

ECLI

ECLI:NL:RVS:2022:562

Datum uitspraak

23 februari 2022

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 23 november 2018 heeft de staatssecretaris de vreemdeling in bewaring gesteld. Bij besluit van 23 mei 2019 heeft de staatssecretaris de vreemdeling in bewaring gesteld. Deze uitspraak gaat over de vraag of de staatssecretaris een burger van de Unie in vreemdelingenbewaring kan stellen. Als deze vraag bevestigend moet worden beantwoord, gaat het vervolgens over de vraag of de vreemdeling op beide momenten dat hij in bewaring is gesteld volledig heeft voldaan aan het over hem genomen besluit tot verwijdering, als bedoeld in artikel 15 van de Verblijfsrichtlijn. Als deze laatste vraag bevestigend moet worden beantwoord, mocht hij niet in bewaring worden gesteld. In de verwijzingsuitspraak heeft de Afdeling het Hof de vraag voorgelegd of een burger van de Unie aan een besluit tot verwijdering heeft voldaan zodra deze burger binnen de in dat besluit gestelde termijn voor vrijwillig vertrek het grondgebied van de lidstaat dat het besluit heeft genomen aantoonbaar heeft verlaten.

Volledige tekst

201809965/3/V3 en 201904550/1/V3.

Datum uitspraak: 23 februari 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

[de vreemdeling],

appellant,

tegen de uitspraken van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Groningen, van 7 december 2018 en 11 juni 2019, in zaken nrs. NL18.22597 en NL19.12183, in de gedingen tussen:

de vreemdeling

en

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

Procesverloop

Zaak nr. 201809965/1/V3

Bij besluit van 23 november 2018 heeft de staatssecretaris de vreemdeling in bewaring gesteld.

Bij uitspraak van 7 december 2018 heeft de rechtbank het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep ongegrond verklaard en het verzoek om schadevergoeding afgewezen.

Tegen deze uitspraak heeft de vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. V. Senczuk, advocaat te Utrecht, hoger beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Bij verwijzingsuitspraak van 25 september 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:3262](#), heeft de Afdeling het Hof van Justitie verzocht om in een prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de gestelde vragen over de uitleg van artikel 6 en artikel 15 van de Verblijfsrichtlijn. De Afdeling heeft daarbij de behandeling van het hoger beroep geschorst tot het Hof uitspraak zal hebben gedaan en iedere verdere behandeling aangehouden.

Bij arrest van 22 juni 2021, F.S., [ECLI:EU:C:2021:506](#) (hierna: het arrest F.S.), heeft het Hof de prejudiciële vragen beantwoord.

De vreemdeling heeft een nader stuk ingediend.

Zaak nr. 201904550/1/V3

Bij besluit van 23 mei 2019 heeft de staatssecretaris de vreemdeling in bewaring gesteld.

Bij uitspraak van 11 juni 2019 heeft de rechtbank het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep ongegrond verklaard en het verzoek om schadevergoeding afgewezen.

Tegen deze uitspraak heeft de vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. V. Senczuk, hoger beroep ingesteld.

In beide zaken

De Afdeling heeft de zaken op een zitting behandeld op 14 september 2021, waar de vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. V. Senczuk, en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. F.S. Schoot, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het betoog van de vreemdeling over het rechtmatig verblijf in het hoger beroep in zaak nr. 201904550/1/V3 is identiek aan het betoog in het hoger beroep in zaak nr. 201809965/1/V3. Die eerste zaak is aangehouden in afwachting van de antwoorden van het Hof op de door de Afdeling in de laatste zaak gestelde vragen. Omdat de vreemdeling naar aanleiding van het arrest F.S. de Afdeling heeft verzocht om een onderzoek op een zitting, heeft de Afdeling daarin aanleiding gezien om beide zaken gelijktijdig op de zitting te behandelen.

In het verzoek om een onderzoek op een zitting heeft de vreemdeling verwezen naar het ook op 22 juni 2021 gewezen arrest van het Hof, *Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a.*, ECLI:EU:C:2021:505 (hierna: arrest *Ordre des barreaux*). Volgens de vreemdeling volgt uit dit arrest dat hij als burger van de Unie niet in bewaring kan worden gesteld, zodat beide besluiten ook hierom onrechtmatig zijn.

Het is vaste rechtspraak van het Hof dat de uitleg van een voorschrift van Unierecht de betekenis en strekking van dat voorschrift zoals het sedert het tijdstip van zijn inwerkingtreding heeft of had moeten hebben toelicht en preciseert (zie onder meer het ook op 22 juni 2021 gewezen arrest *Latvijas Republikas Saeima (Points de pénalité)*, ECLI:EU:C:2021:504, punt 132). Daarom kan het arrest *Ordre des barreaux* bij de beoordeling van de hoger beroepen worden betrokken.

2. De Afdeling zal eerst de beide rechtsvragen omschrijven en vervolgens kort de nationale procedure uiteenzetten. Daarna volgt een weergave van de feiten in beide zaken. Vervolgens zal de Afdeling ingaan op het arrest *Ordre des barreaux* en het arrest *F.S.* en de gevolgen daarvan voor deze zaken.

3. Voor de voor de geschillen toepasselijke regelgeving wordt verwezen naar de verwijzingsuitspraak. De relevante overwegingen van beide arresten (onder 2.) zijn opgenomen in Bijlage I. Deze bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

De rechtsvragen in beide zaken

4. Deze uitspraak gaat over de vraag of de staatssecretaris een burger van de Unie in vreemdelingenbewaring kan stellen. Als deze vraag bevestigend moet worden beantwoord, gaat het vervolgens over de vraag of de vreemdeling op beide momenten dat hij in bewaring is gesteld volledig heeft voldaan aan het over hem genomen besluit tot verwijdering, als bedoeld in artikel 15 van de Verblijfsrichtlijn. Als deze laatste vraag bevestigend moet worden beantwoord, mocht hij niet in bewaring worden gesteld.

Nationale procedure

5. Bij besluit van 25 september 2018, wat een besluit tot verwijdering als bedoeld in artikel 15 van de Verblijfsrichtlijn is, heeft de staatssecretaris de vreemdeling opgedragen om Nederland binnen 28 dagen te verlaten. De staatssecretaris heeft de vreemdeling op 23 november 2018 in bewaring gesteld, omdat hij geen rechtmatig verblijf in Nederland heeft. Volgens de staatssecretaris heeft de vreemdeling niet aangetoond dat hij Nederland voor 24 oktober 2018 heeft verlaten. De rechtbank heeft de staatssecretaris in dat standpunt gevolgd.

5.1. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de verwijzingsuitspraak onder 3.1. klaagt de vreemdeling in de enige grief dat de rechtbank niet heeft onderkend dat hij heeft aangetoond Nederland binnen de bij het besluit van 25 september 2018 gestelde termijn te hebben verlaten. Volgens de vreemdeling kon hij daarom niet op 23 november 2018 in bewaring worden gesteld, omdat hij volgens artikel 6 van de Verblijfsrichtlijn op dat moment weer rechtmatig verblijf had.

5.2. In de verwijzingsuitspraak heeft de Afdeling het Hof de vraag voorgelegd of een burger van de Unie aan een besluit tot verwijdering heeft voldaan zodra deze burger binnen de in dat besluit gestelde termijn voor vrijwillig vertrek het grondgebied van de lidstaat dat het besluit heeft genomen aantoonbaar heeft verlaten. De Afdeling heeft het Hof ook de vraag voorgelegd of het besluit tot verwijdering in dat geval rechtsgevolgen blijft houden. Het

antwoord op die vraag is relevant om vast te stellen of een burger van de Unie na zijn vrijwillig vertrek of verwijdering het grondgebied van die lidstaat onmiddellijk of pas na een bepaalde termijn opnieuw kan betreden.

5.3. De staatssecretaris heeft de vreemdeling op 23 mei 2019 opnieuw in bewaring gesteld, omdat hij geen rechtmatig verblijf in Nederland heeft. Dat was voor de verwijzingsuitspraak van 25 september 2019. De rechtbank heeft het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep ongegrond verklaard. De rechtbank heeft in overweging 5.3 daarvoor overwogen dat de staatssecretaris zich niet ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de vreemdeling niet aan het besluit van 25 september 2018 heeft voldaan, zodat dit besluit daarom rechtsgevolgen blijft houden. De vreemdeling klaagt in hoger beroep dat hij niet op 23 mei 2019 in bewaring kon worden gesteld, omdat hij volgens artikel 6 van de Verblijfsrichtlijn op dat moment weer rechtmatig verblijf had.

Feiten

Inleiding

6. In de verwijzingsuitspraak van 25 september 2019 heeft de Afdeling de feiten, zoals die bleken uit het dossier in zaak nr. 201809965/1/V3, vastgesteld. Die feiten worden in deze uitspraak aangevuld met de feiten, zoals die blijken uit zaak nr. 201904550/1/V3.

Identiteit en nationaliteit

6.1. Uit het afschrift van het Poolse identiteitsbewijs, geldig van 18 april 2016 tot en met 18 april 2026, blijkt dat de vreemdeling is wie hij stelt te zijn: [de vreemdeling], geboren op [geboortedatum] 1987, te [geboorteplaats], van Poolse nationaliteit.

Verblijf in Nederland tot aan zijn vertrek

6.2. De vreemdeling staat per 9 november 2017 in de Basisregistratie Personen (hierna: de BRP) geregistreerd. De BRP bevat persoonsgegevens van inwoners van Nederland (ingezetenen). De vreemdeling staat geregistreerd als niet-ingezetene, omdat hij op dat moment niet of voor een periode korter dan vier maanden in Nederland woonde.

Gedurende zijn verblijf in Nederland is de vreemdeling met enige regelmaat in aanraking gekomen met de politie. Tot aan de bewaring van de vreemdeling op 23 november 2018 heeft de politie veertien meldingen in het politieregister geregistreerd. De politie heeft de vreemdeling een aantal keren aangehouden op verdenking van het plegen van (winkel)diefstal en zakkenrollen. Ook heeft de politie de vreemdeling een aantal keren aangehouden voor het niet kunnen tonen van een identiteitsbewijs en het veroorzaken van overlast als gevolg van overmatig alcoholgebruik.

De vreemdeling heeft van 8 mei 2018 tot en met 17 mei 2018 en van 26 mei 2018 tot en met 22 juni 2018 in voorlopige hechtenis gezeten. In deze laatste periode heeft de politierechter bij vonnis van 8 juni 2018 de vreemdeling voor onder meer het plegen van meerdere (winkel)diefstallen veroordeeld tot een gevangenisstraf van vijf maanden. Deze straf is van 23 juni 2018 tot en met 1 oktober 2018 ten uitvoer gelegd.

Besluiten

6.3. Bij besluit van 1 juni 2018 heeft de staatssecretaris vastgesteld dat de vreemdeling geen rechtmatig verblijf op grond van het Unierecht heeft.

Daaraan heeft de staatssecretaris ten grondslag gelegd dat uit onderzoek is gebleken dat de

vreemdeling weliswaar vijf maanden heeft gewerkt, maar nu geen arbeid in loondienst verricht en dat hij niet heeft aangetoond dat hij onvrijwillig werkloos of werkzoekende is. Uit dat onderzoek is ook gebleken dat de vreemdeling geen arbeid als zelfstandige verricht en niet studeert. Verder is uit dat onderzoek gebleken dat de vreemdeling niet heeft aangetoond dat hij beschikt over voldoende bestaansmiddelen om in eigen onderhoud te kunnen voorzien. Hierbij is in aanmerking genomen dat de politie de vreemdeling regelmatig heeft aangehouden op verdenking van het plegen van (winkel)diefstal en zakkenrollen. De staatssecretaris heeft zich dus in dit besluit op het standpunt gesteld dat de vreemdeling niet voldoet aan de in artikel 7 van de Verblijfsrichtlijn gestelde vereisten.

Bij besluit van 25 september 2018 heeft de staatssecretaris het daartegen door de vreemdeling gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Aan dit besluit heeft de staatssecretaris ten grondslag gelegd dat wat de vreemdeling in bezwaar heeft aangevoerd niet noopt tot een ander oordeel over het besluit van 1 juni 2018. De staatssecretaris heeft onder meer overwogen dat de vreemdeling ook in bezwaar niet heeft aangetoond dat hij onvrijwillig werkloos of werkzoekende is. Ook heeft de staatssecretaris overwogen dat niet is beoordeeld of de persoonlijke gedragingen van de vreemdeling een daadwerkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen.

De staatssecretaris heeft dit besluit dus niet gebaseerd op artikel 27 van de Verblijfsrichtlijn.

In dit besluit heeft de staatssecretaris een termijn van vier weken voor vrijwillig vertrek vastgesteld en bepaald dat de vreemdeling kan worden uitgezet indien hij zich daar niet aan houdt.

Gelet op de datum van het besluit, komt de aan de vreemdeling gegeven vertrektermijn erop neer dat hij Nederland vóór 24 oktober 2018 moest hebben verlaten.

Vertrek uit Nederland

6.4. Hoewel uit de op de zaken betrekking hebbende stukken niet blijkt op welke datum de vreemdeling Nederland heeft verlaten, heeft hij wel aangetoond dat hij Nederland in elk geval vóór of op 23 oktober 2018 heeft verlaten. Dit volgt uit het gegeven dat de Duitse politie hem op 23 oktober 2018 heeft aangehouden op verdenking van het plegen van (winkel)diefstal.

Verblijf in Nederland en/of Duitsland tot aan de eerste bewaring

6.5. De vreemdeling heeft verklaard dat hij na zijn vertrek uit Nederland bij vrienden in Kaldenkirchen in Duitsland verblijft. Deze plaats ligt vlak over de grens tussen Nederland en Duitsland. De vreemdeling heeft verder verklaard dat hij verslaafd is aan marihuana en dat hij dagelijks naar Nederland komt om marihuana te kopen.

De vreemdeling heeft ook verklaard dat hij Nederland op 21 november 2018 is binnengekomen, omdat hij een stuk heeft ontvangen, waarin hij wordt uitgenodigd om op 23 november 2018 voor de rechter te verschijnen. Op 22 november 2018 heeft het personeel van een supermarkt in Venlo de vreemdeling aangehouden op verdenking van diefstal. De opgeroepen politie heeft de vreemdeling vervolgens aangehouden omdat hij geen identiteitsbewijs kon tonen. Na afloop van deze aanhouding heeft de politie de vreemdeling krachtens artikel 50 van de Vw 2000 opgehouden voor verhoor.

De eerste bewaring en opheffing

6.6. De staatssecretaris heeft de vreemdeling op 23 november 2018 krachtens artikel 59,

eerste lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000 in vreemdelingenbewaring gesteld. De vreemdeling heeft op 18 december 2018 op grond van artikel 72, derde lid, van de Vw 2000 bezwaar gemaakt tegen de voorgenomen verwijdering naar Polen op 21 december 2018. Ook heeft hij de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag verzocht een voorlopige voorziening te treffen zodat deze verwijdering wordt verboden. Bij uitspraak van 20 december 2018 heeft de voorzieningenrechter het verzoek om een voorlopige voorziening te treffen toegewezen en de staatssecretaris verboden de vreemdeling te verwijderen tot vier weken nadat de staatssecretaris op het bezwaar heeft beslist. Omdat op grond van deze uitspraak de verwijdering naar Polen is verboden, heeft de staatssecretaris de bewaring van de vreemdeling op 20 december 2018 opgeheven.

Bij besluit van 22 maart 2019 heeft de staatssecretaris het door de vreemdeling gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. De vreemdeling heeft daartegen beroep ingesteld.

Verblijf in Nederland en/of Duitsland na de opheffing van de eerste bewaring

6.7. Na de opheffing van de bewaring heeft de politie nog twee meldingen over de vreemdeling geregistreerd. De politie heeft de vreemdeling op 24 december 2018 aangehouden voor het veroorzaken van overlast als gevolg van alcoholgebruik. Op 7 januari 2019 heeft de politie de vreemdeling aangehouden voor het niet kunnen tonen van een vervoersbewijs en een identiteitsbewijs en belediging. De vreemdeling heeft verklaard dat hij naar Polen is teruggekeerd om werk te zoeken en dat hij verder in Duitsland heeft verbleven. Van 20 februari 2019 tot 20 mei 2019 heeft hij in Duitsland in voorlopige hechtenis gezeten. De vreemdeling heeft verder verklaard dat hij op 22 mei 2019 Nederland is binnengekomen om een kennis te bezoeken en om te blowen. Op dezelfde dag heeft de politie hem in Venray aangehouden op verdenking van poging tot diefstal. Na afloop van deze aanhouding heeft de politie de vreemdeling op 23 mei 2019 krachtens artikel 50 van de Vw 2000 opgehouden voor verhoor.

Tweede bewaring en opheffing

6.8. De staatssecretaris heeft de vreemdeling op 23 mei 2019 opnieuw krachtens artikel 59, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000 in vreemdelingenbewaring gesteld.

De vreemdeling heeft op 7 juni 2019 op grond van artikel 72, derde lid, van de Vw 2000 bezwaar gemaakt tegen de voorgenomen verwijdering naar Polen op 17 juni 2019. Ook heeft hij de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag verzocht een voorlopige voorziening te treffen zodat deze verwijdering wordt verboden.

Dat verzoek heeft de griffier van de rechtbank Den Haag ter behandeling aan de voorzieningenrechter van de Afdeling doorgezonden. Bij uitspraak van 14 juni 2019 heeft de voorzieningenrechter het verzoek om een voorlopige voorziening te treffen toegewezen en de staatssecretaris verboden de vreemdeling te verwijderen totdat op het door hem ingestelde hoger beroep in zaak nr. 201809965/1/V3 is beslist. Omdat op grond van deze uitspraak de verwijdering naar Polen is verboden, heeft de staatssecretaris de bewaring van de vreemdeling op 14 juni 2019 opgeheven.

Samenvatting van de arresten

Het arrest *Ordre des barreaux*

7. Dit arrest gaat over de vraag welke regels gelden voor bewaring van Unieburgers in geval een lidstaat hen wil verwijderen om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. In hoofdstuk VI van de Verblijfsrichtlijn is niet nauwkeurig bepaald welke

mogelijkheid de lidstaten hebben om maatregelen vast te stellen die het risico moeten voorkomen dat deze personen onderduiken gedurende de termijn waarbinnen zij het grondgebied van de gastlidstaat moeten verlaten, en evenmin bevat deze richtlijn nauwkeurige bepalingen over de mogelijkheid om de betrokkenen in bewaring te stellen wanneer zij niet binnen die termijn of de verlenging ervan gehoor hebben gegeven aan een verwijderingsbesluit, aldus het Hof. Bij gebreke van Unierechtelijke regeling in de Verblifsrichtlijn onderzoekt het Hof in de punten 33 tot en met 39 of lidstaten de nationale regels ter implementatie van de Terugkeerrichtlijn (die betrekking heeft op derdelanders) mogen gebruiken om Unieburgers in bewaring te stellen. Het Hof acht dit niet in strijd met het Unierecht, als die regels in overeenstemming zijn met de Terugkeerrichtlijn, niet ongunstiger zijn dan de regeling voor derdelanders en voldoen aan de toepasselijke bepalingen over de vrijheid van verkeer en verblijf (artikelen 20 en 21 van het VWEU). Het Hof onderzoekt vervolgens in de punten 42 en 43 of een dergelijke bewaring een beperking kan vormen van de vrijheid van verkeer en verblijf. Volgens het Hof is dat het geval. Bewaring vormt een beperking op de vrijheid van verkeer en verblijf van artikel 20, tweede lid, aanhef en onder a, van het VWEU en artikel 21, eerste lid, van het VWEU, ter uitvoering waarvan de bepalingen van de Verblifsrichtlijn zijn vastgesteld.

In de punten 45 tot en met 52, gelezen in samenhang met punt 59, onderzoekt het Hof dan of deze beperking gerechtvaardigd is. Bewaring heeft tot doel een efficiënt verwijderingsbeleid voor Unieburgers en hun familieleden te verzekeren. De bewaring houdt ook verband met het voorwerp van het verwijderingsbesluit zelf, wat in dit geval is genomen ter bescherming van de openbare orde en veiligheid als bedoeld in artikel 27 van de Verblifsrichtlijn. Bewaring is niet in strijd met deze bepaling, omdat het doel is voorkomen dat de betrokken burger van de Unie onderduikt en uiteindelijk te verzekeren dat het verwijderingsbesluit daadwerkelijk ten uitvoer wordt gelegd.

Het Hof onderzoekt tot slot in de punten 66 tot en met 71 of de maximale duur van acht maanden van de bewaring evenredig is aan het doel van een efficiënt verwijderingsbeleid voor Unieburgers en hun familieleden. Het Hof komt in punt 72 tot het oordeel dat deze duur verder gaat dan noodzakelijk is om het nagestreefde doel te bereiken, omdat bij een verwijdering van een burger van de Unie niet dezelfde praktische moeilijkheden bij het verkrijgen van noodzakelijke (reis)documenten zijn te verwachten als bij een onderdaan van een derde land.

Het arrest F.S.

8. In dit arrest onderzoekt het Hof in de punten 64 tot en met 80 eerst of een burger van de Unie met alleen fysiek vertrek uit een lidstaat volledig heeft voldaan aan een door die lidstaat ten aanzien van hem genomen besluit tot verwijdering als bedoeld in artikel 15 van de Verblifsrichtlijn. Volgens het Hof volstaat alleen fysiek vertrek niet: een burger van de Unie moet zijn verblijf daadwerkelijk en effectief hebben beëindigd zodat bij een terugkeer naar die lidstaat zijn verblijf in werkelijkheid geen voorzetting is van zijn eerdere verblijf in deze lidstaat (punt 81). Of de burger van de Unie zijn verblijf in een lidstaat daadwerkelijk en effectief heeft beëindigd moet volgens het Hof worden nagegaan aan de hand van een algehele beoordeling van alle omstandigheden (punt 82).

Bij deze beoordeling zijn volgens het Hof de volgende elementen van belang:

(i) de duur van de periode dat de burger van de Unie heeft verbleven buiten het grondgebied van de lidstaat die over hem een besluit tot verwijdering heeft genomen (punt 90);

(ii) elementen waaruit blijkt dat de banden tussen de burger van de Unie en de lidstaat die over hem een besluit tot verwijdering heeft genomen zijn verbroken (punt 91). Hierbij kunnen met name een verzoek om schrapping uit een bevolkingsregister, de beëindiging van een huurovereenkomst of van een overeenkomst voor de levering van openbare diensten, zoals water of elektriciteit, een verhuizing, de uitschrijving bij een dienst voor arbeidsbemiddeling of de beëindiging van andere relaties die een zekere integratie van die Unieburger in die lidstaat veronderstellen, in bepaalde zin relevant zijn.

(iii) ieder element over de duur van de periode dat de burger van de Unie buiten het grondgebied van de lidstaat die over hem een besluit tot verwijdering heeft genomen heeft verbleven dat duidelijkheid kan verschaffen over de vraag of die burger daadwerkelijk buiten dat grondgebied heeft verbleven. Bij een verblijf dat op artikel 7, eerste lid, van de Verbljfsrichtlijn was gebaseerd moet rekening worden gehouden met aanwijzingen waaruit volgt dat die burger in die periode het centrum van zijn persoonlijke, professionele of familiebelangen naar een andere lidstaat heeft overgebracht (punt 93).

Tot slot kan volgens het Hof in punt 103 een door een lidstaat over een burger van de Unie genomen besluit tot verwijdering hem niet worden tegengeworpen zolang het verblijf op het grondgebied van die lidstaat is gerechtvaardigd op grond van artikel 5 van de Verbljfsrichtlijn.

Beoordeling van de eerste rechtsvraag

9. Het betoog van de vreemdeling dat uit het arrest *Ordre des barreaux* volgt dat een burger van de Unie niet in bewaring kan worden gesteld, heeft hij met name gebaseerd op de punten 58 tot en met 60 van dat arrest.

9.1. De vreemdeling leidt met name uit punt 58 af dat een burger van de Unie over wie een (licht) besluit tot verwijdering, als bedoeld in artikel 15 van de Verbljfsrichtlijn, is genomen niet in bewaring kan worden gesteld. Volgens de vreemdeling volgt uit dit punt namelijk dat een burger van de Unie alleen in bewaring kan worden gesteld als over hem een (zwaar) besluit tot verwijdering om redenen van openbare orde in de zin van artikel 27, eerste lid, van de Verbljfsrichtlijn is genomen.

9.1.1. De Afdeling volgt deze conclusie van de vreemdeling niet. Het arrest gaat weliswaar over (de duur van) een bewaring van een burger van de Unie bij verwijdering ter bescherming van de openbare orde, maar dat is eenvoudigweg het gevolg van de betrokken nationale bepaling die deze (duur van) bewaring mogelijk maakt en waarover de verwijzende rechter zich afvroeg of het Unierecht aan deze langdurige bewaring in de weg stond. Uit punt 58 noch uit andere overwegingen van het arrest volgt dat bewaring van een burger van de Unie over wie een besluit tot verwijdering, als bedoeld in artikel 15 van de Verbljfsrichtlijn, is genomen niet mogelijk is.

9.2. Voor zover bewaring van een burger van de Unie over wie een besluit tot verwijdering, als bedoeld in artikel 15 van de Verbljfsrichtlijn, is genomen mogelijk is, leidt de vreemdeling uit de punten 59 en 60 af dat een dergelijke bewaring in strijd is met het evenredigheidsbeginsel.

9.2.1. Deze conclusie van de vreemdeling kan worden beoordeeld door de overwegingen van het arrest waarin het Hof toetst of de bewaring voldoet aan het evenredigheidsbeginsel analoog toe te passen.

9.2.2. Nederland beoogt de nationale bepaling over bewaring van een onderdaan van een derde land (artikel 59, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000) op gelijke wijze toe te

passen op bewaring van een burger van de Unie, behalve als voor deze burger gunstiger bepalingen gelden (zie de uitspraak van de Afdeling van 12 april 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BW3351](#), onder 2.6.). De bewaring van een burger van de Unie over wie een besluit tot verwijdering, als bedoeld in artikel 15 van de Verblifsrichtlijn, is genomen, is daarom op zichzelf niet in strijd met de toepasselijke bepalingen over vrij verkeer en verblijf. Die bewaring vormt naar zijn aard wel een beperking van de vrijheid van verkeer en verblijf. De gerechtvaardigdheid van deze beperkingen moet aan de hand van het doel van de bewaring in het licht van artikel 15 van de Verblifsrichtlijn worden beoordeeld. Deze bepaling biedt een lidstaat de mogelijkheid om een burger van de Unie die niet langer een recht van verblijf aan artikel 6 of artikel 7 van deze richtlijn ontleent te verwijderen (zie punt 71 van het arrest F.S.). Voor zover hier van belang, is voor de toepassing van bewaring van een burger van de Unie vereist dat deze burger geen verblijfsrecht heeft in de gastlidstaat (vgl. de uitspraak van de Afdeling van 13 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1528](#), onder 11.1.) en dat een redelijk vooruitzicht op verwijdering bestaat (vgl. de uitspraak van de Afdeling van 13 mei 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BQ5557](#), onder 2.5.4.). Hieruit volgt dat bewaring van een burger van de Unie over wie een besluit tot verwijdering, als bedoeld in artikel 15 van de Verblifsrichtlijn, is genomen tot doel heeft dat besluit tot verwijdering ten uitvoer te leggen. Bewaring is daarvoor een geschikt middel, omdat de burger van de Unie voor de betrokken lidstaat daadwerkelijk beschikbaar is voor een verwijdering. Bewaring is ook een noodzakelijk middel. Het heeft namelijk uiteindelijk tot doel te verzekeren dat een lidstaat een burger van de Unie die geen verblijfsrecht heeft in die lidstaat kan verwijderen als deze burger niet binnen de gestelde termijn van het besluit tot verwijdering zelfstandig is vertrokken of als deze burger wel binnen de gestelde termijn daarvan is vertrokken, maar na afloop van die termijn naar het grondgebied van de lidstaat terugkeert in het geval dat niet volledig is voldaan aan het besluit tot verwijdering, zoals uitgelegd in het arrest F.S. Gelet hierop is bewaring in zoverre gerechtvaardigd op grond van artikel 15 van de Verblifsrichtlijn.

9.2.3. De vreemdeling klaagt wel terecht dat de maximale duur van deze bewaring niet gerechtvaardigd is. De duur van bewaring is voor een onderdaan van een derde land en een burger van de Unie gelijk, namelijk maximaal zes maanden (artikel 59, vijfde lid, van de Vw 2000). Uit de punten 66 tot en met 71 van het arrest *Ordre des barreaux* volgt dat de duur van de verwijderingsprocedure voor een burger van de Unie niet vergelijkbaar is met de duur van de verwijderingsprocedure voor een onderdaan van een derde land. Hieruit volgt dat de staatssecretaris voor bewaring van een burger van de Unie niet de maximale duur van zes maanden kan aanhouden zonder in strijd te komen met het evenredigheidsbeginsel. Deze maximale duur gaat verder dan noodzakelijk is om het doel te bereiken dat een burger van de Unie daadwerkelijk van het grondgebied van Nederland wordt verwijderd.

9.2.4. Hoewel de klacht terecht is voorgedragen, leidt de grief niet tot vernietiging van de uitspraken van de rechtbank. De duur van de bewaring ingaande 23 november 2018 en de duur van de bewaring ingaande 23 mei 2019, afgezet tegen de data van de voorgenomen uitzetting van de vreemdeling bij elke bewaring, is namelijk niet in strijd met het evenredigheidsbeginsel.

Uit de op de zaak betrekking hebbende stukken over de bewaring van 23 november 2018 volgt dat de vreemdeling op 21 december 2018 zou worden uitgezet. Als de vreemdeling ook daadwerkelijk op die dag zou zijn uitgezet, de voorzieningenrechter van de rechtbank heeft namelijk bij uitspraak van 20 december 2018 die uitzetting verboden, had de bewaring vier weken en een dag geduurd.

Uit de op de zaak betrekking hebbende stukken over de bewaring van 23 mei 2019 volgt dat de vreemdeling op 17 juni 2019 zou worden uitgezet. Als de vreemdeling ook daadwerkelijk op die dag zou zijn uitgezet, de voorzieningenrechter van de Afdeling heeft namelijk bij uitspraak van 14 juni 2019 die uitzetting verboden, had de bewaring drie weken en vier dagen geduurd.

De duur van de bewaring van 23 november 2018 en van de bewaring van 23 mei 2019 ging daarom niet verder dan noodzakelijk was om het doel van een daadwerkelijke verwijdering van de vreemdeling uit Nederland te bereiken.

Het antwoord op de eerste rechtsvraag

10. Los van de overige vereisten waaraan bewaring moet voldoen, kan de staatssecretaris een burger van de Unie die geen of niet langer een recht van verblijf aan artikel 6 of artikel 7 van Verbljfsrichtlijn ontleent in bewaring stellen, voor zover:

(1) deze bewaring niet langer duurt dan noodzakelijk is om de benodigde reisdocumenten te verkrijgen en de verwijdering te organiseren; een termijn van zes maanden gaat verder dan daarvoor noodzakelijk is;

(2) de staatssecretaris over de betrokken burger een besluit tot verwijdering als bedoeld in artikel 15 van de Verbljfsrichtlijn heeft genomen; en

(3a) deze burger niet binnen de gestelde termijn van dat besluit zelfstandig is vertrokken; of

(3b) deze burger na afloop van die termijn naar Nederland terugkeert en niet volledig heeft voldaan aan het besluit tot verwijdering, zoals uitgelegd in het arrest F.S.

Beoordeling van de tweede rechtsvraag

De bewaring van 23 november 2018

11. Gegeven de feiten die onder 6.4. en 6.5. zijn vastgesteld, moet worden geconcludeerd dat de vreemdeling zijn verblijf in Nederland na zijn vertrek op 23 oktober 2018 niet daadwerkelijk en effectief heeft beëindigd. De vreemdeling heeft namelijk verklaard dat hij na zijn vertrek uit Nederland vrijwel dagelijks vanuit Duitsland naar Nederland is gekomen om marihuana te kopen. Daarnaast is hij op 22 november 2018 aangehouden op verdenking van diefstal en het niet tonen van een identiteitsbewijs. Uit deze feiten en omstandigheden, bij elkaar genomen, volgt daarom dat de periodes dat de vreemdeling buiten Nederland heeft verbleven telkens zeer kortdurend zijn geweest en dat hij zijn verblijf in Nederland niet daadwerkelijk en effectief heeft beëindigd. Voor zover het kopen van marihuana al als een persoonlijk belang van de vreemdeling heeft te gelden, volgt daaruit dat het centrum van dit belang eerder aan Nederland gebonden is gebleven dan dat het naar Duitsland is overgebracht.

11.1. Dat de vreemdeling op 21 november 2018 Nederland is binnengekomen om op 23 november 2018 voor een rechter te verschijnen, leidt niet tot het oordeel dat zijn aanwezigheid in Nederland gerechtvaardigd was en het besluit tot verwijdering van 25 september 2018 hem daarom niet kon worden tegengeworpen.

Gelet op artikel 47 van het EU Handvest en artikel 8 van Richtlijn (EU) 2016/343 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij de terechtzitting aanwezig te zijn (Pb 2016 L 65) is het gehoor geven aan een dagvaarding om

voor een rechter te verschijnen op zichzelf een legitiem doel om Nederland binnen te komen. De vreemdeling heeft echter niet aannemelijk gemaakt dat hij ook alleen voor dit doel Nederland is binnengekomen. Gelet op zijn verklaring dat hij bij vrienden in Kaldenkirchen, dat vlak over de grens tussen Nederland en Duitsland ligt, verbleef, bestond voor hem op zichzelf geen noodzaak om Nederland al op 21 november 2018 voor dat doel binnen te komen. Verder heeft hij zich na binnenkomst niet uit eigen beweging bij de politie gemeld om zijn aanwezigheid voor dit doel mee te delen. Daarmee heeft de vreemdeling het de Nederlandse autoriteiten onmogelijk gemaakt om na te gaan of zijn aanwezigheid in Nederland gerechtvaardigd was (zie punt 100 van het arrest F.S.). Verder is van belang dat de vreemdeling op 22 november 2018 zijn patroon van het regelmatig plegen van winkeldiefstallen heeft voortgezet (zie onder 6.2.).

De bewaring van 23 mei 2019

12. Gegeven de feiten die onder 6.7. zijn vastgesteld, moet worden geconcludeerd dat de vreemdeling na de opheffing van de bewaring van 23 november 2018 op 20 december 2018 zijn verblijf in Nederland nadien evenmin daadwerkelijk en effectief heeft beëindigd. Op 24 december 2018 en 7 januari 2019 heeft de politie de vreemdeling weer aangetroffen in Nederland. Voor zover uit de feiten kan worden afgeleid dat de vreemdeling tussen 7 januari 2019 en 20 februari 2019 buiten Nederland heeft verbleven, kan daaruit niet worden afgeleid dat hij ook daadwerkelijk buiten Nederland heeft verbleven. De vreemdeling heeft namelijk niet duidelijk kunnen maken welke periodes hij in Polen en in Duitsland heeft verbleven. De vreemdeling heeft ook niet met stukken aangetoond dat hij het centrum van zijn persoonlijke, professionele of familiebelangen naar een van deze lidstaten heeft overgebracht. Zo heeft de vreemdeling bij de op 4 juni 2019 gehouden zitting van de rechtbank aangevoerd dat hij in Polen naar werk heeft gezocht, in Duitsland een sofnummer heeft en dat hij bij vrienden in Düsseldorf heeft verbleven, maar hij heeft van deze gestelde feiten geen bewijsstukken overgelegd. De vreemdeling heeft verder geen andere feiten of omstandigheden gesteld waaruit zou kunnen worden afgeleid dat hij in Polen of Duitsland heeft verbleven. Het is daarom niet zonder meer uitgesloten dat de vreemdeling tussen 7 januari 2019 en 20 februari 2019 Nederland is binnengekomen zonder dat hij in aanraking met de politie is gekomen. Los daarvan is deze periode dermate kort dat de Afdeling niet overtuigd is van een daadwerkelijke en effectieve beëindiging van zijn verblijf in Nederland. De vreemdeling heeft wel aangetoond dat hij van 20 februari 2019 tot 20 mei 2019 in Duitsland in voorlopige hechtenis heeft gezeten, maar (de duur van) deze detentie kan naar zijn aard niet als bewijs dienen dat de vreemdeling het centrum van zijn persoonlijke of professionele belangen naar Duitsland heeft overgebracht. Dat de vreemdeling kort na afloop van deze detentie naar Nederland is vertrokken om een kennis te bezoeken, marihuana te kopen en te blowen, duidt er eerder op dat het centrum van zijn persoonlijk belang aan Nederland gebonden is gebleven.

Het antwoord op de tweede rechtsvraag

13. Op grond van een algehele beoordeling van alle omstandigheden moet worden geconcludeerd dat de vreemdeling op beide momenten dat hij in bewaring is gesteld niet volledig heeft voldaan aan het besluit tot verwijdering, als bedoeld in artikel 15 van de Verblijfsrichtlijn. Dat besluit tot verwijdering blijft rechtsgevolgen houden. De vreemdeling heeft daarom geen nieuw verblijfsrecht krachtens artikel 6 van deze richtlijn.

13.1. De grieven falen.

Conclusie hoger beroepen

13.2. De hoger beroepen zijn ongegrond. In zaak nr. 201809965/1/V3 wordt de uitspraak van

de rechtbank bevestigd met verbetering van gronden. In zaak nr. 201904550/1/V3 wordt de uitspraak van de rechtbank bevestigd. De staatssecretaris hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraken.

Aldus vastgesteld door mr. N. Verheij, voorzitter, en mr. C.M. Wissels en mr. A.J.C. de Moor-van Vugt, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. van de Kolk, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

w.g. Van de Kolk
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 23 februari 2022

347

BIJLAGE I

Overwegingen van het Hof in het arrest F.S., voor zover van belang:

[...].

64 Het moet worden opgemerkt dat richtlijn 2004/38 niet alleen regels bevat inzake de voorwaarden voor de verkrijging van een van de verschillende soorten verblijfsrechten waarin zij voorziet, maar ook de voorwaarden stelt waaraan moet zijn voldaan om de betrokken rechten te kunnen blijven genieten. Deze richtlijn bevat bovendien een geheel van regels om de situatie te regelen die voortvloeit uit het verlies van een van die rechten (arrest van 10 september 2019, Chenchooliah, C94/18, EU:C:2019:693, punt 70).

65 In dit verband is artikel 15 van richtlijn 2004/38 („Procedurale waarborgen”) van toepassing op een verwijderingsbesluit dat, zoals in het hoofdgeding, is genomen om redenen die geen verband houden met enig gevaar voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid (zie in die zin arrest van 10 september 2019, Chenchooliah, C94/18, EU:C:2019:693, punt 73).

66 Deze bepaling, die behoort tot hoofdstuk III van richtlijn 2004/38, met als opschrift „Verblijfsrecht”, bevat immers de regeling die van toepassing is wanneer een tijdelijk verblijfsrecht uit hoofde van deze richtlijn vervalt, met name wanneer een burger van de Unie die of een familielid dat in het verleden een verblijfsrecht voor maximaal drie maanden of voor meer dan drie maanden krachtens artikel 6 respectievelijk artikel 7 van deze richtlijn heeft gehad, niet meer voldoet aan de voorwaarden van het betrokken verblijfsrecht en dus in beginsel kan worden verwijderd door het gastland (arrest van 10 september 2019, Chenchooliah, C94/18, EU:C:2019:693, punt 74).

67 In het bijzonder zijn de procedures van de artikelen 30 en 31 van richtlijn 2004/38 ingevolge artikel 15, lid 1, ervan van overeenkomstige toepassing op een dergelijk verwijderingsbesluit.

68 Bovendien bepaalt artikel 15, lid 3, van deze richtlijn dat het gastland het in lid 1 van dit artikel bedoelde verwijderingsbesluit niet kan verbinden aan een verbod om zijn grondgebied

binnen te komen.

69 Er zij evenwel op gewezen dat de werking in de tijd van een krachtens artikel 15, lid 1, van deze richtlijn vastgesteld verwijderingsbesluit niet blijkt uit de bewoordingen van deze bepaling, noch uit die van de andere bepalingen van de richtlijn.

70 Aangezien de bewoordingen van richtlijn 2004/38 het op zichzelf niet mogelijk maken de gestelde vragen te beantwoorden, dient bij de uitlegging van artikel 15, lid 1, van deze richtlijn te worden gelet op het doel van deze bepaling en de context ervan, alsook op de doelstelling van deze richtlijn zelf (zie naar analogie arrest van 12 november 2019, Haqbin, C233/18, EU:C:2019:956, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

71 In dit verband moet worden opgemerkt dat artikel 15, lid 1, van richtlijn 2004/38 het gastland met name de mogelijkheid biedt om een burger van de Unie die niet langer een verblijfsrecht uit hoofde van artikel 6 of artikel 7 van deze richtlijn geniet, van zijn grondgebied te verwijderen. Hieruit volgt dat artikel 15, lid 1, van richtlijn 2004/38 met name beoogt het gastland in staat te stellen ervoor te zorgen dat de draagwijdte van de in deze richtlijn neergelegde rechten van tijdelijk verblijf wordt geëerbiedigd bij het verblijf op zijn grondgebied van burgers van de Unie die geen duurzaam verblijfsrecht op dit grondgebied genieten.

72 Opgemerkt zij dat deze mogelijkheid voor het gastland om de burger van de Unie die niet langer rechtmatig op zijn grondgebied verblijft te verwijderen, aansluit bij de specifieke doelstelling van richtlijn 2004/38 die tot uitdrukking komt in de artikelen 6 en 7, gelezen in samenhang met artikel 14 van die richtlijn, en in overweging 10 ervan, en die erin bestaat te voorkomen dat burgers van de Unie en hun familieleden die op grond van die richtlijn een verblijfsrecht uitoefenen, tijdens hun tijdelijke verblijf een onredelijke belasting voor het socialebijstandstelsel van het gastland vormen.

73 Indien artikel 15, lid 1, van richtlijn 2004/38 aldus zou worden uitgelegd dat het enkele fysieke vertrek van de Unieburger volstaat voor de tenuitvoerlegging van een verwijderingsbesluit dat krachtens die bepaling ten aanzien van hem is genomen, zou die burger van de Unie enkel de grens van het gastland hoeven te overschrijden om onmiddellijk naar het grondgebied van die lidstaat te kunnen terugkeren en zich op een nieuw verblijfsrecht uit hoofde van artikel 6 van die richtlijn te kunnen beroepen. Door het herhalen van deze handelwijze zou deze Unieburger op grond van dit laatste artikel tal van verblijfsrechten na elkaar op het grondgebied van hetzelfde gastland kunnen genieten, ook al zouden deze verschillende rechten in werkelijkheid voor een en hetzelfde daadwerkelijk verblijf worden toegekend.

74 Een dergelijke uitlegging zou erop neerkomen dat de nuttige werking wordt ontnomen aan de mogelijkheid voor het gastland om het verblijf van een burger van de Unie krachtens artikel 6 van richtlijn 2004/38 te beëindigen wanneer hij reeds drie maanden op het grondgebied van die lidstaat heeft verbleven, doordat hem feitelijk de mogelijkheid wordt geboden om langer dan drie maanden op dat grondgebied te verblijven ofschoon ten aanzien van hem een verwijderingsbesluit is genomen en niet aan de voorwaarden van artikel 7 van deze richtlijn is voldaan. Volgens deze uitlegging wordt die burger van de Unie door het enkele feit dat hij om de drie maanden de grens van het gastland overschrijdt immers een verblijfsrecht toegekend dat in werkelijkheid van onbepaalde duur is, ook al voldoet hij mogelijk niet aan de voorwaarden van artikel 7 van die richtlijn, en ook al is artikel 6 van diezelfde richtlijn, waarop hij zich voor dat verblijf zonder werkelijke tijdslimiet beroept, blijkens het opschrift van dat artikel zelf slechts bedoeld voor verblijven tot drie maanden.

75 Deze uitlegging, die niet vereist dat de betrokken burger van de Unie zijn verblijf in het gastland daadwerkelijk en effectief beëindigt, zou bovendien afbreuk kunnen doen aan het evenwicht dat richtlijn 2004/38 tot stand beoogt te brengen tussen, enerzijds, het recht van vrij verkeer en verblijf van burgers van de Unie en hun familieleden en, anderzijds, de bescherming van het socialebijstandstelsel van het gastland tegen de onredelijke belasting die de betrokken personen tijdens hun tijdelijke verblijf op het grondgebied van die lidstaat kunnen vormen.

76 Daarenboven moet worden opgemerkt dat, om een duurzaam verblijfsrecht op het grondgebied van het gastland te verkrijgen, de burger van de Unie volgens artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38 gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar legaal op dit grondgebied moet hebben verbleven, behoudens de afwijkingen waarin artikel 17 van deze richtlijn voorziet voor werknemers die hun werkzaamheid op dat grondgebied hebben gestaakt. Uit artikel 21 van die richtlijn volgt dat het ononderbroken karakter van het verblijf wordt doorbroken door elk besluit tot verwijdering dat ten aanzien van de betrokkene rechtsgeldig ten uitvoer is gelegd.

77 Indien het enkele fysieke vertrek van de Unieburger van het grondgebied van het gastland als voldoende wordt beschouwd voor de tenuitvoerlegging van een ten aanzien van de betrokkene genomen verwijderingsbesluit zou dat dus ook tot gevolg hebben dat het duidelijk door richtlijn 2004/38 gemaakte onderscheid tussen tijdelijk verblijf en duurzaam verblijf gedeeltelijk zijn nuttig effect verliest. Een dergelijke overweging zou een dergelijke burger van de Unie immers in staat stellen zich te beroepen op meerdere opeenvolgende tijdelijke verblijven in die lidstaat om er in werkelijkheid langdurig te verblijven, terwijl hij niet voldoet aan de in de richtlijn neergelegde voorwaarden voor een duurzaam verblijfsrecht.

78 De uitlegging in punt 73 van het onderhavige arrest zou derhalve niet in lijn zijn met de algehele context van richtlijn 2004/38, die, zoals het Hof herhaaldelijk heeft geoordeeld, een progressief stelsel heeft ingevoerd voor het verblijfsrecht in het gastland, waarbij de fasen en de voorwaarden van de vóór die richtlijn bestaande afzonderlijke instrumenten van Unierecht en rechtspraak in wezen zijn overgenomen, en dat in het duurzame verblijfsrecht resulteert [arrest van 22 januari 2020, Pensionsversicherungsanstalt (Staking van de werkzaamheid na het bereiken van de pensioenleeftijd), C32/19, EU:C:2020:25, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

79 Bovendien zij eraan herinnerd dat volgens artikel 30, lid 3, van richtlijn 2004/38, de termijn om het grondgebied van het gastland te verlaten niet korter mag zijn dan één maand na de datum van kennisgeving van het verwijderingsbesluit aan de betrokkene, behalve in naar behoren aangetoonde dringende gevallen. Aangezien deze bepaling, zoals blijkt uit punt 67 van het onderhavige arrest, „van overeenkomstige toepassing” is op een besluit dat is genomen op grond van artikel 15 van deze richtlijn, moet die termijn ook van toepassing zijn op verwijderingsbesluiten zoals het besluit dat in het hoofdgeding aan de orde is, die worden genomen om andere redenen dan openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.

80 Zoals de Nederlandse regering betoogt, pleit de toekenning van een minimumtermijn van één maand vanaf de kennisgeving van het verwijderingsbesluit om dat besluit uit te voeren - aangezien deze met name de betrokkene in staat stelt zijn vertrek voor te bereiden - voor de uitlegging volgens welke de tenuitvoerlegging van een verwijderingsbesluit niet plaatsvindt door het enkele fysieke vertrek van de betrokkene van het grondgebied van het gastland, maar wel door het feit dat de betrokkene zijn verblijf op dat grondgebied daadwerkelijk en effectief beëindigt.

81 Gelet op een en ander dient, zoals ook door de advocaat-generaal in punt 77 van zijn conclusie is opgemerkt, te worden vastgesteld dat het enkele fysieke vertrek van de Unieburger van het grondgebied van het gastland niet volstaat om volledig aan een ten aanzien van hem op grond van artikel 15, lid 1, van richtlijn 2004/38 genomen verwijderingsbesluit te voldoen. Om op dat grondgebied een nieuw verblijfsrecht krachtens artikel 6, lid 1, van deze richtlijn te verkrijgen, moet deze Unieburger dat grondgebied niet alleen fysiek verlaten maar ook zijn verblijf op dat grondgebied daadwerkelijk en effectief hebben beëindigd, zodat, bij zijn terugkeer naar het grondgebied van het gastland, zijn verblijf niet kan worden geacht in werkelijkheid een voortzetting te zijn van zijn eerdere verblijf op dat grondgebied.

82 Het staat aan de verwijzende rechter om op basis van een algehele beoordeling van alle omstandigheden van het bij hem aanhangige geding na te gaan of de betrokken burger van de Unie zijn verblijf op het grondgebied van het gastland daadwerkelijk en effectief heeft beëindigd, zodat volledig aan het ten aanzien van hem genomen verwijderingsbesluit is voldaan. Het staat evenwel aan het Hof om in dit verband nuttige aanwijzingen te geven om hem in staat te stellen het bij hem aanhangige geding af te doen (zie naar analogie arrest van 4 juli 2019, Kirschstein, C393/17, EU:C:2019:563, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[...].

90 Ook al is de duur van de periode die de Unieburger buiten het grondgebied van het gastland heeft doorgebracht na de vaststelling van een op grond van artikel 15, lid 1, van richtlijn 2004/38 ten aanzien van hem genomen verwijderingsbesluit, op zich niet beslissend om te beoordelen of de betrokkene zijn verblijf op dat grondgebied daadwerkelijk en effectief heeft beëindigd, deze duur kan echter wel een zeker belang hebben in het kader van de in punt 82 van het onderhavige arrest bedoelde algehele beoordeling. Immers, hoe langer de afwezigheid van de betrokkene van het grondgebied van het gastland, hoe meer daaruit blijkt dat het verblijf daadwerkelijk en effectief is beëindigd. Een zeer korte afwezigheid van enkele dagen of zelfs enkele uren, lijkt daarentegen veeleer aan te tonen dat het verblijf waarop de Unieburger zich krachtens artikel 6, lid 1, van deze richtlijn beroept bij zijn terugkeer naar het grondgebied van het gastland, in werkelijkheid een voortzetting is van dezelfde verblijfsperiode op dat grondgebied.

91 In de tweede plaats moet, zoals de Europese Commissie betoogt, met het oog op de vaststelling of een Unieburger zijn verblijf op grond van artikel 7 van richtlijn 2004/38 daadwerkelijk en effectief heeft beëindigd, rekening worden gehouden met alle elementen waaruit blijkt dat de banden tussen de betrokken Unieburger en het gastland verbroken zijn. In dit verband kunnen met name een verzoek om schrapping uit een bevolkingsregister, de beëindiging van een huurovereenkomst of van een overeenkomst voor de levering van openbare diensten, zoals water of elektriciteit, een verhuizing, de uitschrijving bij een dienst voor arbeidsbemiddeling of de beëindiging van andere relaties die een zekere integratie van die Unieburger in die lidstaat veronderstellen, in bepaalde zin relevant zijn.

[...].

93 Naast de hiervoor genoemde elementen die verband houden met een mogelijke verbreking van de banden tussen de betrokken Unieburger en het gastland, moet voorts rekening worden gehouden met ieder element betreffende de periode van afwezigheid van die burger van het grondgebied van die lidstaat na de vaststelling van een ten aanzien van hem genomen verwijderingsbesluit, dat duidelijkheid kan verschaffen over de vraag of die

Unieburger kan worden geacht tijdens die periode daadwerkelijk buiten dat grondgebied te hebben verbleven. In dit verband moet, in ieder geval wanneer zijn verblijf in het gastland was gebaseerd op artikel 7, lid 1, van richtlijn 2004/38, rekening worden gehouden met de aanwijzingen dat die Unieburger tijdens die periode het centrum van zijn persoonlijke, professionele of familiebelangen naar een andere lidstaat heeft overgebracht.
[...].

99 Ofschoon, zoals de Commissie ter terechtzitting heeft betoogd, de mogelijkheid voor het gastland om burgers van de Unie krachtens artikel 8, lid 1, van richtlijn 2004/38 te verplichten om zich bij de bevoegde autoriteiten te laten inschrijven volgens de bewoordingen van deze bepaling uitsluitend geldt voor verblijven van meer dan drie maanden, bepaalt meer in het bijzonder artikel 5, lid 5, van deze richtlijn dat de lidstaat de betrokkene kan opleggen zijn aanwezigheid op zijn grondgebied binnen een redelijke en niet-discriminerende termijn mede te delen en dat de niet-naleving van deze verplichting, net als de niet-nakoming van de inschrijvingsverplichting, met niet-discriminerende en evenredige sancties kan worden bestraft.

100 Vanuit dezelfde optiek moet worden opgemerkt dat in een situatie als aan de orde in het hoofdgeding, waarin de burger van de Unie kort na het verstrijken van de termijn voor vrijwillig vertrek van dat grondgebied met de autoriteiten van het gastland in contact treedt, deze lidstaat kan nagaan of de aanwezigheid van die Unieburger op zijn grondgebied op grond van die richtlijn gerechtvaardigd is.

101 Ten slotte moet hieraan worden toegevoegd dat een verwijderingsbesluit op grond van artikel 15, lid 1, van richtlijn 2004/38 dat nog niet ten uitvoer is gelegd, niet in de weg staat aan het recht van de betrokken Unieburger om het grondgebied van het gastland in te reizen op grond van artikel 5 van die richtlijn.

102 Het inreisrecht van artikel 5 van richtlijn 2004/38 staat de Unieburger weliswaar toe te worden toegelaten tot het grondgebied van een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit teneinde er op grond van een andere bepaling van die richtlijn te verblijven, maar dit inreisrecht kan ook autonoom worden uitgeoefend wanneer die Unieburger, die niet beschikt over een verblijfsrecht op grond van die richtlijn, zich niettemin in specifieke gevallen op dat grondgebied wil begeven om andere redenen dan om daar te verblijven. Zoals volgt uit punt 68 van het onderhavige arrest, bepaalt artikel 15, lid 3, van richtlijn 2004/38 dat het gastland een verwijderingsbesluit als bedoeld in lid 1 van dit artikel niet kan verbinden aan een verbod om zijn grondgebied binnen te komen.

103 Hieruit volgt dat een verwijderingsbesluit dat op grond van artikel 15, lid 1, van richtlijn 2004/38 ten aanzien van een burger van de Unie is genomen, hem niet kan worden tegengeworpen zolang zijn aanwezigheid op het grondgebied van het gastland gerechtvaardigd is op grond van artikel 5 van deze richtlijn.

Overwegingen van het Hof in het arrest *Ordre des barreaux francophones et germanophone*, voor zover van belang:

33 In herinnering moet worden gebracht dat in hoofdstuk VI van richtlijn 2004/38 met name regels zijn opgenomen inzake de verwijdering van uitsluitend Unieburgers en hun familieleden. In deze richtlijn wordt echter niet nauwkeurig bepaald welke mogelijkheid de lidstaten hebben om maatregelen vast te stellen die het risico moeten voorkomen dat deze personen onderduiken gedurende de termijn waarbinnen zij het grondgebied van de gastlidstaat moeten verlaten, dan wel gedurende de verlenging van die termijn, en evenmin

bevat deze richtlijn nauwkeurige bepalingen over de mogelijkheid om de betrokkenen in bewaring te stellen wanneer zij niet binnen die termijn of de verlenging ervan gehoor hebben gegeven aan een verwijderingsbesluit.

34 Bij gebreke van een Unierechtelijke regeling staat het aan de lidstaten om te zorgen voor regels op grond waarvan maatregelen kunnen worden vastgesteld ter verzekering van de tenuitvoerlegging van een op artikel 27 van richtlijn 2004/38 gebaseerd verwijderingsbesluit, mits geen enkele bepaling van Unierecht zich daartegen verzet (zie in die zin arrest van 14 september 2017, Petrea, C184/16, EU:C:2017:684, punt 52).

35 Alleen met inachtneming van deze voorwaarde kunnen de lidstaten de bepalingen van richtlijn 2008/115, en met name artikel 7, lid 3, en de artikelen 15 tot en met 18, tot uitgangspunt nemen om, ten eerste, maatregelen vast te stellen om het risico te voorkomen dat Unieburgers of hun familieleden onderduiken gedurende de termijn waarbinnen zij het grondgebied van de gastlidstaat moeten verlaten, dan wel gedurende de verlenging van die termijn, en, ten tweede, bewaringsmaatregelen vast te stellen wanneer deze personen niet binnen die termijn of de verlenging ervan aan een verwijderingsbesluit hebben voldaan.

36 Artikel 7, lid 3, van deze richtlijn biedt de lidstaten namelijk de mogelijkheid om aan derdelanders verplichtingen op te leggen om het risico te voorkomen dat zij gedurende de termijn voor vrijwillig vertrek onderduiken. Verplichtingen die in dit verband expliciet worden genoemd, zijn zich regelmatig melden bij de autoriteiten, een voldoende financiële zekerheid stellen, documenten voorleggen of op een bepaalde plaats verblijven. Evenzo is in een volledig hoofdstuk van deze richtlijn, namelijk hoofdstuk IV, dat als opschrift „Bewaring met het oog op verwijdering" heeft en de artikelen 15 tot en met 18 van die richtlijn omvat, de mogelijkheid vastgelegd om een derdelander met het oog op verwijdering in bewaring te stellen en wordt daarin een gedetailleerd kader gegeven voor de waarborgen voor derdelanders zowel wat het verwijderingsbesluit als hun bewaring betreft (zie in die zin arrest van 10 september 2013, G. en R., C383/13 PPU, EU:C:2013:533, punt 31).

37 Meer in het bijzonder verduidelijkt artikel 15, lid 5, van richtlijn 2008/115 met name dat de bewaring niet langer mag duren dan zes maanden, terwijl artikel 15, lid 6, van deze richtlijn bepaalt dat de lidstaten de in artikel 15, lid 5, van die richtlijn bedoelde termijn slechts in beperkte mate en ten hoogste met nog eens twaalf maanden kunnen verlengen indien de verwijdering, alle redelijke inspanningen ten spijt, wellicht meer tijd zal vergen, omdat de betrokken onderdaan van een derde land niet meewerkt of de nodige documentatie uit derde landen op zich laat wachten.

38 In het onderhavige geval blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling tot doel heeft te garanderen dat voor Unieburgers en hun familieleden een verwijderingsregeling geldt die niet ongunstiger is dan de regeling voor derdelanders. Meer in het bijzonder zijn de nationale bepalingen die bedoeld zijn om te voorkomen dat de betrokkene onderduikt, grotendeels ingegeven door de bepalingen van richtlijn 2008/115. De nationale bepaling over de bewaring van de betrokkene met het oog op diens verwijdering neemt de regeling over die in het nationale recht is vastgesteld voor derdelanders en zorgt er aldus voor dat Unieburgers en hun familieleden net zo worden behandeld als derdelanders jegens wie op grond van die richtlijn een terugkeerprocedure loopt, met name wat betreft de maximumduur van de bewaring met het oog op verwijdering van de betrokkene.

39 Bijgevolg is het enkele feit dat de gastlidstaat voor de tenuitvoerlegging van een besluit tot verwijdering van Unieburgers en hun familieleden nationale regels vaststelt die zijn

gebaseerd op de regels voor de terugkeer van derdelanders waarbij richtlijn 2008/115 in nationaal recht werd omgezet, op zich weliswaar niet in strijd met het Unierecht, maar dergelijke regels moeten wel daarmee in overeenstemming zijn. Zoals de verwijzende rechter het Hof verzoekt, moeten die regels worden getoetst aan de specifiek voor Unieburgers en hun familieleden geldende bepalingen op het gebied van vrij verkeer en verblijf, namelijk de artikelen 20 en 21 VWEU en de bepalingen van richtlijn 2004/38. [...].

42 Wat in de tweede plaats de mogelijkheid betreft om de Unieburger en zijn familieleden met het oog op verwijdering gedurende maximaal acht maanden in bewaring te stellen, moet in navolging van de advocaat-generaal in punt 88 van zijn conclusie worden opgemerkt dat een dergelijke maatregel naar zijn aard een beperking van de vrijheid van verkeer en verblijf van de betrokkene vormt.

43 Het is juist dat Unieburgers en hun familieleden die na het verstrijken van de gestelde termijn of verlenging van die termijn geen gehoor hebben gegeven aan een verwijderingsbesluit dat om redenen van openbare orde of openbare veiligheid ten aanzien van hen is vastgesteld, zich niet kunnen beroepen op een verblijfsrecht op grond van richtlijn 2004/38 op het grondgebied van de gastlidstaat zolang dat besluit effect blijft sorteren [zie naar analogie arrest van 22 juni 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Gevolgen van een verwijderingsbesluit), C719/19, punt 104]. Het bestaan van een dergelijk besluit doet echter niet af aan het restrictieve karakter van een bewaringsmaatregel die de bewegingsvrijheid van de betrokkene nog verder beperkt dan al het geval is met de beperkingen die voortvloeien uit het verwijderingsbesluit zelf, doordat die maatregel tijdens de hele duur van de bewaring de mogelijkheden voor de betrokkene beperkt om buiten het grondgebied van de gastlidstaat te verblijven en zich daar vrij te bewegen. Een dergelijke bewaringsmaatregel vormt dus een beperking op het uitreisrecht van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2004/38, waarin uitdrukkelijk is bepaald dat de Unieburger die over een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort beschikt, het recht heeft het grondgebied van een lidstaat te verlaten om zich naar een andere lidstaat te begeven (arrest van 10 juli 2008, Jipa, C33/07, EU:C:2008:396, punt 19).

[...].

45 Aangaande het eventuele bestaan van rechtvaardigingen voor beperkingen als die welke in het vorige punt zijn vastgesteld, moet eraan worden herinnerd dat, zoals uit de bewoordingen van de artikelen 20 en 21 VWEU blijkt, het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor Unieburgers en hun familieleden niet onvoorwaardelijk is, maar aan de beperkingen en voorwaarden kan worden gebonden die in het VWEU en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld (zie in die zin arrest van 13 september 2016, Rendón Marín, C165/14, EU:C:2016:675, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

46 In dit verband zij eraan herinnerd dat, zoals blijkt uit de punten 30 en 31 van het onderhavige arrest, de door de verwijzende rechter gestelde vragen uitgaan van de premisse dat het verwijderingsbesluit krachtens artikel 27, lid 1, van richtlijn 2004/38 is genomen om redenen van openbare orde of openbare veiligheid.

47 Hieruit volgt dat met betrekking tot het hoofdgeding de maatregelen die ertoe strekken een dergelijk besluit ten uitvoer te leggen, namelijk de maatregelen om het risico te voorkomen dat een Unieburger of zijn familieleden onderduiken en de bewaringsmaatregelen van hoogstens acht maanden, moeten worden beoordeeld aan de hand van artikel 27 van richtlijn 2004/38. Artikel 27, lid 2, van deze richtlijn verduidelijkt dat maatregelen tot beperking

van het recht van vrij verkeer en verblijf van Unieburgers of hun familieleden die met name om redenen van openbare orde of openbare veiligheid zijn genomen, alleen gerechtvaardigd kunnen zijn als zij in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel en uitsluitend gebaseerd zijn op het gedrag van betrokkene.

48 Wat in de eerste plaats de in het hoofdgeding aan de orde zijnde maatregelen betreft die bedoeld zijn om het risico te voorkomen dat de betrokkene onderduikt gedurende de termijn waarbinnen hij het grondgebied van de gastlidstaat moet verlaten, dan wel gedurende de verlenging van die termijn, hebben deze maatregelen, zoals blijkt uit punt 18 van dit arrest, tot doel een efficiënt verwijderingsbeleid voor Unieburgers en hun familieleden te verzekeren.

49 Een maatregel om het risico te voorkomen dat de betrokkene onderduikt in een situatie als die welke in punt 46 van dit arrest in herinnering is gebracht, draagt noodzakelijkerwijs bij tot de bescherming van de openbare orde, aangezien die uiteindelijk is bedoeld om te verzekeren dat een persoon die wordt beschouwd als een bedreiging voor de openbare orde van de gastlidstaat, van het grondgebied van deze lidstaat wordt verwijderd, zodat deze maatregel dus verband houdt met het voorwerp van het verwijderingsbesluit zelf.

50 Zoals de Europese Commissie betoogt, sluit overigens niets in de bewoordingen van artikel 27, lid 1, van richtlijn 2004/38 uit dat de in deze bepaling bedoelde maatregelen die de vrijheid van verkeer en verblijf beperken, kunnen worden toegepast gedurende de termijn waarbinnen de betrokkene het grondgebied van de gastlidstaat moet verlaten nadat jegens hem een verwijderingsbesluit is vastgesteld, of gedurende de verlenging van die termijn.

51 Hieruit volgt dat maatregelen om het risico dat de betrokkene onderduikt te voorkomen, zoals die waarop de gestelde vragen betrekking hebben, moeten worden geacht zijn vrijheid van verkeer en verblijf te beperken „om redenen van openbare orde” in de zin van artikel 27, lid 1, van richtlijn 2004/38, zodat zij in beginsel gerechtvaardigd kunnen zijn op grond van deze bepaling.

52 Bovendien kunnen deze maatregelen niet worden geacht in strijd te zijn met artikel 27 van richtlijn 2004/38 enkel omdat deze maatregelen en de maatregelen die ten aanzien van derdelanders ertoe strekken artikel 7, lid 3, van richtlijn 2008/115 om te zetten in nationaal recht, vergelijkbaar zijn. In beide gevallen hebben de maatregelen immers tot doel te voorkomen dat de betrokkene onderduikt en aldus uiteindelijk te verzekeren dat het jegens hem genomen verwijderings- of terugkeerbesluit daadwerkelijk ten uitvoer wordt gelegd.

[...].

58 Ten slotte moet, zoals de Commissie betoogt, bij de beoordeling van de evenredigheid van een maatregel ter voorkoming van het risico op onderduiken in een individueel geval met name rekening worden gehouden met de aard van de bedreiging voor de openbare orde waarmee de vaststelling van het besluit tot verwijdering van de betrokkene werd gerechtvaardigd. Indien het beoogde doel met verschillende maatregelen kan worden bereikt, moet de voorkeur worden gegeven aan de minst beperkende maatregel.

59 Wat in de tweede plaats de mogelijkheid betreft om Unieburgers of hun familieleden die de gastlidstaat niet binnen de gestelde termijn of de verlenging daarvan verlaten, voor maximaal acht maanden in bewaring te stellen met het oog op verwijdering, hetgeen overeenkomt met de bewaringsduur die in het nationale recht geldt voor derdelanders tegen wie een terugkeerprocedure op grond van richtlijn 2008/115 loopt, moet worden opgemerkt dat, zoals blijkt uit de punten 30 en 31 van dit arrest, in de gestelde vragen de situatie aan de

orde is van Unieburgers of hun familieleden die niet binnen de gestelde termijn of de verlenging daarvan gehoor hebben gegeven aan een om redenen van openbare orde of openbare veiligheid tegen hen vastgesteld verwijderingsbesluit. Bovendien is in de relevante nationaalrechtelijke bepaling vastgesteld dat bewaring tijdens de periode van acht maanden alleen mag worden toegepast wanneer de bescherming van de openbare orde of de nationale veiligheid dat vereisen. In dit verband blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat het begrip „nationale veiligheid” in de zin van deze bepaling overeenstemt met het begrip „openbare veiligheid” in artikel 27, lid 1, van richtlijn 2004/38.

60 Hoewel de bewaring waarin de betrokken nationale bepaling voorziet bijgevolg lijkt te zijn gebaseerd op redenen die de vrijheid van verkeer en verblijf van een Unieburger of een familielid overeenkomstig artikel 27, lid 1, van richtlijn 2004/38 kunnen beperken, moet deze bewaring ook evenredig zijn aan het nagestreefde doel. Dit impliceert dat wordt nagegaan of de bewaringsduur die in de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling is vastgelegd, evenredig is aan de in de punten 18 en 48 van dit arrest uiteengezette doelstelling om een efficiënt verwijderingsbeleid voor Unieburgers en hun familieleden te verzekeren.

[...].

66 In het bijzonder bestaan er, zoals ook de advocaat-generaal in punt 94 van zijn conclusie heeft opgemerkt, voor de lidstaten samenwerkingsmechanismen en faciliteiten voor het verwijderen van Unieburgers of hun familieleden naar een andere lidstaat waarover deze lidstaten in het kader van de verwijdering van een derdelander naar een derde land niet noodzakelijkerwijs beschikken. Zoals de Commissie tijdens de terechtzitting terecht heeft benadrukt, zouden in de betrekkingen tussen de lidstaten, die zijn gebaseerd op de verplichting tot loyale samenwerking en op het beginsel van wederzijds vertrouwen, immers niet dezelfde soort moeilijkheden mogen optreden als die welke zich kunnen voordoen in het kader van de samenwerking tussen de lidstaten en derde landen.

67 Op een vergelijkbare manier zijn bij de verwijdering van Unieburgers en hun familieleden doorgaans bij de organisatie van de terugreis van de betrokkene niet dezelfde praktische moeilijkheden te verwachten als het geval is bij de organisatie van de terugreis van derdelanders naar een derde land, met name wanneer het gaat om terugkeer naar een derde land dat moeilijk toegankelijk is door de lucht.

68 Bovendien zou de tijd die nodig is om de nationaliteit te bepalen van Unieburgers en hun familieleden tegen wie een verwijderingsprocedure op grond van richtlijn 2004/38 loopt, in de regel korter moeten zijn dan de tijd die nodig is om de nationaliteit te bepalen van illegaal verblijvende derdelanders tegen wie een terugkeerprocedure op grond van richtlijn 2008/115 loopt. Niet alleen maken de samenwerkingsmechanismen tussen de lidstaten immers de controle van de nationaliteit van Unieburgers en hun familieleden gemakkelijker. Indien op een persoon de bepalingen van richtlijn 2004/38 van toepassing zijn, impliceert dit, zoals ook de Commissie ter terechtzitting heeft betoogd, in beginsel ook dat deze persoon reeds is geïdentificeerd als onderdaan van een lidstaat of als familielid van een Unieburger van wie de nationaliteit bekend is.

69 Bovendien wordt de terugkeer van Unieburgers naar hun lidstaat van herkomst in voorkomend geval ook gemakkelijker gemaakt door artikel 27, lid 4, van richtlijn 2004/38, volgens welke bepaling de lidstaat die het paspoort of de identiteitskaart heeft afgegeven, de houder van een dergelijk document die onder meer om redenen van openbare orde of openbare veiligheid uit een andere lidstaat is verwijderd, zonder formaliteiten moet toelaten

op zijn grondgebied, zelfs indien het document is vervallen of de nationaliteit van de houder wordt betwist.

70 Hieraan moet worden toegevoegd dat, zoals volgt uit artikel 15, lid 6, van richtlijn 2008/115, ook in geval van verwijdering van een derdelander op grond van richtlijn 2008/115, de bewaring met het oog op verwijdering slechts langer mag duren dan zes maanden indien de verwijdering, alle redelijke inspanningen van de gastlidstaat ten spijt, wellicht meer tijd zal vergen omdat de betrokken derdelander niet meewerkt of de nodige documentatie uit derde landen op zich laat wachten.

71 Los van de vraag onder welke voorwaarden de bewaring gedurende maximaal acht maanden van een derdelander tegen wie een terugkeerprocedure op grond van richtlijn 2008/115 loopt, kan worden geacht in overeenstemming te zijn met het Unierecht, vloeit uit de in het vorige punt uiteengezette specifieke voorwaarden voort dat het vooral de praktische moeilijkheden rondom het verkrijgen van de noodzakelijke documenten uit derde landen zijn die in het geval van de betrokken personen in beginsel een bewaring van een dergelijke duur kunnen rechtvaardigen.

72 Uit de overwegingen in de punten 66 tot en met 71 van dit arrest volgt dat Unieburgers en hun familieleden die als zodanig onder richtlijn 2004/38 vallen, zich wat de duur van de verwijderingsprocedure betreft niet in een situatie bevinden die vergelijkbaar is met die van derdelanders tegen wie op grond van richtlijn 2008/115 een terugkeerprocedure loopt, zodat het niet gerechtvaardigd is om al deze personen wat de maximumduur van de bewaring met het oog op verwijdering betreft, op dezelfde manier te behandelen. Hieruit volgt dat een maximumbewaringsduur voor Unieburgers en hun familieleden die in die hoedanigheid onder richtlijn 2004/38 vallen, zoals de maximumduur in de regeling in het hoofdgeding, verdergaat dan noodzakelijk is om het nagestreefde doel te bereiken.