

ECLI	ECLI:NL:RVS:2022:1444
Datum uitspraak	25 mei 2022
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 12 augustus 2021 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid de vreemdeling in bewaring gesteld.

Volledige tekst

202105751/1/V3.

Datum uitspraak: 25 mei 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak met toepassing van artikel 8:54, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht op het hoger beroep van:

[de vreemdeling],

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht, van 27 augustus 2021 in zaak nr. NL21.13093 in het geding tussen:

de vreemdeling

en

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

Procesverloop

Bij besluit van 12 augustus 2021 heeft de staatssecretaris de vreemdeling in bewaring gesteld.

Bij uitspraak van 27 augustus 2021 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. J.S. Dobosz, advocaat te Zoetermeer, hoger beroep ingesteld.

De vreemdeling en de staatssecretaris hebben op verzoek van de Afdeling gereageerd op haar uitspraak van 23 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:562](#).

Overwegingen

1. De vreemdeling heeft de Poolse nationaliteit. Bij besluit van 9 november 2020, aan de vreemdeling uitgereikt op 11 november 2020, heeft de staatssecretaris vastgesteld dat de vreemdeling alleen het in artikel 6 van de Verblijfsrichtlijn bedoelde verblijfsrecht heeft gehad

en niet heeft voldaan of voldoet aan de in artikel 7 van de Verblijfsrichtlijn gestelde vereisten. Niet in geschil is dat de vreemdeling niet binnen de in dit besluit gestelde vertrektermijn Nederland heeft verlaten. De vreemdeling is eerder op 18 juni 2021 in bewaring gesteld en op 30 juni 2021 naar Polen uitgezet. De vreemdeling heeft op 5 juli 2021 in Polen een geldig, op zijn naam gesteld, paspoort ontvangen.

De vreemdeling heeft op 12 augustus 2021 tijdens de ophouding verklaard dat hij op 10 augustus 2021 Nederland is binnengekomen, dat hij weer in Nederland wil leven zoals hij dat voor zijn uitzetting naar Polen heeft gedaan en dat hij niets heeft gedaan om zijn manier van leven in Nederland te veranderen. Hij heeft verder verklaard dat hij bij kennissen in Nederland verblijft en dat hij 16 augustus 2021 zal gaan werken, maar dat hij geen arbeidsovereenkomst kan overleggen.

1.1. Het wettelijk kader en de relevante overwegingen van het arrest van het Hof van 22 juni 2021, F.S., ECLI:EU:C:2022:506, zijn opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

2. Onder verwijzing naar het arrest F.S., heeft de rechtbank geoordeeld dat de vreemdeling zijn verblijf niet daadwerkelijk en effectief heeft beëindigd, zodat het verwijderingsbesluit van 9 november 2020 niet is uitgewerkt en hij daarom in bewaring kon worden gesteld.

Daarbij heeft de rechtbank overwogen dat de vreemdeling Nederland niet vrijwillig en binnen de bij het verwijderingsbesluit gestelde vertrektermijn heeft verlaten, omdat hij op 30 juni 2021 is uitgezet. Verder heeft de rechtbank overwogen dat uit de verklaringen van de vreemdeling volgt dat hij niets heeft gedaan om zijn manier van leven in Nederland te veranderen en in Polen een leven op te bouwen. Uit het aanvragen van een paspoort in Polen tijdens zijn verblijf tussen 30 juni 2021 en 10 augustus 2021 kan niet worden afgeleid dat hij van plan was om zijn leven in Polen op te bouwen. De vreemdeling heeft volgens de rechtbank ook niet aangetoond dat hij op 16 augustus 2021 in Nederland zou kunnen werken, zodat zijn situatie ten opzichte van zijn eerdere verblijf in Nederland niet is gewijzigd.

3. Door zo te overwegen heeft de rechtbank weliswaar het geschil beslecht, maar de vreemdeling klaagt terecht dat de rechtbank niet dan wel onvoldoende alle voorgedragen beroepsgronden uitdrukkelijk en kenbaar in haar beoordeling heeft betrokken.

De enige grief leidt evenwel niet tot vernietiging van de uitspraak van de rechtbank, omdat de door de vreemdeling voorgedragen beroepsgronden falen. De Afdeling zal dat per beroepsgrond motiveren.

De drie beroepsgronden over het belang van het arrest F.S. voor zijn situatie

4. In het arrest F.S. onderzoekt het Hof in de punten 64 tot en met 80 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 verwijderingsbesluit. Uit met name de punten 66, 71, 73 en 74 volgt zonder meer dat dit onderzoek ook betrekking heeft op een burger van de Unie die alleen het in artikel 6 van de Verblijfsrichtlijn bedoelde verblijfsrecht voor maximaal drie maanden heeft gehad, maar niet het in artikel 7 van de Verblijfsrichtlijn bedoelde verblijfsrecht.

Daarom is het antwoord van het Hof in de punten 81 en 82 ook van toepassing op een door een lidstaat over een burger van de Unie genomen verwijderingsbesluit waarbij deze lidstaat heeft vastgesteld dat deze burger alleen het in artikel 6 van de Verblijfsrichtlijn bedoelde verblijfsrecht heeft gehad en dat deze burger niet heeft voldaan of voldoet aan de in artikel 7 van de Verblijfsrichtlijn gestelde vereisten.

4.1. Volgens de punten 81 en 82 van het arrest F.S. moet aan de hand van een algehele beoordeling van alle omstandigheden worden nagegaan of een burger van de Unie zijn verblijf daadwerkelijk en effectief heeft beëindigd zodat bij een terugkeer naar die lidstaat zijn verblijf in werkelijkheid geen voortzetting is van zijn eerdere verblijf in deze lidstaat.

Bij deze beoordeling heeft het Hof in de punten 90, 91 en 93 een aantal elementen van belang geacht. De vreemdeling betoogt weliswaar terecht dat in zijn situatie voor de beoordeling of hij volledig aan het verwijderingsbesluit van 9 november 2020 heeft voldaan het in punt 91 bedoelde element niet van belang is, omdat zijn verblijf niet valt onder artikel 7 van de Verblijfsrichtlijn. Hij heeft daarvoor terecht verwezen naar het verwijderingsbesluit. De staatssecretaris heeft zich daarin op het standpunt gesteld dat de vreemdeling geen band met Nederland heeft opgebouwd.

Uit wat het Hof onder punt 90 heeft overwogen, volgt echter dat de in dit punt en punt 93 bedoelde elementen - de duur van de periode dat de vreemdeling buiten Nederland heeft verbleven en ieder element dat duidelijkheid kan verschaffen over de vraag of de vreemdeling daadwerkelijk buiten Nederland heeft verbleven - wel van belang blijven bij de algehele beoordeling van alle omstandigheden of hij volledig aan het verwijderingsbesluit van 9 november 2020 heeft voldaan.

4.2. Gegeven de feiten die onder 1. zijn vastgesteld, moet worden geconcludeerd dat de staatssecretaris zich in het besluit van 12 augustus 2021 terecht op het standpunt heeft gesteld dat de vreemdeling zijn verblijf in Nederland na zijn uitzetting op 30 juni 2021 niet daadwerkelijk en effectief heeft beëindigd.

Uit de op de zaak betrekking hebbende stukken kan niet met zekerheid worden afgeleid hoe lang de vreemdeling in Polen heeft verbleven. Hoewel vast staat dat hij op 30 juni 2021 naar Polen is uitgezet en op 5 juli 2021 een paspoort heeft ontvangen, heeft hij niet aannemelijk gemaakt dat hij op 10 augustus 2021 Nederland weer is binnengekomen. Daarom is niet uit te sluiten dat de vreemdeling tussen 5 juli 2021 en 12 augustus 2021 Nederland weer is binnengekomen. De vreemdeling heeft verder verklaard dat hij weer in Nederland wil leven zoals hij dat voor zijn uitzetting naar Polen heeft gedaan en dat hij niets heeft gedaan om zijn manier van leven in Nederland te veranderen. Dat betekent dat zijn invulling van het verblijf na zijn terugkeer in Nederland - door bij kennissen te verblijven en zwart te willen werken - feitelijk een voortzetting is van zijn invulling van het verblijf voor zijn uitzetting. Dit wordt bevestigd door wat de vreemdeling in beroep heeft aangevoerd, namelijk dat hij in Polen een paspoort heeft aangevraagd met het oog op werken in Nederland. Dat de vreemdeling op 16 augustus 2021 daadwerkelijk zou beginnen met werk, heeft hij niet bewijsstukken aangetoond.

Gelet hierop en omdat de periode van verblijf van de vreemdeling buiten Nederland, voor zover al aannemelijk gemaakt, naar het oordeel van de Afdeling relatief kort is, moet worden geconcludeerd dat de vreemdeling niet volledig heeft voldaan aan het verwijderingsbesluit van 9 november 2020, zodat dat besluit niet is uitgewerkt.

De beroepsgrond over een materiële wijziging van zijn omstandigheden

5. Dat de vreemdeling een nieuw paspoort heeft, maakt niet dat tot een materiële wijziging van omstandigheden als bedoeld in punt 95 van het arrest F.S. kan worden geconcludeerd. Uit dat punt volgt dat een materiële wijziging van omstandigheden betrekking heeft op de voorwaarden van een verblijfsrecht op grond van de Verblijfsrichtlijn. Het overleggen van een geldig paspoort is een administratieve formaliteit en geen voorwaarde om het in artikel 6 van

de Verblijfsrichtlijn bedoelde verblijfsrecht voor maximaal drie maanden vast te stellen (zie het arrest van het Hof van 17 februari 2005, Oulane, ECLI:EU:C:2005:95, punten 24 tot en met 26).

De beroepsgrond over artikel 5 van de Verblijfsrichtlijn

6. De vreemdeling kan niet worden gevolgd in het betoog dat hij op grond van artikel 5 van de Verblijfsrichtlijn Nederland kan inreizen om vast te laten stellen of hij op grond van artikel 6 van deze richtlijn in Nederland kan verblijven. Het gestelde doel om Nederland binnen te komen heeft in het geval van de vreemdeling geen andere reden dan om in Nederland te willen verblijven, wat volgens punt 102 van het arrest F.S. geen legitiem doel is om het grondgebied van een lidstaat binnen te komen (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 23 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:562](#), onder 11.1.).

De beroepsgrond over een meldplicht

7. Het betoog van de vreemdeling onder verwijzing naar punt 100 van het arrest F.S. dat hij de gelegenheid moet hebben om zich melden, faalt.

Het in punt 100 bedoelde contact heeft namelijk alleen betrekking op de situatie dat de vreemdeling voor een ander doel dan alleen om in Nederland te willen verblijven Nederland is binnengekomen.

Conclusie

8. Op grond van wat hiervoor is overwogen, moet worden geconcludeerd dat de vreemdeling geen nieuw verblijfsrecht krachtens artikel 6 van de Verblijfsrichtlijn heeft. Omdat de vreemdeling in beroep noch in hoger beroep de overige vereisten voor zijn bewaring heeft bestreden, heeft de staatssecretaris hem terecht in bewaring gesteld.

9. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt bevestigd met verbetering van de gronden waarop deze rust.

De staatssecretaris moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. veroordeelt de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid tot vergoeding van bij de vreemdeling in verband met de behandeling van het hoger beroep en het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.656,50, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

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.

w.g. Verheij
voorzitter

w.g. Van de Kolk

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 25 mei 2022

BIJLAGE

Verblijfsrichtlijn (PB 2004 L 158)

Artikel 5

1. Onverminderd het bepaalde met betrekking tot reisdocumenten bij nationale grenscontroles, laten de lidstaten de burger van de Unie die voorzien is van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort, alsmede familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die voorzien zijn van een geldig paspoort, hun grondgebied binnenkomen.

Aan burgers van de Unie kan geen inreisvisumplicht of soortgelijke formaliteit worden opgelegd.

2. Familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, mogen slechts aan de inreisvisumplicht worden onderworpen overeenkomstig Verordening (EG) nr. 539/2001 of, in voorkomend geval, de nationale wetgeving. Voor de toepassing van deze richtlijn verleent een geldige verblijfskaart als bedoeld in artikel 10 deze familieleden vrijstelling van de visumplicht.

De lidstaten verlenen deze personen alle faciliteiten om de nodige visa te verkrijgen. Deze visa worden zo spoedig mogelijk via een versnelde procedure kosteloos afgegeven.

3. Het gastland brengt geen inreis- of uitreisstempel aan in het paspoort van een familielid dat niet de nationaliteit van een lidstaat bezit, indien de betrokkene een verblijfskaart als bedoeld in artikel 10 overlegt.

4. Wanneer de burger van de Unie of het familielid dat niet de nationaliteit van een lidstaat bezit, niet over de vereiste reisdocumenten of, in voorkomend geval, de nodige visa beschikt, stelt de betrokken lidstaat deze persoon alvorens tot uitzetting over te gaan binnen redelijke grenzen in de gelegenheid de vereiste documenten te verkrijgen dan wel zich deze binnen een redelijke termijn te laten bezorgen, dan wel op andere wijze te laten vaststellen of te bewijzen dat hij het recht van vrij verkeer en verblijf geniet. 5. De lidstaat kan de betrokkene opleggen zijn aanwezigheid op het grondgebied binnen een aanvaardbare, niet-discriminerende termijn mede te delen. Niet-naleving van deze verplichting kan worden bestraft met niet-discriminerende en evenredige sancties.

Artikel 6

1. Burgers van de Unie hebben het recht gedurende maximaal drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven zonder andere voorwaarden of formaliteiten dan de verplichting in het bezit te zijn van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort.

[...].

Artikel 7

1. Iedere burger van de Unie heeft het recht gedurende meer dan drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven:

a) indien hij in het gastland werknemer of zelfstandige is,

b) indien hij voor zichzelf en voor zijn familieleden over voldoende bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste komen van het socialebijstandsstelsel

van het gastland, en over een verzekering beschikt die de ziektekosten in het gastland volledig dekt, of

c)

— indien hij is ingeschreven aan een particuliere dan wel openbare instelling die door het gastland overeenkomstig de wetgeving of administratieve praktijk is erkend of wordt gefinancierd, om er als hoofdbezigheid een studie, daaronder begrepen een beroepsopleiding, te volgen; en

— indien hij beschikt over een verzekering die de ziektekosten in het gastland volledig dekt, en hij de bevoegde nationale autoriteit, - door middel van een verklaring of van een gelijkwaardig middel van zijn keuze -, de zekerheid verschaft dat hij over voldoende middelen beschikt om te voorkomen dat hij of zijn familieleden tijdens zijn verblijf ten laste komen van het socialebijsstandsstelsel van het gastland;

[...].

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*, C-94/18, 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*, C-94/18, 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*, C-94/18, 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, C-233/18, 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 sociaalebijsstandsstelsel 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 mogelijkerwijs 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 socialebijsstandsstelsel 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), C-32/19, 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, C-393/17, 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.
[...].

95 Niettemin moet erop worden gewezen dat een materiële wijziging van omstandigheden die de Unieburger in staat stelt te voldoen aan de voorwaarden van artikel 7 van die richtlijn, elke werking zou ontnemen aan het ten aanzien van hem genomen verwijderingsbesluit en, ondanks de niet-tenuitvoerlegging ervan, ertoe zou verplichten zijn verblijf op het grondgebied van de betrokken lidstaat als rechtmatig te beschouwen.

[...]

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.