



# Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL  
M. SZPUNAR  
van 28 januari 2015<sup>1</sup>

**Zaak C-579/13**

**P  
en  
S  
tegen**

**Commissie Sociale Zekerheid Breda  
en**

**College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amstelveen**

[verzoek van de Centrale Raad van Beroep (Nederland) om een prejudiciële beslissing]

„Grenscontroles, asiel en immigratie — Immigratiebeleid — Status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen — Richtlijn 2003/109/EG — Artikel 5, lid 2, en artikel 11, lid 1 — Inburgeringsplicht die is vastgesteld in het nationale recht — Gelijke behandeling van langdurig ingezetenen — Evenredigheid — Geldboete”

## **I – Inleiding**

1. De juridische kwestie die in het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing aan de orde is, is de volgende: in welke mate stelt het Unierecht op het gebied van immigratiebeleid grenzen aan de toepassing van nationale bepalingen die een inburgeringsplicht jegens vreemdelingen vaststellen?
2. In Nederland werd in 2007 een inburgeringsplicht voor vreemdelingen ingevoerd. Deze verplichting vereist het behalen van een examen waarbij de kennis van de Nederlandse taal en basiskennis van de samenleving worden getoetst. De niet-nakoming van deze verplichting binnen de gestelde termijn vormt een inbreuk die wordt bestraft met een geldboete.
3. In de onderhavige zaak is bij de Centrale Raad van Beroep (hoogste bestuursrechter van Nederland die onder meer bevoegd is op het gebied van sociale verzekeringen) twijfel gerezen of en – zo ja – onder welke voorwaarden deze verplichting betrekking kan hebben op vreemdelingen die reeds lange tijd legaal in Nederland verblijven en de status van langdurig ingezetene hebben in de zin van richtlijn 2003/109/EG<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> – Oorspronkelijke taal: Pools.

<sup>2</sup> – Richtlijn van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen van derde landen (PB 2004, L 16, blz. 44), zoals gewijzigd bij richtlijn 2011/51/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2011 (PB L 132, blz. 1).

## II – Toepasselijke bepalingen

### A – *Unierecht*

4. Artikel 4 van richtlijn 2003/109, met het opschrift „Verblijfsduur”, bepaalt in lid 1 ervan:

„De lidstaten kennen de status van langdurig ingezetene toe aan onderdanen van derde landen die legaal en ononderbroken sedert de vijf jaar onmiddellijk voorafgaand aan de indiening van het desbetreffende verzoek op hun grondgebied verblijven.”

5. Artikel 5 van richtlijn 2003/109, met het opschrift „Voorwaarden voor het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene”, bepaalt in lid 2 ervan:

„De lidstaten mogen eisen dat onderdanen van derde landen voldoen aan integratievoorwaarden overeenkomstig het nationaal recht.”

6. Artikel 11 van richtlijn 2003/109, met het opschrift „Gelijke behandeling”, bepaalt in lid 1 ervan:

„Langdurig ingezetenen genieten op de volgende gebieden dezelfde behandeling als de eigen onderdanen:

- a) werk als werknemer of zelfstandige, mits dit werk niet impliceert dat, al is het maar incidenteel, wordt deelgenomen aan de uitoefening van het openbaar gezag; hierbij is inbegrepen de toegang tot de arbeidsvoorwaarden, ook wat betreft salariering en ontslag;
- b) onderwijs en beroepsopleiding, met inbegrip van studietoelagen en -beurzen, overeenkomstig het nationale recht;

[...]”

7. Artikel 15 van richtlijn 2003/109, met het opschrift „Voorwaarden voor verblijf in een tweede lidstaat”, bepaalt in lid 3 ervan:

„De lidstaten mogen eisen dat onderdanen van derde landen voldoen aan integratievoorwaarden [zich voegen naar integratiemaatregelen] overeenkomstig het nationaal recht.

Deze voorwaarde is niet van toepassing indien de betrokken onderdanen van derde landen aan integratievoorwaarden hebben moeten voldoen om de status van langdurig ingezetene te verwerven overeenkomstig artikel 5, lid 2.

Onverminderd de tweede alinea, mag van de betrokkenen worden verlangd dat zij deelnemen aan taalcursussen.”

### B – *Nederlands recht*

8. De voorwaarden voor het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene in de zin van richtlijn 2003/109 worden in Nederland geregeld door de Vreemdelingenwet.

9. Overeenkomstig artikel 21, lid 1, onder k), van de Vreemdelingenwet kan de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd worden afgewezen indien de vreemdeling het examen, bedoeld in artikel 7, lid 2, onder a), van de Wet inburgering (hierna: „WI”), of een diploma, certificaat of ander document, bedoeld in artikel 5, lid 1, onder c), van die wet, niet heeft behaald.

10. Zoals de verwijzende rechter opmerkt, is deze bepaling in werking getreden op 1 januari 2007, maar pas per 1 januari 2010 feitelijk toegepast. Vóór die datum kon de status van langdurig ingezetene door vreemdelingen worden verworven zonder dat het inburgeringsexamen behaald diende te worden.

11. De artikelen 3 en 31 WI in de op deze zaak toepasselijke versie bepalen:

„Artikel 3

1. Inburgeringsplichtig is de vreemdeling met rechtmatig verblijf [in Nederland] in de zin van artikel 8, onderdelen a tot en met e, dan wel l, van de Vreemdelingenwet 2000, die:

a. anders dan voor een tijdelijk doel in Nederland verblijft

[...]

[...]

Artikel 31

1. Het college legt de inburgeringsplichtige die niet binnen de in artikel 7, eerste lid, bedoelde termijn of de op grond van het tweede lid, aanhef en onderdeel a, verlengde termijn, het inburgeringsexamen heeft behaald, een bestuurlijke boete op.

2. In afwijking van het eerste lid:

a. verlengt het college de in artikel 7, eerste lid, bedoelde termijn, indien de inburgeringsplichtige aannemelijk maakt dat hem geen verwijt treft ter zake van het niet behalen van het inburgeringsexamen, of

b. verleent het college ontheffing van de inburgeringsplicht, indien het college op grond van door de inburgeringsplichtige aantoonbaar geleverde inspanningen tot het oordeel komt dat het voor hem redelijkerwijs niet mogelijk is het inburgeringsexamen te behalen.

[...]”

12. De WI is op 1 januari 2007 in werking getreden.

13. Volgens de verwijzende rechter begint voor vreemdelingen die naar Nederland immigrerden na de inwerkingtreding van de wet, de termijn voor het behalen van het examen over de taal en kennis van de samenleving te lopen op de eerste dag van verblijf in Nederland. Voor de personen die op de datum van inwerkingtreding van de wet reeds in Nederland verbleven, wordt de datum waarop het examen behaald moet zijn, vastgesteld bij een apart administratief besluit.

### III – Hoofdeding en prejudiciële vragen

14. P heeft de Amerikaanse nationaliteit en woont sinds 2002 in Nederland. Op 14 november 2008 heeft zij de status van langdurig ingezetene in de zin van richtlijn 2003/109 verkregen.

15. Bij besluit van 1 augustus 2008, dat vervolgens is vervangen door de besluiten van 4 augustus 2009 en 25 februari 2010, heeft de Commissie Sociale Zekerheid Breda (hierna: „commissie”) P laten weten dat zij inburgeringsplichtig was als bedoeld in de WI en dat zij vóór 30 juni 2013 het betreffende examen behaald diende te hebben.

16. P is begonnen met een door de commissie aangeboden inburgeringstraject, dat zij op 25 augustus 2008 op medische gronden heeft onderbroken en nadien niet heeft voortgezet.

17. S is geboren in het toenmalige Joegoslavië en heeft de Nieuw-Zeelandse nationaliteit. Zij woont sinds 2000 in Nederland. Op 8 juni 2007 heeft zij de status van langdurig ingezetene verkregen.

18. Bij besluiten van 24 februari 2010 en 6 mei 2010 heeft het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amstelveen S laten weten dat zij inburgeringsplichtig was en dat zij vóór 24 augustus 2013 het betreffende examen behaald diende te hebben.

19. P en S hebben tegen bovengenoemde besluiten beroep ingesteld bij respectievelijk de Rechtbank Breda en de Rechtbank Amsterdam. Deze beroepen werden verworpen bij een uitspraak van de Rechtbank Breda van 12 juli 2010 en een uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 8 september 2011.

20. Tegen die uitspraken heeft zowel P als S hoger beroep ingesteld bij de Centrale Raad van Beroep.

21. Ter onderbouwing van de hogere beroepen voerden verzoekende partijen aan dat zij als personen met de status van langdurig ingezetene op dezelfde wijze dienen te worden behandeld als Nederlandse staatsburgers en zij dus niet inburgeringsplichtig mogen zijn. Tevens hebben zij erop gewezen dat het opleggen van die verplichting aan langdurig ingezetenen in strijd is met de doelstelling van richtlijn 2003/109, alsmede met artikel 5, lid 2, en artikel 11, lid 1, ervan.

22. De verwijzende rechter is van oordeel dat niet kan worden uitgesloten dat het opleggen van een inburgeringsplicht aan langdurig ingezetenen in strijd is met richtlijn 2003/109. Deze rechter wijst erop dat artikel 5, lid 2, van de richtlijn de lidstaten toestaat om de toekenning van de status van langdurig ingezetene te weigeren wanneer niet is voldaan aan de integratievoorwaarden overeenkomstig het nationale recht. De toekenning van die status betekent in beginsel dat de integratie van de betrokken persoon is voltooid. Derhalve rijst de vraag of de lidstaat een inburgeringsplicht kan opleggen aan een persoon die reeds de status van langdurig ingezetene heeft verkregen, alsmede of in het geval van niet-nakoming van die verplichting een sanctie in de vorm van een boete kan worden opgelegd.

23. In die omstandigheden heeft de Centrale Raad van Beroep de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

- „1) Moet het doel en de strekking van richtlijn 2003/109/EG, dan wel artikel 5, tweede lid en/of artikel 11, eerste lid, daarvan, aldus worden uitgelegd dat het op grond van nationale regelgeving opleggen van de inburgeringsplicht, gesanctioneerd door een boetestelsel, aan onderdanen van derde landen, die in het bezit zijn van de status van langdurig ingezetene, hiermee niet verenigbaar is?
- 2) Is het bij de beantwoording van de eerste vraag van belang of de inburgeringsplicht is opgelegd voordat de langdurig ingezetene-status werd verkregen?”

#### **IV – Procesverloop voor het Hof**

24. Het verzoek om een prejudiciële beslissing is ingekomen bij het Hof op 15 november 2013.

25. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door P en S, de Nederlandse en de Portugese regering alsmede de Commissie. P en S hebben verzocht om een mondelinge behandeling.

26. Aan de terechtzitting, die op 5 november 2014 heeft plaatsgevonden, hebben P en S, de Nederlandse regering en de Commissie deelgenomen.

## V – Beoordeling

### A – Inleidende opmerkingen

27. Richtlijn 2003/109 is een van de handelingen van het Unierecht met betrekking tot de status van onderdanen van derde landen die werden vastgesteld op grond van de in het Verdrag van Amsterdam vastgestelde bevoegdheden.<sup>3</sup>

28. De wetgevende doelstellingen van de Unie die worden verwezenlijkt door bovengenoemde richtlijn, werden opgenomen in de conclusies van de Europese Raad te Tampere op 15 en 16 oktober 1999. In deze conclusies wordt onder meer gesteld dat de juridische status van vreemdelingen meer in overeenstemming moet worden gebracht met die van de onderdanen van de lidstaten, en in het bijzonder dat iemand die gedurende een nader te bepalen periode legaal in een lidstaat heeft verbleven en een vergunning tot langdurig verblijf heeft, in deze lidstaat een aantal uniforme rechten zou moeten verkrijgen die zo dicht mogelijk bij de rechten van de Unieburgers liggen.<sup>4</sup>

29. Tegen deze achtergrond stelt richtlijn 2003/109 voor onderdanen van derde landen die legaal en sedert minstens vijf jaar in de Unie verblijven een bijzondere juridische status vast, die uitsluitend voortvloeit uit het Unierecht, te weten de status van langdurig ingezetene.<sup>5</sup>

30. De invoering van die status creëert voor vreemdelingen, ten aanzien van het burgerschap, een alternatieve vorm van deelname aan het sociale en economische leven van de Unie, die in de rechtsleer wordt omschreven als „denizenship”, in tegenstelling tot „citizenship”.<sup>6</sup>

31. Voor kwesties die niet door het Unierecht geharmoniseerd zijn, valt de status van onderdanen van derde landen die in de Unie wonen nog steeds onder het nationale recht van de lidstaten.

32. In het bijzonder behouden de lidstaten de vrijheid om een integratiebeleid te voeren waarbij wordt beoogd de marginalisering en segregatie van vreemdelingen te voorkomen.<sup>7</sup> De verplichting tot integratie kan verschillende fasen van de immigratie betreffen, naargelang deze verplichting is vastgesteld als (i) voorwaarde voor toestemming voor toegang en verblijf, (ii) voorwaarde voor het verkrijgen van toestemming voor een langdurig verblijf, (iii) voorwaarde voor het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene of (iv) voorwaarde voor het verkrijgen van staatsburgerschap via naturalisatie.

3 — Zie ook richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PB L 251, blz. 12); richtlijn 2004/114/EG van de Raad van 13 december 2004 betreffende de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk (PB L 375, blz. 12); richtlijn 2005/71/EG van de Raad van 12 oktober 2005 betreffende een specifieke procedure voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op wetenschappelijk onderzoek (PB L 289, blz. 15); richtlijn 2009/50/EG van de Raad van 25 mei 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan (PB L 155, blz. 17).

4 — Zie overweging 2 van richtlijn 2003/109 en de mededeling van de Commissie over immigratie, integratie en werkgelegenheid [COM(2003) 336 definitief van 3 juni 2003].

5 — De juridische status van onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat werken maar die nog geen langdurig ingezetenen zijn, wordt geregeld door richtlijn 2011/98/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 (PB L 343, blz. 1), die restrictiever is.

6 — De Engelse term „denizen” (die in één van de betekenissen ervan semigenaturaliseerde vreemdeling betekent) wordt in de rechtsleer met betrekking tot de migratieproblematiek gehanteerd voor de omschrijving van de tussenliggende status tussen burgers en vreemdelingen. Zie T. Hammar, *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens, and Citizens in a World of International Migration*, Aldershot, Avebury, 1990.

7 — Artikel 79, lid 4, VWEU sluit de bevoegdheid van de Unie op het gebied van harmonisatie van nationale bepalingen ter bevordering van de integratie van vreemdelingen uit.

33. Die verplichting impliceert gewoonlijk de noodzaak om een bepaald niveau van kennis van de officiële taal, en soms kennis op het gebied van de samenleving van een bepaald land (de geschiedenis, de rechtsorde en de waarden ervan) aan te tonen. Sommige lidstaten eisen het behalen van een examen, dat kan worden voorafgegaan door verplichte lessen. In andere lidstaten is er slechts een vereiste van deelname aan integratiecursussen.<sup>8</sup>

34. De door de Nederlandse rechter in de onderhavige zaak gestelde vragen hebben betrekking op de mogelijkheid om een inburgeringsplicht op te leggen aan personen die de status van langdurig ingezetene bezitten in de zin van het Unierecht. In het Nederlandse recht is deze verplichting jegens dergelijke personen vastgesteld, niet als voorwaarde voor de verkrijging van rechten, maar als een specifiek vereiste waaraan moet worden voldaan wegens het loutere feit van het verblijven in dat land.

35. Voor de beantwoording van deze vragen dienen twee fundamentele kwesties te worden onderzocht. Ten eerste dient te worden vastgesteld of het opleggen van een inburgeringsplicht aan een langdurig ingezetene in overeenstemming is met de status van langdurig ingezetene in de zin van richtlijn 2003/109. Ten tweede dient, bij een bevestigend antwoord op de eerste vraag, te worden vastgesteld in welke mate het Unierecht de vrijheid van de lidstaten beperkt om de inhoud van die inburgeringsplicht vast te stellen.

#### *B – Toelaatbaarheid van het opleggen van een inburgeringsplicht aan een langdurig ingezetene*

36. Artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/109 voorziet uitdrukkelijk in de mogelijkheid om overeenkomstig het nationale recht „integratievoorwaarden” op te leggen als voorwaarde voor het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene.

37. In de richtlijn wordt evenwel niet gepreciseerd of en in welke mate het opleggen van een inburgeringsplicht nog mogelijk is na de verkrijging van die status.

38. De opvattingen van de deelnemers aan de procedure zijn verdeeld op dit punt. Verzoeksters in het hoofdgeding en de Portugese regering zijn van mening dat het opleggen van een inburgeringsplicht aan langdurig ingezetenen in strijd is met richtlijn 2003/109. De Nederlandse regering en de Commissie stellen daarentegen dat een dergelijke verplichting kan worden opgelegd, daar de richtlijn deze kwestie openlaat.

39. Blijkens de verwijzingsbeslissing wonen beide verzoeksters in het hoofdgeding al jaren in Nederland en behoren zij tot de groep van „oude” langdurig ingezetenen, daar zij deze status hebben verkregen voordat de inburgeringsplicht feitelijk begon te worden toegepast. Volgens het Nederlandse recht geldt voor hen niettemin de verplichting tot het behalen van het inburgeringsexamen.<sup>9</sup>

40. In het verzoek om een prejudiciële beslissing uit de Nederlandse rechter twijfels over de mogelijkheid om een inburgeringsplicht op te leggen aan een persoon aan wie de status van langdurig ingezetene reeds is toegekend. Volgens de verwijzende rechter betekent de verkrijging van die status dat de betrokken persoon heeft voldaan aan het vereiste bewijs dat sterke banden zijn ontstaan met het ontvangende land, zoals dit is uitgedrukt in overweging 6 van richtlijn 2003/109, en dat zijn integratie derhalve voltooid is.

8 — Zie het verslag van de Commissie van 28 september 2011 betreffende de toepassing van richtlijn 2003/109/EG betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen [COM(2011) 585 definitief, blz. 3].

9 — De verwijzende rechter wijst erop dat S is geboren in het toenmalige Joegoslavië en dat niet kan worden uitgesloten dat zij de Kroatische nationaliteit heeft, informatie die de vertegenwoordiger van verzoekster ter terechtzitting voor het Hof heeft bevestigd. In dat geval zou voor S geen inburgeringsplicht gelden wegens het verkrijgen van de status van burger van de Unie op de datum van toetreding van Kroatië tot de Unie. Bovendien zou ik graag opmerken dat, indien deze verzoekster een Unieburger is, dit ook uitsluit dat sancties worden toegepast wegens niet-nakoming van de inburgeringsplicht, zelfs met betrekking tot de periode vóór toetreding.



41. Ik wil graag erop wijzen dat – zoals de verwijzende rechter terecht opmerkt – richtlijn 2003/109 berust op de gedachte dat na verloop van tijd de banden van de persoon die legaal en ononderbroken verblijft in een bepaald land, sterk worden en getuigen van de binding van de betrokken persoon met de samenleving. De richtlijn beoogt een bijzondere status toe te kennen aan onderdanen van derde landen die duurzaam in de lidstaten zijn gevestigd, omdat dit bijdraagt tot de bevordering van de economische en sociale samenhang in de Unie.<sup>10</sup>

42. Dit uitgangspunt sluit mijns inziens evenwel voor de lidstaten niet de mogelijkheid uit om integratiehandelingen ten aanzien van langdurig ingezetenen vast te stellen.

43. Opgemerkt dient te worden dat richtlijn 2003/109 twee verschillende begrippen hanteert met betrekking tot integratiehandelingen. Artikel 5, lid 2, staat de toepassing van „integratievoorwaarden”<sup>11</sup> toe met het oog op de verkrijging van de status van langdurig ingezetene. Artikel 15, lid 3, van de richtlijn, dat betrekking heeft op het recht van een langdurig ingezetene op verblijf in een andere lidstaat, staat toe dat een ontvangende lidstaat „integratie[maatregelen]” treft ten aanzien van een persoon die de status van langdurig ingezetene heeft verworven in een andere lidstaat<sup>12</sup>, tenzij hij reeds aan integratievoorwaarden heeft moeten voldoen om die status te verwerven in die andere lidstaat<sup>13</sup>.

44. Deze uitlegging wordt bevestigd door de ontstaansgeschiedenis van de aangehaalde bepaling. In de loop van de voorbereidende werkzaamheden van richtlijn 2003/109 hebben verschillende lidstaten in de Raad voorgesteld dat in artikel 15 de term „maatregelen” wordt vervangen door „voorwaarden”, maar dit voorstel is in de uiteindelijke tekst van de richtlijn niet aanvaard.<sup>14</sup>

45. Ook de bepalingen van richtlijn 2003/86 wijzen op de noodzaak om een onderscheid te maken tussen integratiemaatregelen en integratievoorwaarden. Artikel 7, lid 2, van richtlijn 2003/86 staat de lidstaten toe te eisen dat vreemdelingen die een verzoek hebben ingediend voor toegang tot het grondgebied in het kader van gezinshereniging, zich voegen naar *integratie[maatregelen]*. De wetgever heeft hier dezelfde formulering als in artikel 15, lid 3, van richtlijn 2003/109 gehanteerd. Zoals advocaat-generaal Mengozzi heeft opgemerkt na een onderzoek van de ontstaansgeschiedenis van artikel 15, lid 3, van richtlijn 2003/109 en na vergelijking van de bepalingen van deze twee richtlijnen, heeft de wetgever bewust gebruikgemaakt van een begrip dat afwijkt van „integratievoorwaarden”, waaraan voldaan moet zijn om bepaalde rechten te verkrijgen.<sup>15</sup>

10 — Zie arrest Tahir (C-469/13, EU:C:2014:2094, punt 32).

11 — De Poolse versie van de richtlijn wijkt af van andere taalversies, daar in artikel 15, lid 3, zowel in de eerste als in de tweede alinea hetzelfde begrip „działania integracyjne” (integratiehandelingen) wordt gehanteerd. Met betrekking tot deze bepaling zal ik in de onderhavige conclusie gebruikmaken van de begrippen „integratiemaatregelen” („środki integracji”) of „integratievoorwaarden” („warunki integracji”). De Poolse versie van de latere richtlijn 2009/50 hanteert met betrekking tot richtlijn 2003/86 de begrippen „integratievoorwaarden en -maatregelen” („warunki i środki dotyczące integracji”).

12 — Zie respectievelijk de Duitse, de Engelse en de Franse versie: „Integrationsanforderungen – Integrationsmaßnahmen”, „integration conditions – integration measures”, „conditions d’intégration – mesures d’intégration”. De tekst van richtlijn 2003/109 in het Nederlands hanteert evenwel één enkel begrip, te weten „integratievoorwaarden”, en maakt bovengenoemd onderscheid niet. Het duikt evenwel op in artikel 15, lid 3, van richtlijn 2009/50 („integratievoorwaarden en -maatregelen”).

13 — Overeenkomstig artikel 15, lid 3, derde alinea, van richtlijn 2003/109 is het vereiste van het deelnemen aan taallessen bij wijze van uitzondering toegestaan.

14 — Zie conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287, punt 51), waarin wordt verwezen naar een opmerking van het voorzitterschap van de Raad van 14 maart 2003 (document van de Raad nr. 7393/1/03 REV-1, blz. 5).

15 — Zie conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak Dogan (EU:C:2014:287, punten 51-56). Ook artikel 15, lid 3, van richtlijn 2009/50 spreekt over „integratievoorwaarden” en „integratiemaatregelen”. Zie ook de artikelen 7, 10 en 11 van richtlijn 2004/114, die facultatieve „voorwaarden” bevatten voor de toegang en het verblijf van studenten (verplichting om voldoende kennis van de taal te bewijzen), alsmede zekere vereisten ten aanzien van onbezoldigde stagiairs en vrijwilligers (een taal cursus volgen).

46. Het aangehaalde onderscheid is van groot belang voor de toepassing van richtlijn 2003/86. Wanneer het inburgeringsexamen wordt beschouwd als een absolute „voorwaarde” voor het recht op toegang van een gezinslid tot het grondgebied, wordt het wezen zelf van het recht op gezinshereniging ondermijnd.<sup>16</sup>

47. Dit onderscheid speelt ook een zeer belangrijke rol in het kader van richtlijn 2003/109: integratiemaatregelen die zijn vastgesteld jegens langdurig ingezetenen die recht hebben op verblijf in een andere lidstaat, mogen geen „voorwaarden” zijn, met andere woorden zij mogen rehtens of feitelijk geen instrument zijn voor selectie van personen of controle van immigratie. Anders zouden dergelijke integratiehandelingen het recht op vrij verkeer binnen de Unie, dat een wezenlijk onderdeel uitmaakt van de juridische status die voortvloeit uit richtlijn 2003/109, ondermijnen.

48. Beide bovengenoemde wetgevingshandelingen bevatten dus een onderscheid tussen integratiehandelingen die zijn omschreven als *voorwaarden* voor de verkrijging of de uitoefening van bepaalde rechten en die welke zijn omschreven als *maatregelen* die uitsluitend het bevorderen van de integratie van personen beogen.<sup>17</sup>

49. Mijns inziens is het opleggen van *integratiemaatregelen* aan langdurig ingezetenen niet in strijd met de doelstellingen van richtlijn 2003/109, daar die maatregelen uitsluitend beogen de langdurig ingezetene aan te sporen om deel te nemen aan het economische en sociale leven van het land van verblijf.

50. Dergelijke maatregelen lijken tevens toelaatbaar gelet op de systematiek van de richtlijn. Zoals ik reeds in herinnering heb gebracht, staat artikel 15, lid 3, van de richtlijn de lidstaten toe om – onder bepaalde specifieke voorwaarden – integratiemaatregelen vast te stellen jegens een persoon die de status van langdurig ingezetene heeft verkregen in een andere lidstaat. Niets wijst erop dat de vaststelling van vergelijkbare maatregelen jegens „binnenlandse” ingezetenen, die geen recht op verblijf in een andere lidstaat hebben uitgeoefend, in strijd is met de doelstellingen van de richtlijn.

51. Verzoeksters in het hoofdgeding beroepen zich op het beginsel van gelijke behandeling van langdurig ingezetenen, waarbij zij wijzen op de omstandigheid dat de inburgeringsplicht noch aan Nederlandse staatsburgers noch aan andere Unieburgers werd opgelegd.

52. Dit argument overtuigt mij niet, daar uit het oogpunt van de inburgeringsplicht de onderdanen van derde landen zich niet in een vergelijkbare situatie bevinden als de staatsburgers van de betrokken lidstaat en evenmin als andere Unieburgers.

53. Deze conclusie geldt ook voor vreemdelingen die de status van langdurig ingezetene bezitten. Volgens artikel 11, lid 1, van de richtlijn genieten langdurig ingezetenen dezelfde behandeling als de eigen onderdanen op bepaalde in die bepaling genoemde gebieden (bijvoorbeeld met betrekking tot werk als werknemer of zelfstandige, onderwijs en beroepsopleiding, sociale zekerheid en toegang tot goederen en diensten). Het recht van langdurig ingezetenen op gelijke behandeling vindt dus hoofdzakelijk toepassing op de in artikel 11, lid 1, van richtlijn 2003/109 genoemde specifieke

16 — Het Hof heeft nog niet de gelegenheid gehad om uitspraak te doen over de vraag of richtlijn 2003/86 zich verzet tegen de vaststelling van een verplichting tot het behalen van dat examen vóór de toegang tot het land; zie conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak Dogan (EU:C:2014:287, punt 59), alsmede de documenten van de Commissie waarnaar wordt verwezen in voetnoot 52 van die conclusie. Het Europees Comité voor sociale rechten heeft gesteld dat de vaststelling van een dergelijke verplichting als voorwaarde voor het recht op toegang of het recht op verder verblijf in het kader van gezinshereniging niet in overeenstemming is met artikel 19, lid 6, van het Europees Sociaal Handvest (zie werkdocument van 15 juli 2014, „Relatie tussen het recht van de Europese Unie en het Europees Sociaal Handvest”, punt 76).

17 — Zie conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak Dogan (EU:C:2014:287, punt 53).



gebieden.<sup>18</sup> De ratio legis van deze bepaling komt tot uitdrukking in overweging 2 van de richtlijn, waarin wordt verwezen naar het „meer in overeenstemming brengen” van de status van langdurig ingezetene met die van de onderdanen van de lidstaten, maar niet naar de uniformisering van hun respectieve status.

54. Mijns inziens lijdt het geen twijfel dat nationale bepalingen die een inburgeringsplicht vaststellen als voorwaarde voor het behoud van de status van langdurig ingezetene of voor de uitoefening van de daaraan verbonden rechten, in strijd zouden zijn met zowel artikel 9 van richtlijn 2003/109, dat de voorwaarden vaststelt voor de intrekking of het verlies van die status, als artikel 5, lid 2, van de richtlijn, dat verwijst naar de vaststelling van „integratievoorwaarden” uitsluitend als voorwaarde voor de verkrijging van die status.

55. Het onderscheid tussen de inburgeringsplicht als *integratiemaatregel* dan wel als *integratievoorwaarde* is derhalve van doorslaggevend belang in de onderhavige zaak.

56. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de nationale bepalingen die van toepassing zijn op de onderhavige zaak de verplichting tot het behalen van het inburgeringsexamen niet vaststellen als een expliciete „voorwaarde” om de status van langdurig ingezetene te genieten. De niet-nakoming van deze verplichting leidt niet tot het verlies van de status van langdurig ingezetene en evenmin tot een beperking van de uit die status voortvloeiende rechten. Zoals blijkt uit het dossier is de oplegging van een geldboete het enige negatieve gevolg volgens het nationale recht.

57. Derhalve sluit ik niet uit dat de inburgeringsplicht als bedoeld in het Nederlandse recht kan worden beschouwd als een „integratiemaatregel” in de zin van richtlijn 2003/109.

58. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat richtlijn 2003/109, in het bijzonder artikel 5, lid 2, en artikel 11, lid 1, ervan, zich niet verzet tegen de vaststelling van integratiemaatregelen jegens onderdanen van derde landen die de status van langdurig ingezetene in de betrokken lidstaat hebben verkregen<sup>19</sup>, voor zover deze maatregelen enkel beogen de integratie van de betrokken persoon te vergemakkelijken en niet op directe of indirecte wijze een voorwaarde vormen voor het behoud van die status of voor de uitoefening van de daaraan verbonden rechten.

59. Met betrekking tot de tweede prejudiciële vraag wil ik erop wijzen dat het voor de toepassing van bovengenoemde uitlegging niet relevant is of de inburgeringsplicht werd opgelegd voordat de betrokken persoon de status van langdurig ingezetene heeft verkregen, dan wel later. Als de lidstaat deze verplichting niet heeft vastgesteld als een voorwaarde voor de verkrijging van de status van langdurig ingezetene, kan hij deze beslissing ook niet ongedaan maken door de invoering van een voorwaarde voor het behoud van die status of voor de uitoefening van de daaraan verbonden rechten jegens een persoon aan wie die status reeds is toegekend. Vanaf de verkrijging van de status van langdurig ingezetene dienen integratiehandelingen jegens een dergelijke persoon zich te beperken tot *integratiemaatregelen*.<sup>20</sup>

60. Thans dient te worden onderzocht in welke mate het Unierecht beperkingen kan stellen aan de vrijheid van de lidstaten om de inhoud van dergelijke integratiemaatregelen vast te stellen.

18 — Overeenkomstig artikel 11, lid 5, mogen de lidstaten het beginsel van gelijke behandeling uitbreiden tot niet door lid 1 bestreken gebieden.

19 — Ik herinner eraan dat de situatie van onderdanen van derde landen die de status van langdurig ingezetene in een andere lidstaat hebben verkregen, wordt geregeld door artikel 15, lid 3, van richtlijn 2003/109.

20 — Blijkens het dossier geldt dit voor de situatie van P, die de status van langdurig ingezetene heeft verkregen op 14 november 2008, dat wil zeggen na de inwerkingtreding van de WI op 1 januari 2007 en tevens na de vaststelling van de administratieve beslissing van 1 augustus 2008 waarbij een individuele termijn voor het behalen van het examen werd vastgesteld. Ik herinner eraan dat vóór 1 januari 2010 het behalen van het inburgeringsexamen geen voorwaarde vormde voor de verkrijging van de status van langdurig ingezetene in Nederland.

*C – Beoordeling of de nationale bepalingen waarbij een inburgeringsplicht aan langdurig ingezetenen wordt opgelegd, in overeenstemming zijn met het Unierecht*

1. Criteria voor de toetsing van bovengenoemde bepalingen aan het Unierecht

61. Zoals ik reeds heb opgemerkt, staat richtlijn 2003/109 de lidstaten toe om een inburgeringsplicht op te leggen „overeenkomstig het nationaal recht” (artikel 5, lid 2, en artikel 15, lid 3), maar zij omvat geen aanwijzingen met betrekking tot de inhoud van dergelijke maatregelen en evenmin met betrekking tot de voorwaarden voor de toepassing ervan, hiervoor verwijzend naar het nationale recht.

62. Welke criteria gelden dan voor de toetsing aan het Unierecht van nationale bepalingen die een inburgeringsplicht regelen?

63. Voor de beantwoording van deze vraag dient te worden onderzocht of die bepalingen vallen binnen de werkingssfeer van het Unierecht. In het geval van een bevestigend antwoord dienen deze bepalingen te worden beoordeeld zowel uit het oogpunt van het verbod van schending van de doelstellingen of de doeltreffendheid van het Unierecht, als uit het oogpunt van de verplichting tot eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel en de grondrechten die worden beschermd door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).

64. Ik wil erop wijzen dat richtlijn 2003/109 een nieuwe juridische status invoert jegens onderdanen van derde landen die op het grondgebied van de Unie verblijven, hetgeen vereist dat deze status op alomvattende wijze wordt geregeld.

65. In deze context rechtvaardigt het betoog dat integratiehandelingen tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren, op zich geenszins de conclusie dat de lidstaten volledige vrijheid op dit gebied genieten. De uitoefening door de lidstaten van hun bevoegdheden, voor zover zij de door de rechtsorde van de Unie verleende en beschermde rechten aantast, is vatbaar voor toetsing aan het Unierecht.<sup>21</sup>

66. Met betrekking tot het bedrag van de leges voor de afgifte, op grond van richtlijn 2003/109, van verblijfstitels en -vergunningen, oordeelde het Hof dat, hoewel de lidstaten over een beoordelingsmarge beschikken bij de vaststelling van het bedrag van die leges, zij geen nationale regelingen mogen invoeren die de verwezenlijking van de door de richtlijn nagestreefde doelen in gevaar kunnen brengen en deze haar nuttig effect kunnen ontnemen.<sup>22</sup>

67. Ik twijfel er niet aan dat in een situatie waarin een lidstaat gebruikmaakt van de in richtlijn 2003/109 expliciet vervatte mogelijkheid, de betrokken nationale bepalingen binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen.

68. Dit is het geval wanneer de nationale bepalingen „integratievoorwaarden” vaststellen voor de verkrijging van de status van langdurig ingezetene op grond van de bevoegdheid die expliciet is toegekend in artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/109. Hierbij dient ook rekening te worden gehouden met het feit dat de verkrijging van de status van langdurig ingezetene is onderworpen aan een door richtlijn 2003/109 geregelde specifieke procedure die op uitputtende wijze de voorwaarden voor de verkrijging van die status vaststelt.<sup>23</sup>

21 — Met betrekking tot de uitoefening door de lidstaten van hun bevoegdheid op het gebied van het bepalen van de voorwaarden voor het verlies van de nationaliteit van een lidstaat, zie arrest Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punt 48).

22 — Arrest Commissie/Nederland (C-508/10, EU:C:2012:243, punten 64 en 65).

23 — Zie arresten Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, punt 66), en Tahir (EU:C:2014:2094, punt 27).

69. Tevens lijkt het geen twijfel dat nationale bepalingen die overeenkomstig artikel 15, lid 3, van richtlijn 2003/109 „integratiemaatregelen” vaststellen jegens een persoon die de status van langdurig ingezetene heeft verkregen in een andere lidstaat, binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen.

70. Valt een nationale regeling als die in de onderhavige zaak, die een inburgeringsplicht oplegt aan „binnenlandse” langdurig ingezetenen, dit wil zeggen personen die geen recht op verblijf in een andere lidstaat hebben uitgeoefend, tevens binnen de werkingssfeer van het Unierecht?

71. Naar mijn mening moet deze vraag bevestigend worden beantwoord.

72. De status van langdurig ingezetene vloeit uitsluitend voort uit het Unierecht. In die context is het onderscheid tussen „gemigreerde” en „binnenlandse” langdurig ingezetenen, dit wil zeggen degenen die het recht op vrij verkeer binnen de Unie hebben uitgeoefend en degenen die dit niet hebben gedaan, niet relevant voor de vaststelling van de werkingssfeer van het Unierecht. Zelfs wanneer een langdurig ingezetene geen gebruik maakt van het recht op verblijf in een andere lidstaat, hebben we niet te maken met een zuiver binnenlandse situatie.

73. Ik ben derhalve van mening dat nationale bepalingen die een inburgeringsplicht opleggen aan personen die de status van langdurig ingezetene bezitten, binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, ongeacht of de persoon het recht op verblijf in een andere lidstaat heeft uitgeoefend.

74. Deze oplossing is tevens van belang voor de vaststelling van de grenzen van de toepassing van het Unierecht in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest.<sup>24</sup> Deze bepaling van het Handvest is gebaseerd op de rechtspraak van het Hof, volgens welke de in de rechtsorde van de Unie gewaarborgde grondrechten toepassing kunnen vinden in *alle* situaties die door het Unierecht worden beheerst.<sup>25</sup>

75. Deze vaststelling omvat ongetwijfeld de situatie waarin een lidstaat verwijst naar een mogelijkheid van implementatie waarin de richtlijn uitdrukkelijk voorziet of die voortvloeit uit het systeem zelf van de richtlijn, zoals het geval is in casu.

76. Het is hierbij van weinig belang dat de bepalingen van richtlijn 2003/109 met betrekking tot de integratievoorwaarden en -maatregelen verwijzen naar het nationale recht. Het Hof had reeds de gelegenheid om te oordelen dat de lidstaten bij het bepalen van de draagwijdte van het recht van langdurig ingezetenen op maatregelen op gebied van sociale bijstand in de zin van artikel 11, lid 1, onder d), en lid 4, van richtlijn 2003/109 en van de draagwijdte van de belangrijkste prestaties, de door het Handvest beschermde grondrechten dienen te eerbiedigen, ondanks het feit dat bovengenoemde bepaling van de richtlijn een verwijzing naar het nationale recht bevat.<sup>26</sup>

77. Ik herinner eraan dat het Hof reeds een beoordeling heeft verricht van nationale bepalingen die integratiemaatregelen vaststellen in het geval van toegang tot het land op grond van het recht op gezinshereniging. Het Hof heeft onderzocht of deze maatregelen rechtvaardiging vinden in een dwingende reden van algemeen belang en of zij evenredig zijn.<sup>27</sup> Het is juist dat deze analyse de

24 — Blijkens overweging 3 van richtlijn 2003/109 eerbiedigt deze richtlijn de grondrechten die met name in het Handvest worden erkend. Deze bepaling heeft thans haar autonome betekenis verloren, daar overeenkomstig artikel 6, lid 1, eerste alinea, VEU het Handvest dezelfde juridische waarde heeft als de Verdragen.

25 — Zie arrest Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punt 19).

26 — Zie arrest Kamberaj (EU:C:2012:233, punt 81).

27 — Zie arrest Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, punten 37 en 38) met betrekking tot artikel 41, lid 1, van het Aanvullend protocol dat is gehecht aan de Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije (PB 1972, L 293, blz. 3).

vrijheid van vestiging die in het kader van de associatieovereenkomst met Turkije is toegekend, als invalshoek had, maar de toepassing van vergelijkbare criteria bij de beoordeling van integratiemaatregelen dient geen controverse uit te lokken, ook wanneer zij worden vastgesteld op een gebied dat wordt geregeld door richtlijnen van de Unie inzake het immigratiebeleid.

78. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat nationale bepalingen die integratiemaatregelen opleggen aan een langdurig ingezetene, binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, ook in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest.

## 2. Beoordeling van de evenredigheid van de integratiemaatregelen

79. Zoals ik reeds in herinnering heb gebracht, lijkt het gerechtvaardigd te stellen dat het Unierecht de lidstaten handelingsvrijheid toekent, daar artikel 79, lid 4, VWEU de bevoegdheid van de Unie tot harmonisatie van het recht op het gebied van integratie uitsluit.

80. De lidstaten mogen die handelingsvrijheid evenwel niet zo gebruiken dat afbreuk wordt gedaan aan het doel of het nuttig effect van die richtlijn.<sup>28</sup> Nationale bepalingen die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, dienen ook in overeenstemming te zijn met het evenredigheidsbeginsel: de inburgeringsplicht dient geschikt te zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en mag niet verder gaan dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is.<sup>29</sup>

81. Wanneer het gaat om langdurig ingezetenen mag de inburgeringsplicht de uitoefening van de aan die status verbonden rechten niet buitensporig moeilijk maken. Deze verplichting mag geen belemmering vormen voor de uitoefening van het recht op arbeid en ondernemerschap, onderwijs en beroepsopleiding. Een belangrijk punt hierbij is de toegang tot avondcursussen, waarbij ook rekening dient te worden gehouden met de kosten van de opleiding en de toegang tot een regeling inzake materiële steun.<sup>30</sup> Ik herinner eraan dat het Hof heeft geoordeeld dat leges die aanzienlijke financiële gevolgen hebben voor de onderdanen van derde landen die voldoen aan de bij richtlijn 2003/109 vastgestelde voorwaarden voor toekenning van verblijfsvergunningen, die onderdanen de mogelijkheid zouden kunnen ontnemen om de hun bij die richtlijn verleende rechten te doen gelden, hetgeen het doel ervan zou ondermijnen.<sup>31</sup>

82. Na de beoordeling of de vereisten die op het gebied van integratie aan langdurig ingezetenen zijn opgelegd op zichzelf onevenredig zijn, dienen deze ook te worden vergeleken met de vereisten die gelden voor de verwerving van het staatsburgerschap door naturalisatie. De vereisten die gelden voor langdurig ingezetenen dienen lager te zijn – en in elk geval mogen zij niet hoger zijn – dan die welke zijn gesteld voor de verwerving van het staatsburgerschap.<sup>32</sup>

28 — Zie in die zin met betrekking tot richtlijn 2003/86, arrest Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, punt 43), alsmede conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, punt 61).

29 — Zie arrest Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

30 — Deze voorwaarde is ook belangrijk voor de verkrijging van de status van langdurig ingezetene, daar volgens overweging 9 van richtlijn 2003/109 economische gronden geen reden zijn om de status van langdurig ingezetene te weigeren en niet worden gezien als strijdig met de relevante voorwaarden.

31 — Arrest Commissie/Nederland (EU:C:2012:243, punt 70).

32 — Zie het verslag van de Commissie van 28 september 2011 [COM(2011) 585 definitief, blz. 4] en het arrest Commissie/Nederland (EU:C:2012:243, punt 78).

83. De toegepaste maatregelen dienen in overeenstemming te zijn met de door het Handvest beschermde grondrechten, en in het bijzonder dient rekening te worden gehouden met het recht op eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven (artikel 7 van het Handvest), de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst (artikel 10 van het Handvest), het discriminatieverbod (artikel 21 van het Handvest)<sup>33</sup>, de rechten van het kind (artikel 24 van het Handvest), de rechten van ouderen (artikel 25 van het Handvest) en van personen met een handicap (artikel 26 van het Handvest).

84. Hoewel het aan de nationale rechter staat om de nationale bepalingen te toetsen aan bovengenoemde beginselen, kan het Hof uitleggingsgegevens verstrekken die noodzakelijk zijn voor het verrichten van die toetsing.

85. Bij die toetsing dient in de eerste plaats in aanmerking te worden genomen of de nationale bepalingen *integratievoorwaarden* dan wel *integratiemaatregelen* in de zin van richtlijn 2003/109 zijn. Hoewel noch richtlijn 2003/86 noch richtlijn 2003/109 duidelijke aanwijzingen op dit punt bevat, is het duidelijk dat „integratiemaatregelen” als minder zwaar moeten worden aangemerkt dan „integratievoorwaarden”.<sup>34</sup>

86. Integratiemaatregelen – in tegenstelling tot integratievoorwaarden – beogen uitsluitend de deelname van de betrokken persoon aan het economische en sociale leven van het betreffende land te vergemakkelijken, en mogen onder geen beding een instrument zijn voor de selectie van immigranten of controle van immigratie.<sup>35</sup>

87. Welke functie vervult in deze context de verplichting tot het behalen van het inburgeringsexamen?

88. Het examen is een manier om het kennisniveau van de betrokken persoon te beoordelen. Het voert een drempel in die het mogelijk maakt de personen te kwalificeren die voldoen aan de gestelde vereisten, in de veronderstelling dat bepaalde personen niet voldoen aan die vereisten. Wanneer het examen wordt georganiseerd door een staat, vormt het ongetwijfeld een instrument voor selectie dat is gebaseerd op door de administratie vastgestelde criteria.

89. Ik zie evenwel niet in welk opzicht de invoering van een verplicht examen over de taal of de kennis van de samenleving kan bijdragen tot het doel dat wordt nagestreefd door de integratiemaatregelen, te weten de deelname van de betrokken persoon aan de samenleving te vergemakkelijken. Dit geldt vooral voor een persoon die reeds lange tijd legaal in het betrokken land verblijft en op grond daarvan de status van langdurig ingezetene bezit, en die los van zijn talenkennis of van zijn kennis van de betrokken samenleving reeds een stevig sociaal netwerk heeft uitgebouwd.

90. De invoering jegens een dergelijke persoon van de verplichting tot het behalen van een inburgeringsexamen binnen een bepaalde termijn zou het wezen zelf van de *integratiemaatregelen* ondermijnen, die handelingen dienen te zijn die de socialisatie in de betrokken samenleving ondersteunen, en geen kwalificatievoorwaarden voor het verblijf in het betrokken land mogen vaststellen.

33 — Overweging 5 van de richtlijn herinnert aan de noodzaak tot eerbiediging van het verbod van discriminatie naar met name geslacht, ras, huidskleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuiging, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid.

34 — Zie conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak Dogan (EU:C:2014:287, punt 52).

35 — Zie punt 48 van deze conclusie.



91. De verplichting tot het behalen van het examen is te meer een ongeschikt middel jegens personen met de status van langdurig ingezetene, daar – zoals dit het resultaat van het in de verwijzingsbeslissing beschreven Nederlandse systeem lijkt te zijn<sup>36</sup> – dit examen het enige criterium vormt om de mate van integratie van de betrokken persoon aan te tonen.

92. Personen die sinds langere tijd wonen in een bepaalde omgeving, hebben ongetwijfeld een netwerk van integratiebanden – die verband houden met het huwelijk of het gezin, het buurtleven, het uitgeoefende beroep, de hobby's en de activiteiten van niet-gouvernementele organisaties. Een integratiemaatregel die geen individuele beoordeling van dergelijke feitelijke omstandigheden toestaat, door uitsluitend het resultaat van het inburgeringsexamen te erkennen, is onevenredig gelet op het doel, de verdere integratie van de betrokken persoon in de samenleving te vergemakkelijken.

93. De mogelijkheid om een inburgeringsexamen toe te passen als een maatregel die beoogt de integratie van immigranten te vergemakkelijken, lijkt niet in overeenstemming te zijn met de uitgangspunten van de gemeenschappelijke basisbeginselen voor het beleid inzake de integratie van immigranten, die de Raad in 2004 heeft vastgesteld en die zijn bevestigd door het zogenaamde programma van Stockholm.<sup>37</sup>

94. De gemeenschappelijke beginselen beschrijven integratie als een dynamisch tweerichtingsproces, waarbij interactie, een frequente omgang tussen immigranten en burgers van de betrokken lidstaat en de bevordering van interculturele dialoog centraal staan. In dit document wordt gesteld dat basiskennis van de taal, de geschiedenis en de instellingen van de gastsamenleving onontbeerlijk is voor integratie, en dat het voor een succesvolle integratie essentieel is dat immigranten in staat worden gesteld deze kennis te verwerven. De verschillende maatregelen die hiertoe worden aanbevolen op nationaal niveau en op het niveau van de Unie omvatten evenwel geen inburgeringsexamens of –tests.<sup>38</sup>

95. Dit betekent mijns inziens niet dat integratiemaatregelen geen enkele verplichting jegens langdurig ingezetenen mogen vaststellen. Die verplichtingen mogen evenwel niet impliceren dat een vooraf vastgesteld niveau van kennis van de samenleving of taalkundige vaardigheden via een examen of kwalificatietest moeten worden aangetoond.<sup>39</sup>

96. Ik zou erop willen wijzen dat een soortgelijk standpunt – volgens hetwelk integratiemaatregelen geen resultaatsverbintenissen zoals de verplichting tot het behalen van een examen mogen omvatten – werd ingenomen in de rechtsleer ter zake.<sup>40</sup>

36 – Uit de in de verwijzingsbeslissing aangehaalde Nederlandse bepalingen vloeit voort dat bij wijze van uitzondering de inburgeringsplicht onder meer niet geldt voor personen die jonger zijn dan 16 jaar dan wel 65 jaar of ouder zijn, personen die ten minste acht jaar tijdens de leerplichtige leeftijd in Nederland hebben verbleven, en personen die beschikken over een relevant diploma, certificaat of ander document, of tevens personen die hebben aangetoond te beschikken over voldoende mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal (artikel 5, lid 1, WI).

37 – Zie conclusies van de Raad van 19 november 2004 (document van de Raad nr. 14615/04) en van 11 december 2009 (document van de Raad nr. 17024/09), alsmede de mededeling van de Commissie „Een gemeenschappelijke agenda voor integratie – Kader voor de integratie van onderdanen van derde landen in de Europese Unie” [COM(2005) 389 definitief van 1 september 2005].

38 – De op nationaal niveau voorgestelde maatregelen betreffen onder meer de aanbidding van allerhande cursussen inzake taal of samenleving, opleidingen en begeleidingsprogramma's, waarbij rekening wordt gehouden met de verschillende situaties van de immigranten, hun opleidingsachtergrond en eerder opgedane kennis over het land.

39 – Voorbeelden van dergelijke handelingen die niet gebaseerd zijn op een examen zijn de verplichting om deel te nemen aan taalcursussen, opleidingen op het gebied van de samenleving en het recht, lezingen over cultuur of ontmoetingen met personen die zich hebben onderscheiden in de betrokken samenleving.

40 – Zie E. Bribosia, S. Ganty, „Arrêt Dogan: quelle légalité pour les tests d'intégration civique?”, *Journal de droit européen*, 2014, nr. 213, blz. 378, alsmede de uitvoerige rechtsleer die is aangehaald in voetnoot 19 op blz. 379. Bepaalde auteurs stellen dat het begrip „integratiemaatregelen” – anders dan „integratievoorwaarden”, die beteugeling en sancties vereisen – ook aldus kan worden opgevat dat deze geen verplichte eisen en sancties mogen omvatten, zie S. Carrera, „Integration of Immigrants in EU Law and Policy”, in: L. Azoulay, K. de Vries, *EU Migration Law: Legal Complexities and Political Rationales*, Oxford University Press, 2014, blz. 159.

97. Gelet op het voorgaande mogen „integratiemaatregelen” in de zin van richtlijn 2003/109 – anders dan „integratievoorwaarden” – mijns inziens geen verplichting tot het behalen van een inburgeringsexamen omvatten.

### 3. Evenredigheid van de sanctie

98. De vraag van de verwijzende rechter dient afzonderlijk te worden beoordeeld voor zover deze betrekking heeft op de mogelijkheid om een sanctie op te leggen bij niet-nakoming van de inburgeringsplicht.

99. Mijns inziens is dit een hypothetische vraag, daar zowel uit de verwijzingsbeslissing als uit de opmerkingen van de deelnemers aan de procedure blijkt dat aan geen enkele van de verzoekende partijen een geldboete is opgelegd.

100. Aangezien deze kwestie in de loop van de procedure in discussie werd gebracht en de standpunten overigens duidelijk uiteenliepen<sup>41</sup>, wil ik toch een aantal opmerkingen ter zake formuleren.

101. Een sanctie benadrukt het dwingende karakter van integratiehandelingen en de rol ervan als controle-instrument van de administratie, waarbij de grens tussen integratievoorwaarde en integratiemaatregel vervaagt. De mogelijkheid van het opleggen van een sanctie impliceert een aanzienlijke inmenging van de staat in de situatie van personen die de door het Unierecht beschermde status van langdurig ingezetene bezitten.

102. Het opleggen van sancties aan langdurig ingezetenen teneinde hen te dwingen deel te nemen aan integratiehandelingen, lijkt moeilijk te rechtvaardigen in het licht van richtlijn 2003/109.

103. De enige ontegenzeggelijk toelaatbare vorm van financiële druk in bovengenoemde situatie is het bevel tot terugbetaling van de kosten die zijn gemaakt wegens de organisatie van de integratiehandelingen, wanneer de betrokken persoon zonder opgave van redenen heeft afgezien van deelname aan integratiehandelingen.

104. Niettemin sluit ik – anders dan het gevolg lijkt te zijn van het standpunt van de Commissie in de onderhavige zaak – niet tevens de mogelijkheid uit dat een sanctie in de vorm van een geldboete wordt opgelegd aan een persoon die zich halsstarrig onttrekt aan de op hem rustende verplichting in de context van integratiemaatregelen. De straf moet evenwel in verhouding staan tot de inbreuk, waarbij tevens in aanmerking moet worden genomen om welke redenen die handeling als ongewenst wordt beschouwd.<sup>42</sup> Bij de bepaling van het bedrag van de geldboete moet ook voor ogen worden gehouden dat de financiële status van immigranten doorgaans lager is dan het gemiddelde in het betrokken land. De toepassing van een sanctie dient in de tijd en in het geval van repetitieve handelingen te worden beperkt. Ook dient te worden nagegaan of de desbetreffende financiële sanctie een repressief karakter heeft, hetgeen zou wijzen op de noodzaak tot inachtneming van artikel 49, lid 3, van het Handvest, dat onevenredig strenge straffen voor strafbare feiten verbiedt.<sup>43</sup>

41 — De Commissie stelt dat de enige toelaatbare sanctie in het licht van het evenredigheidsbeginsel het bevel tot terugbetaling van de kosten van de integratiehandelingen is, terwijl de Nederlandse regering van mening is dat een geldboete van maximaal 1 000 EUR evenredig is.

42 — De maximale straf wegens het zich onttrekken aan de verplichting om deel te nemen aan integratiehandelingen mag niet hoger zijn dan de straffen die worden toegepast in het geval van soortgelijke inbreuken op het gebied van verplichtingen die verband houden met het leven in een civiele samenleving, bijvoorbeeld wegens schending van de stemplicht of niet-nakoming van de verplichting tot het uithangen van de nationale vlag.

43 — Zie de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens over de werkingssfeer van de artikelen 6 en 7 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden met betrekking tot sancties die niet behoren tot de „harde kern” van het strafrecht, in het bijzonder het arrest van 23 november 2006, Jussila/Finland (nr. 73053/01, § 43), alsmede – op het gebied van de evenredigheid van de straf – arrest van 7 juni 2012, Segame SA/Frankrijk (nr. 4837/06, § 59).

105. Deze aanwijzingen lijken relevant te zijn in de onderhavige zaak, daar – zoals blijkt uit de opmerkingen van de Nederlandse regering ter terechtzitting – de maximale geldboete wegens niet-nakoming van de inburgeringsplicht in Nederland is vastgesteld op een aanzienlijk bedrag, te weten 1 000 EUR, en in het geval dat het examen niet wordt behaald binnen een nieuwe termijn kan deze boete opnieuw worden opgelegd, zonder enige beperking wat de cumulatie van sancties betreft in het geval van „recidive”. Wanneer de geldboete zo hoog is en de toepassing ervan onbeperkt is in het geval van opeenvolgende gevallen van niet-nakoming van de inburgeringsplicht, dient tevens te worden nagegaan of voor bepaalde personen de dreiging van de sanctie geen grond is om het grondgebied van de betrokken lidstaat te verlaten, hetgeen duidelijk de uit richtlijn 2003/109 voortvloeiende status van langdurig ingezetene zou ondermijnen.

106. Bovengenoemde overwegingen pleiten ervoor te oordelen dat de in het Nederlandse recht vastgestelde sanctie in de vorm van een geldboete in het geval van niet-nakoming van de inburgeringsplicht, onevenredig is, gelet op zowel het bedrag als de toepassingsvoorwaarden ervan.

## VI – Conclusie

107. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging, de door de Centrale Raad van Beroep gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

„1) Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen staat niet eraan in de weg dat een lidstaat jegens onderdanen van derde landen die in de betrokken lidstaat de status van langdurig ingezetene hebben verworven, verplichtingen vaststelt die integratiemaatregelen uitmaken. Dergelijke maatregelen mogen uitsluitend beogen de integratie van de betrokken persoon te vergemakkelijken, en mogen geen voorwaarde vormen voor het behoud van die status of voor de uitoefening van de daaraan verbonden rechten.

In het licht van het evenredigheidsbeginsel mogen integratiemaatregelen de uitoefening van de aan de status van langdurig ingezetene verbonden rechten niet buitensporig moeilijk maken, moeten zij geschikt zijn om de verwezenlijking van het doel bestaande in de vergemakkelijking van de integratie te waarborgen en mogen zij niet verder gaan dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is. In het bijzonder mogen integratiemaatregelen jegens langdurig ingezetenen geen verplichting tot het behalen van een inburgeringsexamen omvatten.

2) Voor de toepassing van de hierboven voorgestelde uitlegging is het niet relevant of die verplichting werd opgelegd voordat de betrokken persoon de status van langdurig ingezetene heeft verkregen.”