonderingen op de aan de lidstaten opgelegde verplichting om een terugkeerprocedure in te leiden indien zij geen verblijfsvergunning verlenen. Deze op de lidstaten rustende verplichting is niet afhankelijk van de vraag of in een bepaald geval het terugkeerbesluit een wezenlijk element is van de illegaliteit van het verblijf dan wel slechts declaratoire waarde heeft.

81. Wat de strekking van richtlijn 2008/115 betreft, wordt de in artikel 6, lid 1, ervan neergelegde verplichting, zoals de Commissie in het terugkeerhandboek aangeeft [37], opgelegd om „grijze gebieden" (illegale immigratie) te verkleinen, uitbuiting van illegaal verblijvende personen te voorkomen en de rechtsveiligheid voor alle betrokkenen te verbeteren. Een uitlegging zoals voorgesteld door de Duitse regering – volgens welke de inwerkingtreding van een inreisverbod niet noodzakelijkerwijs vereist dat de betrokkene het nationale grondgebied na een jegens hem uitgevaardigd terugkeerbesluit heeft verlaten, aangezien het volstaat dat hij dit heeft gedaan om te voldoen aan een generieke en abstracte verplichting waarin de nationale wet voorziet – gaat volgens mij volledig in tegen deze doelstellingen. De „grijze gebieden" waar de Commissie naar verwijst kunnen met een dergelijke verplichting niet efficiënt worden verkleind, aangezien deze verplichting, anders dan de terugkeerverplichting in het gelijknamige besluit, niet noodzakelijkerwijs een termijn behelst waarbinnen de betrokkene het grondgebied van de betrokken lidstaat vrijwillig moet verlaten, noch een gedwongen tenuitvoerlegging indien hij dat niet doet.

82. Indien een inreisverbod als bedoeld in richtlijn 2008/115 slechts eigen rechtsgevolgen teweeg kan brengen na de vrijwillige of gedwongen tenuitvoerlegging van het terugkeerbesluit, is het vanzelfsprekend dat het inreisverbod niet van kracht kan blijven nadat het terugkeerbesluit is ingetrokken.

[35] Zie in dit verband de conclusie van advocaat-generaal Szpunar in de zaak Celaj (C-290/14, EU:C:2015:285, punt 50): „De verplichtingen die de artikelen 6 en volgende van richtlijn 2008/115 aan de lidstaten opleggen, zijn doorlopend en permanent en gelden ononderbroken in de zin dat zij *automatisch* ontstaan zodra de in deze artikelen opgenomen voorwaarden zijn vervuld." (Cursivering van mij.)

[36] Zie het antwoord van de Commissie op parlementaire vraag nr. P-1687/10 (PB 2011, C 138 E, blz. 1) betreffende de aldus op de lidstaten, zoals het Koninkrijk Spanje, rustende verplichting: „It implies that Spanish authorities are not free any more – once they become aware of the presence of an illegally staying third-country national on their territory – to tolerate this situation without either initiating return procedures or launching procedures for granting a right to stay" („Dit betekent dat het de Spaanse autoriteiten niet meer vrij staat – zodra zij er kennis van hebben gekregen dat een onderdaan van een derde land illegaal op hun grondgebied verblijft – deze situatie te gedogen zonder een terugkeerprocedure of een procedure voor een verblijfsvergunning op te starten") [vrije vertaling].

[37] Zie het terugkeerhandboek, punt 5, blz. 100. Zie eveneens het antwoord van de Commissie op parlementaire vraag nr. P-1687/10 (PB 2011, C 138 E, blz. 1): „The obligation on Member States to either initiate return procedures or to grant a right to stay has been proposed by the Commission and was adopted by the European Parliament and Council in order to reduce ‚grey areas', to prevent exploitation of illegally staying persons and to improve legal certainty for all involved."

83. Het in deze conclusie ingenomen standpunt dat dit inreisverbod een aanvullend en noodzakelijk instrument vormt ten aanzien van het terugkeerbesluit [38], lijkt mij overigens duidelijk af te leiden uit het doel dat aan het in de betrokken richtlijn vastgestelde inreisverbod ten grondslag ligt. Ik heb er in deze conclusie reeds herhaaldelijk op gewezen dat het inreisverbod, doordat het elke toegang tot en verblijf op het grondgebied van alle lidstaten verbiedt, een „Europese dimensie" beoogt te verlenen aan „het effect van nationale terugkeermaatregelen" [39]. Hieraan moet worden toegevoegd dat het inreisverbod, zoals punt 11 van het terugkeerhandboek in wezen aangeeft, tot doel heeft de geloofwaardigheid van de terugkeerprocedure te bevorderen door aan degenen die zijn uitgewezen wegens het overtreden van de in de lidstaten geldende migratieregels duidelijk te maken dat zij gedurende een bepaalde periode niet opnieuw in een lidstaat kunnen inreizen. Naar mijn mening laten deze doeleinden er geen twijfel over bestaan dat hoe dan ook geen inreisverbod in de zin van richtlijn 2008/115 kan worden opgelegd zonder dat een terugkeerbesluit is vastgesteld, dan wel van kracht kan blijven wanneer dit laatste besluit wordt ingetrokken.

84. Ten slotte zie ik niet in hoe de door de verwijzende rechter genoemde omstandigheid dat het uitwijzingsbesluit, dat voorafgaat aan het terugkeerbesluit, definitief is geworden, deze conclusie kan wijzigen. Gelet op deze omstandigheid komt uit het enkele ontbreken van een administratief besluit voor de gedwongen tenuitvoerlegging van de in artikel 50 AufenthG vastgestelde vertrekverplichting van verzoeker in het hoofdgeding juist naar voren dat het terugkeerbesluit rechtens niet meer bestaat, zodat daarmede elke grondslag voor het inreisverbod, dat uit het terugkeerbesluit voortvloeit, is weggevallen.

85. In deze fase kan niettemin de vraag rijzen of de intrekking van het terugkeerbesluit evenwel tot gevolg heeft dat het inreisverbod dat daar oorspronkelijk aan gekoppeld was, een „niet-terugkeergerelateerd verbod" wordt dat niet meer binnen de werkingssfeer van richtlijn 2008/115 valt; een vraag die in de onderhavige zaak ter schriftelijke beantwoording aan partijen is voorgelegd.

86. Ik ben het eens met het ontkennende antwoord van de Commissie op dit punt. Zoals de Commissie benadrukt, valt het inreis- en verblijfsverbod, dat in het hoofdgeding aanvankelijk gekoppeld was aan het terugkeerbesluit, onder richtlijn 2008/115, aangezien dit verbod jegens een illegaal verblijvende onderdaan van een derde land is uitgevaardigd, en dat precies wegens zijn illegale verblijf. Nu de enkele intrekking van dit laatste besluit die gegevenheden volkomen onverlet laat, lijkt het mij duidelijk dat deze intrekking, bij gebreke van een nieuwe maatregel van de nationale autoriteiten, niet tot een wijziging van de kwalificatie rechtens van dat inreis- en verblijfsverbod kan leiden. Anders dan bij een volgens artikel 11 van richtlijn 2008/115 vastgesteld inreisverbod gelden voor de nationale inreisverboden namelijk toepassingsvoorwaarden die niet het illegale karakter van het verblijf omvatten. [40] In zoverre kunnen de Duitse autoriteiten nog steeds een administratief besluit houdende een nationaal inreisverbod vaststellen indien de voorwaarden voor de toepassing van een dergelijk – niet-terugkeergerelateerd – verbod vervuld zijn.

[38] Zie ook Martucci, F., „La directive ‚retour': la politique européenne d'immigration face à ses paradoxes", *Revue trimestrielle de droit de l'Union européenne*, 2009, blz. 50, waarin het inreisverbod van artikel 11 van richtlijn 2008/115 wordt gedefinieerd als een „aanvulling op de terugkeer".

[39] Richtlijn 2008/115, overweging 14.

[40] Zie punt 68 van deze conclusie.

87. Tot slot merk ik op dat ik er mij van bewust ben dat de Duitse autoriteiten het terugkeerbesluit hebben ingetrokken en tegelijkertijd het inreis- en verblijfsverbod hebben behouden om te voorkomen dat verzoeker in het hoofdgeding erin zou slagen zijn verblijfsrecht in Duitsland te consolideren.[41] Ik ben het evenwel eens met de Nederlandse regering en de Commissie dat richtlijn 2008/115 de lidstaten rechtens in staat stelt om het hoofd te bieden aan dergelijke situaties, namelijk zoals wordt aangegeven in artikel 9, lid 1, onder a), van deze richtlijn, dat bepaalt dat de lidstaten de verwijdering moeten uitstellen indien deze in strijd zou zijn met het beginsel van non-refoulement maar zij aan de betrokkene een schriftelijke bevestiging van zijn situatie dienen te verstrekken zoals omschreven in overweging 12 van deze richtlijn[42]. Op die manier kunnen de nationale autoriteiten het terugkeerbesluit louter opschorten en aldus voorkomen dat er twijfels ontstaan over de legaliteit van de handhaving van het eraan gekoppelde inreisverbod. Aangezien de verwijdering van verzoeker in het hoofdgeding lijkt te zijn opgeschort uit hoofde van de gedoogstatus van § 60a AufenthG, vraag ik mij af of de Duitse autoriteiten gebruik hebben gemaakt van die mogelijkheid.

88. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de tweede prejudiciële vraag aldus te beantwoorden dat richtlijn 2008/115 zich verzet tegen de handhaving van een inreis- en verblijfsverbod dat jegens een onderdaan van een derde land tegelijkertijd met een wegens een eerdere strafrechtelijke veroordeling vastgesteld uitwijzingsbesluit is uitgevaardigd, wanneer het terugkeerbesluit is ingetrokken. Dit geldt eveneens indien het uitwijzingsbesluit definitief is geworden.

V. Conclusie

89. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de door het Bundesverwaltungsgericht gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

„1) Een inreis- en verblijfsverbod dat jegens een onderdaan van een derde land wordt uitgevaardigd en dat gepaard gaat met een uitwijzingsbesluit wegens een eerdere strafrechtelijke veroordeling, valt binnen de werkingssfeer 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) Richtlijn 2008/115 verzet zich tegen de handhaving van een inreis- en verblijfsverbod dat jegens een onderdaan van een derde land tegelijkertijd met een wegens een eerdere strafrechtelijke veroordeling vastgesteld uitwijzingsbesluit is uitgevaardigd, wanneer het terugkeerbesluit is ingetrokken. Dit geldt eveneens indien het uitwijzingsbesluit definitief is geworden."

[41] Zie punt 25 van deze conclusie.

[42] Overweging 12 van richtlijn 2008/115 luidt: „[...] Teneinde ervoor te zorgen dat de betrokkenen bij administratieve controles of inspecties een bewijs van hun specifieke situatie kunnen leveren, dienen [illegaal verblijvende onderdanen van derde landen aan wie nog geen verwijderingsbesluit kan worden opgelegd] een schriftelijke bevestiging te krijgen van hun situatie. [...]"