



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

3 maart 2022 *

„Prejudiciële verwijzing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Richtlijn 2008/115/EG – Gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van derdelanders die illegaal op hun grondgebied verblijven – Artikel 6, lid 1, en artikel 8, lid 1 – Nationale regeling op grond waarvan in geval van illegaal verblijf een geldboete en een bevel om het grondgebied te verlaten worden opgelegd – Mogelijkheid om het verblijf binnen een gestelde termijn te regulariseren – Artikel 7, leden 1 en 2 – Termijn voor vrijwillig vertrek”

In zaak C-409/20,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Pontevedra (bestuursrechtbank nr. 1 Pontevedra, Spanje) bij beslissing van 20 augustus 2020, ingekomen bij het Hof op 2 september 2020, in de procedure

UN

tegen

Subdelegación del Gobierno en Pontevedra,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: K. Jurimäe, kamerpresident, N. Jääskinen, M. Safjan (rapporteur), N. Piçarra en M. Gavalec, rechters,

advocaat-generaal: N. Emiliou,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- UN, vertegenwoordigd door E. M. Tomé Torres, A. de Ceballos Cabrillo en J. L. Rodríguez Candela, abogados,

* Procestaal: Spaans.

- de Spaanse regering, vertegenwoordigd door J. Rodríguez de la Rúa Puig en L. Aguilera Ruiz als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Cattabriga en I. Galindo Martín als gemachtigden,

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

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 4, lid 3, artikel 6, leden 1 en 5, en artikel 7, lid 1, 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 geding tussen UN en de Subdelegación del Gobierno en Pontevedra (vertegenwoordiging van de regering in de provincie Pontevedra, Spanje) over het illegale verblijf van UN op Spaans grondgebied.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 De overwegingen 2, 4, 6 en 10 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) [...] 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. [...]
 - [...]

- (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. Wanneer dit, gezien de specifieke omstandigheden van een individueel geval, noodzakelijk wordt geacht, dient in een verlenging van de periode voor vrijwillige terugkeer te worden voorzien. [...]"
- 4 Artikel 1 van deze richtlijn, 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.”
- 5 In artikel 3 van die richtlijn, met het opschrift „Definities”, is bepaald:
- „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;
5. ‚verwijdering’: de tenuitvoerlegging van de terugkeerverplichting, d.w.z. de fysieke verwijdering uit de lidstaat;
- [...]
8. ‚vrijwillig vertrek’: het nakomen van de verplichting om binnen de in het terugkeerbesluit gestelde termijn terug te keren;
- [...]”
- 6 Artikel 4 van richtlijn 2008/115, „Gunstiger bepalingen”, bepaalt in lid 3:
- „Deze richtlijn laat onverlet dat de lidstaten bepalingen kunnen aannemen of handhaven die gunstiger zijn voor de personen op wie de richtlijn van toepassing is, mits deze bepalingen verenigbaar zijn met de richtlijn.”
- 7 Artikel 6 van richtlijn 2008/115, met als opschrift „Terugkeerbesluit”, luidt als volgt:
- „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.
2. 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.

3. De lidstaten kunnen ervan afzien een terugkeerbesluit uit te vaardigen tegen een illegaal op hun grondgebied verblijvende onderdaan van een derde land die, op grond van een op de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn geldende bilaterale overeenkomst of regeling, door een andere lidstaat wordt teruggenomen. Door de lidstaat die de betrokken onderdaan van een derde land heeft teruggenomen, wordt in dit geval lid 1 toegepast.

4. De lidstaten kunnen te allen tijde in schrijnende gevallen, om humanitaire of om andere redenen beslissen een onderdaan van een derde land die illegaal op hun grondgebied verblijft een zelfstandige verblijfsvergunning of een andere vorm van toestemming tot verblijf te geven. In dat geval wordt geen terugkeerbesluit uitgevaardigd. Indien al een terugkeerbesluit is uitgevaardigd, wordt het ingetrokken of opgeschort voor de duur van de geldigheid van de verblijfsvergunning of andere vorm van toestemming tot legaal verblijf.

5. Indien ten aanzien van de illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijvende onderdaan van een derde land een procedure loopt voor de verlenging van de geldigheidsduur van zijn verblijfsvergunning of een andere vorm van toestemming tot verblijf, overweegt [...] die lidstaat ervan af te zien een terugkeerbesluit uit te vaardigen zolang de procedure loopt.

[...]"

8 Artikel 7 van deze richtlijn, met als opschrift „Vrijwillig vertrek”, bepaalt in de leden 1, 2 en 4:

„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.”

9 Artikel 8 van die richtlijn, „Verwijdering”, bepaalt in lid 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.”

Spaans recht

Vreemdelingenwet

- 10 Artikel 28, lid 3, onder c), van 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 sociale integratie) van 11 januari 2000 (BOE nr. 10 van 12 januari 2000, blz. 1139), zoals gewijzigd bij Ley Orgánica (organieke wet) 2/2009 van 11 december 2009 (BOE nr. 299 van 12 december 2009, blz. 104986) (hierna: „vreemdelingenwet”), bepaalt dat een vreemdeling het Spaanse grondgebied moet verlaten wanneer de door hem ingediende aanvraag om op Spaans grondgebied te blijven, is afgewezen of wanneer hij niet over een vergunning tot verblijf in Spanje beschikt.
- 11 Artikel 53, lid 1, onder a), van de vreemdelingenwet kwalificeert als „ernstig” delict „[h]et zich illegaal ophouden op Spaans grondgebied doordat de verlenging van het verblijf of de verblijfsvergunning niet is verkregen of de vergunning reeds meer dan drie maanden niet meer geldig is en de betrokkene niet binnen de voorgeschreven termijn een aanvraag tot vernieuwing daarvan heeft ingediend”.
- 12 Krachtens artikel 55, lid 1, onder b), van deze wet wordt een ernstig delict bestraft met een geldboete van 501 tot 10 000 EUR.
- 13 Artikel 57 van die wet luidt als volgt:
- „1. Wanneer de dader een vreemdeling is en zijn gedrag ‚zeer ernstige’ of ‚ernstige’ delicten oplevert in de zin van artikel 53, lid 1, onder a), b), c), d) en f), van de onderhavige organieke wet, kan de geldboete, rekening houdend met het evenredigheidsbeginsel, na afloop van de daartoe bedoelde bestuurlijke procedure en bij met redenen omkleed besluit waarin de feiten worden beoordeeld die het delict opleveren, worden vervangen door verwijdering van het Spaanse grondgebied.
- [...]
3. De verwijdering en de geldboete kunnen in geen geval samen als straf worden opgelegd.
- [...]”
- 14 Artikel 63 van de vreemdelingenwet heeft betrekking op de „procedure bij voorrang” en bepaalt in lid 7:
- „Het verwijderingsbevel wordt in de in dit artikel omschreven gevallen onmiddellijk ten uitvoer gelegd.”
- 15 In artikel 63 bis, lid 2, van de vreemdelingenwet is bepaald:
- „Het overeenkomstig de gewone procedure gegeven besluit tot verwijdering voorziet in een termijn voor vrijwillig vertrek waarbinnen de betrokkene het nationale grondgebied moet verlaten. Deze termijn bedraagt zeven tot dertig dagen en begint te lopen op de datum van kennisgeving van bovengenoemd besluit. De in het verwijderingsbevel gestelde termijn voor vrijwillig vertrek kan met een passende periode worden verlengd, rekening houdend met de omstandigheden van het individuele

geval, zoals de verblijfsduur, het feit dat er schoolgaande kinderen zijn en het bestaan van andere gezins- en sociale banden.”

Real Decreto 240/2007

- 16 Bij Real Decreto 240/2007, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (koninklijk besluit 240/2007 inzake binnenkomst, vrij verkeer en verblijf in Spanje van onderdanen van de lidstaten van de Europese Unie en de staten die partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte) van 16 februari 2007 (BOE nr. 51 van 28 februari 2007, blz. 8558) is richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB 2004, L 158, blz. 77, met rectificatie in PB 2004, L 229, blz. 35) omgezet in Spaans recht.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 17 Op 9 mei 2017 is UN, Colombiaans staatsburger, als toerist het Spaanse grondgebied via de luchthaven Madrid-Barajas (Spanje) legaal binnengekomen door middel van een bewijs van particuliere logiesverstrekking door haar zoon, meerderjarig Spaans staatsburger, die in Pontevedra (Spanje) woont.
- 18 Aangezien de duur van het legale verblijf van UN ten hoogste 90 dagen bedroeg, diende zij het grondgebied van de Europese Unie te verlaten voordat deze termijn was verstreken. Zij is na afloop van die termijn echter in Spanje gebleven en heeft zich ingeschreven in het bevolkingsregister van Pontevedra, waarbij zij het adres van de woonplaats van haar zoon als woonadres heeft opgegeven.
- 19 Op 13 februari 2019 heeft het Ministerio del Interior (ministerie van Binnenlandse Zaken, Spanje) de sanctieprocedure van artikel 63 bis van de vreemdelingenwet tegen UN ingeleid, omdat zij niet over een vergunning tot verblijf in Spanje beschikte.
- 20 In maart 2019 heeft UN een aanvraag voor een verblijfskaart als familielid van een Unieburger ingediend bij de Oficina de Extranjeros de Pontevedra (vreemdelingendienst van Pontevedra, Spanje) met het oog op gezinshereniging met haar Spaanse zoon overeenkomstig Real Decreto 240/2007.
- 21 Daarnaast heeft UN haar opmerkingen kenbaar gemaakt tijdens de terechtzitting in het kader van de door het ministerie van Binnenlandse Zaken ingeleide sanctieprocedure. Zij wees daarbij op haar familiebanden in Spanje en verklaarde dat zij in Colombia, haar land van herkomst, geen familie of bestaansmiddelen meer had, en dat zij geen strafblad had en nog nooit was aangehouden. Voorts beriep zij zich op humanitaire gronden, gronden in verband met de bescherming van het gezin en schending van het evenredigheidsbeginsel.

- 22 Bij besluit van 30 april 2019 heeft het hoofd van de vreemdelingendienst van Pontevedra de aanvraag van UN tot afgifte van een verblijfskaart afgewezen omdat zij niet had aangetoond dat zij in haar land van herkomst ten laste kwam van haar zoon, en omdat zij in Spanje geen particuliere ziektekostenverzekering had.
- 23 UN heeft dit besluit van 30 april 2019 aangevochten bij de Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 2 de Pontevedra (bestuursrechtbank nr. 2 Pontevedra, Spanje). Volgens de informatie waarover het Hof beschikt, is die procedure nog aanhangig.
- 24 Op 8 mei 2019 heeft de Subdelegada del Gobierno en Pontevedra (vertegenwoordiger van de regering in de provincie Pontevedra, Spanje) parallel aan het besluit van 30 april 2019 een besluit genomen waarbij werd vastgesteld dat UN illegaal – dat wil zeggen zonder verblijfsvergunning of visum – in Spanje verbleef en waarbij haar een sanctie werd opgelegd die bestond in haar verwijdering van het Spaanse grondgebied met een inreisverbod voor drie jaar. Deze autoriteit stelde in de motivering van dit besluit vast dat UN het in artikel 53, lid 1, onder a), van de vreemdelingenwet geformuleerde ernstige delict had gepleegd en dat zij niet in aanmerking kwam voor het recht op asiel.
- 25 Op 31 oktober 2019 heeft UN bij de Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Pontevedra (bestuursrechtbank nr. 1 Pontevedra, Spanje), de verwijzende rechter in de onderhavige zaak, beroep ingesteld dat strekte tot nietigverklaring van dat besluit of, subsidiair, tot vervanging van de sanctie van verwijdering door een financiële sanctie, namelijk een geldboete. VN verzocht ook om de uitvoering van deze sanctie van verwijdering tijdelijk op te schorten. Bij beschikking van 19 december 2019 heeft de verwijzende rechter dit verzoek ingewilligd.
- 26 De verwijzende rechter stelt vast dat artikel 57 van de vreemdelingenwet weliswaar verbiedt om een illegaal op Spaans grondgebied verblijvende derdelander zowel een geldboete als een sanctie van verwijdering op te leggen, maar dat deze twee sancties op grond van deze wet wel achtereenvolgens aan een dergelijke derdelander kunnen worden opgelegd.
- 27 De oplegging van een geldboete zou de betrokken derdelander in geen geval vrijstellen van de verplichting om het Spaanse grondgebied overeenkomstig artikel 28, lid 3, onder c), van de vreemdelingenwet te verlaten, indien hij het vereiste visum of de noodzakelijke verblijfsvergunning niet verkrijgt. Indien de betrokken derdelander zijn situatie niet binnen een redelijke termijn regulariseert, kan er een nieuwe sanctieprocedure tegen hem worden ingeleid, met een gedwongen verwijdering als resultaat. Volgens de Spaanse rechtspraak wordt het feit dat aan een derdelander die illegaal in Spanje verblijft een geldboete werd opgelegd, namelijk beschouwd als een verzwarende omstandigheid in de zin van deze wet.
- 28 Het is juist dat het Hof in het arrest van 23 april 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260), heeft geoordeeld dat richtlijn 2008/115 aldus moet worden uitgelegd dat zij in de weg staat aan een regeling van een lidstaat op grond waarvan in geval van illegaal verblijf van derdelanders op het grondgebied van die staat, naargelang van de omstandigheden, ofwel een geldboete wordt opgelegd ofwel de verwijdering wordt gelast, waarbij beide maatregelen elkaar wederzijds uitsluiten.
- 29 De uitlegging van de Spaanse regeling door de verwijzende rechter in de zaak die tot dat arrest heeft geleid, verschilt evenwel van de uitlegging die de verwijzende rechter in het hoofdgeding heeft gegeven. De geldboete als bedoeld in de Spaanse regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, komt immers overeen met een aanmaning om het Spaanse grondgebied binnen een bepaalde

termijn vrijwillig te verlaten. Indien de betrokken derdelander dit grondgebied niet vrijwillig verlaat voordat deze termijn is verstreken, wordt een maatregel tot gedwongen verwijdering vastgesteld indien de derdelander zijn situatie niet regulariseert. Bijgevolg kan de geldboete als bedoeld in de Spaanse regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, op zich de situatie van deze derdelander niet regulariseren, noch beletten dat hij later wordt uitgezet.

- 30 Voorts werd de situatie van de derdelander op wie de zaak betrekking had die heeft geleid tot het arrest van 23 april 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260), gekenmerkt door het bestaan van een verzwarende omstandigheid, namelijk een eerdere veroordeling tot een gevangenisstraf van twee jaar en zes maanden wegens drugshandel. In het hoofdgeding is daarentegen geen sprake van enige verzwarende omstandigheid, aangezien UN geen strafblad heeft, in het bezit is van documenten en Spanje legaal is binnengekomen. Bovendien zou UN haar verblijf in Spanje met name dankzij haar familiebanden eventueel kunnen regulariseren.
- 31 In deze omstandigheden heeft de Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Pontevedra de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Moet richtlijn [2008/115] (artikel 4, lid 3, artikel 6, leden 1 en 5, en artikel 7, lid 1) aldus worden uitgelegd dat deze richtlijn in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling [...] die het illegale verblijf van vreemdelingen, wanneer er geen sprake is van verzwarende omstandigheden, in eerste instantie bestraft met een geldboete en een verzoek tot vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst, gevolgd door, in tweede instantie, de sanctie van verwijdering indien de vreemdeling zijn situatie niet regulariseert of vrijwillig terugkeert naar zijn land?
- 2) Is de uitlegging van het arrest van het Hof van 23 april 2015 (C-38/14, Zaizoune) in die zin dat de Spaanse bestuurlijke en rechterlijke instanties richtlijn 2008/115 rechtstreeks kunnen toepassen ten nadele van de betrokkene, waarbij de gunstiger geldende nationale sanctiewetgeving niet in overweging wordt genomen, waardoor zijn strafrechtelijke aansprakelijkheid wordt verzward en het legaliteitsbeginsel ter zake van strafbare feiten en straffen mogelijk wordt geschonden, verenigbaar met de rechtspraak van het Hof over de grenzen van de rechtstreekse werking van richtlijnen? Of dient het voor de betrokkene gunstiger nationale recht van toepassing te blijven zolang het niet wordt gewijzigd of opgeheven bij een desbetreffende wetwijziging?”

Procedure bij het Hof

- 32 Bij schrijven van 15 oktober 2020 heeft de griffie van het Hof de verwijzende rechter het arrest van 8 oktober 2020, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Gevolgen van het arrest Zaizoune) (C-568/19, EU:C:2020:807), toegezonden met het verzoek te kennen te geven of hij in het licht van dat arrest zijn verzoek om een prejudiciële beslissing, en met name de tweede vraag, wenste te handhaven.
- 33 Bij beslissing van 2 november 2020, ingekomen bij het Hof op 19 november 2020, heeft de verwijzende rechter de tweede vraag ingetrokken, maar de eerste vraag gehandhaafd.

Beantwoording van de prejudiciële vraag

- 34 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of richtlijn 2008/115 aldus moet worden uitgelegd dat zij in de weg staat aan een regeling van een lidstaat die het illegale verblijf van een derdelander op het grondgebied van deze lidstaat, wanneer er geen sprake is van verzwarende omstandigheden, in eerste instantie bestraft met een geldboete en een bevel om het grondgebied van die lidstaat binnen een gestelde termijn te verlaten tenzij het verblijf van de derdelander wordt geregulariseerd vóór deze termijn is verstreken, en in tweede instantie, indien het verblijf van de derdelander niet wordt geregulariseerd, met een besluit waarbij de gedwongen verwijdering van de derdelander wordt gelast.
- 35 Vooraf zij opgemerkt dat de verwijzende rechter het Hof vragen voorlegt in het kader van een zaak die betrekking heeft op dezelfde nationale regeling als die welke aan de orde was in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 23 april 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260). Volgens punt 29 van dat arrest bleek uit de verwijzingsbeslissing dat krachtens die regeling het illegale verblijf van derdelanders op het Spaanse grondgebied uitsluitend kan worden bestraft met een geldboete, die onverenigbaar is met de verwijdering van het nationale grondgebied, waarbij laatstgenoemde maatregel enkel kan worden genomen als daarnaast sprake is van verzwarende omstandigheden.
- 36 De verwijzende rechter wijst er evenwel op dat de voornoemde nationale regeling weliswaar verbiedt om een illegaal op het nationale grondgebied verblijvende derdelander zowel een geldboete als een sanctie van verwijdering op te leggen, maar niettemin bepaalt dat deze twee sancties wel achtereenvolgens aan een dergelijke derdelander worden opgelegd. Het feit dat een dergelijke geldboete wordt opgelegd, heeft dus tot gevolg dat de betrokken derdelander, ten aanzien van wie er geen sprake is van verzwarende omstandigheden, het Spaanse grondgebied binnen een gestelde termijn dient te verlaten, tenzij het verblijf van deze derdelander door een nationale autoriteit wordt geregulariseerd vóór deze termijn is verstreken. Bovendien wordt de oplegging van deze geldboete, indien het verblijf van die derdelander niet wordt geregulariseerd, gevolgd door een besluit waarbij zijn gedwongen verwijdering wordt gelast.
- 37 In dit verband dient in herinnering te worden gebracht dat het volgens vaste rechtspraak in het kader van het bij artikel 267 VWEU ingevoerde stelsel van rechterlijke samenwerking niet aan het Hof staat om de door de nationale rechter gegeven uitlegging van het nationale recht te verifiëren of ter discussie te stellen, aangezien deze uitlegging tot de exclusieve bevoegdheid van de nationale rechter behoort. Wanneer het Hof uitspraak moet doen over een prejudiciële vraag van een nationale rechter, dient het zich derhalve te houden aan de uitlegging die deze rechter van het nationale recht heeft gegeven (arresten van 27 oktober 2009, ČEZ, C-115/08, EU:C:2009:660, punt 57, en 16 oktober 2019, Glencore Agriculture Hungary, C-189/18, EU:C:2019:861, punt 29).
- 38 Bijgevolg moet voor de beantwoording van de gestelde vraag worden uitgegaan van de door de verwijzende rechter gehanteerde premisse dat de regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, het mogelijk maakt om het illegale verblijf van derdelanders op het nationale grondgebied, wanneer er geen sprake is van verzwarende omstandigheden, te bestraffen door eerst een geldboete en een terugkeerverplichting op te leggen, en vervolgens een verwijderingsmaatregel te gelasten.

- 39 In dat verband zij eraan herinnerd dat richtlijn 2008/115, zoals blijkt uit de overwegingen 2 en 4 ervan, tot doel heeft een doeltreffend verwijderings- en terugkeerbeleid te ontwikkelen. Deze richtlijn stelt volgens artikel 1 ervan de „gemeenschappelijke normen en procedures” vast die iedere lidstaat moet toepassen bij de terugkeer van illegaal op hun grondgebied verblijvende derdelanders (arrest van 23 april 2015, Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, punt 30).
- 40 Richtlijn 2008/115 heeft enkel betrekking op de terugkeer van illegaal in een lidstaat verblijvende derdelanders en heeft dus niet tot doel alle nationale voorschriften inzake het verblijf van vreemdelingen te harmoniseren. Bijgevolg verzet deze richtlijn zich er niet tegen dat illegaal verblijf in het recht van een lidstaat wordt aangemerkt als een strafbaar feit en dat daar financiële sancties op worden gesteld om het plegen van een dergelijke inbreuk tegen te gaan en te bestraffen (zie in die zin arrest van 6 december 2012, Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 41 Dat neemt niet weg dat richtlijn 2008/115 nauwkeurig de procedure vastlegt die elke lidstaat dient toe te passen op de terugkeer van illegaal verblijvende derdelanders, alsook de volgorde van de verschillende stappen bepaalt die deze procedure achtereenvolgens omvat (zie in die zin arrest van 28 april 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punt 34).
- 42 Zo bepaalt artikel 6, lid 1, van voormelde richtlijn primair dat de lidstaten verplicht zijn om een terugkeerbesluit uit te vaardigen tegen de derdelander die illegaal op hun grondgebied verblijft (arrest van 23 april 2015, Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 43 Zodra is vastgesteld dat het verblijf illegaal is, moeten de bevoegde nationale autoriteiten immers krachtens dat artikel, onverminderd de uitzonderingen waarin de leden 2 tot en met 5 van hetzelfde artikel voorzien, een terugkeerbesluit uitvaardigen (arrest van 23 april 2015, Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 44 Voorts moet worden opgemerkt dat, wanneer een terugkeerbesluit is uitgevaardigd tegen een derdelander maar deze niet aan de terugkeerverplichting heeft voldaan, ongeacht of dat het geval is na de voor vrijwillig vertrek toegestane termijn dan wel wanneer daar geen termijn voor is toegekend, artikel 8, lid 1, van richtlijn 2008/115 de lidstaten verplicht om, teneinde de doeltreffendheid van de terugkeerprocedures te verzekeren, de nodige maatregelen te nemen voor de verwijdering van de betrokkene, namelijk volgens artikel 3, punt 5, van die richtlijn diens fysieke verwijdering uit die lidstaat (arrest van 23 april 2015, Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 45 Voorts volgt uit zowel hun loyaliteitsplicht als de vereisten van doeltreffendheid die met name in overweging 4 van richtlijn 2008/115 in herinnering zijn gebracht, dat de lidstaten zo spoedig mogelijk moeten voldoen aan de hun bij artikel 8 van deze richtlijn opgelegde verplichting om bedoelde derdelander in de in lid 1 van dat artikel genoemde gevallen te verwijderen (arrest van 23 april 2015, Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 46 In casu blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat het feit dat aan een illegaal verblijvende derdelander een geldboete wordt opgelegd, impliceert dat deze derdelander het nationale grondgebied binnen een gestelde termijn dient te verlaten, tenzij het verblijf van die derdelander door een nationale autoriteit wordt geregulariseerd voordat deze termijn is verstreken. Pas wanneer de derdelander na het verstrijken van die termijn zijn situatie niet heeft geregulariseerd en hij niet vrijwillig is vertrokken, is de bevoegde autoriteit verplicht om een verwijderingsbesluit vast te stellen.

- 47 In de eerste plaats staat richtlijn 2008/115, overeenkomstig hetgeen in punt 40 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, weliswaar niet eraan in de weg dat illegaal verblijf in het recht van een lidstaat wordt aangemerkt als een strafbaar feit en dat daar sancties op worden gesteld om het plegen van een dergelijke inbreuk tegen te gaan en te bestraffen, maar dergelijke sancties kunnen niet afdoen aan de toepassing van de bij deze richtlijn ingestelde gemeenschappelijke normen en procedures en die richtlijn daardoor haar nuttige werking ontnemen (zie in die zin arrest van 6 december 2012, Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 48 In dit verband moet in herinnering worden geroepen dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat de oplegging van een geldboete op zich de bij richtlijn 2008/115 ingestelde terugkeerprocedure niet kan belemmeren, aangezien deze sanctie niet belet dat een terugkeerbesluit wordt vastgesteld en uitgevoerd waarbij de voorwaarden van de artikelen 6 tot en met 8 van deze richtlijn integraal worden nageleefd (zie in die zin arrest van 6 december 2012, Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, punt 36).
- 49 In het onderhavige geval volgt uit de toepasselijke nationale regeling dat de geldboete die wordt opgelegd aan een derdelander van wie is vastgesteld dat zijn verblijf illegaal is, noodzakelijkerwijs gepaard gaat met de verplichting voor deze derdelander om het nationale grondgebied binnen een gestelde termijn te verlaten.
- 50 Wat in de tweede plaats de tenuitvoerlegging van de uit het terugkeerbesluit voortvloeiende verplichting betreft, heeft het Hof geoordeeld dat, zoals blijkt uit overweging 10 van richtlijn 2008/115, behoudens uitzonderingen, voorrang moet worden gegeven aan de vrijwillige nakoming van deze verplichting (zie in die zin arrest van 11 juni 2015, Zh. en O., C-554/13, EU:C:2015:377, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak), aangezien gedwongen verwijdering slechts als uiterste middel mag worden toegepast [zie in die zin arrest van 17 december 2020, Commissie/Hongarije (Opvang van personen die om internationale bescherming verzoeken), C-808/18, EU:C:2020:1029, punt 252].
- 51 Hoewel uit de definitie van het begrip „vrijwillig vertrek” in artikel 3, punt 8, van richtlijn 2008/115 volgt dat de in het terugkeerbesluit gestelde termijn bedoeld is om een illegaal verblijvende derdelander in staat te stellen de op hem rustende terugkeerverplichting na te komen, moet worden vastgesteld dat geen enkele bepaling van deze richtlijn zich ertegen verzet dat de derdelander gedurende deze termijn zijn verblijf tracht te regulariseren.
- 52 Integendeel, artikel 6, lid 4, van richtlijn 2008/115 bepaalt dat de lidstaten te allen tijde in schrijnende gevallen, om humanitaire of om andere redenen kunnen beslissen een derdelander die illegaal op hun grondgebied verblijft een zelfstandige verblijfsvergunning of een andere vorm van toestemming tot verblijf te geven. Indien al een terugkeerbesluit is uitgevaardigd, wordt het ingetrokken of opgeschort voor de duur van de geldigheid van de verblijfsvergunning of andere vorm van toestemming tot verblijf.
- 53 Wat de duur betreft van de termijn die aan de betrokkene kan worden toegekend om de verplichting tot terugkeer vrijwillig na te komen, wordt in artikel 7, lid 1, van richtlijn 2008/115 bepaald dat in een terugkeerbesluit in beginsel een passende termijn voor vrijwillig vertrek van zeven tot dertig dagen wordt vastgesteld, onverminderd de in de leden 2 en 4 van dat artikel bedoelde uitzonderingen.

- 54 In dit verband wordt in artikel 7, lid 2, van deze richtlijn gepreciseerd dat de lidstaten de termijn voor het vrijwillig vertrek zo nodig met een passende periode verlengen, 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. Deze bepaling koppelt geen enkele bijzondere voorwaarde aan deze aan de lidstaten geboden mogelijkheid.
- 55 Zelfs indien een illegaal verblijvende derdelander de terugkeerverplichting niet is nagekomen binnen de in artikel 7, lid 1, van richtlijn 2008/115 vastgestelde termijn voor vrijwillig vertrek, maakt lid 2 van dit artikel het dus mogelijk om in bepaalde omstandigheden van het individuele geval het tijdstip van de tenuitvoerlegging van de terugkeerverplichting bij wege van verwijdering uit te stellen.
- 56 Richtlijn 2008/115 regelt weliswaar niet de relatie tussen de procedure betreffende een door een derdelander ingediend verzoek tot verblijf met het oog op gezinshereniging en de procedure tot vaststelling van een terugkeer- of verwijderingsbesluit, maar uit de vaststellingen in de punten 51 en 55 van dit arrest komt dus naar voren dat deze richtlijn een lidstaat, binnen de in artikel 7, leden 1 en 2, daarvan gestelde grenzen, toestaat de tenuitvoerlegging van de terugkeerverplichting jegens een derdelander uit te stellen wanneer deze zijn verblijf, wegens de specifieke omstandigheden van zijn geval, met name op grond van familiebanden tracht te regulariseren.
- 57 Voorts moet in dit verband in herinnering worden gebracht dat in overweging 6 van richtlijn 2008/115 met name is vermeld dat, overeenkomstig de algemene rechtsbeginselen van de Unie, besluiten die op grond van deze richtlijn worden genomen per geval moeten worden vastgesteld en op objectieve criteria moeten berusten, die zich niet beperken tot louter het feit van illegaal verblijf. In het bijzonder moet, zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, het evenredigheidsbeginsel tijdens alle stappen van de bij deze richtlijn ingestelde terugkeerprocedure worden geëerbiedigd, daaronder begrepen de fase van het terugkeerbesluit, in het kader waarvan de betrokken lidstaat zich moet uitspreken over de toekenning van een termijn voor vrijwillig vertrek uit hoofde van artikel 7 van die richtlijn (zie in die zin arrest van 11 juni 2015, Zh. en O., C-554/13, EU:C:2015:377, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 58 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat richtlijn 2008/115 op zich niet eraan in de weg staat dat een lidstaat, wanneer er geen sprake is van omstandigheden als bedoeld in artikel 7, lid 4, van deze richtlijn, die de onmiddellijke verwijdering rechtvaardigen van een illegaal verblijvende derdelander die een terugkeerverplichting moet nakomen, de termijn voor vrijwillig vertrek van deze derdelander kan verlengen zolang een procedure tot regularisatie van diens verblijf loopt.
- 59 Dienaangaande moet echter in herinnering worden gebracht dat een nationale regeling volgens de rechtspraak van het Hof geen belemmering mag vormen voor de toepassing van de bij richtlijn 2008/115 vastgestelde gemeenschappelijke normen en procedures en daardoor afbreuk doen aan de nuttige werking van deze richtlijn door de terugkeer te vertragen van een persoon ten aanzien van wie een terugkeerbesluit is vastgesteld (zie in die zin arrest van 23 april 2015, Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, punten 39 en 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 60 Voor een terugkeerprocedure die begint met de oplegging van een geldboete en een terugkeerverplichting en wordt gevolgd door verwijdering indien de betrokken derdelander deze verplichting niet binnen de daartoe gestelde termijn nakomt, is dus van belang dat deze termijn niet leidt tot vertragingen die van dien aard zijn dat richtlijn 2008/115 haar nuttige werking wordt ontnomen.
- 61 Zoals in punt 45 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, moet de bij artikel 8 van deze richtlijn aan de lidstaten opgelegde verplichting om tot verwijdering over te gaan immers zo spoedig mogelijk worden uitgevoerd.
- 62 De betrokken lidstaat dient er met name voor te zorgen dat elke verlenging van de termijn voor vrijwillig vertrek krachtens artikel 7, lid 2, van richtlijn 2008/115, beperkt blijft tot een passende periode en, zoals blijkt uit overweging 10 van deze richtlijn, noodzakelijk is gezien de specifieke omstandigheden van een individueel geval.
- 63 Onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten verificaties volgt in casu uit de relevante Spaanse wettelijke regeling dat de duur van de termijn voor vrijwillig vertrek van een illegaal verblijvende derdelander zeven tot dertig dagen bedraagt, alsmede dat deze termijn met een passende periode kan worden verlengd in het licht van de omstandigheden van het individuele geval, zoals de verblijfsduur, het feit dat er schoolgaande kinderen zijn, en het bestaan van andere gezinsbanden en sociale banden. Voor zover een dergelijke verlenging wordt toegestaan om rekening te houden met een verzoek tot regularisatie van het verblijf van de betrokken illegaal verblijvende derdelander, is het van belang dat de aldus toegekende termijn wordt vastgesteld overeenkomstig de in het vorige punt genoemde vereisten.
- 64 Gelet op een en ander dient op de gestelde vraag te worden geantwoord dat richtlijn 2008/115 – in het bijzonder artikel 6, lid 1, en artikel 8, lid 1, ervan, gelezen in samenhang met artikel 6, lid 4, en artikel 7, leden 1 en 2, van deze richtlijn – aldus moet worden uitgelegd dat zij niet in de weg staat aan een regeling van een lidstaat die het illegale verblijf van een derdelander op het grondgebied van deze lidstaat, wanneer er geen sprake is van verzwarende omstandigheden, in eerste instantie bestraft met een geldboete en een bevel om het grondgebied van die lidstaat binnen een gestelde termijn te verlaten tenzij het verblijf van deze derdelander wordt geregulariseerd voordat deze termijn is verstreken, en in tweede instantie, indien het verblijf van die derdelander niet is geregulariseerd, bestraft met een besluit waarbij zijn gedwongen verwijdering wordt gelast, mits die termijn wordt vastgesteld overeenkomstig de vereisten van artikel 7, leden 1 en 2, van die richtlijn.

Kosten

- 65 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 (Derde kamer) verklaart voor recht:

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 – in het bijzonder

artikel 6, lid 1, en artikel 8, lid 1, ervan, gelezen in samenhang met artikel 6, lid 4, en artikel 7, leden 1 en 2, van deze richtlijn – moet aldus worden uitgelegd dat zij niet in de weg staat aan een regeling van een lidstaat die het illegale verblijf van een derdelander op het grondgebied van deze lidstaat, wanneer er geen sprake is van verzwarende omstandigheden, in eerste instantie bestraft met een geldboete en een bevel om het grondgebied van die lidstaat binnen een gestelde termijn te verlaten tenzij het verblijf van deze derdelander wordt geregulariseerd voordat deze termijn is verstreken, en in tweede instantie, indien het verblijf van die derdelander niet is geregulariseerd, bestraft met een besluit waarbij zijn gedwongen verwijdering wordt gelast, mits die termijn wordt vastgesteld overeenkomstig de vereisten van artikel 7, leden 1 en 2, van die richtlijn.

ondertekeningen