ARREST VAN HET HOF (Achtste kamer)

7 december 2017*

„Prejudiciële verwijzing – Status van langdurig ingezeten derdelanders – Richtlijn 2003/109/EG – Artikel 12 – Vaststelling van een besluit tot verwijdering ten aanzien van een langdurig ingezetene – In aanmerking te nemen factoren – Nationale regeling – Niet-inaanmerkingneming van die factoren – Verenigbaarheid”

In zaak C-636/16,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Pamplona (bestuursrechtbank nr. 1 Pamplona, Spanje) bij beslissing van 2 december 2016, ingekomen bij het Hof op 9 december 2016, in de procedure

Wilber López Pastuzano

tegen

Delegación del Gobierno en Navarra,

wijst

HET HOF (Achtste kamer),

samengesteld als volgt: J. Malenovský, kamerpresident, M. Safjan en M. Vilaras (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– Wilber López Pastuzano, vertegenwoordigd door E. Santos Huamán en J. L. Rodríguez Candela, abogados,

– de Spaanse regering, vertegenwoordigd door J. García-Valdecasas Dorrego als gemachtigde,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Cattabriga en S. Pardo Quintillán als gemachtigden,

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

* Procestaal: Spaans.

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 12 van richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen (PB 2004, L 16, blz. 44).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Wilber López Pastuzano en de Delegación del Gobierno en Navarra (delegatie van de regering in Navarra, Spanje) over het besluit van laatstgenoemde van 29 juni 2015 tot verwijdering van López Pastuzano van het Spaanse grondgebied (hierna: „besluit van 29 juni 2015").

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 Overweging 16 van richtlijn 2003/109 luidt:

„Langdurig ingezetenen moeten hogere bescherming tegen uitzetting genieten. Deze bescherming is gebaseerd op de criteria die zijn vastgesteld in de rechtspraak van het Europese Hof voor de rechten van de mens. De bescherming tegen uitzetting houdt in dat de procedures de mogelijkheid van beroep bieden."

4 Artikel 12, leden 1 tot en met 3, van richtlijn 2003/109 bepaalt:

„1. De lidstaten mogen uitsluitend een besluit tot verwijdering ten aanzien van een langdurig ingezetene nemen, wanneer hij een actuele en voldoende ernstige bedreiging voor de openbare orde of de openbare veiligheid vormt.

2. Het in lid 1 bedoelde besluit mag niet op economische gronden berusten.

3. Alvorens tot verwijdering van een langdurig ingezetene wordt besloten, houden de lidstaten rekening met de volgende elementen:

a) de duur van het verblijf op het grondgebied,

b) de leeftijd van de betrokkene,

c) de gevolgen voor de betrokkene en de leden van zijn gezin,

d) het bestaan van banden met het land van verblijf of het ontbreken van banden met het land van herkomst.

[…]"

Spaans recht

5 De Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (organieke wet 4/2000 betreffende de rechten en vrijheden van vreemdelingen in Spanje en hun maatschappelijke integratie) van 11 januari 2000 (BOE nr. 10 van 12 januari 2000), in de op het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: „organieke wet 4/2000") regelt in titel III „inbreuken op bepalingen van het vreemdelingenrecht en de betrokken strafbepalingen".

6 Artikel 57 van titel III, luidt als volgt:

„1. Wanneer de pleger van een strafbaar feit vreemdeling is en zijn gedrag als ‚zeer ernstig' of ‚ernstig' kan worden aangemerkt in de zin van artikel 53, lid 1, onder a), b), c), d) en f), van de onderhavige organieke wet, kan, rekening houdend met het evenredigheidsbeginsel, de geldboete worden vervangen door verwijdering van het Spaanse grondgebied, na afloop van de daartoe bedoelde administratieve procedure en bij met redenen omkleed besluit waarin de feiten worden beoordeeld die het delict opleveren.

2. Is eveneens grond voor verwijdering, na afloop van de desbetreffende procedure, de veroordeling van de vreemdeling in Spanje of daarbuiten voor een opzettelijke gedraging die in ons land een strafbaar feit oplevert dat wordt bestraft met een gevangenisstraf van meer dan een jaar, behoudens wanneer de veroordeling uit het strafregister is geschrapt.

3. De verwijdering en de geldboete kunnen in geen geval samen als straf worden opgelegd.

4. Bij verwijdering zal hoe dan ook iedere vergunning om in Spanje rechtmatig te verblijven vervallen, en zal iedere procedure die ertoe strekt dat de verwijderde vreemdeling een vergunning krijgt om in Spanje te verblijven of te werken, worden beëindigd. De verwijdering kan in bepaalde in de wet genoemde gevallen echter worden herroepen.

[…]

5. Tenzij het in artikel 54, lid 1, onder a), bedoelde delict wordt gepleegd, dan wel binnen een tijdvak van een jaar een delict wordt gepleegd van dezelfde aard dat met verwijdering wordt bestraft, kan de sanctie van verwijdering niet worden opgelegd aan de vreemdeling die zich in een van de volgende situaties bevindt:

[…]

b) Langdurig ingezetenen. Alvorens tot verwijdering van een langdurig ingezetene wordt besloten, wordt rekening gehouden met de duur van zijn verblijf in Spanje en de banden die hij [met Spanje] heeft opgebouwd, zijn leeftijd, de gevolgen voor hem en de leden van zijn gezin, en het bestaan van banden met het land waarnaar hij zal worden verwijderd.

[…]"

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

7 Volgens de door de verwijzende rechter verstrekte informatie heeft López Pastuzano, een Colombiaanse staatsburger, op 13 oktober 2013 een vergunning tot langdurig verblijf in Spanje verkregen. Op 29 april 2014 is hij veroordeeld tot twee gevangenisstraffen van respectievelijk twaalf maanden en drie maanden. Op 27 januari 2015 is hij gevangengezet in het Centro Penitenciario Pamplona I (gevangenis te Pamplona I, Spanje). Daarop is een administratieve procedure voor verwijdering tegen hem ingeleid.

8 Na afloop van het onderzoek in die procedure heeft de delegatie van de regering in Navarra bij besluit van 29 juni 2015 verzoeker een inreisverbod in Spanje opgelegd voor een periode van vijf jaar en zijn vergunning tot langdurig verblijf ingetrokken. Het besluit was gebaseerd op de toepassingsvoorwaarden van de in artikel 57, lid 2, van organieke wet 4/2000 bedoelde rechtsgrond voor verwijdering.

9 Op 28 september 2015 heeft López Pastuzano administratief beroep ingesteld tegen dat besluit bij de Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Pamplona.

10 De verwijzende rechter stelt vast dat er in de Spaanse rechtsorde twee verschillende soorten administratieve verwijdering van een vreemdeling bestaan, ten eerste, verwijdering als sanctie voor het begaan van bepaalde bestuursrechtelijke overtredingen, als bedoeld in artikel 57, lid 1, van organieke wet 4/2000 en, ten tweede, verwijdering als wettelijk gevolg van een veroordeling wegens opzettelijk handelen tot een vrijheidsbenemende straf van meer dan een jaar, in de zin van artikel 57, lid 2, van die organieke wet.

11 Volgens de verwijzende rechter zet artikel 57, lid 5, van organieke wet 4/2000 artikel 12 van richtlijn 2003/109 in het Spaanse recht om en bepaalt het dat, alvorens tot verwijdering van een langdurig ingezetene wordt besloten, rekening wordt gehouden met zijn persoonlijke omstandigheden, te weten de duur van zijn verblijf in Spanje en de banden die hij met die lidstaat heeft opgebouwd, zijn leeftijd, de gevolgen voor hem en de leden van zijn gezin, en zijn banden met het land waarnaar hij zal worden verwijderd.

12 De verwijzende rechter wijst erop dat het in artikel 57, lid 5, van organieke wet 4/2000 gebruikte begrip „sanctie van verwijdering” door de rechtspraak van de meeste Tribunales Superiores de Justicia (hogere rechterlijke instanties, Spanje) aldus wordt uitgelegd dat het slechts ziet op verwijderingsbesluiten die zijn vastgesteld als sancties voor het begaan van bepaalde bestuursrechtelijke overtredingen en niet op besluiten die zijn vastgesteld ten aanzien van een langdurig ingezetene die is veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf van meer dan een jaar.

13 Aangezien López Pastuzano is veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf van meer dan een jaar, wordt in het besluit van 29 juni 2015 benadrukt dat in een dergelijk geval de verwijdering geen sanctie is voor het begaan van een bestuursrechtelijke overtreding zodat artikel 57, lid 5, van organieke wet 4/2000 niet van toepassing is.

14 De verwijzende rechter is derhalve van oordeel dat voor de beslechting van de bij hem aanhangige zaak moet worden bepaald wat de omvang is van de bescherming tegen verwijdering van langdurig ingezetenen die in artikel 12 van richtlijn 2003/109 is neergelegd. Meer in het bijzonder moet hij weten of het begrip „besluit tot verwijdering” in de zin van dat artikel aldus moet worden opgevat dat het ziet op ieder bestuurlijk besluit tot verwijdering ongeacht de aard of de rechtsvorm voor de vaststelling ervan, en of dat artikel verenigbaar is met een bepaling als artikel 57, lid 5, van organieke wet 4/2000, op grond waarvan de bescherming tegen verwijdering van langdurig ingezetenen alleen geldt voor een bepaalde vorm van bestuurlijk besluit tot verwijdering, met uitsluiting van de overige.

15 In die omstandigheden heeft de Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Pamplona de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moet artikel 12 van richtlijn 2003/109 aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling als aan de orde in het hoofdgeding en de rechtspraak houdende uitlegging van die bepaling, op grond waarvan de vereisten inzake bescherming tegen verwijdering van een langdurig ingezeten derdelander niet gelden voor ieder bestuurlijk besluit tot verwijdering, ongeacht de aard en de rechtsvorm ervan, maar enkel voor verwijdering in een specifieke situatie?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

Ontvankelijkheid

16 In haar bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen heeft de Spaanse regering aangevoerd dat de door de verwijzende rechter aangehaalde nationale rechtspraak een minderheidsrechtspraak is en dat de meeste Tribunales Superiores de Justicia van oordeel zijn dat de in artikel 57, lid 2, van organieke wet 4/2000 bedoelde verwijderingsmaatregel in geen geval automatisch kan worden opgelegd aan vreemdelingen die in het bezit zijn van een vergunning voor langdurig verblijf, maar dat de in lid 5, onder b), van dat artikel neergelegde criteria moeten worden beoordeeld alvorens een dergelijke maatregel wordt vastgesteld. Bovendien volgt volgens die regering uit twee recente arresten van de Tribunal Constitucional (grondwettelijk hof, Spanje) dat de door de Spaanse grondwet opgelegde bescherming van de grondrechten van betrokkene vereist dat, alvorens ten aanzien van een langdurig ingezeten derdelander een besluit tot verwijdering wordt vastgesteld, rekening wordt gehouden met zijn persoonlijke en familiale omstandigheden.

17 De Spaanse regering is derhalve van mening dat de door de verwijzende rechter gestelde vraag eigenlijk de uitlegging van nationaal recht en niet de uitlegging van Unierecht betreft.

18 In dat verband moet echter worden vastgesteld dat de door de verwijzende rechter geformuleerde prejudiciële vraag niet de uitlegging van Spaans recht betreft, waarvoor het Hof niet bevoegd is, doch de uitlegging van het Unierecht, die wel onder de bevoegdheid van het Hof valt.

19 Volgens vaste rechtspraak van het Hof rust een vermoeden van relevantie op de vragen betreffende de uitlegging van het Unierecht die de nationale rechter heeft gesteld binnen het onder zijn eigen verantwoordelijkheid geschetste wettelijke en feitelijke kader, ten aanzien waarvan het niet aan het Hof is de juistheid te onderzoeken. Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een verzoek van een nationale rechterlijke instantie wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen (zie met name arresten van 24 juni 2008, Commune de Mesquer, C-188/07, EU:C:2008:359, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 21 mei 2015, Verder LabTec, C-657/13, EU:C:2015:331, punt 29).

20 Uit de door de verwijzende rechter verstrekte informatie volgt, ten eerste, dat de bevoegde nationale autoriteit bij de vaststelling van het besluit van 29 juni 2015 is uitgegaan van een uitlegging van artikel 57, lid 5, van organieke wet 4/2000 volgens welke die bepaling niet van toepassing is op een geval als dat van López Pastuzano en, ten tweede, dat die uitlegging op zijn minst door een deel van de bevoegde nationale rechterlijke instanties wordt gevolgd.

21 Derhalve blijkt niet duidelijk dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, of dat het vraagstuk van hypothetische aard is. De prejudiciële vraag is dus ontvankelijk.

Ten gronde

22 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 12, lid 3, van richtlijn 2003/109 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een regeling van een lidstaat die, volgens de daaraan door een deel van de rechterlijke instanties van die lidstaat gegeven uitlegging, niet bepaalt dat de vereisten inzake bescherming tegen verwijdering van een langdurig ingezeten derdelander gelden voor ieder bestuurlijk besluit tot verwijdering, ongeacht de aard en de rechtsvorm van die maatregel.

23 Volgens de rechtspraak van het Hof is het hoofddoel van richtlijn 2003/109 de integratie van derdelanders die duurzaam in de lidstaten zijn gevestigd (arresten van 26 april 2012, Commissie/Nederland, C-508/10, EU:C:2012:243, punt 66, en 2 september 2015, CGIL en INCA, C-309/14, EU:C:2015:523, punt 21).

24 Daarom was de Uniewetgever van mening dat langdurig ingezetenen hogere bescherming tegen uitzetting moesten genieten, zoals blijkt uit overweging 16 van die richtlijn.

25 De lidstaten mogen volgens artikel 12, lid 1, van richtlijn 2003/109 dan ook uitsluitend een besluit tot verwijdering ten aanzien van een langdurig ingezetene nemen, wanneer hij een actuele en voldoende ernstige bedreiging voor de openbare orde of de openbare veiligheid vormt.

26 Voorts bepaalt artikel 12, lid 3, van die richtlijn dat, alvorens tot verwijdering van een langdurig ingezeten derdelander wordt besloten, de lidstaten rekening houden met de duur van het verblijf op het grondgebied, de leeftijd van de betrokkene, de gevolgen voor de betrokkene en de leden van zijn gezin en het bestaan van banden met het land van verblijf of het ontbreken van banden met het land van herkomst. Het is dus niet van belang of een dergelijke maatregel is opgelegd als bestuursrechtelijke sanctie dan wel het gevolg is van een strafrechtelijke veroordeling.

27 Het Hof heeft overigens in zijn arrest van 8 december 2011, Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, punten 82 en 83), reeds benadrukt dat een dergelijke maatregel niet automatisch kan worden gelast na een strafrechtelijke veroordeling, maar slechts na een beoordeling per geval waarbij met name de in artikel 12, lid 3, genoemde elementen in aanmerking moeten worden genomen.

28 Bijgevolg kan ten aanzien van een langdurig ingezeten derdelander geen verwijderingsbesluit worden genomen om de enkele reden dat hij is veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf van meer dan een jaar.

29 Gelet op een en ander moet op de gestelde vraag worden geantwoord dat artikel 12 van richtlijn 2003/109 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een regeling van een lidstaat die, volgens de daaraan door een deel van de rechterlijke instanties van die lidstaat gegeven uitlegging, niet bepaalt dat de vereisten inzake bescherming tegen verwijdering van een langdurig ingezeten derdelander gelden voor ieder bestuurlijk besluit tot verwijdering, ongeacht de aard en de rechtsvorm van die maatregel.

Kosten

30 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 (Achtste kamer) verklaart voor recht:

Artikel 12 van richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een regeling van een lidstaat die, volgens de daaraan door een deel van de rechterlijke instanties van die lidstaat gegeven uitlegging, niet bepaalt dat de vereisten inzake bescherming tegen verwijdering van een langdurig ingezeten derdelander gelden voor ieder bestuurlijk besluit tot verwijdering, ongeacht de aard en de rechtsvorm van die maatregel.

ondertekeningen