

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

17 april 2018 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Burgerschap van de Europese Unie – Recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten – Richtlijn 2004/38/EG – Artikel 28, lid 3, onder a) – Verhoogde bescherming tegen verwijdering – Voorwaarden – Duurzaam verblijfsrecht – Verblijf in het gastland gedurende de tien jaar voorafgaande aan het besluit tot verwijdering van het grondgebied van de betrokken lidstaat – Periode van gevangenschap – Gevolgen met betrekking tot het ononderbroken karakter van het verblijf van tien jaar – Verband met de algehele beoordeling van een band van integratie – Tijdstip waarop die beoordeling plaatsvindt en de criteria waarmee daarbij rekening moet worden gehouden”

In de gevoegde zaken C-316/16 en C-424/16,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (hoogste bestuursrechter van de deelstaat Baden-Württemberg, Duitsland) en de Supreme Court of the United Kingdom (hoogste rechterlijke instantie van het Verenigd Koninkrijk) bij beslissingen van respectievelijk 27 april en 27 juli 2016, ingekomen bij het Hof op 3 juni en 1 augustus 2016, in de procedures

B

tegen

Land Baden-Württemberg (C-316/16),

en

Secretary of State for the Home Department

tegen

Franco Vomero (C-424/16),

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, A. Tizzano, vicepresident, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, J. L. da Cruz Vilaça, A. Rosas en C. G. Fernlund, kamerpresidenten, E. Juhász, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, A. Prechal (rapporteur) en E. Jarašiūnas, rechters,

advocaat-generaal: M. Szpunar,

griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 17 juli 2017,

gelet op de opmerkingen van:

- B, vertegenwoordigd door R. Kugler, Rechtsanwalt,
- Franco Vomero, vertegenwoordigd door R. Husain, QC, P. Tridimas en N. Armstrong, barristers, en J. Luqmani, solicitor,

- de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze en J. Möller als gemachtigden,
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door C. Crane, C. Brodie en S. Brandon als gemachtigden, bijgestaan door R. Palmer, barrister,
- de Deense regering, vertegenwoordigd door M. Wolff, C. Thorning en M. N. Lyshøj als gemachtigden,
- Ierland, vertegenwoordigd door L. Williams, K. Skelly, E. Creedon en A. Joyce als gemachtigden, bijgestaan door K. Mooney en E. Farrell, BL,
- de Griekse regering, vertegenwoordigd door T. Papadopoulou als gemachtigde,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. Bulterman en B. Koopman als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door E. Montaguti, M. Heller en M. Wilderspin als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 24 oktober 2017,

het navolgende

Arrest

- 1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van artikel 28, lid 3, onder a), 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).
- 2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van gedingen tussen enerzijds B, een Griekse staatsburger, en het Land Baden-Württemberg (deelstaat Baden-Württemberg, Duitsland), en anderzijds Franco Vomero, een Italiaans staatsburger, en de Secretary of State for the Home Department (minister van binnenlandse zaken, Verenigd Koninkrijk) over verwijderingsbesluiten jegens respectievelijk B en Vomero.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 De overwegingen 17, 18, 23 en 24 van richtlijn 2004/38 luiden als volgt:
 - „(17) Het recht van een duurzaam verblijf voor burgers van de Unie die ervoor gekozen hebben zich in een andere lidstaat blijvend te vestigen, zou het gevoel van Unieburgerschap versterken en is een kernelement voor het bevorderen van de sociale samenhang, zijnde een fundamentele doelstelling van de Unie. Daarom moet worden voorzien in een duurzaam verblijfsrecht voor alle burgers van de Unie en hun familieleden die in overeenstemming met de voorwaarden van deze richtlijn gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar in het gastland verblijf hebben gehad en die niet onderworpen zijn geweest aan een verwijderingsmaatregel.
 - (18) Met het oog op de totstandbrenging van een effectief mechanisme voor de integratie in de samenleving van het gastland waar de burger van de Unie woont, mogen,

wanneer het duurzame verblijfsrecht eenmaal verworven is geen voorwaarden meer worden gesteld.

[...]

(23) Verwijdering van burgers van de Unie en hun familieleden om redenen van openbare orde of openbare veiligheid is een maatregel die personen die zich, op grond van de hun door het Verdrag verleende rechten en vrijheden, daadwerkelijk in het gastland hebben geïntegreerd, ernstige schade kan toebrengen. De mogelijkheid om dergelijke maatregelen toe te passen, dient derhalve conform het evenredigheidsbeginsel te worden beperkt, teneinde rekening te houden met de graad van integratie van de betrokken personen, de duur van hun verblijf in het gastland, hun leeftijd, hun gezondheidstoestand, hun familiale en economische situatie en hun bindingen met het land van oorsprong.

(24) Aldus zou de bescherming tegen verwijdering des te sterker moeten zijn naarmate de burger van de Unie en zijn familieleden beter in het gastland geïntegreerd zijn. Verwijderingsmaatregelen tegen personen die vele jaren op het grondgebied van het gastland hebben verbleven, in het bijzonder wanneer zij daar geboren zijn en er hun hele leven hebben gewoond, zouden slechts onder uitzonderlijke omstandigheden mogen worden genomen, namelijk indien er dwingende redenen van openbare veiligheid in het spel zijn. Voorts zou ook een verwijderingsmaatregel tegen minderjarigen alleen in dergelijke uitzonderlijke omstandigheden mogen worden genomen teneinde, overeenkomstig het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind van 20 november 1989, de banden met de familie in stand te houden."

4 In hoofdstuk III van richtlijn 2004/38, met als opschrift „Verblijfsrecht”, vermelden de artikelen 6 en 7 van die richtlijn, met als opschrift respectievelijk „Verblijfsrecht voor maximaal drie maanden” en „Verblijfsrecht voor meer dan drie maanden”, de voorwaarden waaronder de Unieburgers en hun familieleden over dergelijke verblijfsrechten beschikken in een andere lidstaat dan die waarvan die burgers de nationaliteit hebben.

5 Artikel 16, met als opschrift „Duurzaam verblijfsrecht”, is opgenomen in hoofdstuk IV van richtlijn 2004/38 en luidt als volgt:

„1. Iedere burger van de Unie die gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar legaal op het grondgebied van het gastland heeft verbleven, heeft aldaar een duurzaam verblijfsrecht. Dit recht is niet onderworpen aan de voorwaarden van hoofdstuk III.

[...]

3. Het ononderbroken karakter van het verblijf wordt niet beïnvloed door tijdelijke afwezigheden van niet meer dan zes maanden per jaar, door afwezigheden van langere duur voor de vervulling van militaire verplichtingen, door één afwezigheid van ten hoogste twaalf achtereenvolgende maanden om belangrijke redenen, zoals zwangerschap en bevalling, ernstige ziekte, studie of beroepsopleiding, noch door uitzending om werkzaamheden te verrichten in een andere lidstaat of een derde land.

4. Wanneer het duurzame verblijfsrecht eenmaal is verkregen, kan het slechts worden verloren door een afwezigheid van meer dan twee achtereenvolgende jaren uit het gastland."

6 Hoofdstuk VI van richtlijn 2004/38, met het opschrift „Beperkingen van het inreisrecht en het verblijfsrecht om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid”, omvat de artikelen 27 tot en met 33 van die richtlijn.

7 Artikel 27 van richtlijn 2004/38, met als opschrift „Algemene beginselen”, bepaalt in de leden 1 en 2 ervan het volgende:

„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 los staan van het individuele geval of die verband houden met algemene preventieve redenen mogen niet worden aangevoerd."

8 Artikel 28 van die richtlijn, met als opschrift „Bescherming tegen verwijdering”, luidt:

„1. 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.

2. Behalve om ernstige redenen van openbare orde of openbare veiligheid kan een gastland geen besluit tot verwijdering van het grondgebied nemen ten aanzien van burgers van de Unie of familieleden, ongeacht hun nationaliteit, die een duurzaam verblijfsrecht op zijn grondgebied hebben verworven.

3. Behalve om dwingende redenen van openbare veiligheid zoals door de lidstaten gedefinieerd, kan ten aanzien van burgers van de Unie of hun familieleden, ongeacht hun nationaliteit, geen besluit tot verwijdering worden genomen, indien zij:

- a) de laatste tien jaar in het gastland hebben verbleven, of
- b) minderjarig zijn, tenzij de verwijdering noodzakelijk is in het belang van de minderjarige, zoals bepaald in het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind van 20 november 1989."

9 Artikel 33 van richtlijn 2004/38, met als opschrift „Verwijdering bij wijze van straf of bijkomende straf”, bepaalt:

„1. Het gastland kan geen maatregel tot verwijdering van het grondgebied gelasten bij wijze van straf, of van bijkomende straf naast een vrijheidsstraf, tenzij met inachtneming van de artikelen 27, 28 en 29.

2. Indien een besluit tot verwijdering van het grondgebied zoals bedoeld in lid 1 ten uitvoer wordt gelegd meer dan twee jaar na de uitvaardiging, gaat de lidstaat na of zich een actuele en werkelijke bedreiging van de openbare orde of de openbare veiligheid voordoet, en beoordeelt hij de eventueel sedert het tijdstip waarop het besluit tot verwijdering werd genomen opgetreden wijzigingen in materiële zin in de omstandigheden."

Duits recht

10 Met als opschrift „Verlies van het recht op binnenkomst en verblijf” bepaalt § 6 van het Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern – FreizügG/EU (wet op het vrije verkeer van Unieburgers) van 30 juli 2004 (hierna: „FreizügG/EU”), dat met name beoogt artikel 28 van richtlijn 2004/38 om te zetten, het volgende:

„(1) [U]itsluitend om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid (artikel 45, lid 3, en artikel 52, lid 1, van het [VWEU]) [kan] het verlies van het recht van § 2, lid 1, worden vastgesteld, de verklaring inzake het gemeenschapsrechtelijke verblijfsrecht of inzake het duurzaam verblijf worden ingetrokken en de verblijfskaart of de duurzame verblijfskaart worden herroepen. Om de in de eerste zin genoemde redenen kan ook de binnenkomst in Duitsland worden geweigerd. [...]

(2) Een strafrechtelijke veroordeling kan op zich geen grond vormen voor de in lid 1 genoemde beslissingen of maatregelen. Alleen strafrechtelijke veroordelingen die nog niet uit het centrale register zijn verwijderd mogen in aanmerking worden genomen, en wel uitsluitend voor zover uit de omstandigheden die tot de veroordeling hebben geleid blijkt dat het persoonlijke gedrag een actuele bedreiging voor de openbare orde vormt. Het moet daarbij gaan om een reële en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving.

(3) Bij een besluit ingevolge lid 1 moet in het bijzonder rekening worden gehouden met de duur van het verblijf van de betrokkene in Duitsland, diens leeftijd, gezondheidstoestand, gezins- en economische situatie en sociale en culturele integratie in Duitsland en de mate waarin hij bindingen heeft met zijn land van herkomst.

(4) Wanneer eenmaal een duurzaam verblijfsrecht is verkregen, mag een vaststelling ingevolge lid 1 slechts om zwaarwegende redenen plaatsvinden.

(5) Bij burgers van de Unie en hun familieleden, die de laatste tien jaar in de Bondsrepubliek hebben verbleven en bij minderjarigen kan de in lid 1 bedoelde vaststelling enkel worden gedaan om dwingende redenen van openbare veiligheid. Voor minderjarigen geldt dit niet wanneer verlies van het verblijfsrecht noodzakelijk is voor het welzijn van het kind. Van dwingende redenen van openbare veiligheid kan slechts sprake zijn, indien de betrokkene wegens een of meer opzettelijk gepleegde strafbare feiten onherroepelijk is veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf of jeugdstraf van ten minste vijf jaar of bij de laatste onherroepelijke veroordeling in bewaring is gesteld, wanneer de veiligheid van de Bondsrepubliek Duitsland in het geding is of wanneer van de betrokkene terroristisch gevaar uitgaat.

[...]"

Recht van het Verenigd Koninkrijk

- 11 Section 21 van de Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 [regeling immigratie (Europese Economische Ruimte) 2006] (SI 2006/1003) beoogt uitvoering te geven aan de artikelen 27 en 28 van richtlijn 2004/38.

Hoofdingen en prejudiciële vragen

Zaak C-316/16

- 12 B is een Grieks staatsburger die in oktober 1989 in Griekenland is geboren. Na de scheiding van zijn ouders heeft hij zich in de loop van 1993 met zijn moeder in Duitsland gevestigd, waar zijn grootouders van moederskant reeds sinds 1989 als werknemers verbleven. Zijn moeder heeft sindsdien gewerkt in die lidstaat waarvan zij, met behoud van haar Griekse nationaliteit, thans de nationaliteit bezit.
- 13 Afgezien van een periode van twee maanden waarin zijn vader hem heeft meegenomen naar Griekenland en enkele korte vakanties heeft B vanaf 1993 zonder onderbreking in Duitsland verbleven. Hij is in die lidstaat naar school gegaan en heeft er zijn middelbareschooldiploma (onderbouw) (*Hauptschulabschluss*) behaald. Hij beheerst het Duits. Zijn kennisniveau van het Grieks is daarentegen zodanig dat hij zich slechts mondeling en oppervlakkig in die taal verstaanbaar kan maken.
- 14 B is er tot op heden niet in geslaagd succesvol een beroepsopleiding af te ronden vanwege met name psychologische problemen, waarvoor hij bovendien therapeutische en psychiatrische behandelingen heeft moeten ondergaan. B heeft in november en december 2012 gewerkt. Daarna is hij werkloos geweest.
- 15 B beschikt in Duitsland over een duurzaam verblijfsrecht in de zin van artikel 16 van richtlijn 2004/38.

- 16 Op 7 november 2012 heeft het Amtsgericht Pforzheim (rechter in eerste aanleg Pforzheim, Duitsland) in het kader van een vereenvoudigde strafprocedure (*Strafbefehl*) een beschikking uitgevaardigd en aan B een geldboete opgelegd van negentig maal het dagtarief wegens verduistering van een mobiele telefoon, bedreiging met geweld, poging tot afpersing en het opzettelijk ongeoorloofd in bezit hebben van een verboden wapen.
- 17 Op 10 april 2013 heeft B, gewapend met een met rubberen kogels geladen pistool, een gokhal overvallen, met name om zo aan het benodigde geld te komen om die boete te betalen, en heeft hij het bedrag van 4 200 EUR afgeperst. Na dit strafbare feit heeft het Landgericht Karlsruhe (rechter in eerste aanleg Karlsruhe, Duitsland) B op 9 december 2013 veroordeeld tot een vrijheidsstraf van vijf jaar en acht maanden. Sinds 12 april 2013 is B ononderbroken gedetineerd geweest, eerst in voorarrest, daarna in detentie.
- 18 Na B te hebben gehoord, heeft het Regierungspräsidium Karlsruhe (presidium van het bestuur van het district Karlsruhe, Duitsland) bij besluit van 25 november 2014, genomen op basis van § 6, lid 5, van het FreizügG/EU juncto artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38, vastgesteld dat hij zijn recht op binnenkomst en verblijf in Duitsland heeft verloren. B werd derhalve gelast het grondgebied van die lidstaat binnen een maand na de inwerkingtreding van die vaststelling te verlaten, op straffe van uitzetting naar Griekenland. De duur van het verbod op binnenkomst en verblijf in Duitsland werd vastgesteld op zeven jaar vanaf de datum waarop B het Duitse grondgebied daadwerkelijk zou hebben verlaten.
- 19 B heeft tegen dit besluit beroep ingesteld bij het Verwaltungsgericht Karlsruhe (bestuursrechter Karlsruhe, Duitsland), dat het besluit bij beschikking van 10 september 2015 heeft vernietigd. De deelstaat Baden-Württemberg heeft tegen die beschikking hoger beroep ingesteld bij het Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (hoogste bestuursrechter van de deelstaat Baden-Württemberg).
- 20 Om te beginnen sluit die rechter uit dat de omstandigheden in het hoofdgeding hebben kunnen leiden tot dwingende redenen van openbare veiligheid in de zin van § 6, lid 5, van het FreizügG/EU en artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38. Hij wijst er daarom op dat als B in aanmerking kan komen voor de verhoogde bescherming tegen verwijdering die uit die bepalingen voortvloeit, hij de vernietiging van het bestreden besluit zou dienen te bevestigen.
- 21 In dit verband is de verwijzende rechter in de eerste plaats van oordeel dat, rekening houdende met de in de punten 12 en 13 van dit arrest genoemde omstandigheden en met het feit dat B als gevolg daarvan diep in Duitsland is geworteld, de integratieband die hem met dat gastland verbindt niet kan zijn verbroken door het feit dat hem een gevangenisstraf is opgelegd, en dat de betrokkene bijgevolg de in artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 bedoelde verhoogde bescherming tegen verwijdering niet kan worden ontnomen.
- 22 In de tweede plaats is die rechter van oordeel dat met de vrijheidsstraf die is opgelegd wegens het begaan van het strafbare feit dat de reden vormt voor de verwijdering van het grondgebied van het gastland in ieder geval geen rekening zou moeten kunnen worden gehouden bij de vaststelling of de integratieband verbroken is geweest waardoor het ononderbroken karakter van het verblijf op dat grondgebied zou zijn onderbroken in de zin van dat artikel 28, lid 3, onder a). Anders zou daar namelijk uit voortvloeien dat een persoon die is veroordeeld tot een gevangenisstraf van langer dan vijf jaar en die krachtens de toepasselijke Duitse rechtsregels in beginsel zich nog altijd in detentie zal bevinden ten tijde van het bestuursbesluit waarbij het verlies van het recht op binnenkomst en verblijf wordt vastgesteld, nooit in aanmerking zou komen voor de verhoogde bescherming waarin die bepaling voorziet.
- 23 Daarentegen zou het in de lidstaten waar verwijdering wordt opgelegd als aanvullende straf bij een gevangenisstraf, en derhalve voorafgaand aan de in detentie plaatsing, nooit mogelijk zijn om rekening te houden met die gevangenisstraf bij de beoordeling of de integratieband eventueel verbroken is en het verblijf dus niet langer ononderbroken is. Hieruit zou een ongelijke behandeling van de Unieburgers voortvloeien met betrekking tot de verhoogde bescherming uit hoofde van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38.

- 24 In de derde plaats is de verwijzende rechter van oordeel dat, wat de algemene beoordeling betreft die tot doel heeft na te gaan of de integratiebanden met het gastland zijn verbroken, met als gevolg een verlies van die verhoogde bescherming, het in een zaak als in het hoofdgeding gepast zou zijn om rekening te houden met elementen die verband houden met de detentie zelf. Het zou immers niet het strafbare feit als zodanig zijn, maar wel de detentie, die de reden zou vormen voor de onderbreking van het ononderbroken karakter van het verblijf. In dit verband is de verwijzende rechter van oordeel dat er rekening moet worden gehouden met de duur van de detentie, maar ook met andere criteria, zoals de wijzen waarop de straf ten uitvoer wordt gelegd, de wijze waarop de betrokkene zich in het algemeen tijdens de detentie gedraagt en met name de wijze waarop hij tegen het gepleegde strafbare feit aankijkt, de aanvaarding en het volgen van door de penitentiaire inrichting erkende therapieën, de deelname van de betrokkene aan scholingsprogramma's of beroepsonderwijs voor volwassenen, zijn medewerking bij de tenuitvoerlegging van de straf en de verwezenlijking van de doeleinden ervan alsmede het onderhouden van persoonlijke contacten en familiebanden in het gastland.
- 25 In de vierde plaats wenst de verwijzende rechter – herinnerend aan het oordeel van het Hof in punt 35 van het arrest van 16 januari 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9) dat bij de vaststelling in hoeverre de onderbreking van het verblijf door de gevangenschap de betrokkene verhindert de door artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 geboden bescherming te genieten, de algehele beoordeling van de situatie van de betrokkene dient plaats te vinden op het precieze moment waarop de vraag rijst of hij dient te worden verwijderd – te vernemen of er dwingende bepalingen van Unierecht bestaan aan de hand waarvan een dergelijk moment kan worden vastgesteld.
- 26 Volgens die rechter zou een dergelijke vaststelling het voorwerp moeten zijn van een geharmoniseerde oplossing in de Unie om te voorkomen dat het uit artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 voortvloeiende beschermingsniveau van lidstaat tot lidstaat kan variëren naargelang met name het verwijderingsbesluit is genomen als aanvullende straf bij de gevangenisstraf of daarentegen bij een bestuursbesluit dat tijdens of aan het einde van de detentie is vastgesteld. In dat verband is de verwijzende rechter van oordeel dat de vraag of de integratiebanden met het gastland al dan niet zijn verbroken dient te worden beoordeeld op de datum waarop er in de bodemprocedure uitspraak wordt gedaan over de rechtmatigheid van het verwijderingsbesluit.
- 27 Daarop heeft het Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:
- „1) Is het bij voorbaat uitgesloten dat de oplegging en daaropvolgende tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende straf ertoe leiden dat de banden van integratie van een Unieburger die op driejarige leeftijd het gastland is binnengekomen als verbroken moeten worden beschouwd, met als gevolg dat er geen sprake is van een ononderbroken verblijf van tien jaar in de zin van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 en dat derhalve geen bescherming tegen verwijdering overeenkomstig artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 kan worden verleend, wanneer de Unieburger sinds zijn binnenkomst op driejarige leeftijd zijn hele leven in dit gastland heeft doorgebracht, geen banden meer heeft met de lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit en het strafbare feit dat tot de oplegging en tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende straf heeft geleid, pas na een verblijf van twintig jaar is begaan?
 - 2) Indien het antwoord op de eerste vraag ontkennend luidt, moet dan bij de vraag of door de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende straf de banden van integratie worden verbroken, de vrijheidsbenemende straf die is opgelegd wegens het strafbare feit dat de aanleiding vormt voor de verwijdering, buiten beschouwing worden gelaten?
 - 3) Indien op de eerste en de tweede vraag ontkennend wordt geantwoord: op grond van welke criteria moet dan worden bepaald of de betrokken Unieburger in een dergelijk geval toch in aanmerking komt voor de bij artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 verleende bescherming tegen verwijdering?

- 4) Indien op de eerste en de tweede vraag ontkennend wordt geantwoord: bestaan er dwingende Unierechtelijke voorschriften ter vaststelling van het ‚precieze moment waarop de vraag rijst of hij dient te worden verwijderd’ en waarop een algehele beoordeling van de situatie van de betrokken Unieburger dient plaats te vinden teneinde te bepalen in hoeverre de onderbreking van het verblijf in de tien jaar voorafgaand aan het besluit tot verwijdering van de betrokkene verhindert dat deze in aanmerking komt voor de verhoogde bescherming tegen verwijdering?”

Zaak C-424/16

- 28 Vomero is een Italiaanse staatsburger die is geboren op 18 december 1957. Op 3 maart 1985 heeft Vomero zich in het Verenigd Koninkrijk gevestigd, samen met zijn toekomstige echtgenote, een onderdaan van het Verenigd Koninkrijk die hij in de loop van 1983 had ontmoet. Zij zijn in die lidstaat op 3 augustus 1985 in het huwelijk getreden en hebben er vijf kinderen gekregen, voor wie Vomero zorgde. Daarnaast werkte hij af en toe, terwijl zijn echtgenote voltijds werkte.
- 29 Tussen 1987 en 1999 is Vomero in Italië en in het Verenigd Koninkrijk meerdere keren strafrechtelijk veroordeeld, zonder dat dit tot gevangenschap heeft geleid. In 1998 is de huwelijksband verbroken. Vomero heeft de echtelijke woning verlaten en is met M. ergens anders ingetrokken.
- 30 Op 1 maart 2001 heeft Vomero M. gedood. De jury heeft de beschuldiging van moord verlaagd tot doodslag wegens provocatie door het slachtoffer. Op 2 mei 2002 is Vomero veroordeeld tot acht jaar gevangenisstraf. Hij is begin juli 2006 vrijgekomen.
- 31 Bij besluit van 23 maart 2007, dat op 17 mei 2007 is bevestigd, heeft de minister van Binnenlandse Zaken besloten tot verwijdering van Vomero krachtens artikel 21 van de regeling immigratie (Europese Economische Ruimte) 2006.
- 32 Vomero heeft dit besluit bestreden bij de Asylum and Immigration Tribunal (immigratie- en asielrechter in eerste aanleg, Verenigd Koninkrijk). Tegen de beslissing van die rechter is hoger beroep ingesteld bij de Court of Appeal (England & Wales) (rechter in tweede aanleg Engeland en Wales, Verenigd Koninkrijk), waarvan het op 14 september 2012 gewezen arrest aanleiding heeft gegeven tot een hogere voorziening die momenteel aanhangig is bij de Supreme Court of the United Kingdom (hoogste rechterlijke instantie van het Verenigd Koninkrijk). Tijdens de procedure is de behandeling van de zaak twee keer geschorst in afwachting van de uitkomst van andere zaken, met name die welke ten grondslag liggen aan de prejudiciële verwijzingen die hebben geleid tot de arresten van 16 januari 2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13), en van 16 januari 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9).
- 33 Vomero is met het oog op zijn verwijdering in bewaring gehouden tot december 2007. Sindsdien is er tegen hem in januari 2012 een strafrechtelijke procedure ingeleid wegens het bezit van een steekwapen en het toebrengen van slagen en verwondingen, die ertoe heeft geleid dat hij werd veroordeeld tot een gevangenisstraf van 16 weken. Een andere, in juli 2012 ingeleide, procedure wegens inbraak en diefstal leidde ertoe dat hij werd veroordeeld tot een aanvullende gevangenisstraf van 12 weken.
- 34 Tot staving van bovengenoemd verwijderingsbesluit heeft de minister van Binnenlandse Zaken met name aangevoerd dat Vomero, die tussen 2001 en 2006 gevangen zat voor doodslag, geen duurzaam verblijfsrecht in het Verenigd Koninkrijk heeft verworven en dat hij derhalve niet de in artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 bedoelde verhoogde bescherming kan genieten.
- 35 De Supreme Court of the United Kingdom is onder verwijzing naar de arresten van 7 oktober 2010, Lassal (C-162/09, EU:C:2010:592), 21 juli 2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498), en 16 januari 2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13), van oordeel dat – aangezien een duurzaam verblijfsrecht juridisch gezien niet voor 30 april 2006, de datum waarop richtlijn 2004/38 in nationaal recht moest zijn omgezet, kan zijn verworven en bovendien vaststaat dat Romero op die datum sinds meer dan vijf jaar gevangen zat en

hij daarna nog twee maanden in de gevangenis heeft gezeten en dat hij slechts sinds minder dan negen maanden vrij was toen tot zijn verwijdering werd besloten – de betrokkene op de datum waarop dat besluit werd vastgesteld geen duurzaam verblijfsrecht had verworven uit hoofde van artikel 16, lid 1, van die richtlijn.

- 36 Die rechter geeft aan dat onder die omstandigheden voor hem de voornaamste vraag is of een duurzaam verblijfsrecht in de zin van artikel 16 en artikel 28, lid 2, van richtlijn 2004/38 een voorafgaande voorwaarde is voor toekenning van de verhoogde bescherming van artikel 28, lid 3, onder a), ervan.
- 37 Indien dat niet zo is, merkt de verwijzende rechter bovendien op dat de in artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 vastgestelde periode van tien jaar voorafgaand aan het verwijderingsbesluit volgens de rechtspraak van het Hof slechts „in beginsel” ononderbroken zou moeten zijn (arrest van 16 januari 2015, G., C-400/12, EU:C:2014:9, punt 34). Zo zet hij uiteen dat die periode tevens onderbroken zou kunnen zijn wanneer zij bijvoorbeeld wordt onderbroken door een periode van afwezigheid van het grondgebied of gevangenschap. In die omstandigheden is nog niet duidelijk hoe de in die bepaling genoemde periode van tien jaar moet worden berekend, en met name of die periodes van niet-aanwezigheid op het grondgebied of van gevangenschap al dan niet moeten worden meegeteld.
- 38 Wat de omstandigheid betreft dat de integratieband met het gastland algeheel dient te worden beoordeeld om in die context te bepalen of die band bestaat of verbroken is geweest (arrest van 16 januari 2014, G., C-400/12, EU:C:2014:9, punten 36 en 37), is de verwijzende rechter van oordeel dat ook de reikwijdte van die beoordeling en de gevolgen ervan nog niet precies genoeg zijn. Die rechter vraagt zich met name af welke de factoren zijn waarvan de beoordeling noodzakelijk kan zijn om te bepalen of op de datum van vaststelling van het verwijderingsbesluit in 2007 de integratiebanden van Vomero met het Verenigd Koninkrijk van dien aard waren dat zij hem het recht op verhoogde bescherming gaven op grond van zijn verblijf in die lidstaat gedurende de tien jaar daarvoor.
- 39 In die omstandigheden heeft de Supreme Court of the United Kingdom besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

„1) Is het bezit van een duurzaam verblijfsrecht als bedoeld in artikel 16 en artikel 28, lid 2, [van richtlijn 2004/38] een voorwaarde voor de verhoogde bescherming krachtens artikel 28, lid 3, onder a), van [deze richtlijn]?

Als het antwoord op de eerste vraag ontkennend is, worden de navolgende vragen eveneens voorgelegd:

- 2) Is verblijf ‚de laatste tien jaar’ als bedoeld in 28, lid 3, onder a), [van richtlijn 2004/38]
- a) een gewone kalenderperiode, waarbij wordt teruggeteld vanaf de desbetreffende datum (in dit geval de datum van het besluit tot verwijdering), waaronder wellicht perioden van afwezigheid of gevangenschap zijn begrepen;
 - b) een mogelijk onderbroken periode, waarbij wordt teruggeteld vanaf de desbetreffende datum en de tijdvakken waarin de betrokkene niet afwezig was of zich in gevangenschap bevond, bij elkaar worden opgeteld om aldus, indien mogelijk, tot een totaal van tien jaar verblijf te komen?
- 3) Wat is het daadwerkelijke verband tussen het vereiste van een verblijf van tien jaar als bedoeld in artikel 28, lid 3, onder a), [van richtlijn 2004/38] en de algehele beoordeling van een band van integratie?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag in zaak C-424/16

- 40 Met zijn eerste vraag wenst de Supreme Court of the United Kingdom in wezen te vernemen of artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/28 aldus moet worden uitgelegd dat als voorwaarde voor de in die bepaling bedoelde bescherming tegen verwijdering van het grondgebied geldt dat de betrokkene over een duurzaam verblijfsrecht in de zin van artikel 16 en artikel 28, lid 2, van die richtlijn beschikt.
- 41 Vooraf moet worden opgemerkt dat deze vraag berust op de premisse dat Vomero geen dergelijk duurzaam verblijfsrecht in het Verenigd Koninkrijk zou hebben.
- 42 Aangezien het Hof niet over alle elementen beschikt die nodig zijn om de gegrondheid van deze premisse te beoordelen, moet de gestelde vraag op basis van deze premisse worden beantwoord.
- 43 In dit verband dient eraan te worden herinnerd dat in overweging 23 van richtlijn 2004/38 wordt benadrukt, dat verwijdering van burgers van de Unie en hun familieleden om redenen van openbare orde of openbare veiligheid een maatregel is die personen die zich op grond van de hun door het Verdrag verleende rechten en vrijheden daadwerkelijk in het gastland hebben geïntegreerd, ernstige schade kan toebrengen.
- 44 Om die reden creëert richtlijn 2004/38, zoals blijkt uit overweging 24 ervan, een stelsel van bescherming tegen verwijderingsmaatregelen dat is gebaseerd op de mate waarin de betrokkenen in de gastlidstaat geïntegreerd zijn, zodat naarmate de burgers van de Unie en hun familieleden beter in dat gastland geïntegreerd zijn de waarborgen tegen verwijdering die zij genieten belangrijker zijn (zie in die zin arresten van 23 november 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, punt 25, en van 8 december 2011, Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, punt 70).
- 45 Met het oog daarop bepaalt artikel 28, lid 1, van richtlijn 2004/38 allereerst in algemene bewoordingen dat het gastland, alvorens een besluit tot verwijdering van het grondgebied „om redenen van openbare orde of openbare veiligheid” te nemen, 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 neemt (arrest van 23 november 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, punt 26).
- 46 Vervolgens kan volgens lid 2 van dit artikel tegen een burger van de Unie of zijn familieleden, ongeacht hun nationaliteit, die een duurzaam verblijfsrecht op het grondgebied van de gastlidstaat hebben verworven ingevolge artikel 16 van deze richtlijn, geen besluit tot verwijdering van het grondgebied worden genomen „behalve om ernstige redenen van openbare orde of openbare veiligheid”.
- 47 Ten slotte vergroot artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38, wat burgers van de Unie betreft die de laatste tien jaar in de gastlidstaat hebben verbleven, de bescherming tegen verwijderingsmaatregelen aanzienlijk door te bepalen dat een dergelijke maatregel niet mag worden genomen tenzij deze berust op „dwingende redenen van openbare veiligheid zoals door de lidstaten gedefinieerd” (arrest van 23 november 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, punt 28).
- 48 Aldus volgt uit de bewoordingen en de opzet van artikel 28 van richtlijn 2004/38 dat de daarin geboden bescherming tegen verwijdering geleidelijk hoger wordt naargelang de mate van integratie van de betrokken Unieburger in het gastland.
- 49 Gelet hierop kan een Unieburger, ook al staat dat niet met zoveel woorden in de betrokken bepalingen, slechts het door artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/28 gewaarborgde verhoogde beschermingsniveau genieten, indien hij eerst voldoet aan de voorwaarde voor de verlening van de in artikel 28, lid 2, van die richtlijn bedoelde bescherming, namelijk over een duurzaam verblijfsrecht op grond van artikel 16 van die richtlijn beschikken.
- 50 Deze uitlegging van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 vindt bovendien steun in de context van deze bepaling.

- 51 In de eerste plaats zij eraan herinnerd dat richtlijn 2004/38 met betrekking tot het recht van verblijf in het gastland een progressief stelsel heeft ingevoerd, waarbij de fasen en de voorwaarden van de vóór deze richtlijn bestaande afzonderlijke instrumenten van Unierecht en rechtspraak in wezen zijn overgenomen, en dat zodoende in het duurzame verblijfsrecht resulteert (arrest van 21 december 2011, Ziolkowski en Szeja, C-424/10 en C-425/10, EU:C:2011:866, punt 38).
- 52 Ten eerste beperkt namelijk artikel 6 van richtlijn 2004/38 voor verblijven van maximaal drie maanden de in verband met het recht van verblijf te vervullen voorwaarden of formaliteiten tot de verplichting in het bezit te zijn van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort, en behouden volgens artikel 14, lid 1, van deze richtlijn burgers van de Unie en hun familieleden dit recht zolang zij geen onredelijke belasting voor het socialebijstandsstelsel van het gastland vormen (arrest Ziolkowski en Szeja, C-424/10 en C-425/10, EU:C:2011:866, punt 39).
- 53 Ten tweede wordt bij een verblijf van meer dan drie maanden de verkrijging van het verblijfsrecht verbonden aan de in artikel 7, lid 1, van richtlijn 2004/38 gestelde voorwaarden, en behouden volgens artikel 14, lid 2, ervan de burgers van de Unie en hun familieleden dit recht slechts zolang zij aan die voorwaarden voldoen. In het bijzonder volgt uit overweging 10 van deze richtlijn dat die voorwaarden met name beogen te voorkomen dat deze personen een onredelijke belasting voor het socialebijstandsstelsel van het gastland vormen (arrest van 21 december 2011, Ziolkowski en Szeja, C-424/10 en C-425/10, EU:C:2011:866, punt 40).
- 54 Ten derde volgt uit artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38 dat iedere burger van de Unie die gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar legaal op het grondgebied van het gastland heeft verbleven, aldaar een duurzaam verblijfsrecht heeft en dat dit recht niet aan de in het vorige punt genoemde voorwaarden is onderworpen. Zoals in overweging 18 van deze richtlijn is uiteengezet, mogen, nadat het duurzame verblijfsrecht is verworven, met het oog op de totstandbrenging van een effectief mechanisme voor de integratie in de samenleving van dat land, geen voorwaarden meer worden gesteld (arrest van 21 december 2011, Ziolkowski en Szeja, C-424/10 en C-425/10, EU:C:2011:866, punt 41).
- 55 Uit het voorgaande volgt dus dat in tegenstelling tot de Unieburger die een duurzaam verblijfsrecht heeft verworven, die alleen om de in artikel 28, lid 2, van richtlijn 2004/38 genoemde redenen van het grondgebied van het gastland kan worden verwijderd, de burger die een dergelijk recht niet heeft verworven in voorkomend geval van dat grondgebied kan worden verwijderd – zoals blijkt uit hoofdstuk III van die richtlijn – wanneer hij een onredelijke belasting voor het socialebijstandsstelsel van die lidstaat wordt.
- 56 Zoals de advocaat-generaal in de punten 57 en 58 van zijn conclusie heeft opgemerkt kan een Unieburger aan wie, omdat hij niet over een duurzaam verblijfsrecht beschikt, verwijderingsmaatregelen kunnen worden opgelegd als hij een dergelijke onredelijke belasting vormt, niet tegelijkertijd de aanzienlijk verhoogde bescherming van artikel 28, lid 3, onder a), van die richtlijn genieten, uit hoofde waarvan zijn verwijdering slechts zou zijn toegestaan omwille van „dwingende redenen” van openbare veiligheid die verwijzen naar „uitzonderlijke omstandigheden”, zoals is aangegeven in overweging 24 van die richtlijn (zie in die zin arrest van 23 november 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, punt 40).
- 57 In de tweede plaats dient er ook aan te worden herinnerd dat, zoals in overweging 17 van richtlijn 2004/38 wordt benadrukt, het duurzaam verblijfsrecht een kernelement is voor het bevorderen van de sociale samenhang en door deze richtlijn is toegekend om het gevoel van Unieburgerschap te versterken. Dienovereenkomstig heeft de wetgever van de Unie de verkrijging van het duurzaam verblijfsrecht op grond van artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38 afhankelijk gesteld van de integratie van de burger van de Unie in het gastland (arrest van 16 januari 2014, Onuekwere, C-378/12, EU:C:2014:13, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 58 Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, stoelt de integratie, waarop de verwerving van het duurzame verblijfsrecht als bedoeld in artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38 berust, niet alleen op territoriale en temporele aspecten, maar ook op kwalitatieve aspecten die

betrekking hebben op de mate van integratie in het gastland (arrest van 16 januari 2014, Onuekwere, C-378/12, EU:C:2014:13, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 59 Wat het begrip „legaal verblijf” betreft dat in de bewoordingen „legaal [...] heeft verbleven” in artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38 besloten ligt, dit moet bijgevolg worden opgevat als een verblijf in overeenstemming met de in deze richtlijn gestelde voorwaarden, met name die van artikel 7, lid 1, ervan (arrest van 21 december 2011, Ziolkowski en Szeja, C-424/10 en C-425/10, EU:C:2011:866, punt 46).
- 60 Een Unieburger die niet het recht heeft verworven om duurzaam in het gastland te verblijven omdat hij niet aan die voorwaarden heeft voldaan en die zich daarom niet kan beroepen op het door artikel 28, lid 2, van richtlijn 2004/38 gewaarborgde niveau van bescherming tegen verwijdering, kan a fortiori niet in aanmerking komen voor het aanzienlijk verhoogde niveau van bescherming tegen verwijdering waarin is voorzien in artikel 28, lid 3, onder a), van die richtlijn.
- 61 Gelet op al het voorgaande dient op de eerste vraag in zaak C-424/16 te worden geantwoord dat artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 aldus moet worden uitgelegd dat als voorwaarde voor de in die bepaling bedoelde bescherming tegen verwijdering van het grondgebied geldt dat de betrokkene over een duurzaam verblijfsrecht in de zin van artikel 16 en artikel 28, lid 2, van deze richtlijn beschikt.

Tweede en derde vraag in zaak C-424/16

- 62 Aangezien de tweede en de derde vraag door de Supreme Court of the United Kingdom slechts zijn gesteld voor het geval de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, behoeven zij niet te worden behandeld.

Eerste tot en met derde vraag in zaak C-316/16

- 63 Met de eerste tot en met de derde vraag, die gezamenlijk moeten worden behandeld, wenst het Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in wezen te vernemen of het vereiste dat de betrokkene „de laatste tien jaar in het gastland [heeft] verbleven” in artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 aldus moet worden uitgelegd dat hieraan kan zijn voldaan door een Unieburger die zich op jonge leeftijd heeft gevestigd in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit heeft en daar twintig jaar lang heeft gewoond alvorens er te worden veroordeeld tot een gevangenisstraf die in uitvoering wordt gebracht op het moment dat jegens hem een verwijderingsbesluit wordt vastgesteld, en zo ja, onder welke voorwaarden.
- 64 In dit verband dient in de eerste plaats in herinnering te worden gebracht dat de overwegingen 23 en 24 van richtlijn 2004/38 weliswaar inderdaad spreken van een bijzondere bescherming voor de personen die daadwerkelijk in het gastland zijn geïntegreerd, met name wanneer zij er zijn geboren en er hun hele leven hebben verbleven, maar dat neemt niet weg dat het bepalende criterium voor de toekenning van de verhoogde bescherming die wordt gewaarborgd door artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38, is, of de Unieburger die in het gastland over een duurzaam verblijfsrecht in de zin van artikel 16 en artikel 28, lid 2, van die richtlijn beschikt de laatste tien jaar vóór het verwijderingsbesluit in die lidstaat heeft verbleven, zoals vereist in artikel 28, lid 3 (zie in die zin arresten van 23 november 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, punt 31, en 16 januari 2014, G., C-400/12, EU:C:2014:9, punt 23).
- 65 Daaruit volgt met name dat het verblijf van tien jaar vereist voor de toekenning van de in artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 bedoelde verhoogde bescherming, door achteruittelling vanaf de datum van het besluit tot verwijdering van deze persoon moet worden berekend (arrest van 16 januari 2014, G., C-400/12, EU:C:2014:9, punt 24).
- 66 In de tweede plaats volgt uit de rechtspraak van het Hof dat een dergelijke verblijfsduur van tien jaar in beginsel ononderbroken moet zijn (zie in die zin arrest van 16 januari 2014, G., C-400/12, EU:C:2014:9, punt 27).

- 67 In dit verband dient echter ook in herinnering te worden gebracht dat hoewel artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 voor de verhoogde bescherming tegen verwijdering aldus als voorwaarde stelt dat de betrokkene gedurende een periode van tien jaar voorafgaand aan de verwijderingsmaatregel op het grondgebied van de betrokken lidstaat aanwezig is, deze bepaling echter zwijgt over de omstandigheden die kunnen leiden tot onderbreking van de periode van tien jaar verblijf voor de verwerving van het in die bepaling neergelegde recht op verhoogde verwijderingsbescherming (arrest van 23 november 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, punt 29).
- 68 Het Hof heeft bijgevolg geoordeeld dat, wat de vraag betreft in hoeverre perioden van afwezigheid uit de gastlidstaat tijdens de in artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 bedoelde periode verhinderen dat de betrokkene in aanmerking komt voor de bij deze bepaling verleende verhoogde bescherming, steeds precies op het moment waarop de vraag van verwijdering zich voordoet een algehele beoordeling van de situatie van de betrokkene dient plaats te vinden (arrest van 23 november 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, punt 32).
- 69 Hiertoe zijn de met de toepassing van artikel 28, lid 3, van richtlijn 2004/38 belaste nationale autoriteiten verplicht om per geval alle relevante aspecten in de beoordeling te betrekken, met name de duur van elke afwezigheid van de betrokkene uit de gastlidstaat, de gecumuleerde duur en de frequentie van deze afwezigheden en de beweegredenen van de betrokkene bij het verlaten van deze lidstaat. Het is immers belangrijk om na te gaan of de afwezigheden in kwestie de verplaatsing van het centrum van de persoonlijke, beroeps- of familiebelangen van de betrokkene naar een andere staat met zich meebrengen (zie in die zin arrest van 23 november 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, punt 33).
- 70 Ten aanzien van de vraag of in de gevangenis doorgebrachte perioden als zodanig en onafhankelijk van perioden van afwezigheid van het grondgebied van het gastland, ook kunnen leiden tot een verbreking van de band met dit land en tot een onderbreking van het verblijf aldaar, heeft het Hof geoordeeld dat dergelijke perioden weliswaar in beginsel inderdaad de duurzaamheid van het verblijf in de zin van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 onderbreken, zij echter, om te bepalen of zij aldus hebben geleid tot een verbreking van de eerder met het gastland opgebouwde integratiebanden die tot gevolg heeft dat de betrokken persoon de door deze bepaling gewaarborgde hogere bescherming wordt ontzegd, een algehele beoordeling moet worden gemaakt van de situatie van die persoon op het precieze moment waarop de vraag rijst of hij dient te worden verwijderd. In het kader van deze algehele beoordeling moet rekening worden gehouden met in de gevangenis doorgebrachte perioden, samen met alle andere factoren die in het individuele geval alle relevante aspecten vormen, met inbegrip, in voorkomend geval, van de omstandigheid dat de betrokken persoon in de tien jaar voorafgaand aan zijn gevangenisstraf in het gastland heeft verbleven (zie in die zin arrest van 16 januari 2014, G., C-400/12, EU:C:2014:9, punten 33-38).
- 71 Met name kan in het geval van een Unieburger die reeds in het verleden, en zelfs vóór het begaan van een strafbaar feit dat zijn detentie rechtvaardigde, voldeed aan de voorwaarde van een ononderbroken verblijf van tien jaar in het gastland, de omstandigheid dat de betrokken persoon door de autoriteiten van die staat in detentie is geplaatst, immers niet worden geacht de eerder met die staat opgebouwde integratiebanden en het ononderbroken karakter van zijn verblijf op het grondgebied van die staat in de zin van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 automatisch te verbreken en hem aldus de door die bepaling gewaarborgde verhoogde bescherming tegen verwijdering te ontnemen. Een dergelijke uitlegging zou overigens tot gevolg hebben dat deze bepaling haar nuttig effect grotendeels zou verliezen, aangezien een verwijderingsmaatregel juist meestal zal worden uitgevaardigd wegens het gedrag van de betrokkene dat tot zijn veroordeling en vrijheidsontneming heeft geleid.
- 72 In het kader van de algehele beoordeling, waaraan in punt 70 van dit arrest is herinnerd en die de verwijzende rechter in onderhavig geval zal moeten maken, zal hij – wat betreft de integratiebanden die B met het gastland heeft opgebouwd tijdens zijn verblijf voordat hij in detentie is geplaatst – rekening moeten houden met het feit dat hoe sterker dergelijke integratiebanden met die staat zullen zijn, met name op maatschappelijk en cultureel gebied en met betrekking tot de familie, bijvoorbeeld zodanig sterk dat deze leiden tot een

daadwerkelijke worteling in de samenleving van die lidstaat zoals door de verwijzende rechter vastgesteld in het hoofdgeding, hoe minder waarschijnlijk het zal zijn dat een periode van detentie heeft kunnen leiden tot een verbreking van die banden en bijgevolg tot een onderbreking van de periode van verblijf van tien jaar die in artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 wordt bedoeld.

- 73 De andere elementen die relevant zijn voor een dergelijke algehele beoordeling kunnen, zoals de advocaat-generaal in de punten 123 tot en met 125 van zijn conclusie heeft opgemerkt, de aard van het strafbare feit dat de betrokken periode in de gevangenis heeft gerechtvaardigd en de omstandigheden waaronder dat strafbare feit is gepleegd, omvatten en voorts alle relevante elementen met betrekking tot het gedrag van de betrokkene tijdens de gevangenschap.
- 74 Hoewel uit de aard van het strafbare feit en de omstandigheden waaronder het is gepleegd, kan worden opgemaakt in hoeverre de betrokken persoon in voorkomend geval afstand heeft genomen van de samenleving van het gastland, kan de houding van de betrokkene tijdens diens detentie op haar beurt namelijk bijdragen tot het vergroten van deze afstand of integendeel, met het oog op zijn aanstaande terugkeer in de samenleving van dat gastland juist tot het handhaven of herstellen van de integratiebanden die hij eerder met het gastland had opgebouwd.
- 75 Wat dit laatste betreft, dient overigens rekening te worden gehouden met het feit dat, zoals het Hof reeds heeft opgemerkt, de herintegratie van de Unieburger in de staat waar hij daadwerkelijk is geïntegreerd niet alleen in diens belang is, maar tevens in dat van de Europese Unie in het algemeen (arrest van 23 november 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, punt 50).
- 76 Met betrekking tot de vraag van de verwijzende rechter of het feit dat rekening wordt gehouden met de periode die in de gevangenis is doorgebracht om te bepalen of die het ononderbroken karakter van het verblijf van tien jaar in het gastland voorafgaand aan de uitzettingsmaatregel heeft onderbroken, zou kunnen leiden tot uitkomsten die arbitrair of ongelijk zijn, naargelang van het tijdstip waarop die maatregel is vastgesteld, dient het volgende te worden gepreciseerd.
- 77 Het is juist dat in sommige lidstaten kan worden besloten tot een verwijderingsmaatregel bij wijze van straf of bijkomende straf bij detentie; artikel 33, lid 1, van richtlijn 2004/38 voorziet uitdrukkelijk in de mogelijkheid daartoe. In een dergelijk geval kan met de toekomstige gevangenisstraf per definitie geen rekening worden gehouden bij de beoordeling of al dan niet sprake is van een ononderbroken verblijf van de burger in het gastland gedurende de tien jaar voorafgaande aan de vaststelling van die verwijderingsmaatregel.
- 78 Dat kan derhalve bijvoorbeeld tot gevolg hebben dat de Unieburger die reeds kan aantonen dat hij tien jaar ononderbroken in het gastland verbleef op de datum waarop hem een vrijheidsbenemende maatregel is opgelegd, vergezeld van een verwijderingsmaatregel of -straf, de in artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 bedoelde verhoogde bescherming tegen verwijdering kan genieten.
- 79 Daarentegen zal, in het geval van de burger jegens wie nadat hij in detentie is geplaatst een dergelijke verwijderingsmaatregel is vastgesteld, zoals in het kader van de zaak in het hoofdgeding, de vraag rijzen of die detentie wel of niet tot gevolg heeft gehad dat de continuïteit van diens verblijf in het gastland is onderbroken en hij het voordeel van deze verhoogde bescherming heeft verloren.
- 80 Evenwel dient in dit verband te worden benadrukt dat wanneer een Unieburger reeds kan aantonen dat hij een periode van tien jaar in het gastland heeft verbleven op het moment waarop hij zijn detentie aanvangt, de omstandigheid dat de verwijderingsmaatregel is vastgesteld tijdens of aan het einde van die detentieperiode en het feit dat die periode aldus deel uitmaakt van de periode van tien jaar voorafgaand aan de vaststelling van die maatregel, niet automatisch tot gevolg kunnen hebben dat die periode van tien jaar wordt onderbroken waardoor de betrokkene verstoken zou zijn van de in artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 geboden verhoogde bescherming.

- 81 Zoals blijkt uit de punten 66 tot en met 75 van dit arrest, zal immers, wanneer het besluit tot verwijdering tijdens of aan het einde van de detentieperiode wordt vastgesteld, de situatie van de betrokken burger, onder de in die punten vermelde voorwaarden, nog steeds algeheel moeten worden beoordeeld om te bepalen of hij al dan niet in aanmerking kan komen voor die verhoogde bescherming.
- 82 In de in de punten 77 tot en met 81 van dit arrest aangehaalde gevallen zal de vraag of de in artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 bedoelde verhoogde bescherming moet worden toegekend dus nog steeds afhangen van de duur van het verblijf en de mate waarin de betrokken burger in het gastland is geïntegreerd.
- 83 Gelet op een en ander moet op de eerste tot en met de derde vraag in zaak C-316/16 worden geantwoord dat artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 aldus moet worden uitgelegd dat in het geval van een Unieburger die een vrijheidsstraf uitzit en jegens wie een besluit tot verwijdering is vastgesteld, aan de in die bepaling vermelde voorwaarde dat de betrokkene „de laatste tien jaar in het gastland [heeft] verbleven” kan zijn voldaan wanneer een algehele beoordeling van de situatie van de betrokkene die rekening houdt met alle relevante aspecten tot de conclusie leidt dat niettegenstaande die detentie de integratiebanden tussen de betrokkene en het gastland niet zijn verbroken. Deze aspecten omvatten met name de sterkte van de met het gastland opgebouwde integratiebanden voordat de betrokkene in detentie is geplaatst, de aard van het strafbare feit dat de opgelegde detentieperiode heeft gerechtvaardigd en de omstandigheden waaronder dit feit is gepleegd alsmede het gedrag van de betrokkene gedurende de detentieperiode.

Vierde vraag in zaak C-316/16

- 84 Met zijn vierde vraag wenst het Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in wezen te vernemen op welk tijdstip de voorwaarde dat de betrokkene „de laatste tien jaar in het gastland [heeft] verbleven” in de zin van artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 moet worden beoordeeld.
- 85 Volgens artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 kan ten aanzien van een burger van de Unie die „de laatste tien jaar” in het gastland heeft verbleven een „besluit tot verwijdering van het grondgebied” slechts om dwingende redenen van openbare veiligheid worden genomen.
- 86 Uit deze bewoordingen blijkt dat onder „de laatste tien jaar” de tien jaar voorafgaande aan dat besluit tot verwijdering moeten worden begrepen, zodat het op de datum van vaststelling van dat besluit is dat de voorwaarde betreffende een ononderbroken verblijf van tien jaar moet worden onderzocht.
- 87 Zoals reeds in herinnering is gebracht in punt 65 van dit arrest, heeft het Hof overigens al verduidelijkt dat het verblijf van tien jaar waarvan de toekenning van de in artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 bedoelde verhoogde bescherming afhangt, moet worden berekend door middel van terugtelling vanaf de datum van vaststelling van het besluit tot verwijdering van de betrokken persoon.
- 88 Uit het voorgaande volgt dat de vraag of een persoon al dan niet voldoet aan de voorwaarde om de laatste tien jaar voor het verwijderingsbesluit in het gastland te hebben verbleven, en of hij bijgevolg al dan niet in aanmerking kan komen voor de verhoogde bescherming waarin is voorzien bij artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38, moet worden beoordeeld op de datum waarop het besluit tot verwijdering aanvankelijk is vastgesteld.
- 89 Evenwel zij verduidelijkt dat deze uitlegging niet vooruitloopt op de – afzonderlijke – vraag op welke moment moet worden beoordeeld of er daadwerkelijk sprake is van „redenen van openbare orde of openbare veiligheid” in de zin van artikel 28, lid 1, van richtlijn 2004/38, van „ernstige redenen van openbare orde of openbare veiligheid” zoals bedoeld in artikel 28, lid 2, van deze richtlijn, of van „dwingende redenen van openbare veiligheid” in de zin van artikel 28, lid 3, van die richtlijn, die grond kunnen opleveren voor verwijdering.

- 90 In dit verband staat het inderdaad aan de autoriteit die het verwijderingsbesluit aanvankelijk vaststelt om over te gaan tot een dergelijke beoordeling op het moment waarop dat besluit wordt vastgesteld en dit met inachtneming van de inhoudelijke regels die zijn neergelegd in de artikelen 27 en 28 van richtlijn 2004/38.
- 91 Evenwel sluit dat niet uit dat wanneer de concrete tenuitvoerlegging van dat besluit voor bepaalde tijd wordt uitgesteld, het noodzakelijk kan blijken te zijn over te gaan tot een nieuwe, geactualiseerde beoordeling van het voortduren, naargelang het geval, van „redenen van openbare orde of openbare veiligheid”, „ernstige redenen van openbare orde of openbare veiligheid” of „dwingende redenen van openbare veiligheid”.
- 92 Er zij immers met name aan herinnerd dat artikel 27, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2004/38 in het algemeen elke verwijderingsmaatregel afhankelijk maakt van het feit dat het gedrag van de betrokken persoon een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving of het gastland vormt (zie in die zin arresten van 22 mei 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, punt 30, en 13 juli 2017, E, C-193/16, EU:C:2017:542, punt 23).
- 93 Overigens moet worden opgemerkt dat wanneer een maatregel tot verwijdering van het grondgebied wordt vastgesteld bij wijze van straf of bijkomende straf naast een vrijheidsstraf, maar ten uitvoer wordt gelegd meer dan twee jaar na de vaststelling ervan, artikel 33, lid 2, van richtlijn 2004/38 uitdrukkelijk voorschrijft dat de lidstaat nagaat of de betrokken persoon een actuele en werkelijke bedreiging van de openbare orde of de openbare veiligheid vormt, en beoordeelt of sedert het tijdstip waarop het besluit tot verwijdering werd genomen de omstandigheden materieel zijn gewijzigd (arrest van 22 mei 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, punt 31).
- 94 Bovendien volgt meer in het algemeen uit de rechtspraak van het Hof dat de rechterlijke instanties van een lidstaat bij de rechtmatigheidstoetsing van een verwijderingsmaatregel die is uitgevaardigd ten aanzien van een onderdaan van een andere lidstaat rekening moeten houden met de feiten die zich na het laatste besluit van de bevoegde autoriteiten hebben voorgedaan en die ertoe kunnen leiden dat de actuele bedreiging die het gedrag van de betrokkene voor de openbare orde of de openbare veiligheid vormde, verdwijnt of sterk vermindert. Dit is vooral het geval indien er tussen de datum van het besluit tot verwijdering en de datum waarop de bevoegde rechter dit besluit toetst, een lange periode is verstreken (zie naar analogie arresten van 29 april 2004, Orfanopoulos en Oliveri, C-482/01 en C-493/01, EU:C:2004:262, punt 82, en 8 december 2011, Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, punt 84).
- 95 Gelet op het voorgaande moet op de vierde vraag in zaak C-316/16 worden geantwoord dat artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 aldus moet worden uitgelegd dat de vraag of een persoon voldoet aan de voorwaarde dat hij „de laatste tien jaar in het gastland [heeft] verbleven” in de zin van die bepaling, moet worden beoordeeld op de datum waarop het aanvankelijke besluit tot verwijdering is vastgesteld.

Kosten

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

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

- 1) Artikel 28, lid 3, onder a), 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 dient aldus te worden uitgelegd dat als voorwaarde voor de in die bepaling bedoelde bescherming tegen verwijdering van het grondgebied geldt dat de betrokkene over een duurzaam verblijfsrecht in de zin van artikel 16 en artikel 28, lid 2, van deze richtlijn beschikt.

- 2) Artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 dient aldus te worden uitgelegd dat in het geval van een Unieburger die een vrijheidsstraf uitzit en jegens wie een besluit tot verwijdering is vastgesteld, aan de in die bepaling vermelde voorwaarde dat de betrokkene „de laatste tien jaar in het gastland [heeft] verbleven” kan zijn voldaan wanneer een algehele beoordeling van de situatie van de betrokkene die rekening houdt met alle relevante aspecten tot de conclusie leidt dat niettegenstaande die detentie de integratiebanden tussen de betrokkene en het gastland niet zijn verbroken. Deze aspecten omvatten met name de sterkte van de met het gastland opgebouwde integratiebanden voordat de betrokkene in detentie is geplaatst, de aard van het strafbare feit dat de opgelegde detentieperiode heeft gerechtvaardigd en de omstandigheden waaronder dit feit is gepleegd alsmede het gedrag van de betrokkene gedurende de detentieperiode.**
- 3) Artikel 28, lid 3, onder a), van richtlijn 2004/38 dient aldus te worden uitgelegd dat de vraag of een persoon voldoet aan de voorwaarde dat hij „de laatste tien jaar in het gastland [heeft] verbleven” in de zin van die bepaling, moet worden beoordeeld op de datum waarop het aanvankelijke besluit tot verwijdering is vastgesteld.**

ondertekeningen

* Procestalen: Duits en Engels.