

van burgerzaken'. Hij heeft dus geen schriftelijk bewijs van vermeende toezeggingen.

19. Helaas was hij niet op de hoogte van enkele belangrijke *vuistregels voor burgers*:

*BU1* vermijdt enigszins ingewikkelde mondelinge (en ook schriftelijke) contacten met bestuursorganen en hun uitvoerende functionarissen zonder inschakeling van een bestuursrechtelijke expert, een 'despachante', een 'faciliteur', een 'binnenwipper', een betrouwbare juridische beschermheer;

*BU2* bel liever niet met overheidsinstanties; maar als je toch wil of moet bellen, leg dan de datum, de naam van de gesprekspartner en de inhoud van het gesprek in een eigen telefoonnotitie neer; laat liever een bandje meelopen met het telefoongesprek; vraag in beginsel een schriftelijke bevestiging van het besprokene.

*BU4* ga nooit uit van de betrouwbaarheid van informatie die aan enig – al dan niet digitaal – loket namens het openbaar bestuur wordt verstrekt;

*BU5* bedenken: mondeling verstrekte overheidsinformatie valt als het erop aan komt, moeilijk te bewijzen; soms wordt je tegengeworpen dat je een onjuiste of onvolledige vraag hebt gesteld, dat je de casus onjuist of onvolledig hebt geschetst of dat je alleen algemene in plaats van specifieke informatie hebt (gevraagd en) gekregen;

*BU5.1* bedenken: een eigen telefoonnotitie levert zwak bewijs op, maar is beter dan niets; laat liever een bandje meelopen met een telefoongesprek;

*BU5.2* laat bij telefonisch contact met een callcenter zoals de Belastingtelefoon, een bandje meelopen en vraag een schriftelijke bevestiging van het besprokene;

*BU6.3* vraag bij ingewikkelde financiële beschikkingen een bestuurlijk rechtsoordeel van het bevoegde bestuursorgaan;

*BU7* stuur altijd een 'heb-ik-het-goed-begrepen-brief of (spoed) e-mail' aan het bevoegde bestuursorgaan, en wacht op antwoord.

L.J.A. Damen

---

## AB 2022/94

### AFDELING BESTUURSRECHTSpraak VAN DE RAAD VAN STATE

10 november 2021, nr. 202100275/1/V3  
(Mrs. C.M. Wissels, H.G. Sevenster, A. Kuijer)  
m.nt. P.R. Rodrigues en V.M. Bex-Reimert

Art. 3 lid 3 en lid 4, art. 5 Terugkeerrichtlijn; art. 45 VV 2000

ABkort 2021-673  
ECLI:NL:RVS:2021:2466

### **Intrekking vergunning asiel voor onbepaalde tijd en opdracht Nederland onmiddellijk te verlaten is mogelijk met uitstel vanwege refoulement. Geen onduidelijkheid over land van terugkeer.**

*Uit deze artikelen en de systematiek van de Terugkeerrichtlijn en het arrest BZ en Westerwaldkreis volgt dat, anders dan de vreemdeling betoogt, de handelwijze van de staatssecretaris waarbij eerst een terugkeerbesluit wordt genomen en een inreisverbod wordt uitgevaardigd, maar de vreemdeling vervolgens niet gedwongen wordt uitgezet omdat dit in strijd is met het beginsel van non-refoulement uit artikel 3 van het EVRM, niet in strijd is met de doelstelling en het nuttig effect van de Terugkeerrichtlijn. Met andere woorden: deze situatie, waarin een terugkeerbesluit wordt genomen waarin tegelijkertijd wordt vastgesteld dat gedwongen terugkeer naar het land van herkomst – op dit moment – niet mogelijk is, is niet in strijd met de Terugkeerrichtlijn.*

*De rechtbank heeft dan ook terecht overwogen dat de staatssecretaris deugdelijk heeft gemotiveerd naar welk land de vreemdeling moet terugkeren. Verder heeft de rechtbank zoals uit het voorgaande volgt terecht overwogen dat de omstandigheid dat de vreemdeling niet wordt uitgezet naar Sudan, niet betekent dat aan het terugkeerbesluit geen betekenis toekomt. Dat betekent alleen dat de staatssecretaris het beginsel van non-refoulement in acht heeft genomen door niet tot gedwongen uitzetting naar Sudan over te gaan.*

Uitspraak met toepassing van artikel 8:54, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht op het hoger beroep van de vreemdeling, appellante, tegen de uitspraak van de Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht, van 17 december 2020 in zaak nr. NL20.9630 in het geding tussen:

De vreemdeling,

en

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

### **Procesverloop**

Bij besluit van 16 april 2020 heeft de staatssecretaris de aan de vreemdeling verleende verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd ingetrokken, hem opgedragen Nederland onmiddellijk te verlaten en een inreisverbod tegen hem uitgevaardigd.

Bij uitspraak van 17 december 2020 heeft de rechtbank het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft de vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. F.W. Verweij, advocaat te Utrecht, hoger beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft op verzoek van de Afdeling een schriftelijke uiteenzetting gegeven. De vreemdeling heeft daarop gereageerd.

## Overwegingen

### Inleiding

1. De vreemdeling, geboren in 1997, komt uit Sudan en is op driejarige leeftijd met zijn moeder en zussen gevlucht naar Oeganda. Na enkele jaren daar te hebben verbleven is het gezin naar Nederland gekomen. De vreemdeling heeft sinds 24 januari 2010 een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd. De staatssecretaris heeft bij besluit van 16 april 2020 de aan de vreemdeling verleende verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd ingetrokken om redenen van openbare orde, omdat hij vanaf 2013 doorlopend strafbare feiten heeft gepleegd en is veroordeeld voor een misdrijf dat kan worden bestraft met een gevangenisstraf van meer dan drie jaar. Ook heeft de staatssecretaris de vreemdeling opgedragen Nederland onmiddellijk te verlaten en tegen hem een inreisverbod uitgevaardigd voor de duur van tien jaar. Omdat de vreemdeling bij terugkeer naar Sudan een reëel risico loopt op vervolging heeft de staatssecretaris in het besluit vermeld dat de vreemdeling nu niet zal worden uitgezet naar zijn land van herkomst. Deze uitspraak gaat over de vraag of de staatssecretaris in een geval als dit, waarin vaststaat dat de vreemdeling op dit moment niet wordt verwijderd, terecht een terugkeerbesluit heeft genomen.

2. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

### Grief

3. In de enige grief klaagt de vreemdeling dat het terugkeerbesluit onrechtmatig is, omdat de staatssecretaris erkent dat hij niet kan terugkeren naar zijn land van herkomst Sudan. Daarbij beroept de vreemdeling zich onder meer op de artikelen 5 en 8 van de Terugkeerrichtlijn en de doelstellingen van de Terugkeerrichtlijn. De rechtbank is de staatssecretaris volgens de vreemdeling ten onrechte gevolgd in zijn handelwijze, die inhoudt dat hij eerst een terugkeerbesluit neemt en een inreisverbod uitvaardigt en daarna erkent dat er een reëel risico op refoulement is zodat geen toepassing kan en zal worden gegeven aan gedwongen terugkeer van de vreemdeling naar het land van herkomst. Daarnaast klaagt de vreemdeling dat de staatssecretaris zonder verdere onderbouwing en in strijd met de Terugkeerrichtlijn in het besluit heeft opgenomen dat op de vreemdeling de plicht rust om te vertrekken naar andere landen buiten Nederland dan Sudan.

### Het standpunt van de staatssecretaris

4. In het besluit van 16 april 2020 is opgenomen dat de vreemdeling op dit moment niet wordt uitgezet naar zijn land van herkomst, omdat op grond van de thans bekende feiten en omstandigheden wordt aangenomen dat hij in zijn land een reëel risico loopt op vervolging. Echter, rust er wel een eigen vertrekplicht op de vreemdeling. Het is aan de vreemdeling om daartoe de nodige inspanningen te verrichten. Ook heeft de staatssecretaris zich op het standpunt gesteld dat het de vreemdeling dus niet is toegestaan in Nederland te verblijven. Niet is gebleken dat er geen ander land buiten Nederland is waar de vreemdeling duurzaam kan verblijven en waar hij een toekomst kan opbouwen zoals hij dat voor ogen heeft, aldus de staatssecretaris.

4.1. Onder het kopje 'Rechtsgevolgen van deze beschikking' is verder vermeld:

'Dit besluit heeft de rechtsgevolgen als opgesomd in artikel 45 Vw. Dit houdt onder meer in dat betrokkene niet langer rechtmatig in Nederland verblijft. Dit besluit wordt tevens aangemerkt als terugkeerbesluit. Betrokkene dient Nederland onmiddellijk te verlaten. Bij gebreke hiervan kan betrokkene worden uitgezet. [...] Aangezien betrokkene aannemelijk heeft gemaakt dat hij een reëel risico loopt op vervolging, zal betrokkene nu niet worden uitgezet naar het land van herkomst. Dit laat onverlet dat het voornemen tot uitzetting blijft bestaan. Voorts geldt dat op betrokkene de plicht rust om Nederland zelfstandig te verlaten en mitsdien zelf gevolg te geven aan zijn vertrekplicht.'

### Het oordeel van de rechtbank

5. De rechtbank heeft vastgesteld dat de staatssecretaris in het besluit heeft gemotiveerd dat op de vreemdeling de verplichting rust om terug te keren naar zijn land van herkomst, dan wel een ander land buiten de Europese Unie waar zijn toelating is gewaarborgd. Uit het besluit volgt dat het land van herkomst van de vreemdeling Sudan is. De rechtbank heeft overwogen dat de staatssecretaris hiermee deugdelijk heeft gemotiveerd naar welk land de vreemdeling moet terugkeren. Dat de vreemdeling niet wordt uitgezet naar Sudan betekent volgens de rechtbank dus niet dat aan het terugkeerbesluit geen betekenis toekomt. Dat betekent alleen dat de staatssecretaris het beginsel van non-refoulement in acht heeft genomen door niet tot gedwongen uitzetting over te gaan.

*Beoordeling**Is in een geval als dit een rechtmatig terugkeerbesluit mogelijk?*

6. In artikel 3, aanhef en vierde lid, van de Terugkeerrichtlijn wordt een terugkeerbesluit gedefinieerd als de administratieve of rechterlijke beslissing of handeling waarbij wordt vastgesteld dat het verblijf van een onderdaan van een derde land illegaal is of dit illegaal wordt verklaard en een terugkeerverplichting wordt opgelegd of vastgesteld.

6.1. Bij besluit van 16 april 2020 heeft de staatssecretaris de aan de vreemdeling verleende verblijfsvergunning asiël voor onbepaalde tijd ingetrokken. Dit besluit geldt als terugkeerbesluit waaruit van rechtswege een vertrekplicht voor de vreemdeling voortvloeit (artikel 45, eerste lid, gelezen in verbinding met het tweede lid, van de Vw 2000). De omstandigheid dat de vreemdeling op dit moment niet gedwongen zal worden uitgezet naar Sudan, laat onverlet dat de staatssecretaris zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat op de vreemdeling de plicht rust om te vertrekken, al dan niet naar een ander land dan Sudan, zodat er aanleiding is om een terugkeerbesluit te nemen. Het nemen van een terugkeerbesluit is zelfs verplicht bij vreemdelingen die niet of niet langer rechtmatig verblijf hebben, zoals door het Hof ook is overwogen in het arrest van 3 juni 2021, BZ en Westeraldkreis, ECLI:EU:C:2021:432, punten 55 tot en met 61.

6.2. In artikel 5 van de Terugkeerrichtlijn is bepaald dat de staatssecretaris bij de tenuitvoerlegging van de richtlijn — en dus ook bij het nemen van een terugkeerbesluit — het beginsel van non-refoulement moet eerbiedigen. In artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, van de Terugkeerrichtlijn is bepaald dat de staatssecretaris de verwijdering van de vreemdeling uitstelt in geval deze in strijd zou zijn met het beginsel van non-refoulement. In artikel 14, tweede lid, van de Terugkeerrichtlijn is vervolgens bepaald dat de staatssecretaris de vreemdeling er schriftelijk van op de hoogte stelt dat het terugkeerbesluit voorlopig niet zal worden uitgevoerd.

6.3. Uit deze artikelen en de systematiek van de Terugkeerrichtlijn en het arrest BZ en Westeraldkreis volgt dat, anders dan de vreemdeling betoogt, de handelwijze van de staatssecretaris waarbij eerst een terugkeerbesluit wordt genomen en een inreisverbod wordt uitgevaardigd, maar de vreemdeling vervolgens niet gedwongen wordt uitgezet omdat dit in strijd is met het beginsel van non-refoulement uit artikel 3 van het EVRM, niet in strijd is met de doelstelling en het nuttig effect van de Terugkeerrichtlijn. Met andere woorden: deze situatie, waarin een terugkeer-

besluit wordt genomen waarin tegelijkertijd wordt vastgesteld dat gedwongen terugkeer naar het land van herkomst — op dit moment — niet mogelijk is, is niet in strijd met de Terugkeerrichtlijn.

*Vermelden van het land van terugkeer*

7. De Afdeling heeft in de uitspraak van 2 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1155 uitleg gegeven over de vraag of de staatssecretaris in een terugkeerbesluit het land of de landen van terugkeer moet vermelden. In die uitspraak heeft de Afdeling onder meer overwogen dat uit punt 115 van het arrest van het Hof van Justitie van 14 mei 2020, FMS e.a., ECLI:EU:C:2020:367 en de weergave daarvan door het Hof in zijn arrest van 24 februari 2021, M e.a., ECLI:EU:C:2021:127, punt 39, volgt dat in elk terugkeerbesluit moet worden vermeld naar welk van de in artikel 3, aanhef en derde lid, van de Terugkeerrichtlijn bedoelde derde landen de onderdaan van een derde land tot wie dat besluit is gericht, moet worden verwijderd. Het Hof laat in punt 39 van het arrest M e.a. geen ruimte voor uitzonderingen op deze regel.

7.1. Het besluit van 16 april 2020 voldoet aan de vereisten van een terugkeerbesluit zoals die voortvloeien uit de arresten FMS e.a. en M e.a. Uit de motivering van het voornemen en het besluit blijkt namelijk ondubbelzinnig dat de staatssecretaris ervan uitgaat dat de vreemdeling afkomstig is uit Sudan — in die context is hij eerder ook erkend als vluchteling — en naar Sudan dient terug te keren, maar dat uitzetting naar zijn land van herkomst nu niet mogelijk is en (vooralsnog) achterwege blijft. Er heeft in de terugkeerprocedure dus op geen enkel moment onduidelijkheid bestaan over het land waarheen de vreemdeling zou moeten terugkeren. De rechtsbescherming van de vreemdeling is op dit punt dan ook niet in gevaar geweest. Vergelijk de voormelde uitspraak van de Afdeling van 2 juni 2021, onder punt 10.1. De passages in het besluit over mogelijke andere landen buiten Nederland, de Afdeling begrijpt: buiten de Europese Unie, waarnaar de vreemdeling zou kunnen vertrekken moeten worden opgevat als een bevestiging van de wettelijke vertrekplicht van de vreemdeling en niet als vermelding van landen van terugkeer in de zin van de Terugkeerrichtlijn.

7.2. De rechtbank heeft dan ook terecht overwogen dat de staatssecretaris deugdelijk heeft gemotiveerd naar welk land de vreemdeling moet terugkeren. Verder heeft de rechtbank zoals uit het voorgaande volgt terecht overwogen dat de omstandigheid dat de vreemdeling niet wordt uitgezet naar Sudan, niet betekent dat aan het terugkeerbesluit geen betekenis toekomt. Dat betekent alleen dat de staatssecretaris het beginsel

van non-refoulement in acht heeft genomen door niet tot gedwongen uitzetting naar Sudan over te gaan.

7.3. Mocht de staatssecretaris op enig moment een ander land buiten de Europese Unie identificeren waar de toelating van de vreemdeling is gewaarborgd en hij de vreemdeling naar toe wil uitzetten dan dient hij – zoals hij ook in zijn schriftelijke uiteenzetting heeft onderkend en in lijn met het arrest FMS e.a. – een nieuw terugkeerbesluit te nemen waarin dat land zal worden genoemd. Daartegen staat dan een rechtsmiddel open. Ook kan de vreemdeling bezwaar maken tegen zijn feitelijke uitzetting en om een voorlopige voorziening verzoeken om uitzetting te voorkomen (artikel 72, derde lid, van de Vw 2000).

7.4. De grief faalt.

#### Conclusie

8. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt, met verbetering van gronden, bevestigd. De staatssecretaris hoeft geen proceskosten te vergoeden.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

#### Bijlage

#### Recht van de Europese Unie

#### Terugkeerrichtlijn

##### Artikel 3

Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

3. 'terugkeer': het proces waarbij een onderdaan van een derde land, vrijwillig gevolg gevend aan een terugkeerverplichting of gedwongen, terugkeert naar:

- zijn land van herkomst, of
- een land van doorreis overeenkomstig communautaire of bilaterale overnameovereenkomsten of andere regelingen, of
- een ander derde land waarnaar de betrokken onderdaan van een derde land besluit vrijwillig terug te keren en waar deze wordt toegelaten;

4. 'terugkeerbesluit': de administratieve of rechterlijke beslissing of handeling waarbij wordt vastgesteld dat het verblijf vaneen onderdaan van een derde land illegaal is of dit illegaal wordt verklaard en een terugkeerverplichting wordt opgelegd of vastgesteld;

5. 'verwijdering': de tenuitvoerlegging van de terugkeerverplichting, d.w.z. de fysieke verwijdering uit de lidstaat;

##### Artikel 5

Bij de tenuitvoerlegging van deze richtlijn houden de lidstaten rekening met:

- a) het belang van het kind;
- b) het familie- en gezinsleven;
- c) de gezondheidstoestand van de betrokken onderdaan van een derde land, en eerbiedigen zij het beginsel van non-refoulement.

##### Artikel 6

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

##### Artikel 8

1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om het terugkeerbesluit uit te voeren indien er geen termijn voor vrijwillig vertrek overeenkomstig artikel 7, lid 4, is toegekend of indien de betrokkene niet binnen de volgens artikel 7 toegestane termijn voor vrijwillig vertrek aan de terugkeerverplichting heeft voldaan.

##### Artikel 9

1. De lidstaten stellen de verwijdering uit:
  - a) in geval deze in strijd zou zijn met het beginsel van non-refoulement, of
  - b) voor de duur van de overeenkomstig artikel 13, lid 2, toegestane opschorting.
2. De lidstaten kunnen op grond van de specifieke omstandigheden de verwijdering in een individueel geval voor een passende termijn uitstellen. Door de lidstaten wordt met name rekening gehouden met:
  - a) de fysieke of mentale gesteldheid van de onderdaan van een derde land;
  - b) technische redenen, zoals het ontbreken van vervoermiddelen of het mislukken van de verwijdering wegens onvoldoende identificatie.
3. Indien de verwijdering overeenkomstig de leden 1 en 2 wordt uitgesteld, kunnen de betrokken onderdaan van een derde land de verplichtingen waarin artikel 7, lid 3, voorziet, worden opgelegd.

##### Artikel 12

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 ontstaan. [...]

*Artikel 13*

1. Aan de betrokken onderdaan van een derde land wordt een doeltreffend rechtsmiddel van beroep of bezwaar toegekend, dat hij bij een bevoegde rechterlijke of administratieve autoriteit of bij een onpartijdig samengestelde bevoegde instantie waarvan de onafhankelijkheid is gewaarborgd, kan aanwenden tegen de in artikel 12, lid 1, bedoelde besluiten in het kader van terugkeer.

*Artikel 14*

1. Behoudens het bepaalde in de artikelen 16 en 17, zorgen de lidstaten ervoor dat jegens de onderdanen van derde landen, tijdens de termijn die overeenkomstig artikel 7 voor vrijwillig vertrek is toegestaan, en tijdens de termijn waarvoor overeenkomstig artikel 9 de verwijdering is uitgesteld, zoveel mogelijk de volgende beginselen in acht worden genomen:

[...]

2. De in lid 1 bedoelde personen ontvangen van de lidstaten schriftelijk de bevestiging, overeenkomstig de nationale wetgeving, dat de termijn voor vrijwillig vertrek overeenkomstig artikel 7, lid 2, is verlengd, of dat het terugkeerbesluit voorlopig niet zal worden uitgevoerd.

**Hof van Justitie**

*Arrest van 14 mei 2020, FMS e.a.,  
ECLI:EU:C:2020:367*

115. Uit de bewoordingen van artikel 3, punt 4, van richtlijn 2008/115 volgt derhalve dat het opleggen of uitvaardigen van een terugkeerverplichting een van de twee elementen vormt waaruit een terugkeerbesluit bestaat, waarbij een dergelijke terugkeerverplichting gelet op punt 3 van dit artikel niet voorstelbaar is zonder dat er een bestemming wordt vastgesteld die een van de in dit punt 3 bedoelde landen moet zijn.

116. Hieruit volgt dat de bevoegde nationale autoriteit, door het in een eerder terugkeerbesluit vermelde land van bestemming te wijzigen, een zo essentieel punt van dit terugkeerbesluit wijzigt dat deze autoriteit geacht moet worden een nieuw terugkeerbesluit in de zin van artikel 3, punt 4, van richtlijn 2008/115 te hebben vastgesteld.

*Arrest van 24 februari 2021, M e.a.,  
ECLI:EU:C:2021:127*

39. In elk terugkeerbesluit moet immers worden vermeld naar welk van de in artikel 3, punt 3, van richtlijn 2008/115 bedoelde derde landen de onderdaan van een derde land tot wie dat besluit is gericht, moet worden verwijderd (zie in die zin arrest van 14 mei 2020, Országos Idegenrendésze-

ti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punt 115).

40. Vast staat dat de derdelanders in de hoofdingingen de vluchtelingenstatus genieten in een andere lidstaat dan het Koninkrijk der Nederlanden. Zij kunnen dus niet worden teruggestuurd naar hun land van herkomst omdat anders inbreuk wordt gemaakt op het beginsel van non-refoulement, dat is gewaarborgd in artikel 18 en artikel 19, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en dat door de lidstaten in acht moet worden genomen bij de tenuitvoerlegging van deze richtlijn, zoals in artikel 5 van richtlijn 2008/115 in herinnering is gebracht, en dus in het bijzonder wanneer zij overwegen om een terugkeerbesluit uit te vaardigen (zie in die zin arrest van 19 juni 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, punt 53).

41. Verder blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat deze onderdanen evenmin kunnen worden teruggestuurd naar een land van doorreis of naar een derde land waarnaar zij zouden hebben besloten vrijwillig terug te keren en waar zij zouden worden toegelaten in de zin van artikel 3, punt 3, van richtlijn 2008/115.

42. Hieruit volgt dat de betrokken lidstaat in omstandigheden als die van de hoofdingingen, waarin geen van de in artikel 3, punt 3, van richtlijn 2008/115 bedoelde landen een terugkeerbestemming kan zijn, juridisch gezien niet in staat is om te voldoen aan de hem bij artikel 6, lid 2, van richtlijn 2008/115 opgelegde verplichting om een terugkeerbesluit uit te vaardigen tegen de illegaal op zijn grondgebied verblijvende derdelander die weigert zich onmiddellijk te begeven naar de lidstaat waar hij een verblijfsvergunning heeft. Bovendien staat geen enkele regel of procedure van deze richtlijn de verwijdering van deze onderdaan toe, ook al verblijft hij illegaal op het grondgebied van een lidstaat.

*Arrest van 3 juni 2021, BZ tegen Westerwaldkreis,  
ECLI:EU:C:2021:432*

55. In dit verband moet nog worden gepreciseerd dat uit artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/115 volgt dat de lidstaten, onverminderd de in de leden 2 tot en met 5 van dat artikel neergelegde uitzonderingen, verplicht zijn om een terugkeerbesluit uit te vaardigen tegen de onderdaan van een derde land die illegaal op hun grondgebied verblijft.

56. Dit betekent dat een lidstaat die wordt geconfronteerd met een onderdaan van een derde land die zich op zijn grondgebied bevindt en niet of niet langer over een geldige verblijfstitel beschikt, overeenkomstig de relevante bepalingen moet bepalen of aan die onderdaan een nieu-



we verblijfsvergunning moet worden afgegeven. Indien dat niet het geval is, is de betrokken lidstaat verplicht om ten aanzien van die onderdaan van een derde land een terugkeerbesluit uit te vaardigen dat overeenkomstig artikel 11, lid 1, van richtlijn 2008/115 gepaard kan of moet gaan met een inreisverbod in de zin van artikel 3, punt 6, van deze richtlijn.

57. Zoals de advocaat-generaal in punt 81 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, zou het bijgevolg in strijd zijn met zowel het doel van richtlijn 2008/115, zoals vermeld in artikel 1 ervan, als de bewoordingen van artikel 6 van deze richtlijn om het bestaan van een intermediaire status te dulden van onderdanen van derde landen die zich zonder verblijfsrecht of verblijfstitel op het grondgebied van een lidstaat bevinden en aan wie, in voorkomend geval, een inreisverbod is opgelegd, maar ten aanzien van wie geen geldig terugkeerbesluit meer bestaat.

58. Bovenstaande overwegingen gelden ook voor onderdanen van derde landen die illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven en net als BZ niet kunnen worden verwijderd, aangezien het beginsel van non-refoulement zich daartegen verzet.

59. Zoals de advocaat-generaal in punt 87 van zijn conclusie heeft opgemerkt, volgt uit artikel 9, lid 1, onder a), van richtlijn 2008/115 immers dat deze omstandigheid niet rechtvaardigt dat ten aanzien van een onderdaan van een derde land in een dergelijke situatie geen terugkeerbesluit wordt vastgesteld, maar enkel dat zijn verwijdering ter uitvoering van dat besluit wordt uitgesteld.

## Nationaal recht

### Vreemdelingenwet 2000

#### Artikel 61

1. De vreemdeling die niet of niet langer rechtmatig verblijf heeft, dient Nederland uit eigen beweging te verlaten binnen de in artikel 62 bepaalde termijn.

#### Artikel 62

1. Nadat tegen de vreemdeling een terugkeerbesluit is uitgevaardigd dan wel, indien het een gemeenschapsonderdaan betreft, nadat het rechtmatig verblijf van de vreemdeling is geëindigd, dient hij Nederland uit eigen beweging binnen vier weken te verlaten.

2. Onze Minister kan de voor een vreemdeling geldende termijn, bedoeld in het eerste lid, verkorten, dan wel, in afwijking van het eerste lid, bepalen dat een vreemdeling Nederland onmiddellijk moet verlaten, indien:

- a. een risico bestaat dat de vreemdeling zich aan het toezicht zal onttrekken;
  - b. de aanvraag van de vreemdeling tot het verlenen van een verblijfsvergunning of tot het verlenen van de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning is afgewezen als kennelijk ongegrond of wegens het verstrekken van onjuiste of onvolledige gegevens; of
  - c. de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid.
3. Onze Minister kan de voor een vreemdeling geldende termijn, bedoeld in het eerste lid, verlengen, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van het individuele geval. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over de duur van de verlenging en worden de gevallen aangewezen waarin de termijn kan worden verlengd.

#### Artikel 62a

1. Onze Minister stelt de vreemdeling, niet zijnde gemeenschapsonderdaan, die niet of niet langer rechtmatig verblijf heeft, schriftelijk in kennis van de verplichting Nederland uit eigen beweging te verlaten en van de termijn waarbinnen hij aan die verplichting moet voldoen, tenzij:

- a. reeds eerder een terugkeerbesluit tegen de vreemdeling is uitgevaardigd en aan de daaruit voortvloeiende terugkeerverplichting niet is voldaan,
  - b. de vreemdeling in bezit is van een door een andere lidstaat afgegeven geldige verblijfsvergunning of andere toestemming tot verblijf, of
  - c. de vreemdeling door een andere lidstaat van de Europese Unie wordt teruggenomen op grond van een op 13 januari 2009 geldende bilaterale of multilaterale overeenkomst of regeling.
2. De kennisgeving, bedoeld in het eerste lid, geldt als terugkeerbesluit en kan tevens een inreisverbod inhouden.

#### Artikel 63

1. De vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft en die niet binnen de bij deze wet gestelde termijn Nederland uit eigen beweging heeft verlaten, kan worden uitgezet.

#### Artikel 72

3. Voor de toepassing van deze afdeling wordt met een beschikking tevens gelijkgesteld een handeling van een bestuursorgaan ten aanzien van een vreemdeling als zodanig, waaronder begrepen het niet verlenen van de verblijfsvergunning overeenkomstig artikel 14, tweede lid.

### Noot

1. De vreemdeling is afkomstig uit Soedan en had een vergunning asiël voor onbepaalde tijd. De vergunning is ingetrokken omdat hij vanaf 2013 doorlopend strafbare feiten heeft gepleegd en is veroordeeld voor een misdrijf dat kan worden bestraft met een gevangenisstraf van meer dan drie jaar. De intrekking houdt tevens een terugkeerbesluit in, maar vanwege het risico op vervolging zet de Staatssecretaris de vreemdeling nu niet uit. De interessante vraag is of dit uitstel consequenties heeft voor het terugkeerbesluit. Dat geldt eveneens voor de omstandigheid dat alleen Soedan als land van terugkeer wordt genoemd. Is uitzetting naar andere landen buiten de EU dan nog mogelijk en welke consequenties heeft dat voor de rechtsbescherming van de vreemdeling? Na een korte schets van de casus en het procesverloop, wordt op beide vragen ingegaan.

2. De vreemdeling is op driejarige leeftijd met zijn moeder en zussen naar Oeganda gevlucht. Na daar enige jaren te hebben verbleven, heeft het gezin in Nederland asiël verkregen. De vreemdeling heeft sinds 2010 een vergunning voor onbepaalde tijd. Deze vergunning is ook na tien jaar niet onaantastbaar. Vanwege strafbare feiten kan er een gevaar voor de openbare orde ontstaan die het intrekken van de vergunning rechtvaardigt (art. 35 lid 1 sub b Vw). Het geschil in deze zaak gaat niet over de intrekking, maar over de gevolgen van het daaraan gekoppelde terugkeerbesluit. De vreemdeling heeft tevens een inreisverbod van tien jaar opgelegd gekregen. Bij de rechtbank voert de vreemdeling aan dat het uitvaardigen van een terugkeerbesluit, terwijl erkend wordt dat er sprake is van een reëel risico op refoulement bij terugkeer zich niet verdraagt met de bepalingen van de Terugkeerrichtlijn. Daarnaast voert hij aan dat de Staatssecretaris ten onrechte in het besluit heeft opgenomen dat op hem de plicht rust om te vertrekken naar andere landen buiten Nederland dan Soedan.

3. De rechtbank heeft vastgesteld dat de Staatssecretaris in het besluit heeft gemotiveerd dat op de vreemdeling de verplichting rust om terug te keren naar zijn land van herkomst, dan wel een ander land buiten de Europese Unie waar zijn toelating is gewaarborgd. Uit het besluit volgt dat het land van herkomst van de vreemdeling Soedan is. De rechtbank heeft overwogen dat hij hiermee deugdelijk heeft gemotiveerd naar welk land de vreemdeling moet terugkeren. Dat de vreemdeling niet wordt uitgezet naar Soedan betekent volgens de rechtbank dus niet dat aan het terugkeerbesluit geen betekenis toekomt. Dat betekent alleen dat de Staatssecretaris het beginsel

van non-refoulement in acht heeft genomen door niet tot gedwongen uitzetting over te gaan.

4. De eerste vraag die in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak (Afdeling) ter sprake komt is de relatie tussen het terugkeerbesluit in geval van uitstel vanwege refoulement. In art. 3 lid 4 Terugkeerrichtlijn wordt een terugkeerbesluit gedefinieerd als de administratieve of rechterlijke beslissing waarbij wordt vastgesteld dat het verblijf van een onderdaan van een derde land illegaal is en een terugkeerverplichting wordt opgelegd. Op grond van art. 45 Vw geldt de intrekking van een verblijfsvergunning tevens als een terugkeerbesluit; dit is de zogenoemde meervoudige beschikking. Wat gaat nu voor? Het terugkeerbesluit, of dient dit achterwege te blijven als terugkeer niet mogelijk is? De omstandigheid dat de vreemdeling op dit moment niet gedwongen zal worden uitgezet naar Soedan, laat volgens de Afdeling onverlet dat op de vreemdeling de plicht rust om te vertrekken, al dan niet naar een ander land dan Soedan, zodat er aanleiding is om een terugkeerbesluit te nemen. Daaraan voegt de Afdeling toe, dat het nemen van een terugkeerbesluit zelfs verplicht is bij vreemdelingen die niet of niet langer rechtmatig verblijf hebben, zoals door het EU Hof van Justitie (HvJ EU) ook is overwogen in het arrest van 3 juni 2021 (*BZ en Westerwaldkreis*), ECLI:EU:C:2021:432, punten 55 tot en met 61. In dat arrest bepaalde het HvJ EU dat het uitvaardigen van een terugkeerbesluit ook geldt voor onderdanen van derde landen die illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven en niet kunnen worden verwijderd, aangezien het beginsel van non-refoulement zich daartegen verzet (punt 58).

5. Art. 5 Terugkeerrichtlijn bepaalt dat bij de tenuitvoerlegging van de richtlijn – en dus ook bij het nemen van een terugkeerbesluit – het beginsel van non-refoulement moet worden geeerbiedigd. Dat neemt niet weg dat in art. 9 lid 1 onder a Terugkeerrichtlijn staat opgenomen dat de verwijdering van de vreemdeling wordt uitgesteld in geval deze in strijd zou zijn met het beginsel van non-refoulement. De vreemdeling dient schriftelijk op de hoogte te worden gesteld dat het terugkeerbesluit voorlopig niet zal worden uitgevoerd (art. 14 lid 2 Terugkeerrichtlijn). Tot zover lijkt dit een normale gang van zaken. Maar hoe lang is een dergelijk uitstel gerechtvaardigd en welke consequenties heeft dat voor de rechtspositie van de desbetreffende vreemdeling? De Terugkeerrichtlijn voorziet hierin, maar laat de uitvoering daarvan over aan de nationale wetgevers. In overweging 12 van de preambule van de Terugkeerrichtlijn staat onder meer het volgende te lezen.

“Er dient een regeling te worden getroffen voor onderdanen van derde landen die illegaal verblijven maar nog niet kunnen worden uitgezet. Voorziening in hun elementaire levensbehoeften dient volgens de nationale wetgeving te worden geregeld.”

Daarmee wordt voorkomen dat vreemdelingen in een juridisch limbo komen te verkeren: geen verblijfsrecht en geen veilige toelating elders. De Nederlandse overheid voorziet hierin maar in zeer beperkte mate, namelijk door de Landelijke Voorzieningen Vreemdelingen (*Kamerstukken II 2021/22*, 19 637, nr. 2808). Deze voorziening is echter tijdelijk en vereist de bereidheid tot vertrek van de vreemdeling. De regeling voor (al dan niet tijdelijk) onuitzetbare vreemdelingen zou meer in overeenstemming met de Terugkeerrichtlijn dienen te worden gebracht.

6. De tweede vraag die aan bod komt, is in hoeverre het voor de vreemdeling duidelijk is dat hij naar Soedan moet terugkeren. Bij uitspraak van 2 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1155, AB 2022/97, m.nt. V.M. Bex-Reimert, is de Afdeling ingegaan op de gevolgen van het arrest *FMS e.a.* (Hof van Justitie EU 14 mei 2020, ECLI:EU:C:2020:367, C-924/19 PPU en C-925/19 PPU) voor de Nederlandse rechtspraak. Hierin is onder andere de vraag aan bod gekomen of het land van terugkeer expliciet in een meeromvattende beschikking genoemd moet worden waar het terugkeerbesluit onderdeel van is, of genoemd moet worden of dat het land van terugkeer ook kan blijken uit de motivering van die beschikking. Voorwaarde voor dat laatste is wel dat ondubbelzinnig uit de motivering blijkt naar welk land teruggekeerd moet worden. De Afdeling heeft voor deze laatste optie gekozen. De vraag is of dit in overeenstemming is met *FMS e.a.*, zoals ook wordt betoogd door Bex-Reimert in de annotatie bij de uitspraak van de Afdeling van 2 juni 2021.

7. De crux is natuurlijk gelegen in de vraag wanneer een land van herkomst ondubbelzinnig uit de motivering volgt. In onderhavige zaak lag dat besloten in de passage in de beschikking waarin wordt vermeld dat op de vreemdeling de verplichting rust om terug te keren naar zijn land van herkomst, dan wel een ander land buiten de Europese Unie waar zijn toelating is gewaarborgd gecombineerd met het feit dat uit het besluit volgt dat het land van herkomst Soedan is. De vraag is of hieruit ondubbelzinnig blijkt naar welk land teruggekeerd moet worden. Er wordt in het besluit immers ook opgemerkt dat de vertrekplicht ziet op zijn land van herkomst, dan wel een ander land buiten de Europese Unie waar zijn toelating is gewaarborgd. Naar welk land moet de vreemdeling nu terugkeren? Het potentieel aan landen lijkt groot, al is het wel afhankelijk van de

mogelijkheid dat de toelating is gewaarborgd. De Afdeling lost dit op door in de uitspraak te stellen dat deze passage voor zover deze ziet op andere landen buiten de Europese Unie, zij deze niet ziet als vermelding van landen van terugkeer in de zin van de Terugkeerrichtlijn. Deze opmerking van de Afdeling laat zien dat de gekozen lijn, waarbij ook uit de motivering mag blijken wat het land van terugkeer moet zijn, voor heel veel rafelrandjes zorgt die vervolgens door de Afdeling afgehecht moeten worden. Dat is niet alleen jammer, ook zorgt het voor veel onduidelijkheid.

8. Ten slotte moet opgemerkt worden dat het beleid inmiddels is gewijzigd om de Nederlandse praktijk in overeenstemming te brengen met de Terugkeerrichtlijn (WBV 2021/18). In dit beleid is opgenomen dat een van de elementen van het terugkeerbesluit is het benoemen van het land/van de landen waarnaar de vreemdeling moet terugkeren voor zover dat land/die landen bekend zijn (Vc A3/1.1.). In eerste instantie lijkt dit te suggereren dat het land van terugkeer uitdrukkelijk in het besluit genoemd moet worden. Dat zou betekenen dat de vraag of ondubbelzinnig uit de motivering blijkt wat het land van herkomst is, alleen relevant is voor terugkeerbesluiten die vóór *FMS e.a.* zijn genomen, maar waar een besluit tot inbewaringstelling op wordt gebaseerd na *FMS e.a.* Maar de bewoordingen lijken, in het licht van de uitspraken van de Afdeling en bij gebrek aan een toelichting, opeens wat minder duidelijk. Want wat is een element eigenlijk? Is dat een expliciet onderdeel van het besluit? Laten we het hopen. Want de vraag of sprake is van een ondubbelzinnige motivering is er niet alleen een die vele verschijningsvormen kent, maar ook een waar je alle kanten mee op kunt. De vraag is hoe dit zich tot de rechtszekerheid verhoudt.

P.R. Rodrigues en V.M. Bex-Reimert

---

## AB 2022/95

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

20 oktober 2021, nr. 202005526/1/R2  
(Mrs. R. Uylenburg, E.J. Daalder, P.H.A. Knol)  
m.nt. R.H.W. Frins en C.J. Seijsener\*

Art. 2.7 lid 2 Wnb; art. 7:1a, 8:113 lid 2 Awb

Milieurecht Totaal 2021/7347  
ECLI:NL:RVS:2021:2341

---

\* R.H.W. Frins en C.J. Seijsener zijn universitair docent resp. promovenda bij de vaksectie Bestuursrecht van de Radboud Universiteit.