



Datum van : 16/01/2014
inontvangstneming

TRH

C-579/13 - 1

CURIA GREFFE Luxembourg	
Entrée	15 NOV. 2013

Centrale Raad van Beroep

Meervoudige kamer

Verzoek aan het Hof van Justitie van de Europese Unie om een prejudiciële beslissing als bedoeld in artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

Partijen:

P wonende te Breda (P)

De Commissie Sociale Zekerheid Breda (Commissie)

S, wonende te Amstelveen (S)

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amstelveen (college)

Datum verzoek: 13 november 2013

Ingeschreven in het register van het Hof van Justitie onder nr. <u>950.115</u>	
Luxemburg,	19 - 11 - 2013
Fax / E-mail: _____	De Griffier, voorzitter
Neergelegd op: <u>15.11.13</u>	Maria Manuela Ferreira Hoofdadministrateur

PROCESVERLOOP

Namens F heeft mr. J.B. Bierbach hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank Breda van 12 juli 2010, 10/1331, waarbij het beroep van P niet-ontvankelijk is verklaard.

De Commissie heeft een verweerschrift ingediend.

Namens S heeft mr. Bierbach hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 8 september 2011, 10/2926, waarbij het beroep van S ongegrond is verklaard.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 26 april 2013. P en S hebben zich laten vertegenwoordigen door mr. Bierbach. De Commissie en het college hebben zich niet laten vertegenwoordigen.

De Raad heeft het onderzoek heropend. In verband met het voornemen om in deze zaken aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (Hof) een verzoek om een prejudiciële beslissing als bedoeld in artikel 267 van het VWEU te doen, is aan partijen een concept-vraagstelling gezonden. Mr. Bierbach en de Commissie hebben daarop gereageerd.

OVERWEGINGEN

1. De Raad gaat uit van de volgende feiten en omstandigheden.

1.1. P is geboren in de Verenigde Staten van Amerika en heeft de Amerikaanse nationaliteit. Ze woont sinds 19 december 2002 in Nederland. Op 10 augustus 2006 is zij in het huwelijk getreden met de Nederlandse [...]. Ze heeft al die tijd legaal in Nederland verbleven. Sinds 14 november 2008 is zij in het bezit van een verblijfsvergunning regulier, onbepaalde tijd, EG-langdurig ingezetene als bedoeld in Richtlijn 2003/109/EG, arbeid vrij toegestaan, tewerkstellingsvergunning niet vereist (langdurig ingezetene).

1.2. De Commissie heeft P, bij besluit van 1 augustus 2008, laten weten dat zij inburgeringsplichtig is als bedoeld in de Wet inburgering (Wi) en dat zij voor 30 juni 2013 het inburgeringsexamen behaald dient te hebben. Dit besluit is ingetrokken bij besluit van 4 augustus 2009. In dat besluit is opnieuw vastgesteld dat P inburgeringsplichtig is en voor 30 juni 2013 het inburgeringsexamen behaald dient te hebben. Naar aanleiding van het besluit van 1 augustus 2008 is P begonnen met een, door de Commissie aangeboden, inburgeringstraject. Dit traject heeft zij per 25 augustus 2008 tijdelijk onderbroken op medische gronden. Nadien heeft zij dit traject niet verder voortgezet. Bij het bestreden besluit van 25 februari 2010 heeft de Commissie het besluit van 4 augustus 2009 gehandhaafd.

1.3. S is geboren in het toenmalige Joegoslavië en heeft de Nieuw-Zeelandse nationaliteit. Niet uitgesloten is dat zij eveneens de Kroatische nationaliteit heeft, maar hierover heeft zij geen informatie willen verstrekken. S verblijft sinds 2000 in

10/4736 INBURG-P e.v.

Nederland. Sinds 8 juni 2007 is ook zij in het bezit van een verblijfsvergunning langdurig ingezetene. Indien S eveneens de Kroatische nationaliteit bezit, is zij met ingang van 1 juli 2013 niet langer inburgeringsplichtig vanwege de toetreding van Kroatië tot de EU. Niet uitgesloten echter is dat zij nog wel belang heeft bij een beoordeling van het besluit van 24 februari 2010, met name op financieel gebied.

1.4. Het college heeft S, bij besluit 24 februari 2010, laten weten dat zij inburgeringsplichtig is als bedoeld in de Wi en dat zij voor 24 augustus 2013 het inburgeringsexamen behaald dient te hebben. Dit besluit is door het college gehandhaafd bij het bestreden besluit van 6 mei 2010.

1.5. De rechtbank Amsterdam is, voor zover van belang, tot het oordeel gekomen dat S op grond van de Wi, reeds voor het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene, inburgeringsplichtig was en dat Richtlijn 2003/109/EG hier niet aan afdoet. De rechtbank Breda is in de zaak P aan een inhoudelijke beoordeling niet toegekomen in verband met een ontvankelijkheidsoordeel.

Rechtskader

Nationale regelgeving

2.1. Vreemdelingenwet 2000

Artikel 1, aanhef en onder p

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- p. langdurig ingezetene: houder van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 20, verleend ter uitvoering van artikel 8, tweede lid, van de richtlijn nr. 2003/109/EG van de Raad van de Europese Unie van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (PbEU 2004, L16), dan wel van een door een andere staat die partij is bij het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap afgegeven EG-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen;

Artikel 20, eerste lid

1. Onze Minister is bevoegd:

- a. de aanvraag tot het verlenen of tot het wijzigen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd in te willigen, af te wijzen dan wel niet in behandeling te nemen;
- b. een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd in te trekken dan wel te wijzigen.

Artikel 21

- 1. Ter uitvoering van artikel 8, tweede lid, van de richtlijn nr. 2003/109/EG van de Raad van de Europese Unie van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (PbEU 2004, L16) kan de aanvraag tot het verlenen of wijzigen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 20 slechts worden afgewezen, indien de vreemdeling:
 - a. niet gedurende vijf jaren ononderbroken en direct voorafgaande aan de aanvraag rechtmatig verblijf heeft gehad als bedoeld in artikel 8;
 - b. in de periode, bedoeld onder a, verblijfsrecht van tijdelijke aard heeft gehad, dan wel een formeel beperkt verblijfsrecht of een verblijfsrecht als werknemer van een dienstverlener in het kader van grensoverschrijdende diensten of als verlener van grensoverschrijdende diensten heeft gehad;

- c. in de periode, bedoeld onder a, zes of meer achtereenvolgende maanden of in totaal tien of meer maanden buiten Nederland heeft verbleven;
 - d. al of niet tezamen met het gezinslid bij wie hij verblijft, niet zelfstandig en duurzaam beschikt over voldoende middelen van bestaan;
 - e. bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis is veroordeeld wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd, dan wel hem terzake de maatregel, bedoeld in artikel 37a van het Wetboek van Strafrecht, is opgelegd;
 - f. een gevaar vormt voor de nationale veiligheid;
 - g. niet beschikt over een toereikende ziektekostenverzekering voor hemzelf en de te zijnen laste komende gezinsleden;
 - h. onjuiste gegevens heeft verstrekt dan wel gegevens heeft achtergehouden terwijl die gegevens tot afwijzing van de aanvraag tot het verlenen, wijzigen of verlengen zouden hebben geleid;
 - i. rechtmatig verblijf heeft als bedoeld in artikel 8, onderdeel c of d, of in afwachting is van een definitieve beslissing tot het verlenen of verlengen van de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning als bedoeld in de artikelen 28 of 33; of
 - j. een bijzondere geprivilegieerde status bezit dan wel heeft bezeten in de periode van vijf jaren direct voorafgaande aan de aanvraag;
 - k. het examen, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdeel a, van de Wet inburgering, of een diploma, certificaat of ander document, bedoeld in artikel 5, eerste lid, onderdeel c, van die wet, niet heeft behaald.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de gronden, bedoeld in het eerste lid.
3. Tenzij de vergunning is verleend met toepassing van artikel 21a, wordt op het document, bedoeld in artikel 9, de aantekening "EG-langdurig ingezetene" geplaatst.

Artikel 21a

1. Ter uitvoering van artikel 13 van de richtlijn nr. 2003/109/EG van de Raad van de Europese Unie van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (PbEU 2004, L16) wordt de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 20 niet afgewezen op de grond, bedoeld in artikel 21, eerste lid, onder d, indien:
- a. de vreemdeling gedurende een tijdvak van tien aaneengesloten jaren rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8, onder a, of l, heeft gehad, of
 - b. de vreemdeling als minderjarige onder een beperking verband houdend met gezinshereniging rechtmatig verblijf heeft gehad, sindsdien zijn hoofdverblijf niet buiten Nederland heeft verplaatst en inmiddels 18 jaar is, tenzij de gezinsband werd verbroken binnen een jaar na verlening van de verblijfsvergunning, bedoeld in artikel 14.
2. Indien de vreemdeling in Nederland is geboren dan wel reeds voor zijn vierde levensjaar in Nederland verbleef en sindsdien zijn hoofdverblijf niet buiten Nederland heeft verplaatst en inmiddels 18 jaar is, kan de aanvraag slechts worden afgewezen op grond van artikel 21, eerste lid, onder e en f. In afwijking van artikel 21, eerste lid, onder a, behoeft het rechtmatig verblijf niet aaneengesloten te zijn. De aanvraag kan slechts op grond van artikel 21, eerste lid, onder e, worden afgewezen, indien de vreemdeling bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis is veroordeeld tot een gevangenisstraf van meer dan 60 maanden wegens handel in verdovende middelen.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen andere gevallen dan bedoeld in het eerste en tweede lid worden aangewezen waarin een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 20 kan worden verleend.

2.2. Wet Inburgering (Wi), zoals deze Wet luidde ten tijde hier van belang.

Artikel 3

1. Inburgeringsplichtig is de vreemdeling met rechtmatig verblijf 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, of
 - b. geestelijke bedienaar is.
2. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over het voortduren van de inburgeringsplicht in geval van tijdelijke beëindiging van de in het eerste lid bedoelde omstandigheden.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld omtrent het tijdelijke doel, bedoeld in het eerste lid, waarbij zo veel mogelijk wordt aangesloten bij het verblijfsrecht van tijdelijke aard, bedoeld in artikel 21, eerste lid onderdeel b, van de Vreemdelingenwet 2000.
4. De inburgeringsplicht, bedoeld in het eerste lid, wordt niet met terugwerkende kracht gevestigd.

Artikel 5

1. In afwijking van artikel 3 is niet inburgeringsplichtig degene die:
 - a. jonger dan 16 jaar is dan wel 65 jaar of ouder is;
 - b. ten minste acht jaren tijdens de leerplichtige leeftijd in Nederland heeft verbleven;
 - c. beschikt over een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen diploma, certificaat of ander document;
 - d. leerplichtig of kwalificatieplichtig is;
 - e. aansluitend op de leerplicht of kwalificatieplicht een opleiding volgt waarvan de afronding leidt tot uitreiking van een krachtens onderdeel c aangewezen diploma, certificaat of ander document;
 - f. heeft aangetoond te beschikken over voldoende mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal en evidente kennis van de Nederlandse samenleving.
2. Evenmin is inburgeringsplichtig:
 - a. de persoon die onderdaan is van een lidstaat van de Europese Unie, een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, of Zwitserland;
 - b. het familielid van de persoon, bedoeld in onderdeel a, dat onderdaan is van een derde staat en dat uit hoofde van richtlijn 2004/38/EG, de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte dan wel de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschappen en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen, gerechtigd is Nederland binnen te komen en er te verblijven;
 - c. de vreemdeling die ingevolge de wetgeving van een lidstaat van de Europese Unie of een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte heeft voldaan aan een inburgeringsvereiste om de status van langdurig ingezetene in de zin van richtlijn 2003/109/EG van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (PbEU L 16) te verkrijgen;
 - d. de persoon die anderszins op grond van bepalingen van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties geen inburgeringsplicht als bedoeld in artikel 7 kan worden opgelegd.
3. De inburgeringsplichtige die beschikt over een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen diploma, certificaat of ander document, waaruit blijkt dat hij reeds beschikt over een deel van de vaardigheden en kennis, bedoeld in artikel 7, is vrijgesteld

van de verplichting om dat deel van die kennis of vaardigheden te verwerven en het betreffende deel van het inburgeringsexamen te behalen.

4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld omtrent:
 - a. verdere gehele of gedeeltelijke vrijstelling van de inburgeringsplicht;
 - b. het verblijf, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, en
 - c. de toepassing van het eerste lid, onderdeel f.
5. Onze Minister kan beleidsregels vaststellen omtrent de toepassing van het tweede lid, onderdeel d.

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 terzake 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.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld omtrent het tweede lid.

Europese regelgeving

3. Richtlijn 2003/109/EG

Considerans:

(...)

(2) Tijdens de buitengewone bijeenkomst in Tampere van 15 en 16 oktober 1999 heeft de Europese Raad verklaard dat de juridische status van onderdanen van derde landen meer in overeenstemming moet worden gebracht met die van de onderdanen van de lidstaten, en 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 EU-burgers liggen.

(...)

(4) De integratie van onderdanen van derde landen die duurzaam in een lidstaat zijn gevestigd is van wezenlijk belang voor de bevordering van de economische en sociale samenhang, een fundamentele doelstelling van de Gemeenschap, die is opgenomen in het Verdrag.

(...)

(6) Het belangrijkste criterium voor de verwerving van de status van langdurig ingezetene is de duur van het verblijf op het grondgebied van een lidstaat. Het moet gaan om een langdurig en ononderbroken verblijf, waaruit blijkt dat de betrokkene sterke banden met het land heeft gekregen. Daarbij moet een zekere flexibiliteit mogelijk zijn om rekening te houden met omstandigheden die ertoe kunnen leiden dat de betrokkene het grondgebied van de lidstaat tijdelijk verlaat.

(...)

(12) Om effect te sorteren als instrument voor de maatschappelijke integratie van langdurig ingezetenen moet de status van langdurig ingezetene waarborgen dat de betrokkene op een

groot aantal economische en sociale gebieden op dezelfde wijze wordt behandeld als burgers van de lidstaat, onder de relevante voorwaarden die in deze richtlijn worden gesteld.
(...)

Artikel 1 Doel

Deze richtlijn heeft ten doel:

- a) de voorwaarden vast te stellen waaronder een lidstaat aan onderdanen van derde landen die legaal op zijn grondgebied verblijven, de status van langdurig ingezetene kan toekennen, of deze status kan intrekken, en te bepalen welke rechten aan deze status verbonden zijn, (...)

Artikel 5 Voorwaarden voor het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene

1. (...)
2. De lidstaten mogen eisen dat onderdanen van derde landen voldoen aan integratievoorwaarden overeenkomstig het nationaal recht.

Artikel 11 Gelijke behandeling

1. 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;
 - c) erkenning van beroepsdiploma's, -certificaten en andere titels, overeenkomstig de van toepassing zijnde nationale procedures;
 - d) sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming zoals gedefinieerd in de nationale wetgeving;
 - e) fiscale voordelen;
 - f) toegang tot goederen en diensten en de levering van voor het publiek beschikbare goederen en diensten, alsmede tot procedures voor het verkrijgen van huisvesting;
 - g) vrijheid van vereniging en aansluiting bij of participatie in een werkgevers- of werknemersorganisatie of een andere organisatie waarvan de leden een bepaald beroep uitoefenen, met inbegrip van de door dergelijke organisaties verschaft voordelen, zonder dat wordt geraakt aan de nationale bepalingen inzake openbare orde en binnenlandse veiligheid;
 - h) vrije toegang tot het gehele grondgebied van de betrokken lidstaat, binnen de beperkingen die om redenen van veiligheid door de nationale wetgeving worden opgelegd.
2. De betrokken lidstaat mag de gelijke behandeling ten aanzien van de punten b), d), e), f) en g), van lid 1 beperken tot gevallen waarin de geregistreerde of gebruikelijke verblijfplaats van de langdurig ingezetene of van de gezinsleden voor wie hij voordelen opeist, op het grondgebied van de lidstaat in kwestie is gelegen.
3. De lidstaten mogen de gelijke behandeling volgens onderstaande bepalingen beperken:
 - a) de lidstaten mogen beperkingen inzake de toegang tot werk als werknemer of als zelfstandige handhaven indien deze activiteiten, overeenkomstig bestaande nationale of communautaire wetgeving, voorbehouden zijn aan eigen onderdanen, aan burgers van de EU of van de EER;

- b) de lidstaten mogen voor toegang tot onderwijs en opleiding een bewijs van een passende taalvaardigheid eisen. Voor toegang tot de universiteit kan worden verlangd dat aan specifieke onderwijsvoorwaarden wordt voldaan.
- 4. De lidstaten kunnen, als het om sociale bijstand en sociale bescherming gaat, de gelijke behandeling beperken tot de belangrijkste prestaties.
- 5. De lidstaten mogen besluiten toegang te verlenen tot bijkomende voordelen op de in lid 1 bedoelde gebieden. De lidstaten mogen ook besluiten tot gelijke behandeling op niet door lid 1 bestreken gebieden.

Artikel 15 Voorwaarden voor verblijf in een tweede lidstaat

- 1. (...)
- 2. (...)
- 3. De lidstaten mogen eisen dat onderdanen van derde landen voldoen aan integratievoorwaarden 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.

4.1. De Wi is op 1 januari 2007 in werking getreden. De Wi regelt de inburgering in de Nederlandse samenleving van alle migranten in Nederland. Het inburgeren houdt in het verwerven van mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving. De taalvaardigheid en de kennis van de Nederlandse samenleving worden getoetst in het inburgeringsexamen. Zowel migranten die al lange(re) tijd, legaal, in Nederland verbleven als migranten die nieuw in Nederland kwamen, werden per 1 januari 2007, dan wel de datum waarop zij rechtmatig in Nederland verbleven na 1 januari 2007, in beginsel inburgeringsplichtig. Nieuwe migranten hadden vanaf de datum van rechtmatig verblijf 3,5 jaar de tijd het inburgeringsexamen te behalen. Voor de personen die op 1 januari 2007 al, legaal, in Nederland verbleven ontstond per genoemde datum op zich wel de plicht tot inburgeren, maar de datum waarop het inburgeringsexamen behaald moest zijn, werd in een apart besluit door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarin deze persoon verbleef vastgesteld.

4.2. Met de inwerkingtreding van de Wi is ook artikel 21, lid 1, onder (thans) k, van de Vreemdelingenwet 2000 aan deze wet toegevoegd. Dit artikeldeel is echter pas per 1 januari 2010 feitelijk toegepast. In de periode 1 januari 2007 tot 1 januari 2010 konden langdurig ingezetenen derdelanders in Nederland de status langdurig ingezetene verwerven zonder het inburgeringsexamen behaald te hebben.

4.3. Bij het niet (tijdig) halen van het inburgeringsexamen kan een boete worden opgelegd van maximaal € 500,-. Indien ook nadien het examen niet (tijdig) gehaald wordt, wordt dit bedrag steeds verhoogd.

Standpunt van partijen

5.1. P en S zijn van mening dat, nu zij beschikken over een verblijfsvergunning als langdurig ingezetene, gebaseerd op Richtlijn 2003/109/EG, zij gelijk behandeld dienen te worden aan Nederlandse onderdanen en dus niet inburgeringsplichtig zijn.

5.2. Onder verwijzing naar de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Wet inburgering zijn de Commissie en het college van mening dat een eenmaal afgegeven verblijfsvergunning langdurig ingezetene weliswaar niet ingetrokken zal worden wegens het niet halen van het inburgeringsexamen, maar dat dit niet wegneemt dat betrokkenen wel inburgeringsplichtig zijn en het examen dienen te halen.

6.1. De Raad is van oordeel dat niet uitgesloten kan worden dat het opleggen van de inburgeringsplicht aan langdurig ingezetenen in strijd is met Richtlijn 2003/109/EG. Het betreft dan met name de mogelijke strijdigheid met de aard en het doel van de richtlijn, met artikel 5, tweede lid en/of met artikel 11, eerste lid.

6.2. Artikel 5 van Richtlijn 2003/109/EG heeft als aanduiding "Voorwaarden voor het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene". In lid 2 van dit artikel is bepaald dat lidstaten mogen eisen dat onderdanen van derde landen voldoen aan integratievoorwaarden overeenkomstig het nationaal recht.

6.3. De Raad is van oordeel dat de aan P en S opgelegde verplichting het inburgeringsexamen te behalen aangemerkt moet worden als een eis om te voldoen aan integratievoorwaarden overeenkomstig het Nederlandse recht.

6.4. Uit de considerans bij de Richtlijn blijkt dat, onder voorwaarden, onderdanen van derde landen een juridische positie in een lidstaat zouden moeten verkrijgen die zo dicht mogelijk bij de rechten van EU-burgers ligt. Zoals uit punt 6 van de considerans blijkt is het belangrijkste, maar niet het enige, criterium voor de verwerving van de status van langdurig ingezetene de duur van het verblijf op het grondgebied van een lidstaat. Deze termijn bedraagt, gezien artikel 4 van Richtlijn 2003/109/EG, vijf jaar.

6.5. In beginsel vormen de eerste vijf jaren van het verblijf van een onderdaan van een derde land de integratieperiode in een lidstaat. Deze lidstaat heeft de bevoegdheid een onderdaan van een derde land geen status van langdurig ingezetene te verstrekken bijvoorbeeld indien, naar zijn oordeel, de integratie nog niet voltooid is doordat nog niet aan de integratievoorwaarden is voldaan. Maar zodra de status is verstrekt volgt daaruit dat naar het oordeel van de lidstaat de integratie voltooid is, of zoals verwoord is in punt 6 van de considerans dat er sterke banden zijn ontstaan met de lidstaat. Dan is het de vraag of deze lidstaat naderhand alsnog integratievoorwaarden mag stellen in de vorm van een inburgeringsexamen, gesanctioneerd door een boetestelsel.

6.6. Daarnaast merkt de Raad op dat de doelstelling dat onderdanen van derde landen onder voorwaarden een juridische positie moeten krijgen die zo dicht mogelijk ligt bij de rechten van EU-onderdanen, eveneens een aanwijzing is dat de inburgeringsplicht in casu niet opgelegd mag worden. Aan EU-burgers wordt immers op grond van de Wi niet de inburgeringsplicht opgelegd, evenmin overigens als aan eigen onderdanen.

6.7. In aanvulling hierop kan onder andere nog gewezen worden op het arrest Commissie tegen Nederland, C-508/10, van 26 april 2012. In die zaak handelde Nederland volgens de Commissie in strijd met het algemene stelsel, de geest, de doelstelling en, bijgevolg, het nuttig effect van Richtlijn 2003/109/EG, zonder dat sprake was van een schending van een specifieke bepaling. Het Hof heeft geoordeeld dat de Commissie niet om deze reden

niet-ontvankelijk was. Hieruit kan afgeleid worden dat, zelfs als niet een concrete bepaling in de richtlijn aangewezen kan worden die mogelijk geschonden is, alsnog beoordeeld dient te worden of de genomen maatregel het nuttig effect van de richtlijn aantast. Ook in deze beoordeling speelt een rol of gesteld kan worden dat het doel van de plicht tot inburgeren reeds geacht wordt behaald te zijn bij het verstrekken van de status van langdurig ingezetene en dat de doelstelling van de richtlijn daarmee al is bereikt.

6.8. In het arrest Kamberaj, C-571/10, van 24 april 2012 heeft het Hof overwogen dat, ook als in een richtlijn naar het nationale recht wordt verwezen, lidstaten bij de toepassing van de betreffende bepaling het nuttig effect van de richtlijn niet mogen aantasten en met de doelstelling van de richtlijn en met het EU Grondrechtenhandvest rekening moeten houden. Hieruit leidt de Raad af dat weliswaar integratievoorwaarden naar nationaal recht gesteld mogen worden, maar dat deze voorwaarden niet zover mogen gaan dat ze het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene, dan wel het nuttig effect van het bezit van deze status onnodig bemoeilijken. Ook artikel 15, derde lid, van Richtlijn 2003/109/EG wijst niet in een andere richting.

6.9. Hier staat tegenover dat ook gesteld kan worden dat in de richtlijn is neergelegd dat integratievoorwaarden gesteld mogen worden bij het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene, maar dat niet is bepaald dat het niet alsnog op een later tijdstip ook mag. Een doelstelling van de Wi is het bevorderen van de mogelijkheden voor onder andere onderdanen van derde landen om te integreren in de Nederlandse samenleving. Het verstevigen van het verblijf van onderdanen van derde landen in een lidstaat is eveneens een doelstelling van de richtlijn. De Raad kan zich voorstellen dat daarom een lidstaat, na het verstrekken van de status van langdurig ingezetene, nog - mogelijk beperkte - integratievoorwaarden mag opleggen aan onderdanen van derde landen. Daarbij overweegt de Raad mede dat het niet (tijdig) behalen van het inburgeringsexamen voor betrokkenen geen gevolgen heeft voor de status van langdurig ingezetene.

7.1. Voor zover het Hof van oordeel is dat doel en strekking van de richtlijn er niet aan in de weg staan dat integratievoorwaarden opgelegd worden aan onderdanen van derde landen die de status van langdurig ingezetene hebben verkregen, is vervolgens de vraag of het opleggen van integratievoorwaarden niet in strijd is met Richtlijn 2003/109/EG en wel met artikel 11, eerste lid.

7.2. De aanhef van dit artikel luidt "Gelijke behandeling". In het eerste lid van dit artikel wordt een achttal gebieden genoemd waarop langdurig ingezetenen gelijk behandeld dienen te worden met eigen onderdanen. In het vijfde lid is gesteld dat lidstaten ook mogen besluiten tot gelijke behandeling op niet door het eerste lid bestreken gebieden. Nederland heeft, wat betreft de inburgeringsplicht, geen gebruik gemaakt van deze bevoegdheid.

7.3. De Raad stelt voorop dat aan eigen onderdanen niet de plicht tot het behalen van het inburgeringsexamen wordt opgelegd. Indien derhalve gezegd kan worden dat deze plicht betrekking heeft op één van de in artikel 11, eerste lid, genoemde gebieden, lijkt de conclusie te moeten luiden dat dan ook personen met de status van langdurig ingezetene niet inburgeringsplichtig mogen zijn.

7.4. Onderdeel a van lid 1, arbeid en arbeidsvoorwaarden, van artikel 11 van

Richtlijn 2003/109/EG lijkt niet direct van toepassing, nu aan de status van langdurig ingezetene het recht tot toegang op de arbeidsmarkt, zonder beperkingen, is verbonden. Het niet voldoen aan de eis van het behalen van het examen heeft geen gevolgen voor de status zelf, zodat de arbeidsmarktmogelijkheden niet wijzigen. Wel kan mogelijk gesteld worden dat de plicht tot het behalen van het examen tijd, inspanning en geld kost, waardoor er wellicht enige invloed kan zijn op de mogelijkheden voor een werknemer of zelfstandige om, voor een korte tijd, volledig op de arbeidsmarkt te functioneren. Deze verstoring zal, naar het de Raad voorkomt, echter zeer minimaal zijn en niet anders dan voor iedere werknemer of zelfstandige die, via een vorm van onderwijs of studie, zijn mogelijkheden en kansen wil vergroten.

7.5. Het lijkt mogelijk de plicht tot het behalen van het inburgeringsexamen te laten vallen onder onderdeel b van lid 1 van artikel 11 van Richtlijn 2003/109/EG, het onderwijs en de beroepsopleiding. Enerzijds suggereert het gebruik van het woord examen dat enig onderwijs noodzakelijk is. Anderzijds is in de Wi niet de verplichting opgenomen enige vorm van onderwijs te volgen. Een inburgeringsplichtige mag zich op een zelf gekozen wijze voorbereiden op het examen. Het was, ten tijde in geding, mogelijk gebruik te maken van een inburgeringsvoorziening, aangeboden door de gemeente waar men verbleef. In casu betreft het niet de gelijke behandeling bij de toegang tot onderwijs, nu betrokkenen juist niet een vorm van (zelf)onderwijs willen volgen, uitmondend in een examen.

8. De hiervoor weergegeven overwegingen geven de Raad dan ook aanleiding vragen voor te leggen aan het Hof met betrekking tot de uitleg van Richtlijn 2003/109/EG, in het licht van het doel en de strekking hiervan, alsmede gezien artikel 5, tweede lid en artikel 11, eerste lid.

9.1. In dit verband speelt mogelijk het volgende nog een rol. Zoals uit de feiten blijkt, had P reeds een besluit ontvangen waarin haar was gemeld dat ze inburgeringsplichtig was vóórdat zij de status van langdurig ingezetene verkreeg. Aan S was de langdurig ingezetene-status verstrekt voordat zij een inburgeringsplicht opgelegd heeft gekregen. Met de inburgeringsbesluiten was, impliciet dan wel expliciet, tevens vastgesteld dat betrokkenen inburgeringsplichtig zijn. Niet uitgesloten is dat deze volgorde van belang kan zijn bij de beoordeling van de rechtmatigheid van de opgelegde plicht. P wist, voordat zij de status van langdurig ingezetene verkreeg, dat zij inburgeringsplichtig was. De Raad sluit niet uit dat hieruit geconcludeerd kan worden dat het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene hier geen verandering in brengt, nu, zoals al gesteld, destijds de status verkregen kon worden zonder dat het inburgeringsexamen succesvol was afgerond.

9.2. Indien deze volgorde van belang is, dan lijkt de conclusie in de situatie van S te moeten zijn dat zij, na het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene, niet meer als inburgeringsplichtig aangemerkt kan worden.

10/4736 INBURG-P e.v.

BESLISSING

De Centrale Raad van Beroep

- verzoekt het Hof bij wijze van prejudiciële beslissing als bedoeld in artikel 267 van het VWEU uitspraak te doen over de volgende vragen:

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?

- houdt de verdere behandeling van de gedingen aan totdat het Hof uitspraak zal hebben gedaan.

Dit verzoek is gedaan door M.M. van der Kade als voorzitter en T.L. de Vries en E.E.V. Lenos als leden, in tegenwoordigheid van K.E. Haan als griffier.

(getekend) M.M. van der Kade

(getekend) K.E. Haan

