ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

26 juli 2017 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Terugkeer van illegaal verblijvende derdelanders – Richtlijn 2008/115/EG – Artikel 11, lid 2 – Inreisverbod dat is vastgesteld vóór de inwerkingtreding van deze richtlijn en dat betrekking heeft op een langere duur dan die welke is vastgelegd in die richtlijn – Begintijdstip van de periode waarin het inreisverbod geldt”

In zaak C-225/16,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Hoge Raad der Nederlanden bij beslissing van 29 maart 2016, ingekomen bij het Hof op 22 april 2016, in de strafzaak tegen

Mossa Ouhrami,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: M. Ilešič (rapporteur), kamerpresident, K. Lenaerts, president van het Hof, waarnemend rechter van de Tweede kamer, A. Prechal, C. Toader en E. Jarašiūnas, rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 16 maart 2017,

gelet op de opmerkingen van:

– Mossa Ouhrami, vertegenwoordigd door S. J. van der Woude, advocaat,

– de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door C. S. Schillemans, M. Gijzen en M. Bulterman als gemachtigden,

– de Deense regering, vertegenwoordigd door C. Thorning en M. Wolff als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Cattabriga en R. Troosters als gemachtigden,

– de Zwitserse regering, vertegenwoordigd door C. Bichet als gemachtigde,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 18 mei 2017,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 11, lid 2, van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over

gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB 2008, L 348, blz. 98).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een strafzaak tegen Mossa Ouhrami, geboren in Algerije in 1979 en vermoedelijk staatsburger van dat derde land, wegens het feit dat hij in 2011 en 2012 in Nederland heeft verbleven terwijl hij wist dat hij bij een besluit uit 2002 tot ongewenst vreemdeling was verklaard.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 De overwegingen 2, 4, 6, 10, 11 en 14 van richtlijn 2008/115 luiden:

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

[...]

(4) Om in het kader van een gedegen migratiebeleid een doeltreffend terugkeerbeleid te kunnen voeren, moeten duidelijke, transparante en billijke regels worden vastgesteld.

[...]

(6) De lidstaten dienen ervoor te zorgen dat het beëindigen van illegaal verblijf van onderdanen van derde landen volgens een billijke en transparante procedure geschiedt. Overeenkomstig de algemene rechtsbeginselen van de EU moeten beslissingen die op grond van deze richtlijn worden genomen per geval vastgesteld worden en op objectieve criteria berusten, die zich niet beperken tot het loutere feit van illegaal verblijf. De lidstaten dienen bij het gebruik van standaardformulieren voor besluiten in het kader van terugkeer, te weten terugkeerbesluiten, en, in voorkomend geval, besluiten met betrekking tot een inreisverbod of verwijdering, dat beginsel te eerbiedigen en alle toepasselijke bepalingen van deze richtlijn na te leven.

[...]

(10) Zolang er geen reden is om aan te nemen dat dit de terugkeerprocedure ondermijnt, verdient vrijwillige terugkeer de voorkeur boven gedwongen terugkeer en dient een termijn voor vrijwillige terugkeer te worden toegekend. [...]

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

[...]

(14) Het effect van nationale terugkeermaatregelen moet een Europese dimensie krijgen, door middel van een inreisverbod dat de betrokkene de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van alle lidstaten ontzegt. De duur van het inreisverbod dient per geval volgens de omstandigheden te worden bepaald en mag normaliter niet langer zijn dan vijf jaar. In deze context dient in het bijzonder rekening te worden gehouden met het feit dat de betrokken onderdaan van een derde land reeds het onderwerp is geweest van meer dan één terugkeerbesluit of uitzettingsbevel of dat hij zich op het grondgebied van een lidstaat heeft begeven, terwijl een inreisverbod van kracht was."

4 Artikel 1 van richtlijn 2008/115, met het 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 [Unie]recht en het internationaal recht vormen, met inbegrip van de verplichting om vluchtelingen te beschermen en de mensenrechten te eerbiedigen."

5 Artikel 3 van genoemde richtlijn, met het opschrift „Definities", bepaalt het volgende:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

2) ‚illegaal verblijf': 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 de Schengengrenscode, of aan andere voorwaarden voor toegang tot, verblijf of vestiging in die lidstaat;

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

– zijn land van herkomst, of

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

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

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

5) ‚verwijdering': de tenuitvoerlegging van de terugkeerverplichting, d.w.z. de fysieke verwijdering uit de lidstaat;

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;

[...]

8) ‚vrijwillig vertrek': het nakomen van de verplichting om binnen de in het terugkeerbesluit gestelde termijn terug te keren;

[...]"

6 In artikel 6 van richtlijn 2008/115, „Terugkeerbesluit", is bepaald:

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

[...]

6. Deze richtlijn belet niet dat in de lidstaten het besluit inzake de beëindiging van het legaal verblijf tezamen met een terugkeerbesluit en/of een verwijderingsbesluit en/of een inreisverbod overeenkomstig de nationale wetgeving met één administratieve of rechterlijke [beslissing] of handeling kan worden genomen, onverminderd de procedurele waarborgen die zijn vervat in hoofdstuk III en in andere toepasselijke bepalingen van het [Unierecht] en het nationaal recht."

7 Artikel 7 van richtlijn 2008/115, met als opschrift „Vrijwillig vertrek”, luidt als volgt:

„1. In een terugkeerbesluit wordt een passende termijn voor vrijwillig vertrek van zeven tot dertig dagen vastgesteld, onverminderd de in de leden 2 en 4 bedoelde uitzonderingen. [...]

[...]

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

[...]

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

8 Artikel 8 van die richtlijn, „Verwijdering”, bepaalt:

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

[...]

3. De lidstaten kunnen een afzonderlijk administratief of rechterlijk besluit of administratieve handeling aannemen waarbij de verwijdering wordt gelast.

[...]”

9 Artikel 11 van genoemde richtlijn, met het opschrift „Inreisverbod”, luidt als volgt:

„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.

3. De lidstaten overwegen de intrekking of schorsing van het inreisverbod dat overeenkomstig lid 1, tweede alinea, is uitgevaardigd tegen een onderdaan van een derde land, mits deze kan aantonen het grondgebied van een lidstaat geheel in overeenstemming met het terugkeerbesluit te hebben verlaten.

[...]”

10 Artikel 12 van richtlijn 2008/115, met als opschrift „Vorm”, bepaalt in lid 1, eerste alinea:

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

11 Ingevolge artikel 20 van richtlijn 2008/115 moesten de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om uiterlijk 24 december 2010 aan deze richtlijn te voldoen.

Nederlands recht

12 Overeenkomstig artikel 67, lid 1, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: „Vw"), zoals deze in 2002 gold, kon een vreemdeling ongewenst worden verklaard, met name:

„a) indien hij niet rechtmatig in Nederland [verbleef] en bij herhaling een bij deze wet strafbaar gesteld feit [had] begaan;

b) indien hij bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis [was] veroordeeld wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer [was] bedreigd;

c) indien hij een gevaar [vormde] voor de openbare orde of de nationale veiligheid,

d) ingevolge een verdrag; of

e) in het belang van de internationale betrekkingen van Nederland."

13 Overeenkomstig artikel 68 Vw, zoals deze gold in 2002, werd op aanvraag van de vreemdeling de ongewenstverklaring opgeheven indien de vreemdeling tien jaren onafgebroken buiten Nederland verblijf had gehad en zich in die periode geen van de gronden bedoeld in artikel 67, lid 1, Vw had voorgedaan.

14 Nadien is de Vw gewijzigd om richtlijn 2008/115 in nationaal recht om te zetten.

15 Volgens artikel 61, lid 1, Vw, zoals thans geldend, dient de vreemdeling die niet of niet langer rechtmatig verblijf heeft, Nederland uit eigen beweging te verlaten binnen de termijn die is bepaald in artikel 62 van die wet. Artikel 62, leden 1 en 2, Vw vormt de omzetting van artikel 7, leden 1 en 4, van richtlijn 2008/115.

16 Artikel 66a Vw, dat strekt tot omzetting van artikel 11, lid 2, van richtlijn 2008/115, bepaalt in lid 1 dat een inreisverbod wordt uitgevaardigd tegen de vreemdeling die Nederland niet uit eigen beweging binnen de daarvoor geldende termijn heeft verlaten.

17 Ingevolge artikel 66a, lid 4, Vw wordt het inreisverbod gegeven voor een bepaalde duur, die ten hoogste vijf jaren bedraagt, tenzij de vreemdeling een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid. Deze duur wordt berekend met ingang van de datum waarop de vreemdeling Nederland daadwerkelijk heeft verlaten.

18 Volgens artikel 66a, lid 7, Vw kan de vreemdeling jegens wie een inreisverbod geldt, geen rechtmatig verblijf hebben ingeval deze vreemdeling:

„a) bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis is veroordeeld wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd;

b) een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid,

c) een ernstige bedreiging vormt als bedoeld in het vierde lid, dan wel

d) ingevolge een verdrag of in het belang van de internationale betrekkingen van Nederland ieder verblijf dient te worden ontzegd."

19 Op grond van artikel 197 van het Wetboek van Strafrecht, in de in het hoofdgeding toepasselijke versie van de wet van 10 maart 1984 (Stb. 1984, 91), kan een vreemdeling die in Nederland verblijft terwijl hij weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat hij op grond van een wettelijk voorschrift tot ongewenst vreemdeling is verklaard, onder meer worden gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden.

20 In de thans geldende versie, zoals vervat in de wet van 15 december 2011 (Stb. 2011, 663), bepaalt dit artikel 197 dat een vreemdeling die in Nederland verblijft, terwijl hij weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat hij op grond van een wettelijk voorschrift tot ongewenst vreemdeling is verklaard of tegen hem een inreisverbod is uitgevaardigd met toepassing van artikel 66a, lid 7, Vw, onder meer worden gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

21 Bij beschikking van 22 oktober 2002 van de Minister van Vreemdelingenzaken en Immigratie (Nederland) is Ouhrami tot ongewenst vreemdeling verklaard. In deze beschikking heeft die minister vastgesteld dat Ouhrami tussen 2000 en 2002 vijf keer door de strafrechter was veroordeeld, tot in totaal ruim dertien maanden gevangenisstraf, wegens diefstal onder strafverzwarende omstandigheden, heling en het bezit van harddrugs. Op grond daarvan heeft de Minister van Vreemdelingenzaken en Immigratie geoordeeld dat Ouhrami een gevaar vormde voor de openbare orde en werd hij om die reden ongewenst verklaard. Het rechtsgevolg daarvan was, ten eerste, dat Ouhrami Nederland diende te verlaten en anders zou worden verwijderd en, ten tweede, dat hij, aangezien hij mede naar aanleiding van een opiumwetdelict ongewenst was verklaard, tien achtereenvolgende jaren buiten Nederland diende te verblijven. Die termijn van tien jaar ving volgens de beschikking aan op het moment dat Ouhrami Nederland daadwerkelijk zou hebben verlaten.

22 De beschikking waarbij Ouhrami ongewenst werd verklaard is hem op 17 april 2003 overhandigd. Daar daartegen geen rechtsmiddel is aangewend, is deze beschikking op 15 mei 2003 onherroepelijk geworden. Ouhrami heeft Nederland echter niet verlaten, met het argument dat hij niet over de vereiste reisdocumenten beschikte.

23 In de jaren 2011 en 2012 is zeven keer vastgesteld dat Ouhrami in strijd met deze beschikking in Amsterdam (Nederland) heeft verbleven, terwijl hij wist dat hij ongewenst was verklaard, welk feit in artikel 197 van het Wetboek van Strafrecht strafbaar is gesteld.

24 Nadat hij in eerste aanleg voor deze feiten tot een gevangenisstraf was veroordeeld, heeft Ouhrami daartegen hoger beroep in gesteld bij het Gerechtshof Amsterdam (Nederland), waarin hij aanvoerde dat het opleggen van een dergelijke straf in strijd was met richtlijn 2008/115, omdat de in die richtlijn voorgeschreven procedure niet volledig was doorlopen.

25 Het Gerechtshof Amsterdam heeft vastgesteld dat het opleggen van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf aan een ongewenst verklaarde derdelander, in de zin van artikel 3, lid 1, van richtlijn 2008/115, die zonder geldige reden om niet terug te keren illegaal in Nederland verblijft, strijdig is met deze richtlijn indien de stappen van de daarin vastgelegde terugkeerprocedure nog niet zijn doorlopen. Die strafoplegging kan immers de verwezenlijking van de met deze richtlijn nagestreefde doelstelling, te weten de invoering van een doeltreffend beleid van verwijdering van illegaal in een lidstaat verblijvende derdelanders, in gevaar brengen.

26 Deze rechterlijke instantie heeft vervolgens vastgesteld dat in de onderhavige zaak de gehele terugkeerprocedure was doorlopen en heeft er in dat verband op gewezen:

– dat de Dienst Terugkeer en Vertrek (Nederland) 26 vertrekgesprekken had gevoerd met Ouhrami,

– dat Ouhrami meermalen was gepresenteerd bij de autoriteiten van Algerije, Marokko en Tunesië, maar dat geen van deze landen positief heeft bericht,

– dat via Interpol verschillende onderzoeken, in het bijzonder naar vingerafdrukken, waren uitgezet,

– dat was gepoogd een taalanalyse bij de betrokkene af te nemen,

– dat de procedures van de Dienst Terugkeer en Vertrek betreffende de verwijdering geheel waren doorlopen,

– maar dat dit alles niet had geleid tot verwijdering van Ouhrami omdat hij op geen enkele wijze zijn medewerking had verleend.

27 Op grond van het voorgaande heeft het Gerechtshof Amsterdam geoordeeld dat de bevoegde autoriteiten zich voldoende hadden ingespannen om de identiteit van Ouhrami te achterhalen en hem te doen terugkeren naar zijn land van herkomst. Daarom kon naar het oordeel van die rechter de terugkeerprocedure in het onderhavige geval als doorlopen worden beschouwd, waardoor het opleggen van een gevangenisstraf voor de verweten feiten niet in strijd was met richtlijn 2008/115. Die rechter heeft de argumenten van Ouhrami daarom verworpen en hem veroordeeld tot een gevangenisstraf van twee maanden.

28 Ouhrami heeft bij de Hoge Raad der Nederlanden beroep in cassatie ingesteld.

29 In het kader van zijn cassatieberoep betwist Ouhrami niet de slotsom van het Gerechtshof Amsterdam dat de terugkeerprocedure van richtlijn 2008/115 in casu volledig is doorlopen. Hij voert echter aan dat het Gerechtshof hem ten onrechte heeft veroordeeld daar de beschikking van 22 oktober 2002 waarbij hij ongewenst is verklaard, volgens hem ten tijde van de feiten van het hoofdgeding geen rechtsgevolgen meer sorteerde. Ouhrami betoogt in dit verband dat die beschikking moet worden gelijkgesteld met een inreisverbod, dat van kracht is geworden toen het werd uitgevaardigd of uiterlijk toen hij daarvan kennis heeft genomen, en dat de geldigheidsduur van dit inreisverbod in het onderhavige geval op grond van artikel 11, lid 2, van richtlijn 2008/115 niet meer dan vijf jaar kon bedragen, zodat het in de jaren 2011 en 2012 niet langer van kracht was.

30 De Hoge Raad merkt op dat volgens zijn eigen rechtspraak uit het arrest van 19 september 2013, Filev en Osmani (C-297/12, EU:C:2013:569), kan worden afgeleid dat een ongewenstverklaring die is opgelegd vóór de datum van de inwerkingtreding van richtlijn 2008/115 of vóór het verstrijken van de uiterste implementatietermijn ervan, moet worden gelijkgesteld aan een inreisverbod in de zin van artikel 3, punt 6, van deze richtlijn. Vanaf het verstrijken van die termijn is die ongewenstverklaring in beginsel dus gebonden aan de in artikel 11, lid 2, van die richtlijn bedoelde maximale duur van vijf jaar. Rekening gehouden met deze gelijkstelling rijst de vraag wanneer de termijn waarvoor het inreisverbod van toepassing is, een aanvang heeft genomen.

31 De verwijzende rechter wijst er in dit verband op dat in artikel 197 van het Wetboek van Strafrecht, in de op het hoofdgeding toepasselijke versie, de niet-naleving van een terugkeerbesluit als zodanig niet strafbaar is gesteld, maar wel het verblijf in Nederland terwijl de betrokken vreemdeling weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat hij tot ongewenst vreemdeling is verklaard.

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

„1) Moet artikel 11, lid 2, van [richtlijn 2008/115] aldus worden uitgelegd dat de daarin vermelde termijn van vijf jaren wordt berekend:

a) vanaf het moment dat het inreisverbod (of met terugwerkende kracht: de daarmee gelijk te stellen ongewenstverklaring) is uitgevaardigd, dan wel

b) met ingang van de datum waarop de betrokkene het grondgebied van – kort gezegd – de lidstaten van de EU daadwerkelijk heeft verlaten, dan wel

c) enig ander moment?

2) Moet artikel 11, lid 2, van [richtlijn 2008/115] met het oog op de toepassing van het overgangsrecht aldus worden uitgelegd dat deze bepaling meebrengt dat besluiten die zijn genomen voordat deze richtlijn in werking trad, waarvan het rechtsgevolg is dat de geadresseerde gedurende tien achtereenvolgende jaren buiten Nederland moet verblijven en het inreisverbod volgens alle relevante omstandigheden van het individuele geval is bepaald waartegen een rechtsmiddel kon worden aangewend, geen rechtsgevolg meer hebben indien de duur van deze verplichting op het moment waarop deze richtlijn ten uitvoer diende te worden gelegd of op het moment waarop is vastgesteld dat de geadresseerde van dit besluit in Nederland verbleef, de in deze bepaling bedoelde duur overschreed?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

33 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 11, lid 2, van richtlijn 2008/115 in die zin moet worden uitgelegd dat de in deze bepaling vastgelegde duur van het inreisverbod, die in principe niet meer dan vijf jaar bedraagt, moet worden berekend vanaf de datum waarop dat inreisverbod is uitgevaardigd dan wel vanaf de datum waarop de betrokkene het grondgebied van de lidstaten daadwerkelijk heeft verlaten dan wel vanaf enig ander tijdstip.

34 Deze vraag rijst in het kader van het hoofdgeding met betrekking tot een beschikking die is vastgesteld vóór het verstrijken van de termijn voor omzetting van richtlijn 2008/115 en waarbij Ouhrami ongewenst is verklaard, met als rechtsgevolg de verplichting voor de betrokkene, ten eerste, om Nederland te verlaten en, ten tweede, om tien achtereenvolgende jaren buiten deze lidstaat te verblijven. Vast staat dat Ouhrami Nederland na de vaststelling van die beschikking nooit heeft verlaten en dat hij na het verstrijken van die termijn voor omzetting in eerste aanleg en in hoger beroep is veroordeeld tot een gevangenisstraf wegens de niet-naleving van die beschikking.

35 In dit verband dient in herinnering te worden gebracht dat het Hof heeft geoordeeld dat richtlijn 2008/115 van toepassing is op de gevolgen van besluiten houdende een inreisverbod die zijn vastgesteld op grond van nationale regels die van kracht waren vóór de datum waarop de richtlijn in de betrokken lidstaat van toepassing is geworden, voor zover deze gevolgen zich na deze datum voordoen. Hoewel deze richtlijn geen overgangsregeling bevat voor besluiten houdende een inreisverbod die zijn vastgesteld voordat de richtlijn van toepassing is geworden, volgt immers uit vaste rechtspraak dat een nieuwe regeling, voor zover niet anders is bepaald, onmiddellijk van toepassing is op de toekomstige gevolgen van een onder de oude regeling ontstane situatie (zie in die zin arrest van 19 september 2013, Filev en Osmani, C-297/12, EU:C:2013:569, punten 39-41).

36 **Daaruit volgt dat de bepalingen van** richtlijn 2008/115 van toepassing zijn op het in het hoofdgeding aan de orde zijnde inreisverbod.

37 Volgens artikel 11, lid 2, van richtlijn 2008/115 wordt de duur van het inreisverbod volgens alle relevante omstandigheden van het individuele geval bepaald en bedraagt de duur in principe niet meer dan vijf jaar. De duur kan meer dan vijf jaar bedragen indien de derdelander een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid.

38 Voor de uitlegging van deze bepaling dient allereerst in herinnering te worden gebracht dat, met het oog op de eenvormige toepassing van het Unierecht en het beginsel van gelijke behandeling, als algemene regel dient te gelden dat de begrippen van een Unierechtelijke bepaling die voor de vaststelling van haar betekenis en draagwijdte niet uitdrukkelijk naar het recht van de lidstaten verwijst, in de gehele Unie autonoom en op eenvormige wijze worden uitgelegd, waarbij met name rekening moet worden gehouden met de context van de bepaling en met het doel van de betrokken regeling (zie naar analogie arrest van 17 juli 2008, Kozłowski, C-66/08, EU:C:2008:437, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

39 Blijkens overweging 14 van richtlijn 2008/115 strekt een inreisverbod, dat de betrokkene de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van alle lidstaten ontzegt, ertoe een Europese dimensie te geven aan het effect van nationale terugkeermaatregelen.

40 Hoewel richtlijn 2008/115 niet uitdrukkelijk bepaalt vanaf welk tijdstip de duur van het inreisverbod moet worden berekend, volgt evenwel uit die doelstelling, en meer in het algemeen uit het doel van deze richtlijn, dat erin bestaat gemeenschappelijke normen en procedures vast te stellen teneinde de doeltreffende terugkeer van illegaal verblijvende derdelanders te verzekeren met volledige eerbiediging van hun grondrechten, alsmede uit feit dat daarbij nergens naar het nationale recht wordt verwezen, dat, anders dan de Deense regering betoogt, de vaststelling van dat tijdstip niet aan de beoordeling van elke lidstaat kan worden gelaten.

41 Zoals de advocaat-generaal immers in wezen heeft opgemerkt in punt 49 van haar conclusie, zou, indien wordt aanvaard dat inreisverboden, waarvan de rechtsgrondslag een reeks op Europees niveau geharmoniseerde regels is, op verschillende tijdstippen beginnen en ophouden rechtsgevolgen teweeg te brengen, naargelang van de verschillende keuzen van de lidstaten in het kader van hun nationale wetgeving, het met richtlijn 2008/115 en met dergelijke inreisverboden nagestreefde doel in gevaar worden gebracht.

42 De vraag wat uiteindelijk het tijdstip is waarop een inreisverbod begint rechtsgevolgen teweeg te brengen, en op basis waarvan de duur van dat verbod moet worden berekend, dient te worden beantwoord gelet op de bewoordingen, de opzet en het doel van richtlijn 2008/115.

43 Artikel 3, punt 6, van richtlijn 2008/115 omschrijft „inreisverbod” 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”. Laatstbedoeld besluit is in artikel 3, punt 4, van deze richtlijn gedefinieerd als „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”.

44 Ingevolge artikel 11, lid 1, van richtlijn 2008/115 gaat het terugkeerbesluit gepaard met een inreisverbod indien er geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend, of indien niet aan de terugkeerverplichting is voldaan. In de overige gevallen kan het terugkeerbesluit een inreisverbod omvatten.

45 Uit de bewoordingen van deze bepalingen alsmede uit het gebruik van de uitdrukking „inreisverbod” vloeit voort dat een dergelijk verbod wordt geacht een terugkeerbesluit aan te vullen door het de betrokkene te verbieden gedurende een bepaalde tijd na zijn „terugkeer”, zoals deze term is gedefinieerd in artikel 3, punt 3, van richtlijn 2008/115, en dus na zijn vertrek van het grondgebied van de lidstaten, dat grondgebied opnieuw te betreden en er vervolgens te verblijven. Voor het ingaan van een dergelijk verbod is dus verondersteld dat de betrokkene dat grondgebied eerst heeft verlaten.

46 Voor deze vaststelling is steun te vinden in de opzet van richtlijn 2008/115.

47 In dit verband moet erop worden gewezen dat in deze richtlijn – blijkens de in de punten 43 en 44 van dit arrest aangehaalde bepalingen, alsmede blijkens met name overweging 6, artikel 6, leden 1 en 6, artikel 8, leden 1 en 3, artikel 11, lid 3, eerste alinea, en artikel 12, lid 1, ervan – een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds het terugkeerbesluit en het eventuele verwijderingsbesluit en anderzijds het inreisverbod.

48 Uit hoofde van artikel 3, punt 4, en artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/115 wordt aldus bij het terugkeerbesluit het oorspronkelijke onregelmatige verblijf van de betrokkenen illegaal verklaard en wordt hem daarbij een terugkeerverplichting opgelegd. Dat besluit stelt op grond van artikel 7, lid 1, van deze richtlijn en onder voorbehoud van de uitzonderingen in artikel 7, lid 4, ervan, een passende termijn vast voor vrijwillig vertrek van de betrokkene. In het geval waarin een dergelijke termijn niet is toegekend of indien binnen de toegekende termijn niet aan de terugkeerverplichting is voldaan, nemen de lidstaten overeenkomstig

artikel 8, leden 1 en 3, van die richtlijn de nodige maatregelen om het terugkeerbesluit uit te voeren en stellen zij in voorkomend geval een verwijderingsbesluit vast, te weten een afzonderlijk administratief of rechterlijk besluit of administratieve handeling waarbij de tenuitvoerlegging van de terugkeerverplichting wordt gelast.

49 Daaruit volgt dat het onrechtmatige verblijf van de betrokkene tot het tijdstip van de vrijwillige of gedwongen uitvoering van de terugkeerverplichting en bijgevolg van de daadwerkelijke terugkeer naar zijn land van herkomst, een land van doorreis of een ander derde land, in de zin van artikel 3, punt 3, van richtlijn 2008/115, wordt beheerst door het terugkeerbesluit en niet door het inreisverbod, dat pas vanaf dat tijdstip rechtsgevolgen teweegbrengt door het de betrokkene te verbieden om gedurende een bepaalde periode na zijn terugkeer het grondgebied van de lidstaten weer te betreden en er opnieuw te verblijven.

50 Dus hoewel richtlijn 2008/15 de lidstaten op grond van artikel 6, lid 6, de mogelijkheid biedt om het terugkeerbesluit en het inreisverbod tegelijkertijd vast te stellen, volgt uit de opzet van deze richtlijn duidelijk dat deze twee besluiten los van elkaar staan: het eerste verbindt consequenties aan de onrechtmatigheid van het oorspronkelijke verblijf terwijl het tweede een eventueel later verblijf betreft en dit onrechtmatig maakt.

51 Een eventueel inreisverbod vormt aldus een middel om de doeltreffendheid van het terugkeerbeleid van de Unie te vergroten, door te waarborgen dat gedurende een bepaalde periode na de verwijdering van een illegaal verblijvende derdelander, deze persoon niet legaal zal kunnen terugkomen op het grondgebied van de lidstaten.

52 Aan deze doelstelling van artikel 11 van richtlijn 2008/115 en aan het algemene doel dat met deze richtlijn wordt nagestreefd, zoals in herinnering gebracht in punt 40 van dit arrest, zou afbreuk worden gedaan indien de weigering van een dergelijke derdelander om gevolg te geven aan de terugkeerverplichting en mee te werken in het kader van een verwijderingsprocedure hem in staat zou stellen zich geheel of ten dele te onttrekken aan de rechtsgevolgen van een inreisverbod, wat het geval zou zijn indien het tijdvak waarin een dergelijk inreisverbod geldt, gedurende deze procedure zou kunnen ingaan of verstrijken.

53 Uit de bewoordingen, de opzet en het doel van richtlijn 2008/115 vloeit dus voort dat het tijdvak van het inreisverbod pas ingaat vanaf de datum waarop de betrokkene het grondgebied van de lidstaten daadwerkelijk heeft verlaten.

54 Wat de vraag betreft of richtlijn 2008/115 zich er in een situatie als aan de orde in het hoofdgeding tegen verzet dat een gevangenisstraf wordt opgelegd wegens overtreding van een beschikking waarbij de betrokkene ongewenst is verklaard, waarvan de gevolgen in punt 34 van dit arrest zijn genoemd, dient in herinnering te worden gebracht dat het Hof heeft geoordeeld dat een lidstaat een inbreuk op een onder deze richtlijn vallend inreisverbod enkel strafrechtelijk kan bestraffen op voorwaarde dat de handhaving van de gevolgen van dat verbod strookt met artikel 11 van deze richtlijn (zie in die zin arresten van 19 september 2013, Filev en Osmani, C-297/12, EU:C:2013:569, punt 37, en 1 oktober 2015, Celaj, C-290/14, EU:C:2015:640, punt 31).

55 Voor zover Ouhrami Nederland echter niet heeft verlaten na de ongewenstverklaring en aan de daarbij opgelegde terugkeerverplichting bijgevolg nooit is voldaan, bevindt de betrokkene zich in een illegale situatie die voortvloeit uit een oorspronkelijk illegaal verblijf en niet uit een later illegaal verblijf dat het gevolg is van een overtreding van een inreisverbod in de zin van artikel 11 van richtlijn 2008/115.

56 In dit verband dient in herinnering te worden gebracht dat volgens vaste rechtspraak richtlijn 2008/115 zich verzet tegen een regeling van een lidstaat waarbij het oorspronkelijke illegale verblijf wordt tegengegaan met strafrechtelijke sancties, voor zover op grond van deze regeling een gevangenisstraf kan worden opgelegd aan een derdelander die weliswaar illegaal op het grondgebied van die lidstaat verblijft en niet bereid is dit grondgebied vrijwillig te verlaten, doch op wie niet de in artikel 8 van deze richtlijn bedoelde dwangmaatregelen zijn toegepast. Het Hof heeft evenwel gepreciseerd dat die richtlijn zich niet verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan een gevangenisstraf kan worden opgelegd aan een

derdelander op wie de bij die richtlijn ingestelde terugkeerprocedure is toegepast en die, zonder geldige reden om niet terug te keren, illegaal op dat grondgebied verblijft (zie in die zin arresten van 6 december 2011, Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, punt 50, en 7 juni 2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, punten 52 en 54).

57 Uit de stukken waarover het Hof beschikt blijkt, ten eerste, dat in het kader van het hoofdgeding, het Gerechtshof Amsterdam heeft geoordeeld dat in casu de terugkeerprocedure als doorlopen kon worden beschouwd, zodat het opleggen van een gevangenisstraf voor de betrokken feiten niet in strijd was met richtlijn 2008/115, en, ten tweede, dat deze vaststelling, waaruit lijkt te volgen dat in casu is voldaan aan de voorwaarden die zijn geformuleerd in de in het vorige punt in herinnering gebrachte rechtspraak, in het kader van het bij de verwijzende rechter ingestelde cassatieberoep niet was betwist, hetgeen de verwijzende rechter evenwel dient na te gaan.

58 Gelet op een en ander dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat artikel 11, lid 2, van richtlijn 2008/115 aldus moet worden uitgelegd dat de duur van het inreisverbod als bedoeld in deze bepaling, die in principe niet meer dan vijf jaar bedraagt, moet worden berekend vanaf het tijdstip waarop de betrokkene het grondgebied van de lidstaten daadwerkelijk heeft verlaten.

Tweede vraag

59 Zoals de verwijzende rechter in zijn verwijzingsbeslissing heeft opgemerkt, is de tweede vraag enkel gesteld voor het geval het Hof op de eerste vraag zou antwoorden dat de duur van het inreisverbod als bedoeld in artikel 11, lid 2, van richtlijn 2008/115 niet dient te worden berekend vanaf het tijdstip waarop de betrokkene het grondgebied van de lidstaten daadwerkelijk heeft verlaten, maar vanaf een eerder tijdstip, zoals dat van de uitvaardiging van dat verbod. Zoals de advocaat-generaal in punt 64 van haar conclusie heeft opgemerkt, is deze vraag immers alleen in dat geval relevant voor de beslechting van het hoofdgeding.

60 Gelet op het antwoord op de eerste vraag, hoeft de tweede vraag dus niet te worden beantwoord.

Kosten

61 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 (Tweede kamer) verklaart voor recht:

Artikel 11, lid 2, 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, moet aldus worden uitgelegd dat de duur van het inreisverbod als bedoeld in deze bepaling, die in principe niet meer dan vijf jaar bedraagt, moet worden berekend vanaf het tijdstip waarop de betrokkene het grondgebied van de lidstaten daadwerkelijk heeft verlaten.

Ilešič Lenaerts Prechal

Toader Jarašiūnas

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 26 juli 2017.

De griffier

De president van de Tweede kamer

A. Calot Escobar

M. Ilešič

---

* Procestaal: Nederlands.