



Datum van  
inontvangstneming

:

02/08/2024

# Geanonimiseerde versie

Vertaling

C-446/24 – 1

## Zaak C-446/24

### Verzoek om een prejudiciële beslissing

#### Datum van indiening:

25 juni 2024

#### Verwijzende rechter:

Oberverwaltungsgericht Bremen (Duitsland)

#### Datum van de verwijzingsbeslissing:

17 juni 2024

#### Verzoeker en verweerder in hoger beroep:

DT

#### Verweerster en verzoekster in hoger beroep:

Freie Hansestadt Bremen

---

Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

**OVG: 2 LC 25/24**

VG: 2 K 339/22

### Beslissing

In het bestuursrechtelijke geding

tussen

DT,

[OMISSIS] Sint-Petersburg,

– verzoeker en verweerder in hoger beroep –

NL

[OMISSIS]

en

Freie Hansestadt Bremen, [OMISSIS]

[OMISSIS]

– verweerster en verzoekster in hoger beroep –

[OMISSIS]

heeft de 2. Senat (Tweede kamer) van het Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen (hoogste bestuursrechter van de deelstaat Bremen, Duitsland) [OMISSIS] de volgende beslissing gegeven:

**Het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt krachtens artikel 267 VWEU verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:**

**„Moeten artikel 3, punt 6, en 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, aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling op grond waarvan aan een persoon van wie het verblijfsrecht is beëindigd en tegen wie een terugkeerbesluit is uitgevaardigd vanwege de van hem uitgaande terroristische dreiging, in de regel een inreisverbod voor onbepaalde tijd moet worden opgelegd?”**

**De behandeling van de zaak in hoger beroep wordt geschorst in afwachting van de beantwoording van de prejudiciële vraag door het Hof.**

### Motivering

1 **Feiten**

- 2 Verzoeker is een Russisch onderdaan die met een verblijfsvergunning in Bremen heeft gewoond. Op 13 maart 2017 heeft verweersters deelstaatminister van Binnenlandse Zaken op grond van § 58a van het Aufenthaltsgesetz (Duitse wet inzake het verblijf van vreemdelingen) jegens verzoeker een bevel tot verwijdering naar de Russische Federatie uitgevaardigd, aangezien er volgens inlichtingen van de veiligheidsautoriteiten het risico bestond dat verzoeker een terroristische aanslag in Duitsland zou plegen. Na vruchteloos beroep te hebben ingesteld bij achtereenvolgens het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland), het Bundesverfassungsgericht (federaal grondwettelijk hof, Duitsland) en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens,

is verzoeker op 4 september 2017 uitgezet naar de Russische Federatie waar hij thans verblijft.

- 3 Bij besluit van 1 december 2017 heeft de gemeentelijke immigratiedienst van de stadsgemeente Bremen besloten dat de „werking van het verwijderingsbesluit op grond van § 58a AufenthG” niet tot een bepaalde duur is beperkt. Bij definitieve uitspraak van 3 december 2021 heeft het Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen (bestuursrechter in eerste aanleg Bremen, Duitsland) dit besluit nietig verklaard op grond dat er tegen verzoeker nog helemaal geen inreis- en verblijfsverbod was uitgevaardigd.
- 4 Bij besluit van 1 februari 2022 heeft de deelstaatminister van Binnenlandse Zaken aan verzoeker een inreis- en verblijfsverbod voor onbepaalde tijd voor de Bondsrepubliek Duitsland opgelegd. Ter motivering daarvan heeft hij in wezen aangevoerd dat een dergelijk verbod voor onbepaalde tijd volgens § 11, lid 5b, eerste volzin, AufenthG in de regel moet worden opgelegd aan personen die op grond van een verwijderingsbevel overeenkomstig § 58a AufenthG zijn uitgezet. In het geval van verzoeker waren er geen redenen om hiervan bij uitzondering af te wijken, gelet op informatie van de inlichtingendiensten over zijn gedrag na de verwijdering en zijn sociale en familiale banden. Het risico bestond nog steeds dat verzoeker na binnenkomst in Duitsland aldaar een terroristische aanslag zou plegen.
- 5 Op het door verzoeker daartegen ingestelde beroep heeft het Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen (bestuursrechter in eerste aanleg Bremen, Duitsland) het besluit van 1 februari 2022 nietig verklaard. Volgens deze rechter kan § 11, lid 5b, eerste volzin, AufenthG niet worden toegepast, aangezien het uitvaardigen van een inreis- en verblijfsverbod voor onbepaalde tijd niet verenigbaar is met artikel 3, punt 6, en artikel 11, lid 2, van richtlijn 2008/115/EG.
- 6 Verweerster heeft tegen deze beslissing hoger beroep ingesteld bij het Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen (hoogste bestuursrechter van de deelstaat Bremen, Duitsland), de verwijzende rechter in deze zaak.
- 7 **Bepalingen van nationaal recht**
- 8 Volgens § 58a, lid 1, eerste volzin, van het Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (wet betreffende het verblijf, de beroepswerkzaamheden en de integratie van vreemdelingen op het grondgebied van de Bondsrepubliek) van 25 februari 2008 (BGBl. I, blz. 162), zoals recentelijk gewijzigd bij artikel 1 van de wet van 21 februari 2024 (BGBl. I, nr. 54) (hierna: „AufenthG”), kan de hoogste deelstaatautoriteit zonder voorafgaande uitwijzingsprocedure een verwijderingsbevel uitvaardigen tegen een vreemdeling op basis van een op feiten berustende inschatting, ter afwending van een ernstige bedreiging voor de veiligheid van de Bondsrepubliek Duitsland of van een terroristische dreiging. Bij kennisgeving van het verwijderingsbevel is de verblijfstitel van de vreemdeling

niet langer geldig (§ 51, lid 1, punt 5a, AufenthG), zodat deze zijn verblijfsrecht verliest (§ 4, lid 1, AufenthG), verplicht is het grondgebied te verlaten (§ 50, lid 1, AufenthG) en kan worden uitgezet (§ 58, lid 1, AufenthG). Volgens de rechtspraak van het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter) komt een verwijderingsbevel overeen met een terugkeerbesluit in de zin van artikel 3, punt 4, van richtlijn 2008/115/EG (BVerwG, beslissing van 21 maart 2017 – 1 VR 1/17, ECLI: DE:BVerwG:2017:210317B1VR1.17.0, punt 32).

- 9 Volgens § 11, lid 5b, eerste volzin, AufenthG dient jegens een vreemdeling die op grond van een verwijderingsbevel overeenkomstig § 58a AufenthG van het Duitse grondgebied is verwijderd, een inreis- en verblijfsverbod voor onbepaalde tijd te worden uitgevaardigd. In het Duitse bestuursrecht betekent „dient” dat deze maatregel in de regel moet worden vastgesteld en dat alleen in geval van atypische uitzonderingen van die regel mag worden afgeweken. Een beperking van de duur dan wel een opheffing van het inreis- en verblijfsverbod is in beginsel uitgesloten. De hoogste deelstaatautoriteit kan per geval uitzonderingen daarop toestaan (§ 11, lid 5b, derde volzin, juncto lid 5a, derde en vierde volzin, AufenthG). Wegens het inreis- en verblijfsverbod mag een vreemdeling het Duitse grondgebied niet opnieuw binnenkomen en daar verblijven. Ook mag hem geen verblijfstitel worden verleend, zelfs als is voldaan aan de voorwaarden om overeenkomstig voornoemde wet daarvoor in aanmerking te komen [§ 11, lid 1, derde volzin, AufenthG, in de thans sinds 27 februari 2024 geldende versie van de wet van 21 februari 2024 (BGBl. 2024 I, nr. 54); § 11, lid 1, tweede volzin, AufenthG, in de ten tijde van de vaststelling van het besluit van 1 februari 2022 geldende versie]. Sinds een op 27 februari 2024 in werking getreden wijziging van § 11 AufenthG bij wet van 21 februari 2024 (BGBl. 2024 I, nr. 54), strekt het verbod zich ook uit tot de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van alle lidstaten van de Europese Unie en van alle Schengenstaten, tenzij het de vreemdeling is toegestaan om het grondgebied van een dergelijke staat binnen te komen en daar te verblijven (§ 11, lid 1, derde en vierde volzin, AufenthG, in de thans geldende versie).

## 10 **Prejudiciële vraag**

- 11 Om de volgende redenen legt de verwijzende rechter krachtens artikel 267, eerste alinea, onder b), en tweede alinea, VWEU de in het dictum geformuleerde vraag over de uitlegging van richtlijn 2008/115/EG voor aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”):
- 12 Jegens verzoeker is op grond van § 11, lid 5b, eerste volzin, AufenthG een inreis- en verblijfsverbod voor onbepaalde tijd uitgevaardigd. In artikel 3, punt 6, van richtlijn 2008/115/EG is het begrip „inreisverbod” echter gedefinieerd als een administratieve of rechterlijke beslissing of handeling waarbij de betrokkene de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van de lidstaten „voor een bepaalde termijn wordt verboden”; volgens artikel 11, lid 2, van richtlijn 2008/115/EG moet de „duur” van het inreisverbod worden bepaald. Bijgevolg rijst de vraag of de voornoemde richtlijnbevestigingen aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich

verzetten tegen de uitvaardiging van een inreisverbod voor onbepaalde tijd, waarin § 11, lid 5b, eerste volzin, AufenthG in de regel voorziet in het geval van vreemdelingen wier verblijfsrecht op grond van § 58a is beëindigd ter afwending van een terroristische dreiging.

- 13 Deze vraag is van doorslaggevend belang voor de beslechting van het hoofdgeding.
- 14 Indien de in de prejudiciële vraag genoemde richtlijnbepalings zich niet verzetten tegen een nationale regeling zoals die bedoeld in de prejudiciële vraag, zou het hoger beroep van verweerster waarschijnlijk moeten worden toegewezen en zou het ingestelde beroep tegen het voor onbepaalde tijd uitgevaardigde inreis- en verblijfsverbod moeten worden verworpen. Aan de voorwaarden voor het uitvaardigen van een dergelijk verbod op grond van § 11, lid 5b, eerste volzin, AufenthG is immers kennelijk voldaan. Verzoeker is Duitsland uitgezet op grond van een verwijderingsbevel overeenkomstig § 58a AufenthG. In de huidige stand van de procedure is er kennelijk geen sprake van de naar Duits recht vereiste zeer uitzonderlijke omstandigheden waarin er geen inreis- en verblijfsverbod voor onbepaalde tijd mag worden uitgevaardigd.
- 15 Indien de in de prejudiciële vraag genoemde richtlijnbepalings zich daarentegen verzetten tegen een nationale regeling zoals die bedoeld in de prejudiciële vraag, zou § 11, lid 5b, eerste volzin, AufenthG in het onderhavige geval buiten toepassing moeten worden gelaten wegens de voorrang van het Unierecht. Aangezien er geen andere rechtsgrondslag bestaat voor het inreis- en verblijfsverbod voor onbepaalde tijd, zou dit verbod terecht nietig zijn verklaard door de bestuursrechter in eerste aanleg en zou het hoger beroep van verweerster moeten worden verworpen.
- 16 Het jegens verzoeker uitgevaardigde inreis- en verblijfsverbod valt binnen de werkingssfeer van richtlijn 2008/115/EG.
- 17 Volgens artikel 2, lid 1, ervan is richtlijn 2008/115/EG van toepassing op illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijvende onderdanen van derde landen. Verzoeker, een Russisch onderdaan, behoorde ten tijde van zijn verwijdering tot die categorie personen. Met de uitvaardiging van het verwijderingsbevel op 13 maart 2017 is zijn verblijfsrecht in Duitsland immers vervallen. Het verwijderingsbevel staat bovendien gelijk aan een „terugkeerbesluit” in de zin van artikel 3, punt 4, van richtlijn 2008/115/EG (BVerwG, beslissing van 21 maart 2017 – 1 VR 1/17, ECLI: DE:BVerwG:2017:210317B1VR1.17.0, punt 32). Het in casu litigieuze inreis- en verblijfsverbod van 1 februari 2022 knoopt aan bij dit begrip „terugkeerbesluit”: het rechtsgevolg ervan is dat verzoeker de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van de lidstaten wordt verboden. Dienaangaande wordt verwezen naar de in de punten 7 tot en met 9 hierboven uiteengezette bepalingen van nationaal recht. Bijgevolg moet verweersters litigieuze besluit van 1 februari 2022 worden beschouwd als een „inreisverbod”,

waarvan de rechtmatigheid moet worden getoetst aan artikel 3, punt 6, en artikel 11, lid 2, van richtlijn 2008/115/EG.

- 18 De omstandigheid dat het inreisverbod jegens verzoeker niet om redenen van migratiebeleid, maar om redenen van openbare veiligheid is uitgevaardigd, staat niet in de weg aan de toepasselijkheid van richtlijn 2008/115/EG [arrest van het Hof van 3 juni 2021, Westerwaldkreis (C-546/19, EU:C:2021:432, punt 48)].
- 19 Of en in hoeverre de Bondsrepubliek Duitsland gebruikmaakt van de door artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2008/115/EG 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, doet in casu niet ter zake. Het verwijderingsbevel dat ten grondslag lag aan verzoekers verplichting om het grondgebied te verlaten, is niet uitgevaardigd op grond of als gevolg van strafrechtelijke veroordelingen, maar wegens een op inlichtingen van de veiligheidsautoriteiten berustende inschatting dat het risico bestond dat verzoeker een terroristische aanslag in Duitsland zou plegen.
- 20 De verwijzende rechter acht het verzoek om een prejudiciële beslissing noodzakelijk, aangezien het Hof zich tot dusver nog niet heeft uitgesproken over deze vraag die in de rechtspraak, in de rechtsliteratuur en in verklaringen van de Duitse regering op uiteenlopende wijzen is beantwoord.
- 21 Het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland) heeft deze vraag in meerdere uitspraken uitdrukkelijk opengelaten en hoefde die daarin niet te beantwoorden, aangezien zij niet relevant was voor de afdoening van de desbetreffende zaken (BVerwG, beslissing van 17 mei 2023 – 1 VR 1/23 – , ECLI:DE:BVerwG:2023:170523B1VR1.23.0, punt 113; BVerwG, beslissing van 22 augustus 2017 – 1 A 10/17 –, ECLI:DE:BVerwG:2017:220817B1A10.17.0, punt 6; BVerwG, beslissing van 13 juli 2017 – 1 VR 3.17 –, ECLI:DE:BVerwG:2017:130717B1VR3.17.0, punten 71 e.v.).
- 22 In zijn beslissing, waartegen verweersters hoger beroep is gericht, heeft de bestuursrechter in eerste aanleg deze vraag aldus beantwoord dat artikel 3, punt 6, en artikel 11, lid 2, van richtlijn 2008/115/EG in de weg staan aan de uitvaardiging van een inreis- en verblijfsverbod voor onbepaalde tijd. Deze uitspraak strookt met de opvatting in de gezaghebbende Duitse rechtsliteratuur (zie bv. Oberhäuser, in Hofmann, *Ausländerrecht*, 3e druk, 2023, AufenthG, § 11, punt 83; Hoppe, in Dörig, *Handbuch Migrations- und Integrationsrecht*, 2e druk, 2020, § 8, punt 113; Lutz, in Thym/Hailbronner, *EU Immigration and Asylum Law*, 3e druk, 2022, Directive 2008/115/EC, Art. 11, punt 11) en met de rechtspraak van het Zwitserse Bundesverwaltungsgericht (arrest van 26 augustus 2014 – C-5819/2012, punten 6.2 en 6.4).
- 23 Dit standpunt wordt als volgt gemotiveerd:

- 24 Uit de bewoordingen van artikel 11, lid 2, eerste volzin, van richtlijn 2008/115 – „[d]e duur van het inreisverbod wordt [...] bepaald” – blijkt duidelijk dat de lidstaten verplicht zijn om de duur van inreisverboden te beperken, ongeacht of de betrokken onderdaan van een derde land daarom heeft verzocht of niet [zie arrest van het Hof van 19 september 2023, ██████████ (C-297/12, EU:C:2013:569, punt 27)]. Die uitlegging wordt bevestigd door de definitie van het begrip „inreisverbod” in artikel 3, punt 6, van deze richtlijn als zijnde met name een beslissing waarbij de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van de lidstaten wordt verboden „voor een bepaalde termijn” [zie arrest van het Hof van 19 september 2023, ██████████ (C-297/12, EU:C:2013:569, punten 28 e.v.)]. Hieruit volgt dat het Hof heeft geoordeeld dat artikel 11, lid 2, juncto artikel 3, punt 6, van richtlijn 2008/115/EG aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan het uitvaardigen van inreisverboden voor onbepaalde tijd. Niets anders volgt uit het „terugkeerhandboek” van de Europese Commissie. Afgezien daarvan dat dit „terugkeerhandboek” geen bindende werking heeft, staat daarin te lezen: *„Geen onbeperkte inreisverboden: de duur van het inreisverbod is een belangrijk element van het besluit om dit verbod op te leggen. Deze duur moet in elk individueel geval ambtshalve vooraf worden vastgesteld. Het Europees Hof van Justitie heeft dit uitdrukkelijk bevestigd in zijn arrest in zaak C-297/12, ██████████ ██████████ (punten 27 en 34)”* [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 339/83, blz. 126, punt 11.5.)].
- 25 Anderen stellen zich evenwel ook op het standpunt dat het inreis- en verblijfsverbod voor onbepaalde tijd, zoals dat is neergelegd in § 11, lid 5b, eerste volzin, AufenthG, verenigbaar is met artikel 3, punt 6, en artikel 11, lid 2, van richtlijn 2008/115/EG. De Europese Commissie heeft in het „terugkeerhandboek” gesteld dat „[s]telselmatig levenslange inreisverboden opleggen [...] zonder rekening te houden met de omstandigheden van het individuele geval” in strijd is met richtlijn 2008/115/EG [zie 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 339/83, blz. 126, punt 11.5.)]. Hieruit kan a contrario worden geconcludeerd dat levenslang opgelegde inreisverboden die rekening houden met de omstandigheden van het individuele geval, onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen. Doordat § 11, lid 5b, eerste volzin, AufenthG alleen ziet op de in § 58a AufenthG bedoelde gevallen, dat wil zeggen voornamelijk terreurdreigingen, en als niet absoluut bindende regel in atypische omstandigheden uitzonderingen toestaat op het opleggen van levenslange inreisverboden, en aangezien bovendien de mogelijkheid bestaat om een verbod voor onbepaalde tijd op een later tijdstip in duur te beperken dan wel op te heffen wanneer de vreemdeling zijn gedrag blijvend heeft veranderd (§ 11, lid 5b, derde volzin, juncto lid 5a, derde en vierde volzin, AufenthG), is voldaan aan de voorwaarden van artikel 11, lid 2, van richtlijn 2008/115/EG (zie bv. Maor, in Kluth/Heusch, BeckOK Ausländerrecht,



41e editie, laatst bijgewerkt op 01.04.2024, AufenthG, § 11, punt 45a; Dollinger, in Bergmann/Dienelt, *Ausländerrecht*, 14e druk, 2022, § 11 AufenthG, punt 74). De terugkeerrichtlijn is niet gericht op de harmonisatie van nationale regels ter afwijking van gevaren voor de binnenlandse veiligheid; niets wijst erop dat de richtlijn een algemeen verbod instelt op inreisverboden voor onbepaalde tijd (Hailbronner, *Ausländerrecht*, versie 134, supplement maart 2024, § 11 AufenthG, punt 127, 130c). In haar „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rückführung” (voorstel voor een wet ter verbetering van het terugkeerbeleid) van 24 november 2023 heeft ook de Duitse regering zich, onder verwijzing naar artikel 11, lid 2, tweede volzin, van richtlijn 2008/115/EG, op het standpunt gesteld dat een inreis- en verblijfsverbod voor onbepaalde tijd, onder meer ter afwijking van terreurdreiging, op grond van het Unierecht is toegestaan wanneer het, met inachtneming van alle omstandigheden van het geval, noodzakelijk en evenredig is [zie bv. Deutscher Bundestag (tweede kamer van het Duitse federale parlement), Drs. 20/9463, blz. 35 e.v.]. De vaststelling van het Hof in zijn arrest van 19 september 2023, ██████████ (C-297/12, EU:C:2013:569, punt 27), dat de lidstaten verplicht zijn om de duur van inreisverboden te beperken, ongeacht of de betrokkene daarom heeft verzocht, moet worden beschouwd tegen de achtergrond van de in die zaak gestelde prejudiciële vraag. In dat arrest was alleen de vraag aan de orde of het met het Unierecht verenigbaar is dat alle inreisverboden in eerste instantie voor onbepaalde tijd worden opgelegd en dat de duur ervan alleen op verzoek kan worden beperkt. Dit zegt niets over de vraag of een inreisverbod voor onbepaalde tijd bij wijze van uitzondering kan worden opgelegd om dwingende veiligheidsredenen. Artikel 11, lid 2, eerste volzin, van richtlijn 2008/115/EG schrijft niet voor dat er een „termijn” of „beperking van de duur” van het inreisverbod moet worden vastgesteld, maar dat alleen de „duur” ervan moet worden bepaald; artikel 11, lid 2, tweede volzin, van richtlijn 2008/115/EG ziet alleen op de overschrijding van een duur van meer dan vijf jaar, zonder een maximumduur vast te stellen. Bijgevolg is de vaststelling van een geldigheidsduur voor onbepaalde tijd verenigbaar met beide voornoemde bepalingen (Funke-Kaiser, in GK-AufenthG, versie 141, supplement maart 2024, § 11, punt 101).

[OMISSIS] [schorsing van de procedure]

[OMISSIS] [ondertekeningen]