

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

14 september 2017 (\*)

„Prejudiciële verwijzing – Richtlijn 2004/38/EG – Richtlijn 2008/115/EG – Recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven – Verblijf van een onderdaan van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat ondanks een ontzegging van toegang tot het grondgebied van die lidstaat – Rechtmatigheid van een besluit tot intrekking van een verklaring van inschrijving en van een tweede verwijderingsbesluit – Mogelijkheid om zich bij wijze van exceptie te beroepen op de onrechtmatigheid van een eerder besluit – Verplichting om te zorgen voor een vertaling”

In zaak C-184/16,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (bestuursrechter in eerste aanleg Thessaloniki, Griekenland) bij beslissing van 23 maart 2016, ingekomen bij het Hof op 1 april 2016, in de procedure

**Ovidiu-Mihăiță Petrea**

tegen

**Ypourgos Esoterikon kai Dioikitikis Anasygrotisis,**

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta, kamerpresident, E. Regan, J.-C. Bonichot (rapporteur), A. Arabadjiev en C. G. Fernlund, rechters,

advocaat-generaal: M. Szpunar,

griffier: R. Schiano, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 2 februari 2017,

gelet op de opmerkingen van:

- Ovidiu-Mihăiță Petrea, vertegenwoordigd door S. Dima en A. Muntean, dikigoroï,
- de Griekse regering, vertegenwoordigd door D. Katopodis en A. Magrippi als gemachtigden,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door C. Pochet en L. Van den Broeck als gemachtigden,
- de Deense regering, vertegenwoordigd door M. S. Wolff en C. Thorning als gemachtigden,
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door S. Brandon en C. Brodie als gemachtigden, bijgestaan door B. Lask, barrister,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door E. Montaguti en M. Konstantinidis als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 27 april 2017,  
het navolgende

### **Arrest**

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 27, 28 en 30 tot en met 32 van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB 2004, L 158, blz. 77, met rectificatie in PB 2004, L 229, blz. 35), artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB 2008, L 348, blz. 98), alsmede het doeltreffendheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Ovidiu-Mihăiță Petrea en de Ypourgos Dimosias Taxis kai Prostatias tou Politi (minister van Openbare Orde en Bescherming van de Burger), thans Ypourgos Esoterikon kai Dioikitikis Anasygkrotisis (minister van Binnenlandse Zaken en Bestuurlijke Hervorming) over de rechtmatigheid van een bestuursrechtelijk besluit waarbij laatstgenoemde de aan betrokkene afgegeven verklaring van inschrijving heeft ingetrokken en zijn terugkeer naar Roemenië bevolen.

### **Toepasselijke bepalingen**

*Unierecht*

*Richtlijn 2004/38*

- 3 In overweging 11 van richtlijn 2004/38 staat te lezen:  
„Het fundamentele en persoonlijke recht van verblijf in een andere lidstaat wordt door het Verdrag rechtstreeks aan alle burgers van de Unie verleend en is niet afhankelijk van het voldaan hebben aan administratieve procedures.”
- 4 Artikel 8, leden 1 en 2, van deze richtlijn bepaalt:  
„1. Onverminderd artikel 5, lid 5, kan het gastland voor verblijven van meer dan drie maanden burgers van de Unie de verplichting opleggen om zich bij de bevoegde autoriteiten te laten inschrijven.  
2. De voor de inschrijving gestelde termijn mag niet korter zijn dan drie maanden te rekenen vanaf de datum van binnenkomst. Er wordt onmiddellijk een verklaring van inschrijving afgegeven, waarin naam en adres van de ingeschreven persoon en de datum van inschrijving worden vermeld. Niet-naleving van de verplichting tot inschrijving kan worden bestraft met evenredige en niet-discriminerende sancties.”
- 5 Artikel 15, lid 1, van die richtlijn luidt:  
„De procedures van de artikelen 30 en 31 zijn van overeenkomstige toepassing op besluiten ter beperking van het vrij verkeer van burgers van de Unie of hun familieleden die worden genomen om andere redenen dan openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.”
- 6 Artikel 27, leden 1 en 2, van de genoemde richtlijn bepaalt:

„1. Onverminderd het bepaalde in dit hoofdstuk kunnen de lidstaten de vrijheid van verkeer en verblijf van burgers van de Unie en hun familieleden, ongeacht hun nationaliteit, beperken om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Deze redenen mogen niet voor economische doeleinden worden aangevoerd.

2. De om redenen van openbare orde of openbare veiligheid genomen maatregelen moeten in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel en uitsluitend gebaseerd zijn op het gedrag van betrokkene. Strafrechtelijke veroordelingen vormen als zodanig geen reden voor deze maatregelen.

Het gedrag moet een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen. Motiveringen die losstaan van het individuele geval of die verband houden met algemene preventieve redenen mogen niet worden aangevoerd.”

7 Artikel 28, lid 1, van richtlijn 2004/38 luidt:

„Alvorens een besluit tot verwijdering van het grondgebied om redenen van openbare orde of openbare veiligheid te nemen, neemt een gastland de duur van het verblijf van de betrokkene op zijn grondgebied, diens leeftijd, gezondheidstoestand, gezins- en economische situatie, sociale en culturele integratie in het gastland en de mate waarin hij bindingen heeft met zijn land van oorsprong, in overweging.”

8 In artikel 30 van deze richtlijn heet het:

„1. Elk uit hoofde van artikel 27, lid 1, genomen besluit moet de betrokkene op zodanige wijze schriftelijk ter kennis worden gebracht dat deze in staat is de inhoud en de gevolgen ervan te begrijpen.

2. Redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid die ten grondslag liggen aan een besluit worden de betrokkene nauwkeurig en volledig ter kennis gebracht, tenzij redenen van staatsveiligheid zich daartegen verzetten.

3. De kennisgeving vermeldt bij welke gerechtelijke of administratieve instantie [...] de betrokkene beroep kan instellen, alsmede de termijn daarvoor en, in voorkomend geval, de termijn waarbinnen hij het grondgebied van de lidstaat moet verlaten. Behalve in naar behoren aangetoonde dringende gevallen mag deze termijn niet korter zijn dan een maand na de datum van kennisgeving.”

9 Artikel 31 van die richtlijn bepaalt:

„1. In geval van [een] besluit tot verwijdering om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid heeft de betrokkene in het gastland toegang tot gerechtelijke en in voorkomend geval administratieve rechtsmiddelen om tegen het besluit beroep in te stellen.

2. Indien het beroep tegen het besluit tot verwijdering gepaard gaat met een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening ter opschorting van de uitvoering van het verwijderingsbesluit, mag geen daadwerkelijke verwijdering van het grondgebied plaatsvinden zolang nog niet op dit verzoek is beslist, behoudens:

- wanneer het verwijderingsbesluit gebaseerd is op een eerdere gerechtelijke beslissing, of
- wanneer de betrokkenen reeds toegang hebben gehad tot rechterlijke toetsing, of
- wanneer het verwijderingsbesluit gebaseerd is op dwingende redenen van openbare veiligheid overeenkomstig artikel 28, lid 3.

3. De rechtsmiddelen voorzien in de mogelijkheid van onderzoek van de wettigheid van het besluit, alsmede van de feiten en omstandigheden die de voorgenomen maatregel

rechtvaardigen. Zij garanderen tevens dat het besluit niet onevenredig is, met name gelet op de voorwaarden van artikel 28.

4. De lidstaten mogen de aanwezigheid van de betrokkene op hun grondgebied hangende het proces weigeren, maar zij mogen de betrokkene niet beletten zijn verdediging in persoon te voeren, behalve wanneer zijn verschijning kan leiden tot ernstige versterking van de openbare orde of de openbare veiligheid of wanneer het beroep of de herziening betrekking heeft op een weigering van de toegang tot het grondgebied."

10 Artikel 32 van richtlijn 2004/38 voorziet in het volgende:

„1. Personen die zijn verwijderd om redenen van openbare orde of openbare veiligheid kunnen na verloop van een redelijke termijn die afhankelijk is van de omstandigheden en in elk geval drie jaar na de tenuitvoerlegging van het overeenkomstig het [Unierecht] rechtsgeldig uitgevaardigde definitieve besluit tot verwijdering, een aanvraag tot opheffing van dit besluit indienen onder aanvoering van argumenten om te bewijzen dat er een wijziging in materiële zin is opgetreden in de omstandigheden die het besluit rechtvaardigen om jgens hen een verwijderingsmaatregel uit te vaardigen.

De betrokken lidstaat neemt zijn besluit binnen zes maanden te rekenen vanaf de indiening van de aanvraag.

2. De in lid 1 bedoelde personen hebben gedurende de behandeling van deze aanvraag geen recht van toegang tot het grondgebied van de betrokken lidstaat."

11 Artikel 37 van deze richtlijn bepaalt:

„Het bepaalde in deze richtlijn geldt onverminderd de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van een lidstaat die eventueel gunstiger zijn voor de personen waarop deze richtlijn betrekking heeft."

*Richtlijn 2008/115*

12 Artikel 1 van richtlijn 2008/115 luidt

„In deze richtlijn worden de gemeenschappelijke normen en procedures vastgesteld die door de lidstaten moeten worden toegepast bij de terugkeer van illegaal op hun grondgebied verblijvende onderdanen van derde landen, overeenkomstig de grondrechten die de algemene beginselen van het [Unierecht] en het internationaal recht vormen, met inbegrip van de verplichting om vluchtelingen te beschermen en de mensenrechten te eerbiedigen."

13 Artikel 2, lid 1, van die richtlijn bepaalt:

„Deze richtlijn is van toepassing op illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijvende onderdanen van derde landen."

14 Artikel 6, lid 1, van deze richtlijn luidt:

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

15 Artikel 12 van die richtlijn voorziet in het volgende:

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

[...]

2. De lidstaten verstrekken op verzoek een schriftelijke of mondelinge vertaling, in een taal die de betrokkene begrijpt of redelijkerwijze geacht kan worden te begrijpen, van de belangrijkste onderdelen van de in lid 1 bedoelde besluiten in het kader van terugkeer, waaronder de informatie over de beschikbare rechtsmiddelen.

3. De lidstaten kunnen besluiten lid 2 niet toe te passen op onderdanen van een derde land die illegaal het grondgebied van een lidstaat hebben betreden en die vervolgens geen toestemming of recht hebben gekregen om in die lidstaat te blijven.

In dat geval worden de in lid 1 bedoelde besluiten in het kader van terugkeer meegedeeld door middel van het volgens de nationale wetgeving opgestelde standaardformulier.

De lidstaten stellen algemene informatiebladen ter beschikking waarin de belangrijkste onderdelen van het standaardformulier worden toegelicht in ten minste vijf van de talen die het meest worden gebruikt of het best worden begrepen door illegale migranten die de betrokken lidstaat binnenkomen."

#### *Grieks recht*

16 Bij presidentieel decreet nr. 106/2007 inzake vrij verkeer en verblijf op het Griekse grondgebied voor burgers van de Europese Unie en hun familieleden (FEK A' 135/21.6.2007) is richtlijn 2004/38 omgezet in Grieks recht.

17 Wet nr. 3907/2011 betreffende diensten voor asiel en eerste opvang, terugkeer van personen die illegaal op het grondgebied verblijven, verblijfsvergunning enz. (FEK A' 7/26.1.2011) strekt tot omzetting van richtlijn 2008/115.

18 Artikel 40, leden 1 en 2, van deze wet bepaalt:

„1. Op de terugkeer van personen die recht hebben op vrij verkeer overeenkomstig artikel 2, punt 5, van de Schengengrenscodex en de bepalingen van presidentieel decreet nr. 106/2007, zijn de bepalingen van hoofdstuk C van de onderhavige wet inzake de instellingen, procedures, procedurele waarborgen en rechtsbescherming van terugkerende vreemdelingen van toepassing, tenzij de artikelen 22 tot en met 24 van presidentieel decreet nr. 106/2007 gunstiger zijn.

2. Wat betreft de voorwaarden en uitvoeringsvoorschriften voor het uitvaardigen van terugkeerbesluiten ten aanzien van de in het vorige lid genoemde personen, blijven de artikelen 22 tot en met 24 van presidentieel decreet nr. 106/2007 van toepassing."

#### **Hoofdgeding en prejudiciële vragen**

19 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat Petrea, Roemeens onderdaan, in 2011 door de Monomeles Plimmeleiodikeio Peiraia (strafrechter Piraeus, Griekenland) is veroordeeld tot een gevangenisstraf van acht maanden voorwaardelijk, met een proeftijd van drie jaar, wegens het door hem samen met anderen gepleegde strafbare feit van diefstal.

20 Bij besluit van 30 oktober 2011 hebben de Griekse autoriteiten zijn terugkeer naar Roemenië bevolen op grond dat hij een ernstig gevaar voor de openbare orde en de openbare veiligheid vormde, en hem voorts opgenomen in het nationale register van ongewenst verklaarde vreemdelingen en het Schengeninformatiesysteem voor de periode tot en met 30 oktober 2018, hetgeen inhield dat hem de toegang tot het Griekse grondgebied tot die datum werd ontzegd.

21 In dit besluit stond vermeld dat Petrea op 27 oktober 2011 een informatieformulier voor te verwijderen vreemdelingen had ontvangen waarin hij in een taal die hij beheerst, is geïnformeerd over zijn rechten en de hem ter beschikking staande rechtsmiddelen alsmede over de mogelijkheid om te verzoeken om een schriftelijke of mondelinge vertaling van de wezenlijke passages uit het verwijzingsbesluit.

- 22 Op 1 november 2011 heeft Petrea schriftelijk verklaard dat hij afstand deed van alle rechtsmiddelen en wenste terug te keren naar zijn land van oorsprong. Op 5 november 2011 is hij naar die lidstaat verwijderd.
- 23 Op 1 september 2013 is Petrea teruggekomen naar Griekenland en op 25 september 2013 heeft hij verzocht om een verklaring van inschrijving als burger van de Unie. Deze verklaring is hem nog dezelfde dag verstrekt.
- 24 Na evenwel te hebben ontdekt dat Petrea nog steeds de toegang tot het grondgebied was ontzegd, hebben de autoriteiten van de vreemdelingenpolitie op 14 oktober 2014 besloten die verklaring in te trekken en de terugkeer van Petrea naar Roemenië bevolen.
- 25 Petrea heeft tegen dit besluit bezwaar gemaakt, waarbij hij niet alleen heeft aangevoerd dat het verwijderingsbesluit van 30 oktober 2011 hem in strijd met de eisen van artikel 30 van richtlijn 2004/38 niet schriftelijk ter kennis is gebracht in een taal die hij begrijpt, maar ook dat hij in ieder geval geen gevaar meer vormt voor de openbare orde en de openbare veiligheid.
- 26 Dit bezwaar is bij besluit van 10 november 2014 verworpen op grond dat voor Petrea nog steeds een besluit tot verwijdering van het grondgebied gold. Ook is daarin opgemerkt dat hij zich niet bij wijze van exceptie kon beroepen op de onrechtmatigheid van het verwijderingsbesluit van 30 oktober 2011.
- 27 Petrea heeft de Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (bestuursrechter in eerste aanleg Thessaloniki, Griekenland) verzocht om laatstgenoemd besluit alsmede dat van 14 oktober 2014 nietig te verklaren.
- 28 In deze omstandigheden heeft die rechter de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:
- „1) Moeten de artikelen 27 en 32 van richtlijn 2004/38, gelezen in samenhang met de artikelen 45 en 49 VWEU en gelet op de procedurele autonomie van de lidstaten en de beginselen van [bescherming van] gewettigd vertrouwen en van behoorlijk bestuur, aldus worden uitgelegd dat deze voorschrijven of toestaan dat een reeds krachtens artikel 8, lid 1, van presidentieel decreet nr. 106/2007 aan een onderdaan van een andere lidstaat verstrekte verklaring van inschrijving als burger van de Unie wordt ingetrokken en dat jegens hem een terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd door het gastland, in het geval dat deze persoon, hoewel hij is ingeschreven in het register van ongewenst verklaarde vreemdelingen en hem om redenen van openbare orde en openbare veiligheid een inreisverbod was opgelegd, opnieuw de betrokken lidstaat is binnengekomen en zich daar als ondernemer heeft gevestigd, zonder overeenkomstig artikel 32 van richtlijn 2004/38 een aanvraag tot opheffing van het inreisverbod in te dienen, terwijl dit inreisverbod een zelfstandige reden van openbare orde vormt die als zodanig de intrekking van de verklaring van inschrijving als burger van een lidstaat rechtvaardigt?
- 2) Indien de vorige vraag bevestigend wordt beantwoord, staat deze situatie dan gelijk aan die waarin een burger van een lidstaat illegaal op het grondgebied van het gastland verblijft, zodat overeenkomstig artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/115 de instantie die bevoegd is tot intrekking van de verklaring van inschrijving als burger van de Unie, een terugkeerbesluit kan uitvaardigen ondanks dat, ten eerste, de verklaring van inschrijving naar algemeen aanvaarde opvatting geen verblijfstitel vormt en, ten tweede, de personele werkingssfeer van richtlijn 2008/115 slechts derdelanders omvat?
- 3) Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, kunnen dan de intrekking – om redenen van openbare orde en openbare veiligheid – van de verklaring van inschrijving van een burger van een andere lidstaat, die geen verblijfstitel vormt, door de nationale autoriteiten, handelend binnen het kader van de procedurele autonomie van het gastland, en de gelijktijdige vaststelling van een terugkeerbesluit worden beschouwd als één administratieve handeling tot verwijdering in de zin van de artikelen 27 en 28 van richtlijn 2004/38, die door de rechter getoetst kan worden aan deze bepalingen,

die mogelijk de enige wijze beschrijven waarop burgers van de Unie administratiefrechtelijk van het grondgebied van het gastland kunnen worden verwijderd?

- 4) Indien het antwoord op de eerste en de tweede vraag bevestigend dan wel ontkennend luidt, verzet het doeltreffendheidsbeginsel zich dan tegen vaste nationale rechtspraak die verbiedt dat de administratieve instanties, en derhalve ook de bevoegde rechterlijke instanties, bij de behandeling van de intrekking van een verklaring van inschrijving als burger van de Europese Unie of de oplegging van een verwijderingsmaatregel op de grond dat in de betrokken lidstaat van ontvangst een inreisverbod geldt voor de onderdaan van de andere lidstaat, onderzoeken in hoeverre bij de uitvaardiging van het bewuste inreisverbod de procedurele waarborgen van de artikelen 30 en 31 van richtlijn 2004/38 in acht zijn genomen?
- 5) Indien de vorige vraag bevestigend wordt beantwoord, vloeit dan uit artikel 32 van richtlijn 2004/38 een verplichting voor de bevoegde administratieve instanties van de lidstaat voort om de betrokken onderdaan van een andere lidstaat altijd het verwijderingsbesluit ter kennis te brengen in een taal die hij begrijpt, ongeacht of hij daarom zelf verzoekt, zodat hij daadwerkelijk gebruik kan maken van de procedurele rechten die hij ontleent aan de genoemde bepalingen van deze richtlijn?"

#### *Beantwoording van de prejudiciële vragen*

##### *Eerste vraag*

- 29 Uit de formulering van de verwijzingsbeslissing van de Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis blijkt dat deze tot het oordeel is gekomen dat het verwijderingsbesluit van 30 oktober 2011 ertoe strekte om Petrea te bevelen het Griekse grondgebied te verlaten en verder om hem tot en met 30 oktober 2018 te verbieden dit grondgebied opnieuw te betreden. Gelet op de aan het Hof gestelde vragen dient dit besluit dus te worden beschouwd als een besluit tot verwijdering van het grondgebied.
- 30 Gelet hierop dient de eerste vraag zo te worden begrepen dat hiermee in essentie wordt gevraagd of richtlijn 2004/38 en met name de artikelen 27 en 32 daarvan, alsmede het vertrouwensbeginsel, zich ertegen verzetten dat een lidstaat een verklaring van inschrijving die ten onrechte is verstrekt aan een Unieburger voor wie nog steeds een besluit tot verwijdering van het grondgebied geldt, intrekt en jegens hem op basis van de enkele constatering dat de maatregel tot verwijdering van het grondgebied nog steeds van kracht is, een verwijderingsbesluit neemt.
- 31 De verwijzende rechter vraagt zich met name af of artikel 27 van richtlijn 2004/38 de bevoegde autoriteiten verplicht om daarbij na te gaan of de betrokkene nog steeds een werkelijke bedreiging vormt voor de openbare orde, of dat zij zich moeten houden aan de beoordeling die is verricht op het moment van het aanvankelijke besluit, in dit geval het besluit van 30 oktober 2011.
- 32 Wat om te beginnen de intrekking van de verklaring van inschrijving betreft, heeft het Hof geoordeeld dat het recht van de onderdanen van een lidstaat om het grondgebied van een andere lidstaat binnen te komen en er te verblijven met de in het EG-Verdrag genoemde oogmerken, rechtstreeks wordt toegekend door het Verdrag of, al naar het geval, door de ter uitvoering daarvan vastgestelde bepalingen. De afgifte van een verblijfstitel aan een onderdaan van een lidstaat moet dus niet worden beschouwd als een handeling die rechten doet ontstaan, maar als een handeling waarbij een lidstaat de individuele positie van een onderdaan van een andere lidstaat uit het oogpunt van de bepalingen van Unierecht vaststelt (arrest van 21 juli 2011, Dias, C-325/09, EU:C:2011:498, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 33 Net zoals deze declaratoire aard er dus aan in de weg staat dat het verblijf van een burger als illegaal in de zin van het recht van de Unie wordt aangemerkt, enkel op grond van de omstandigheid dat hij niet over een verblijfskaart beschikt, zo staat deze tevens eraan in de weg dat het verblijf van een burger als legaal in de zin van het recht van de Unie wordt

aangemerkt, enkel op grond van het feit dat een dergelijke kaart hem geldig is afgegeven (arrest van 21 juli 2011, Dias, C-325/09, EU:C:2011:498, punt 54).

- 34 Zoals de advocaat-generaal in punt 42 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is die benadering a fortiori van toepassing in het kader van het VWEU, zoals overigens ook wordt opgemerkt in overweging 11 van richtlijn 2004/38.
- 35 Dit declaratoire karakter is dus ook eigen aan de verklaring van inschrijving bedoeld in artikel 8, lid 2, van richtlijn 2004/38, zodat de afgifte van dit document op zichzelf bij de betrokkene niet het gerechtvaardigd vertrouwen kan wekken dat hij het recht heeft om op het grondgebied van de desbetreffende lidstaat te verblijven.
- 36 Verder kan in het hoofdgeding op basis van de in de verwijzingsbeslissing beschreven omstandigheden niet worden geoordeeld dat de bevoegde autoriteiten door specifieke toezeggingen aan de betrokkene bij hem de verwachting hadden gewekt dat hij een recht op verblijf had.
- 37 Voorts blijkt uit het dossier zoals dat aan het Hof ter beschikking staat, dat de Griekse autoriteiten de intrekking van de verklaring van inschrijving hebben gemotiveerd met valide argumenten, met name de omstandigheid dat die verklaring per abuis was afgegeven.
- 38 Uit het voorgaande volgt dat richtlijn 2004/38 en het vertrouwensbeginsel in de omstandigheden van het hoofdgeding niet in de weg staan aan de intrekking van de verklaring van inschrijving als bedoeld in artikel 8, lid 2, van die richtlijn.
- 39 Wat betreft de voorwaarden voor de vaststelling van een terugkeerbesluit in omstandigheden zoals die in het hoofdgeding, dient eraan te worden herinnerd dat artikel 27, lid 1, van richtlijn 2004/38 er, onverminderd het bepaalde in hoofdstuk VI ervan, in voorziet dat de lidstaten de vrijheid van verkeer en verblijf van burgers van de Unie en hun familieleden, ongeacht hun nationaliteit, kunnen beperken om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. In artikel 27, lid 2, van die richtlijn is onder meer gepreciseerd dat het gedrag van de betrokkene een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving moet vormen.
- 40 Ingevolge artikel 28, lid 1, van de genoemde richtlijn zijn de bevoegde autoriteiten verplicht om de duur van het verblijf van de betrokkene op zijn grondgebied, diens leeftijd, gezondheidstoestand, gezins- en economische situatie, sociale en culturele integratie in het gastland en de mate waarin hij bindingen heeft met zijn land van oorsprong, in overweging te nemen alvorens een besluit tot verwijdering van het grondgebied om redenen van openbare orde of openbare veiligheid te nemen.
- 41 Deze bepalingen, die gelden voor alle verwijderingsbesluiten, zijn dus met name ook van toepassing op de uitdrukkelijk in artikel 32 van richtlijn 2004/38 genoemde besluiten tot verwijdering van het grondgebied.
- 42 Hoewel richtlijn 2004/38 geen specifieke bepalingen bevat voor het geval dat een persoon ten aanzien van wie een dergelijk besluit tot verwijdering van het grondgebied is genomen, in strijd met dat besluit naar de betrokken lidstaat terugkeert, volgt uit het samenstel van de bepalingen van die richtlijn en in het bijzonder de bepalingen inzake een eventuele opheffing van dit soort besluiten, dat de bevoegde autoriteiten over de nodige bevoegdheden beschikken om de naleving daarvan te verzekeren.
- 43 In dit verband dient te worden opgemerkt dat richtlijn 2004/38 regels bevat voor de voorwaarden waaronder de bevoegde autoriteiten dat besluit vanwege gewijzigde omstandigheden kunnen opheffen.
- 44 In artikel 32, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2004/38 wordt immers verduidelijkt dat personen die zijn verwijderd, na verloop van een redelijke termijn die afhankelijk is van de omstandigheden en in elk geval drie jaar na de tenuitvoerlegging van het besluit tot verwijdering van het grondgebied, een aanvraag tot opheffing van dit besluit kunnen

indienen onder aanvoering van argumenten om te bewijzen dat er een wijziging in materiële zin is opgetreden in de omstandigheden die de uitvaardiging daarvan hadden gerechtvaardigd.

- 45 In artikel 32, lid 2, van die richtlijn is evenwel aangegeven dat die personen gedurende de behandeling van hun aanvraag „geen recht van toegang tot het grondgebied” van de betrokken lidstaat hebben.
- 46 Uit de bewoordingen van deze bepalingen volgt bijgevolg uitdrukkelijk dat richtlijn 2004/38 een lidstaat geenszins belet om een terugkeerbesluit te nemen jegens een persoon die op grond van artikel 32, lid 1, van die richtlijn heeft verzocht om opheffing van het voor hem geldende besluit tot verwijdering van het grondgebied, zolang de behandeling van die aanvraag niet tot een gunstig resultaat heeft geleid.
- 47 Hetzelfde geldt noodzakelijkerwijs wanneer, zoals in het hoofdgeding, de betrokkene opnieuw is binnengekomen op het grondgebied van de betrokken lidstaat zonder te hebben verzocht om opheffing van het op hem betrekking hebbende besluit tot verwijdering van het grondgebied.
- 48 Wat betreft de vraag of de bevoegde autoriteiten opnieuw moeten nagaan of is voldaan aan de voorwaarden van de artikelen 27 en 28 van richtlijn 2004/38, vloeit uit de aard van een maatregel tot verwijdering van het grondgebied voort dat deze van kracht blijft zolang hij niet is opgeheven, en dat het enkele feit dat die autoriteiten constateren dat die maatregel wordt geschonden, volstaat om jegens de betrokkene een nieuw verwijderingsbesluit te nemen.
- 49 Gelet op een en ander dient op de eerste vraag dus te worden geantwoord dat richtlijn 2004/38 alsmede het vertrouwensbeginsel, zich er niet tegen verzetten dat een lidstaat, ten eerste, een verklaring van inschrijving die ten onrechte is verstrekt aan een Unieburger voor wie nog steeds een besluit tot verwijdering van het grondgebied geldt, intrekt en, ten tweede, jegens hem op basis van de enkele constatering dat de maatregel tot verwijdering van het grondgebied nog steeds van kracht is, een verwijderingsbesluit neemt.

#### *Tweede en derde vraag*

- 50 Met zijn tweede en zijn derde vraag, die gezamenlijk moeten worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of het Unierecht zich ertegen verzet dat ten aanzien van een Unieburger een terugkeerbesluit zoals in het hoofdgeding wordt vastgesteld door dezelfde autoriteiten en volgens dezelfde procedure als bij een terugkeerbesluit als bedoeld in artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/115 ten aanzien van een onderdaan van een derde land die illegaal op het grondgebied verblijft.
- 51 De verwijzende rechter motiveert die vragen met de omstandigheid dat de nationale wetgever sommige procedurele bepalingen van richtlijn 2008/115 voor onderdanen van derde landen, van toepassing heeft verklaard op onderdanen van de lidstaten, behoudens gunstigere nationale bepalingen.
- 52 In dit verband moet worden vastgesteld dat de lidstaten zich kunnen laten leiden door de bepalingen van richtlijn 2008/115 bij het aanwijzen van de bevoegde autoriteiten en het bepalen van de procedure die van toepassing is op de vaststelling van een besluit zoals in het hoofdgeding, waarbij de terugkeer wordt bevolen van een Unieburger, indien geen enkele andere bepaling van het Unierecht dit belet (zie naar analogie beschikking van 10 februari 2004, Mavrona, C-85/03, EU:C:2004:83, punt 20).
- 53 De aanwijzing van de bevoegde autoriteiten voor het vaststellen van de verschillende maatregelen als bedoeld in richtlijn 2004/38 valt immers onder de procedurele autonomie van de lidstaten, aangezien deze richtlijn ter zake geen bepalingen bevat.
- 54 Ten aanzien van de te volgen procedure volgt uit de verwijzingsbeslissing niet alleen dat richtlijn 2008/115, waarnaar het nationale recht in het hoofdgeding verwijst, in hoofdstuk III ervan voorziet in procedurele waarborgen, maar ook en vooral dat dit recht in ieder geval de

toepassing van de eventuele voor de Unieburger gunstigere maatregelen tot omzetting van richtlijn 2004/38 onverlet laat.

- 55 Het aan het Hof ter beschikking staande dossier bevat bijgevolg geen gegevens op grond waarvan kan worden geoordeeld dat richtlijn 2004/38 zich ertegen verzet dat een terugkeerbesluit zoals in het hoofdgeding wordt vastgesteld door dezelfde autoriteiten en volgens dezelfde procedure als bij een terugkeerbesluit als bedoeld in artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/115 ten aanzien van een onderdaan van een derde land die illegaal op het grondgebied verblijft.
- 56 Gelet op een en ander dient op de tweede en de derde vraag te worden geantwoord dat de richtlijnen 2004/38 en 2008/115 zich er niet tegen verzetten dat ten aanzien van een Unieburger een terugkeerbesluit zoals in het hoofdgeding wordt vastgesteld door dezelfde autoriteiten en volgens dezelfde procedure als bij een terugkeerbesluit als bedoeld in artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/115 ten aanzien van een onderdaan van een derde land die illegaal op het grondgebied verblijft, voor zover de eventuele voor die Unieburger gunstigere maatregelen tot omzetting van richtlijn 2004/38 worden toegepast.

*Vierde vraag*

- 57 Met zijn vierde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of het doeltreffendheidsbeginsel zich verzet tegen een jurisprudentiële praktijk waarbij een onderdaan van een lidstaat jegens wie in omstandigheden zoals in het hoofdgeding een terugkeerbesluit is genomen, zich in het kader van een beroep tegen dat besluit niet kan beroepen op de onrechtmatigheid van het eerder jegens hem genomen besluit tot verwijdering van het grondgebied.
- 58 In dit verband volgt uit vaste rechtspraak van het Hof dat het bij gebreke van een regeling van de Unie op het betrokken gebied een aangelegenheid van de lidstaten is om de bevoegde rechterlijke instanties aan te wijzen en de procesregels te geven voor rechtsvorderingen die ertoe strekken de rechten te beschermen die de justitiabelen aan het recht van de Unie ontleenen. Die regels mogen de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk echter niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (arresten van 29 april 2004, Orfanopoulos en Oliveri, C-482/01 en C-493/01, EU:C:2004:262, punt 80, en 13 maart 2014, Global Trans Lodzhistik, C-29/13 en C-30/13, EU:C:2014:140, punt 33).
- 59 Het recht van de Unie verzet zich er geenszins tegen dat het op grond van de nationale wetgeving niet mogelijk is om zich tegen een individuele handeling zoals een terugkeerbesluit te verweren met een beroep op de onrechtmatigheid van een besluit tot verwijdering van het grondgebied dat inmiddels onherroepelijk is geworden, hetzij doordat de beroepstermijn is verstreken, hetzij doordat het daartegen ingestelde beroep is verworpen.
- 60 Zoals het Hof immers al meermaals heeft geoordeeld, is de vaststelling van redelijke beroepstermijnen, in het belang van de rechtszekerheid, die tegelijkertijd bescherming biedt aan de betrokken particulier en aan de betrokken autoriteit, verenigbaar met het Unierecht (arrest van 17 november 2016, Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, EU:C:2016:882, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 61 Betrokkene moet echter wel daadwerkelijk de mogelijkheid hebben gehad om op het geëigende moment tegen het aanvankelijke besluit tot verwijdering van het grondgebied op te komen en zich daarbij te beroepen op de bepalingen van richtlijn 2004/38.
- 62 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat Petrea in het hoofdgeding betoogt dat het besluit tot verwijdering van het grondgebied van 30 oktober 2011, op basis waarvan het verwijderingsbesluit van 14 oktober 2014 is genomen, hem niet ter kennis is gebracht in omstandigheden die beantwoorden aan de eisen van artikel 30 van richtlijn 2004/38, dat wil zeggen op zodanige wijze „dat [hij] in staat is de inhoud en de gevolgen ervan te begrijpen”. In dat geval verzet het doeltreffendheidsbeginsel zich ertegen dat ervan wordt uitgegaan dat de beroepstermijn met betrekking tot het eerste besluit is verstreken, en kan nog steeds de

onrechtmatigheid van dat besluit worden ingeroepen ter onderbouwing van het beroep tegen het tweede besluit.

63 In dit geval lijkt uit de verwijzingsbeslissing te volgen dat Petrea kennis heeft genomen van het besluit van 30 oktober 2011, dat hij zich aan dit besluit heeft gehouden en voorts dat hij voorafgaand aan de vaststelling ervan een informatieformulier heeft ontvangen voor te verwijderen vreemdelingen waarin hij in een taal die hij beheerst, is geïnformeerd over zijn rechten en de hem ter beschikking staande rechtsmiddelen alsmede van de mogelijkheid om te verzoeken om een schriftelijke of mondelinge vertaling van de wezenlijke passages uit het verwijderingsbesluit. Verder is gebleken dat de betrokkene schriftelijk heeft verklaard dat hij afstand deed van alle rechtsmiddelen tegen het besluit van 30 oktober 2011.

64 Gelet hierop lijkt te moeten worden geoordeeld dat de betrokkene over voldoende gegevens beschikte om in rechte te kunnen aanvoeren dat de kennisgevingseisen van artikel 30 van richtlijn 2004/38 waren geschonden, hetgeen de verwijzende rechter evenwel dient na te gaan.

65 Bijgevolg dient op de vierde vraag te worden geantwoord dat het doeltreffendheidsbeginsel zich niet verzet tegen een jurisprudentiële praktijk waarbij een onderdaan van een lidstaat jegens wie in omstandigheden zoals in het hoofdgeding een terugkeerbesluit is genomen, zich in het kader van een beroep tegen dat besluit niet kan beroepen op de onrechtmatigheid van het eerder jegens hem genomen besluit tot verwijdering van het grondgebied, voor zover de betrokkene daadwerkelijk de mogelijkheid heeft gehad om op het geëigende moment tegen laatstgenoemd besluit op te komen en zich daarbij te beroepen op de bepalingen van richtlijn 2004/38.

#### *Vijfde vraag*

66 Vooraf dient te worden opgemerkt dat de verwijzende rechter in het kader van zijn vijfde vraag verwijst naar artikel 32 van richtlijn 2004/38 inzake de duur van maatregelen tot verwijdering van het grondgebied, terwijl uit de strekking van zijn vraag duidelijk blijkt dat die vraag ziet op artikel 30 van deze richtlijn inzake de kennisgeving van uit hoofde van artikel 27, lid 1, genomen besluiten.

67 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt verder dat de betrokkene niet heeft verzocht om vertaling van het besluit van 30 oktober 2011.

68 Bijgevolg dient ervan te worden uitgegaan dat de verwijzende rechter met zijn vijfde vraag in essentie wenst te vernemen of artikel 30 van richtlijn 2004/38 vereist dat een uit hoofde van artikel 27, lid 1, van die richtlijn genomen besluit aan de betrokkene, ook wanneer hij geen hiertoe strekkend verzoek heeft gedaan, ter kennis wordt gebracht in een taal die hij begrijpt.

69 Om te beginnen dient erop te worden gewezen dat een dergelijke eis niet voortvloeit uit de bewoordingen van artikel 30, lid 1, van die richtlijn, dat in meer algemene zin bepaalt dat elk uit hoofde van artikel 27, lid 1, genomen besluit de betrokkene op zodanige wijze schriftelijk ter kennis moet worden gebracht „dat deze in staat is de inhoud en de gevolgen ervan te begrijpen“.

70 Verder volgt uit de totstandkomingsgeschiedenis van richtlijn 2004/38, met name uit het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het recht van de burgers van de Unie en hun familieleden zich op het grondgebied van de lidstaten vrij te verplaatsen en er vrij te verblijven [COM(2001) 257 def.], dat artikel 30, lid 1, van richtlijn 2004/38 niet inhoudt dat het verwijderingsbesluit moet worden vertaald in de taal van de betrokkene, maar de lidstaten de verplichting oplegt om alle maatregelen te nemen die ertoe kunnen bijdragen dat de betrokkene de inhoud en de gevolgen van het besluit heeft begrepen, een en ander overeenkomstig hetgeen het Hof heeft geoordeeld in het arrest van 18 mei 1982, Adoui en Cornuaille (115/81 en 116/81, EU:C:1982:183, punt 13).

71 Ten slotte moet, wat terugkeerbesluiten ten aanzien van onderdanen van derde landen betreft, worden vastgesteld dat artikel 12, lid 2, van richtlijn 2008/115 bepaalt dat de

lidstaten op verzoek een schriftelijke of mondelinge vertaling verstrekken, in een taal die de betrokkene begrijpt of redelijkerwijze geacht kan worden te begrijpen, van de belangrijkste onderdelen van de besluiten in het kader van terugkeer, waaronder de informatie over de beschikbare rechtsmiddelen.

- 72 Gelet op een en ander dient op de vijfde vraag te worden geantwoord dat artikel 30 van richtlijn 2004/38 de lidstaten verplicht om alle maatregelen te nemen die ertoe kunnen bijdragen dat de betrokkene de inhoud en de gevolgen van een op grond van artikel 27, lid 1, van die richtlijn genomen besluit begrijpt, maar niet vereist dat dit besluit hem, hoewel hij geen hiertoe strekkend verzoek heeft gedaan, ter kennis wordt gebracht in een taal die hij begrijpt of redelijkerwijze geacht kan worden te begrijpen.

### **Kosten**

- 73 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG, alsmede het vertrouwensbeginsel, verzetten zich er niet tegen dat een lidstaat, ten eerste, een verklaring van inschrijving die ten onrechte is verstrekt aan een burger van de Europese Unie voor wie nog steeds een besluit tot verwijdering van het grondgebied geldt, intrekt en, ten tweede, jegens hem op basis van de enkele constatering dat de maatregel tot verwijdering van het grondgebied nog steeds van kracht is, een verwijderingsbesluit neemt.**
- 2) **Richtlijn 2004/38 en richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, verzetten zich er niet tegen dat ten aanzien van een burger van de Europese Unie een terugkeerbesluit zoals in het hoofdgeding wordt vastgesteld door dezelfde autoriteiten en volgens dezelfde procedure als bij een terugkeerbesluit als bedoeld in artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/115 ten aanzien van een onderdaan van een derde land die illegaal op het grondgebied verblijft, voor zover de eventuele voor die Unieburger gunstigere maatregelen tot omzetting van richtlijn 2004/38 worden toegepast.**
- 3) **Het doeltreffendheidsbeginsel verzet zich niet tegen een jurisprudentiële praktijk waarbij een onderdaan van een lidstaat jegens wie in omstandigheden zoals die in het hoofdgeding een terugkeerbesluit is genomen, zich in het kader van een beroep tegen dat besluit niet kan beroepen op de onrechtmatigheid van het eerder jegens hem genomen besluit tot verwijdering van het grondgebied, voor zover de betrokkene daadwerkelijk de mogelijkheid heeft gehad om op het geëigende moment tegen laatstgenoemd besluit op te komen en zich daarbij te beroepen op de bepalingen van richtlijn 2004/38.**
- 4) **Artikel 30 van richtlijn 2004/38 verplicht de lidstaten om alle maatregelen te nemen die ertoe kunnen bijdragen dat de betrokkene de inhoud en de gevolgen van een op grond van artikel 27, lid 1, van die richtlijn genomen**

**besluit begrijpt, maar vereist niet dat dit besluit hem, hoewel hij geen hiertoe strekkend verzoek heeft gedaan, ter kennis wordt gebracht in een taal die hij begrijpt of redelijkerwijze geacht kan worden te begrijpen.**

ondertekeningen

---

\* Procestaal: Grieks.