

te hanteren en bovendien niet te vereisen dat de staat doelbewust verplichtingen uit het nationale en/of Unierecht niet naleeft. Uit de overweging van het Hof dat de slechte situatie waarin het gezin moest leven had kunnen worden voorkomen of op z'n minst verkort als het beroep sneller zou zijn behandeld door de RvV, kan echter worden afgeleid dat een element van verwijtbaarheid wel wordt vereist door het Hof bij het vaststellen van verantwoordelijkheid.

9. In Nederland hebben asielzoekers wier asielverzoek is afgewezen op grond van Dublin recht op opvang in afwachting van de feitelijke overdracht (art. 3 lid 3 onder p Rva 2005 jo. art. 8 onder m Vw 2000). Deze bepaling is ingevoerd als reactie op de uitspraak van het HvJ EU inzake *Cimade en GISTI* (zie toelichting wijziging Rva 2005, *Stcr.* 2013, nr. 19768). Indien deze overdracht plaatsvindt op eigen initiatief van de asielzoeker, dus niet gecontroleerd (zie art. 7 lid 1 onder a van Verordening 1560/2003, de Dublinuitvoeringsverordening) en de asielzoeker besluit zich niet aan zijn vertrekplicht te houden, dan blijkt uit deze zaak dat onder sommige omstandigheden de opvang niet mag worden beëindigd, ondanks een reeds definitieve afwijzing van het asielverzoek in het verantwoordelijke land. Dit is het geval als het gaat om een zeer kwetsbaar persoon en de asielzoeker aanvoert (aantoont?) dat er sprake is van een nieuwe situatie, waardoor er nog geen definitief besluit op het asielverzoek is genomen. Hierbij moet worden bedacht dat de redenering van het Hof in *V.M.* niet per se beperkt is tot (jonge) kinderen. Het is goed voorstelbaar dat ook volwassen asielzoekers door het Hof als extra kwetsbaar worden aangemerkt, bijvoorbeeld als zij (geestelijk) gehandicapt, ziek of zwanger zijn (vgl. ook de definitie van kwetsbare personen in art. 21 van de Opvangrichtlijn en de verwijzing daarnaar door het EHRM in *Popov* (19 januari 2012, nr. 39472/07, par. 91, «JV» 2012/167 m.nt. Battjes).

C.H. Slingenberg

Universitair docent migratierecht, Vrije Universiteit Amsterdam

282

Hof van Justitie EU

2 september 2015, nr. C-309/14,

ECLI:EU:C:2015:523

(Silva de Lapuerta, Bonichot, Arabadjiev, Da Cruz Vilaça, Lycourgos)

Noot prof. mr. C.A. Groenendijk

Richtlijn, Langduriggezetenen-. Leges. Evenredigheidsbeginsel.

[Richtlijn 2003/109/EG]

Langdurig ingezetenen; leges tussen 80 en 200 euro voor afgifte of verlenging verblijfsvergunning onevenredig hoog.

Het HvJ EU (Tweede kamer) in antwoord op een prejudiciële vraag van het Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italië). verklaart voor recht: Richtlijn 2003/109/EG (...) betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2011/51/EU van het EP en de Raad van 11 mei 2011, verzet zich tegen een nationale regeling, zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die aan derdelanders, die in de betrokken lidstaat om afgifte of verlenging van een verblijfsvergunning verzoeken, de betaling van leges oplegt waarvan het bedrag tussen 80 en 200 euro ligt, aangezien dergelijke leges onevenredig zijn met de door die richtlijn nagestreefde doelstelling en een belemmering kunnen vormen voor de uitoefening van de bij die richtlijn verleende rechten.

Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL),

Instituto Nazionale Confederale Assistenza (INCA) tegen

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ministero dell'Interno,

Ministero dell'Economia e delle Finanze

(...; red.)

Arrest

1. Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (PB 2004, L 16, blz. 44), zoals gewij-

zigt bij richtlijn 2011/51/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2011 (PB L 132, blz. 1; hierna: “richtlijn 2003/109”).

2. Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Confederazione Generale Italiana del Lavoro (hierna: “CGIL”) en het Istituto Nazionale Confederale Assistenza (hierna: “INCA”) enerzijds en de Presidenza del Consiglio dei Ministri (voorzitter van de ministerraad), het Ministero dell’Interno (ministerie van Binnenlandse zaken) en het Ministero dell’Economia e delle Finanze (ministerie van Economie en Financiën) anderzijds over de nietigverklaring van een besluit van die twee ministeries van 6 oktober 2011 betreffende de betaling van leges voor de afgifte en de verlenging van een verblijfsvergunning (GURI nr. 304 van 31 december 2011; hierna: “besluit 2011”) alsmede van alle voorbereidende, daaropvolgende of daarmee verbonden handelingen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3. Overwegingen 9, 10 en 18 van richtlijn 2003/109 luiden:

“(9) Economische gronden zijn geen reden om de status van langdurig ingezetene te weigeren en worden niet gezien als strijdig met de relevante voorwaarden.

(10) Er moeten procedurevoorschriften worden vastgesteld voor het onderzoeken van de aanvraag voor de status van langdurig ingezetene. Deze procedures moeten niet alleen doelmatig zijn en kunnen worden afgewikkeld naast de normale werklust van de overheidsinstanties van de lidstaten, maar ook doorzichtig en billijk zijn, om de betrokken personen voldoende rechtszekerheid te bieden. Zij mogen niet worden gebruikt als middel om de uitoefening van het recht van verblijf door de rechthebbenden te belemmeren.

[...]

(18) Het vaststellen van de voorwaarden waaronder onderdanen van derde landen die langdurig in een lidstaat verblijven, gebruik kunnen maken van het recht van verblijf in een andere lidstaat, draagt bij aan de totstandbrenging van de interne markt als ruimte waarin het vrije verkeer van personen is gewaarborgd. Het zou ook een belangrijke mobiliteitsfactor kunnen zijn, met name op de arbeidsmarkt van de Unie.”

4. Artikel 8, lid 2, van die richtlijn, met als opschrift “[EU]-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen”, bepaalt:

“De lidstaten verstrekken aan langdurig ingezetenen een [EU]-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen. De verblijfsvergunning is ten minste vijf jaar geldig. De vergunning wordt, indien nodig en op verzoek, bij het verstrijken van die periode automatisch verlengd.”

5. Artikel 19 van richtlijn 2003/109, met als opschrift “Onderzoek van de aanvraag en afgifte van de verblijfsvergunning”, bepaalt:

[...]

2. Indien aan de in de artikelen 14, 15 en 16 gestelde voorwaarden is voldaan, en onder voorbehoud van de bepalingen van de artikelen 17 en 18 betreffende de openbare orde, de binnenlandse veiligheid en de volksgezondheid, verstrekt de tweede lidstaat aan de langdurig ingezetene een verblijfsvergunning die kan worden verlengd. Deze verblijfsvergunning wordt, indien nodig en op verzoek, bij het verstrijken van de geldigheidsperiode verlengd. De tweede lidstaat stelt de eerste lidstaat in kennis van zijn besluit.

3. De tweede lidstaat verstrekt aan de gezinsleden van de langdurig ingezetene een verblijfsvergunning die kan worden verlengd en die dezelfde geldigheidsduur heeft als die welke hij aan de langdurig ingezetene heeft verstrekt.”

Italiaans recht

6. Artikel 5, lid 2 ter, van decreto legislativo nr. 286/1998 van 25 juli 1998 houdende de gecoördineerde tekst van de bepalingen inzake immigratie- en vreemdelingenzaken (gewoon supplement bij GURI nr. 191 van 18 augustus 1998), dat in dat decreto legislativo is ingevoegd bij artikel 1, lid 22, onder b), van wet nr. 94 van 15 juli 2009 inzake openbare veiligheid (gewoon supplement bij GURI nr. 170 van 24 juli 2009), bepaalt:

“Voor het indienen van een verzoek om afgifte en verlenging van een verblijfsvergunning moeten leges worden betaald, waarvan het bedrag wordt vastgesteld op ten minste 80 EUR en ten hoogste 200 EUR bij een besluit van het Ministero dell’economia e delle Finanze, in overleg met het Ministero dell’interno, waarin voorts de betalingsmodaliteiten wordt bepaald, alsmede de wijzen van tenuitvoerlegging van artikel 14 bis, lid 2[, van decreto legislativo nr. 286/1998]. De leges hoeven niet te worden betaald bij de afgifte en de

verlenging van een verblijfsvergunning om redenen van asiel, asielverzoek, subsidiaire bescherming en humanitaire redenen.”

7. Artikel 14 bis van decreto legislativo nr. 286/1998 voert het Fondo rimpatri (terugkeerfonds) in en regelt dit als volgt:

“1. Binnen het Ministero dell'interno wordt een terugkeerfonds in het leven geroepen ter financiering van de kosten voor de terugkeer van vreemdelingen naar hun land van oorsprong of herkomst.

2. De helft van de inkomsten uit de inning van de in artikel 5, lid 2 ter, bedoelde leges alsmede de eventuele bijdragen die de Europese Unie voor de doelstellingen van het fonds ter beschikking stelt, worden in dat fonds gestort. De rest van de opbrengst van de in artikel 5, lid 2 ter, bedoelde leges, is bestemd voor de ramingen van het Ministero dell'interno, voor de lasten die gepaard gaan met de behandeling van verzoeken om afgifte en verlenging van een verblijfsvergunning.”

8. Besluit 2011, dat is vastgesteld op grond van de artikelen 5, lid 2 ter, en 14 bis van decreto legislativo nr. 286/1998, stelt het bedrag van de leges die voor de afgifte en de verlenging van een verblijfsvergunning moeten worden betaald, op de hierna volgende wijze vast:

“a) 80 EUR voor verblijfsvergunningen voor een duur van ten minste drie maanden en ten hoogste een jaar;

b) 100 EUR voor verblijfsvergunningen voor een duur van ten minste een jaar en ten hoogste twee jaar;

c) 200 EUR voor de afgifte van een EG-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen en voor personen die verzoeken om een verblijfsvergunning in de zin van artikel 27, lid 1, onder a), van decreto legislativo nr. [286/1998].”

9. Hoewel in de verwijzingsbeslissing niet wordt verwezen naar andere nationale bepalingen tot vaststelling van andere bedragen die voor de afgifte en de verlenging van een verblijfsvergunning moeten worden betaald, blijkt uit de opmerkingen die door de Europese Commissie, de CGIL en de INCA zijn ingediend, dat krachtens de bestaande Italiaanse regeling, die nog steeds van kracht is, bovenop de in besluit 2011 vastgestelde leges, een totaalbedrag van 73,50 EUR moet worden betaald voor de afgifte en de verlenging van een verblijfstitel, ongeacht de duur van de verblijfsvergunning.

10. Meer in het bijzonder volgt uit de opmerkingen van de Commissie dat volgens artikel 7 vicies ter, lid 1, onder b), van decreto-legge nr. 7 van 31 januari 2005 houdende dringende bepalingen inzake de universiteit, het onderzoek, het erfgoed en culturele activiteiten, de verwezenlijking van grote strategische werkzaamheden, mobiliteit van ambtenaren en de vereenvoudiging van formaliteiten inzake zegelrechten en vergunningsrechten, dat, met wijzigingen, bij wet nr. 43 van 31 maart 2005 is omgezet in een wet, papieren verblijfsvergunningen, bij een verzoek om afgifte of om verlenging ervan, vanaf 1 januari 2006 overeenkomstig verordening (EG) nr. 1030/2002 van de Raad van 13 juni 2002 betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen (PB L 157, blz. 1) door elektronische verblijfsvergunningen worden vervangen.

11. Overeenkomstig artikel 1 van het besluit van de minister van Economie en Financiën van 4 april 2006 houdende vaststelling van het bedrag van de leges die moeten worden betaald door personen die om een elektronische verblijfsvergunning verzoeken, bedragen die leges 27,50 EUR, inclusief de belasting over de toegevoegde waarde.

12. Krachtens het enige artikel van het besluit van de minister van Binnenlandse zaken van 12 oktober 2005 tot vaststelling van het bedrag van de kosten ten laste van de betrokkene voor de afgifte en de verlenging van verblijfsvergunningen en verblijfstitels in het kader van de op grond van artikel 39, lid 4 bis, van wet nr. 3 van 16 december 2003 gesloten overeenkomst, bedragen de kosten van de dienst die ten laste van de verzoeker komt voor een dergelijke procedure 30 EUR.

13. Ten slotte is volgens artikel 4, deel 1, van de tarieflijst in bijlage A bij besluit nr. 642 van de president van de Republiek van 26 oktober 1972 houdende regeling van het zegelrecht, in de op het hoofdgeding toepasselijke versie, het bedrag van het zegelrecht voor de afgifte of de verlenging van verblijfsvergunningen forfaitair vastgesteld op 16 EUR.

Hoofddeding en prejudiciële vraag

14. De CGIL en de INCA hebben het Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (bestuursrechtbank voor de regio Lazio) verzocht om nietigverklaring van besluit 2011, met als argument dat de leges die krachtens dat besluit zijn verschul-

digd voor de afgifte en de verlenging van een verblijfsvergunning aan derdelanders onbillijk en/of onevenredig zijn.

15. Volgens de verwijzende rechter moest ambts-halve worden nagegaan of de nationale voorschriften, die voor de afgifte van een verblijfsvergunning de betaling van leges opleggen, met name door in de uitvoeringsregeling maximumbedragen te bepalen, verenigbaar zijn met de Unierechtelijke bepalingen op dat gebied.

16. In dat verband merkt de verwijzende rechter, onder verwijzing naar het arrest Commissie/Nederland (C-508/10, EU:C:2012:243), op dat de wettelijke regeling van de betrokken lidstaat slechts verenigbaar is met de beginselen van richtlijn 2003/109 indien de bedragen van de gevraagde leges - ofschoon zij binnen een waardenschaal mogen variëren - vanaf het laagste bedrag niet oplopen tot buitengewoon hoge bedragen die niet in verhouding staan tot de bedragen die eigen staatsburgers moeten betalen om een soortgelijke titel, bijvoorbeeld een nationale identiteitskaart, te verkrijgen.

17. Meer in het bijzonder brengt de verwijzende rechter in herinnering dat in het arrest Commissie/Nederland (C-508/10, EU:C:2012:243) is geoordeeld dat de bepalingen van de rechtsorde van het Koninkrijk der Nederlanden die, reeds vanaf het laagste bedrag dat wordt gevraagd voor de afgifte van een verblijfsvergunning, een bedrag vaststellen dat ongeveer 7 keer hoger is dan het bedrag dat van staatsburgers van de betrokken lidstaat voor de afgifte van een nationale identiteitskaart wordt gevraagd, onverenigbaar zijn met de voorschriften van richtlijn 2003/109.

18. Aangezien volgens de verwijzende rechter de kosten voor de afgifte van de nationale identiteitskaart in Italië momenteel ongeveer 10 EUR bedragen en in besluit 2011 80 EUR als laagste bedrag is vastgesteld, zodat de financiële bijdrage die van derdelanders wordt gevraagd voor de afgifte van een verblijfsvergunning op het nationale grondgebied ongeveer 8 keer hoger is, rijst bij de verwijzende rechter twijfel over de verenigbaarheid van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale bepalingen met de beginselen van richtlijn 2003/109, in het licht van het arrest Commissie/Nederland (C-508/10, EU:C:2012:243).

19. In die omstandigheden heeft het Tribunale amministrativo regionale per il Lazio de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende prejudiciële vraag:

“Verzetten de beginselen van richtlijn 2003/109 [...] zich tegen een nationale wettelijke regeling, zoals die van artikel 5, lid 2 ter, van decreto legislativo nr. 286/1998, voor zover daarin is bepaald dat [...] voor de aanvraag voor afgifte en verlenging van een verblijfsvergunning [...] leges [moeten] worden betaald, waarvan het bedrag wordt vastgesteld op ten minste 80 EUR en ten hoogste 200 EUR bij besluit van het Ministero dell'economia e delle finanze, in overleg met het Ministero dell'interno, waarin voorts de betalingsmodaliteiten worden bepaald [...], zodat het aldus vastgestelde minimumbedrag van de leges ongeveer 8 keer hoger is dan het bedrag dat voor de afgifte van een nationale identiteitskaart moet worden betaald?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

20. Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of richtlijn 2003/109 zich verzet tegen een nationale regeling, zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die aan derdelanders, die in de betrokken lidstaat om afgifte of verlenging van een verblijfsvergunning verzoeken, de betaling van leges oplegt waarvan het bedrag tussen 80 en 200 EUR ligt.

21. Om te beginnen moet in herinnering worden gebracht dat, zoals uit de overwegingen 4, 6 en 12 van richtlijn 2003/109 volgt, het hoofddoel van die richtlijn de integratie is van derdelanders die duurzaam in de lidstaten zijn gevestigd (arrest Commissie/Nederland, C-508/10, EU:C:2012:243, punt 66).

22. Opgemerkt zij dat het Hof reeds heeft erkend dat de lidstaten de afgifte, op grond van richtlijn 2003/109, van verblijfstitels en -vergunningen afhankelijk kunnen stellen van de betaling van leges en dat zij bij het vaststellen van de bedragen van die leges over een beoordelingsmarge beschikken (arrest Commissie/Nederland, C-508/10, EU:C:2012:243, punt 64).

23. Het Hof heeft evenwel gepreciseerd dat de op dit punt aan de lidstaten verleende beoordelingsbevoegdheid niet onbeperkt is en dat zij geen nationale regeling mogen toepassen die de verwezenlijking van de door richtlijn 2003/109 nagestreefde doelen in gevaar kan brengen en deze derhalve

haar nuttig effect kan ontnemen (zie arrest Commissie/Nederland, C-508/10, EU:C:2012:243, punt 65).

24. Overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van Unierecht, moeten bovendien de ter omzetting van richtlijn 2003/109 gebruikte middelen de door die bepaling nagestreefde doelen kunnen verwezenlijken en mogen zij niet verder gaan dan ter bereiking daarvan noodzakelijk is (zie in die zin arrest Commissie/Nederland, C-508/10, EU:C:2012:243, punt 75).

25. Bijgevolg staat het de lidstaten weliswaar vrij om de afgifte, op grond van richtlijn 2003/109, van verblijfsvergunningen afhankelijk te stellen van de inning van leges, doch mag volgens het evenredigheidsbeginsel de hoogte van die leges niet tot doel en evenmin tot gevolg hebben dat het verkrijgen van de door die richtlijn verleende status van langdurig ingezetene en andere rechten die voortvloeien uit de toekenning van die status daardoor wordt belemmerd, daar anders afbreuk wordt gedaan aan zowel de doelstelling als de geest van die richtlijn (zie in die zin arrest Commissie/Nederland, C-508/10, EU:C:2012:243, punt 69).

26. In dat verband volgt uit de verwijzingsbeslissing dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde leges 80 EUR bedragen voor de afgifte en de verlenging van verblijfsvergunningen voor een duur van ten minste drie maanden en ten hoogste een jaar, 100 EUR voor verblijfsvergunningen voor een duur van ten minste een jaar en ten hoogste twee jaar en 200 EUR voor de afgifte van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen.

27. Die leges kunnen aanzienlijke financiële gevolgen hebben voor bepaalde derdelanders die voldoen aan de bij richtlijn 2003/109 vastgestelde voorwaarden voor toekenning van de verblijfsvergunningen waarin die richtlijn voorziet, te meer daar, gelet op de duur van dergelijke vergunningen, die derdelanders verplicht zijn om vrij regelmatig om verlenging van hun titels te verzoeken en bovenop dat bedrag andere in de bestaande nationale regeling bepaalde leges kunnen komen, zodat in dergelijke omstandigheden de verplichting om de in het hoofdgeding aan de orde zijnde leges te betalen eraan in de weg kan staan dat die derdelanders de hun bij die richtlijn verleende rechten doen gelden.

28. Dienaangaande moet worden benadrukt dat verzoekende partijen in het hoofdgeding en de Commissie er, zowel in hun opmerkingen als ter terechtzitting, op hebben gewezen dat krachtens de bestaande Italiaanse regeling, die nog steeds van kracht is, bovenop de in het hoofdgeding aan de orde zijnde leges, zowel voor de afgifte als voor de verlenging van een verblijfsvergunning, in elk geval andere leges – 73,50 EUR – moeten worden betaald, ongeacht de duur van de verblijfsvergunning.

29. Voorts volgt uit de verwijzingsbeslissing dat volgens artikel 14 bis van decreto legislativo nr. 286/1998 de helft van de inkomsten uit de inning van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde leges bestemd is voor de financiering van de kosten die gepaard gaan met de terugkeer naar het land van oorsprong of herkomst van derdelanders van wie is vastgesteld dat zij illegaal op het nationale grondgebied verblijven. De Italiaanse regering heeft dit ter terechtzitting bevestigd.

30. Het betoog van de Italiaanse regering volgens hetwelk de in het hoofdgeding aan de orde zijnde leges niet onevenredig kunnen zijn omdat de opbrengst daarvan wordt gebruikt voor het onderzoek dat noodzakelijk is om na te gaan of is voldaan aan de voorwaarden voor de afgifte van verblijfsvergunningen krachtens richtlijn 2003/109, kan dus niet slagen.

31. Gelet op een en ander moet op de gestelde vraag worden geantwoord dat richtlijn 2003/109 zich verzet tegen een nationale regeling, zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die aan derdelanders, die in de betrokken lidstaat om afgifte of verlenging van een verblijfsvergunning verzoeken, de betaling van leges oplegt waarvan het bedrag tussen 80 en 200 EUR ligt, aangezien dergelijke leges onevenredig zijn met de door die richtlijn nagestreefde doelstelling en een belemmering kunnen vormen voor de uitoefening van de bij die richtlijn verleende rechten.

Kosten

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

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht: Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen, zoals gewijzigd bij richtlijn 2011/51/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2011, verzet zich tegen een nationale regeling, zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die aan derdelanders, die in de betrokken lidstaat om afgifte of verlenging van een verblijfsvergunning verzoeken, de betaling van leges oplegt waarvan het bedrag tussen 80 en 200 EUR ligt, aangezien dergelijke leges onevenredig zijn met de door die richtlijn nagestreefde doelstelling en een belemmering kunnen vormen voor de uitoefening van de bij die richtlijn verleende rechten.

NOOT

1. Het arrest *CGIL* is het vierde arrest van het Hof over de hoogte van leges in zes jaar. In 2009 oordeelde het Hof in antwoord op vragen van de Afdeling in het arrest *Sahin* dat de standstillbepaling in besluit 1/80 verbiedt van Turkse burgers leges te vragen die onevenredig zijn aan het bedrag dat Unieburgers in vergelijkbare omstandigheden betalen (*RV* 2009/402). Dat oordeel werd bevestigd in het arrest *Commissie/Nederland* («JV» 2010/237). Twee jaar later oordeelde het Hof in het tweede arrest *Commissie/Nederland* dat Nederland zijn verplichtingen op grond van Richtlijn 2003/109 had geschonden door van derdelanders, die de status van langdurig ingezetene in Nederland aanvragen en van derdelanders die deze status elders in de EU verkregen en hun verblijfsrecht in Nederland willen uitoefenen en van hun gezinsleden “overdreven en onevenredig hoge leges te vragen die een belemmering kunnen vormen voor de uitoefening van de bij die richtlijn toegekende rechten” («JV» 2012/307). Die drie arresten hadden ook gevolgen in andere lidstaten, onder andere in België en Duitsland, zie daarover D. Schaap, ‘Leges: een eindstand?’, *Asielen Migrantenrecht* 2014, nr. 10, p. 429-435. De prejudiciële vraag van de Italiaanse rechter die leidde tot het arrest *CGIL*, illustreert het effect van die rechtspraak over Nederlandse leges ook in Italië. Het Hof vond kennelijk dat het deze

vraag op basis van zijn eerdere rechtspraak kon beantwoorden. Bovenstaand arrest werd zonder conclusie van een advocaat-generaal gewezen. 2. Het arrest *CGIL* heeft betrekking op Richtlijn 2003/109. In dit bondige arrest volgt het Hof de grote lijn van het tweede arrest *Commissie/Nederland*: lidstaten hebben de vrijheid om de afgifte van verblijfsvergunningen afhankelijk te stellen van de betaling van leges, maar die vrijheid is beperkt omdat de leges geen afbreuk mogen doen aan het doel en het nuttig effect van de richtlijn. Het unierechtelijke evenredigheidsbeginsel vereist verder dat de hoogte van de leges niet tot doel of gevolg heeft dat die leges de verkrijging belemmert van het verblijfsrecht en andere rechten die de richtlijn aan derdelanders verleent (punt 21-25). Tot zover is er geen nieuws onder de zon.

Het nieuwe element van het arrest *CGIL* is dat het Hof zich expliciet uitlaat over de absolute hoogte van legesbedragen die niet zijn toegestaan. In het arrest *Commissie/Nederland* uit 2012 overwoog het Hof dat Nederlandse leges uiteenliepen voor de verschillende verblijfsvergunningen waarop Richtlijn 2003/109 aanspraak geeft, maar dat het laagste bedrag ongeveer zeven maal hoger was dan het bedrag dat moet worden betaald voor het verkrijgen van een nationale identiteitskaart. Het Hof oordeelde dat, “ook al bevinden Nederlandse burgers en de onderdanen van derde landen en hun gezinsleden – waarop Richtlijn 2003/109 doelt – zich niet in dezelfde situatie, de krachtens de in casu aan de orde zijnde nationale regeling gevraagde leges onevenredig zijn” (punt 77 van dat arrest). De Italiaanse rechter sloot aan bij die overweging toen hij in zijn vraag vaststelde dat het minimumbedrag van de leges in Italië ongeveer acht keer hoger is dan het bedrag dat Italianen voor hun nationale identiteitskaart moeten betalen (punt 16 en 19 van het arrest *CGIL*).

Het Hof laat dat vergelijkende element echter weg bij de herformulering van de vraag in punt 20. Daar en in het dictum noemt het Hof alleen absolute bedragen: een bedrag tussen de 80 en 200 euro is onevenredig met de doelstelling van de richtlijn en kan een belemmering vormen voor de uitoefening van de rechten die de richtlijn verleent. Het Hof maakt in navolging van de Italiaanse wetgeving op dit punt geen verschil tussen verlening en verlenging van de vergunning. Het Hof constateert in punt 28 dat voor

afgifte of verlenging naast deze leges ook nog andere kosten voor de verblijfsvergunning moeten worden betaald. Bij de vaststelling van de strijdigheid met de richtlijn in het dictum blijft die omstandigheid echter buiten beschouwing.

3. Het argument van de Italiaanse regering dat de leges niet onevenredig konden zijn omdat ze de kosten dekken van het onderzoek of de aanvrager aan de voorwaarden van de richtlijn voldoet, wijst het Hof van de hand. Dat argument had weinig kans van slagen, nu de verwijzende rechter had vastgesteld dat de helft van de leges bij wet was bestemd als dekking voor de kosten van uitzetting van derdelanders (punt 29 en 30). Dit argument doet denken aan de berekeningen die de hoge Nederlandse leges moesten rechtvaardigen, waarbij onder meer de kosten van huisvesting van de IND en de kosten die de overheid in verband met gebruik van rechtsmiddelen in vreemdelingenzaken in het algemeen maakt, in de berekening werden betrokken.

4. Met de keuze voor een absolute in plaats van een vergelijkende maatstaf draagt het Hof bij aan de harmonisatie van de praktijk in de lidstaten op dit punt. De prijs van de nationale identiteitskaarten verschilt immers per lidstaat. Ook wordt hiermee de weg naar verhoging van leges door het verhogen van de prijs van de identiteitskaart afgesloten. Evenals in eerdere arresten (*Sahin*, punt 73, *Commissie/Nederland I*, punt 38-39, 55 en 64-65 en *Commissie/Nederland II*, punt 55 en 76), maakt het Hof opnieuw duidelijk dat voor de vraag welke leges rechtmatig zijn niet de feitelijke kosten van de overheid in verband met aanmaken en afgeven van verblijfsvergunningen relevant zijn, maar de vraag of de hoogte van de leges, gezien het evenredigheidsbeginsel, een belemmering voor de uitoefening van de Unierechtelijke rechten kan vormen.

5. Dit arrest betreft de leges voor verblijfsvergunningen op grond van Richtlijn 2003/109. De overwegingen van het Hof zijn echter algemeen geformuleerd. Ze kunnen derhalve ook relevant zijn voor situaties waarin derdelanders op grond van andere richtlijnen aanspraak op een verblijfsvergunning of andere rechten hebben. De Afdeling paste al eerder naar analogie de redenering van het Hof in het arrest *Commissie/Nederland* uit 2012 in verband met Richtlijn 2003/109 toe op de leges in verband met Richtlijn 2003/86, zie ABRvS 9 oktober 2012, «JV» 2012/470. Ook in situaties waar de richtlijn zelf wel een bepaling

over de kosten bevat, zoals art. 20 van de Studentenrichtlijn 2004/114, art. 10 van Richtlijn 2011/98 inzake de gecombineerde verblijfs- en arbeidsvergunning, art. 19 van Richtlijn 2014/36 inzake seizoensarbeid en art. 16 van Richtlijn 2014/66 inzake overplaatsing binnen ondernemingen, zal de hoogte van de leges niet mogen afdoen aan doel en nuttig effect van de betreffende richtlijn. In de twee laatstgenoemde bepalingen is kennelijk naar aanleiding van het tweede arrest *Commissie/Nederland* expliciet opgenomen dat de leges "niet onevenredig of buitensporig" mogen zijn. Art. 10 van Richtlijn 2011/90 inzake de gecombineerde verblijfs- en arbeidsvergunning is de enige bepaling die spreekt over een verband tussen de leges en "de feitelijke diensten die voor de verwerking van de aanvraag en de verstrekking van de vergunning werden geleverd". Maar ook volgens die richtlijn moeten de leges "evenredig" zijn. Voor de evenredigheid van de leges kan verder van belang zijn of verblijfsvergunningen door meerdere personen tegelijk worden aangevraagd, zie ABRvS 17 juni 2014, «JV» 2014/244. In die zaak werd voor vier gezinsleden een vergunning aangevraagd. Die uitspraak leidde tot een verlaging van de leges voor de aanvragen van minderjarigen in het kader van gezinshereniging.

6. Het arrest *CGIL* betekent niet dat voor alle categorieën derdelanders dezelfde leges moeten gelden. Uit het arrest valt af te leiden dat bij de toepassing van het evenredigheidsbeginsel de duur van de vergunning (punten 26 en 27) en het doel van de richtlijn (punten 24 en 25) relevant kunnen zijn. Overigens lijkt het mij niet evident dat verschillen tussen het doel van Richtlijn 2003/109 (integratie van langdurig ingezetenen derdelanders), de doeleinden van de Studentenrichtlijn ("Europa tot een wereldcentrum voor onderwijs en beroepsopleiding van topkwaliteit maken" en "wederzijdse verrijking voor de betrokken migranten, hun land van herkomst en de ontvangstlidstaat") en de doelen van de drie richtlijnen over arbeidsmigratie wezenlijke verschillen in hoogte van de leges kunnen rechtvaardigen.

7. Welke legesbedragen zijn nu wel toegestaan? Het dictum van bovenstaand arrest is voor tweeërlei uitleg vatbaar. Bij letterlijke lezing van "leges (...) waarvan het bedrag tussen 80 en 200 EUR ligt" zijn onevenredig, zullen leges van € 85 onevenredig zijn omdat dat bedrag tussen de

beide genoemde bedragen ligt. In de andere, meer contextuele lezing, waarbij het dictum wordt gelezen in verband met de Italiaanse wetgeving die aanleiding was tot het geding en waarnaar het Hof in punt 26 verwijst, betekent dit arrest dat leges van boven de € 100 voor een verblijfsvergunning voor één jaar en leges boven de € 200 voor een verblijfsvergunning voor vijf jaar onevenredig zijn. Dat € 200 de bovengrens is voor een vijf jaar geldige verblijfsvergunning, had het Hof al beslist in punt 77 van het arrest *Commissie/Nederland* uit 2012. De EG-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen is immers volgens art. 8 van Richtlijn 2003/109 ten minste vijf jaar geldig. In Nederland zal de verblijfsvergunning voor een langdurig ingezetene derdelander die die status in een andere lidstaat heeft verkregen, aanvankelijk meestal voor een jaar worden verleend. Leges van boven de € 100 voor een verblijfsvergunning die een jaar geldig is, vereisen een overtuigende rechtvaardiging, willen ze niet strijdig zijn met het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel en een ongeoorloofde belemmering voor het verkrijgen van de Unierechtelijke rechten vormen.

8. Wat betekent dit alles voor de leges die nu in Nederland voor verblijfsvergunningen worden geheven? De leges voor de EG-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen bedragen op dit moment € 154. Dat is minder dan de bovengrens van € 200. Maar van langdurig ingezetenen uit andere lidstaten die hier komen studeren of werken worden veel hogere leges dan € 100 gevraagd. Dat laat het arrest *CGIL* in beide lezingen van het dictum niet toe. De leges voor gezinshereniging bedragen nu € 230. Ook als de verblijfsvergunning voor vijf jaar wordt verleend, is dat aan de hoge kant. Bij de aanvraag voor een verblijfsvergunning voor studie moet nu € 307 worden betaald. De Afdeling oordeelde medio 2014 een dergelijk bedrag niet onevenredig, ABRvS 2 juli 2014, «JV» 2014/277. Dat oordeel is moeilijk te rijmen met bovenstaand arrest. Nog duidelijker is dat de leges die in Nederland in verband met arbeidsmigratie worden gevraagd niet te verenigen zijn met de lijn van het arrest *CGIL*. Voor arbeid in loondienst, voor de EU Blauwe Kaart en voor kennismigranten bedragen de leges nu € 870, voor seizoensarbeid € 768 en voor wetenschappelijk onderzoek € 307. De leges voor erkenning als referent belopen zelfs € 5.116. Bij kennismigranten gaat het wel-

iswaar om een nationale vergunning, maar ook kennismigranten vallen onder de personele werkingssfeer van Richtlijn 2011/98 (zie art. 3). Richtlijn 2011/98 laat toe dat bij de leges voor de gecombineerde vergunning rekening wordt gehouden met de “feitelijke diensten” die de overheid verleent. Richtlijn 2014/36 inzake seizoensarbeid noemt dat element niet. Die richtlijn bepaalt alleen dat de leges “niet onevenredig of buitensporig” mogen zijn. Wat betreft de leges voor vergunningen voor seizoensarbeid hebben lidstaten nog veel vrijheid, zolang de implementatietermijn van die richtlijn nog loopt, dus tot 30 september 2016, zie naar analogie ABRvS 20 september 2014, «JV» 2014/368.

Nu de verblijfsvergunningen voor arbeid meestal voor een jaar of korter worden verleend, lijkt mij een bedrag dat bijna negen keer zo hoog is als de € 100 waarvan in bovenstaand arrest sprake is, moeilijk te rechtvaardigen. De VK Rotterdam 17 juli 2015, «JV» 2015/274 oordeelde in verband met een gecombineerde vergunning dat uit de door verweerder overgelegde stukken niet kan worden afgeleid dat het legesbedrag van € 861 is gerelateerd aan de kostprijs van de behandeling van de aanvraag en constateerde dat de overgelegde kostprijsberekening dateerde uit 2011. De staatssecretaris heeft tegen die uitspraak hoger beroep ingesteld.

9. Het arrest *CGIL* zou ook relevant kunnen zijn voor de vraag welke kosten, die een aanvrager moet maken om te voldoen aan andere voorwaarden voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning waarop het Unierecht aanspraak verleent, wel of niet gerechtvaardigd zijn. In twee recente arresten over Nederlandse inburgeringsvereisten heeft het Hof harde noten gekraakt over de kosten die voor de betrokken derdelanders uit de Nederlandse wetgeving voortvloeien, zie het arrest *P & S*, «JV» 2015/208, punt 49-54 over de Wet inburgering en het arrest *K & A*, «JV» 2015/232, punt 64-69 over het inburgeringsexamen in het buitenland. Als leges van € 100 of € 200 een belemmering voor de uitoefening van Unierechtelijke rechten kunnen zijn, waarom zou dat dan niet gelden voor de kosten van voorbereiding op en deelname aan inburgeringsexamens, die vaak een veelvoud van die bedragen belopen?

10. De procedure bij de Italiaanse rechter was aangespannen door een nationale federatie van vakverenigingen. Als Nederlandse vakbonden

voor vreemdelingen bij de rechter opkomen, betreft dat meestal de naleving van regels over arbeidsvoorwaarden in wet of cao. Vaak spelen in die zaken ook belangen van Nederlandse werknemers. Ik ken geen zaken waarbij Nederlandse vakbonden het afgelopen decennium bij de rechter zijn opgekomen voor rechten die derdelanders ontleen aan de nieuwe EU-richtlijnen inzake legale migratie. In andere EU-lidstaten spelen vakbonden en kerkelijke organisaties een belangrijke rol bij de handhaving van rechten en belangen van immigranten. In Nederland zijn immigranten daarvoor op eigen organisaties of op activiteit van rechtshulpverleners aangekomen.

C.A. Groenendijk
Emeritus hoogleraar Radboud Universiteit Nijmegen

283

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
23 juli 2015, nr. 201400840/1/V2,
ECLI:NL:RVS:2015:2434
(mr. Lubberdink, mr. Troostwijk, mr. Van Eck)
Noot mr. E. van Kempen

Aanvraag, asiel. Iran. Vluchtelingenverdrag, exclusion clause. Onmenselijke behandeling. Termijn, aanvang.

[Vluchtelingenverdrag art. 1F; EVRM art. 3; Vc 2000 C4/3.11.3.4]

Duurzaamheidsvereiste art. 3 EVRM; tienjarentermijn vangt aan bij eerste asielaanvraag waarbij in het besluit art. 3 EVRM relevant wordt geacht.

De eerste asielaanvraag van de vreemdeling in 2003 is afgewezen met tegenwerping van art. 1F Vluchtelingenverdrag. Bij besluit van 18 maart 2013 op de vierde asielaanvraag heeft de SvV&J zich op het standpunt gesteld dat de vreemdeling aannemelijk heeft gemaakt dat hij vanaf de datum van de aanvraag, 1 december 2011, wegens zijn bekeering tot het christendom een reëel risico loopt op een behandeling in strijd met art. 3 EVRM bij terugkeer in Iran.

Bij besluiten op de eerste drie asielaanvragen van de vreemdeling heeft de SvV&J geoordeeld dat hij ten tijde van belang geen risico op art. 3 EVRM liep. De rechtbank heeft een onjuiste uitleg gegeven aan de zinsnede 'te rekenen vanaf datum eerste asielaanvraag' in Vc 2000 C4/3.11.3.4.

De SvV&J heeft bij besluit op de vierde asielaanvraag vastgesteld dat de vreemdeling aannemelijk heeft gemaakt dat hij vanaf de datum van de aanvraag, 1 december 2011, een reëel risico op een met art. 3 EVRM strijdige behandeling loopt bij terugkeer in Iran. Ten tijde van dit besluit was niet een periode van tien jaren, gerekend vanaf de datum van die aanvraag, verstreken. Reeds daarom heeft de SvV&J zich terecht op het standpunt gesteld dat de vreemdeling niet aannemelijk heeft gemaakt dat art. 3 EVRM zich duurzaam tegen zijn uitzetting verzet.

1. De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
2. de vreemdeling,
gemachtigde: mr. C.A.J.M. Snijders,
appellanten,
tegen

de uitspraak in zaak nr. AWB 13/9468 van de Rechtbank Den Haag zp 's-Hertogenbosch, van 30 december 2013 in het geding tussen
de vreemdeling
en
de staatssecretaris.

Procesverloop

Bij besluit van 18 maart 2013 heeft de staatssecretaris, voor zover thans van belang, een aanvraag van de vreemdeling om hem een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen afgewezen. Dit besluit is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Bij uitspraak van 30 december 2013 heeft de rechtbank het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat de staatssecretaris een nieuw besluit op de aanvraag neemt met inachtneming van hetgeen in de uitspraak is overwogen. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft de staatssecretaris hoger beroep ingesteld. Het hogerberoep is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).