



Datum van inontvangstneming : 22/05/2014

Raad
van State

TPM

C-153/14 - ①

COURA ET DE Luxembourg	
Entrée	03 AVR. 2014

NL
TF

201211916/1/V2 en
201300404/1/V2.
Datum uitspraak: 1 april 2014

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Verwijzingsuitspraak in het kader van de hoger beroepen van:

de minister van Buitenlandse Zaken,
appellant,

tegen de onderscheiden uitspraken van de rechtbank 's-Gravenhage,
nevenzittingsplaats 's-Hertogenbosch, van 23 november 2012 en
12 december 2012 in zaken nrs. 12/9408 en 12/27391 in de gedingen
tussen:

vreemdeling K en vreemdeling A

en

de minister.

Ingeschreven in het register van het Hof van Justitie onder nr. <u>961.225</u>	
Luxemburg	03. 04. 2014 De Griffier, voor deze
Fax/E-mail: _____	<i>Maria Manuela Ferreira</i> Maria Manuela Ferreira
Neergelegd op: <u>03.04.14</u>	Hoofdadministrateur

Procesverloop

Zaak nr. 201211916/1/V2

Bij besluit van 30 mei 2011 heeft de minister een aanvraag van vreemdeling K om haar een machtiging tot voorlopig verblijf (hierna: mvv) te verlenen afgewezen.

Bij besluit van 28 februari 2012 heeft de minister het daartegen door vreemdeling K gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Dit besluit is aangehecht.

Bij uitspraak van 23 november 2012 heeft de rechtbank het daartegen door vreemdeling K ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat de minister aan vreemdeling K een mvv verleent. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de minister (thans: de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie) hoger beroep ingesteld. Het hogerberoepschrift is aangehecht.

Vreemdeling K heeft een verweerschrift ingediend.

Zaak nr. 201300404/1/V2

Bij besluit van 18 augustus 2009 heeft de minister een aanvraag van vreemdeling A om haar een mvv te verlenen afgewezen.

Bij besluit van 30 juli 2012 heeft de minister het daartegen door vreemdeling A gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Dit besluit is aangehecht.

Bij uitspraak van 12 december 2012 heeft de rechtbank het daartegen door vreemdeling A ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat de minister aan vreemdeling A een mvv verleent. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de minister (thans: de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie) hoger beroep ingesteld. Het hogerberoepschrift is aangehecht.

Vreemdeling A heeft een verweerschrift ingediend.

Behandeling ter zitting

De Afdeling heeft de zaken ter zitting behandeld op 23 september 2013, waar de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. E.C. Pietermaat en mr. R.J.M. van den Tweel, advocaten te Den Haag, en de vreemdelingen, vertegenwoordigd door mr. G.J. Dijkman, advocaat te Utrecht en

mr. W.P.R. Peeters, advocaat te Rijsbergen zijn verschenen, alsmede de echtgenoot van vreemdeling A.

Heropening onderzoek

De Afdeling heeft partijen medegedeeld dat het onderzoek is heropend om het Hof van Justitie (hierna: het Hof) te verzoeken bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de voor te leggen vragen. De tekst van deze vragen was in concept bijgevoegd en partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren, waarvan zij gebruik hebben gemaakt.

Overwegingen

1. Onder de staatssecretaris wordt in beide zaken tevens verstaan: diens rechtsvoorganger.

Onder de IND wordt in beide zaken verstaan: de Immigratie- en Naturalisatiedienst, die is belast met de uitvoering van het Nederlandse vreemdelingenbeleid.

1.1. Deze verwijzingsuitspraak heeft uitsluitend betrekking op inburgering in het buitenland als voorwaarde voor toelating tot Nederland. Inburgering na toelating tot Nederland is in de onderhavige zaken niet aan de orde.

Zaak nr. 201211916/1/V2

2. Vreemdeling K heeft de Azerbeidzjaanse nationaliteit en heeft op 22 februari 2011 bij de Nederlandse ambassade in Ankara, Turkije een aanvraag ingediend om verlening van een mvv met als doel verblijf bij echtgenoot. Zij heeft een medische verklaring overgelegd waaruit blijkt dat zij lijdt aan diabetes mellitus, hypertensie, coronaire hartziekte, hypercholesterolemie en morbide obesitas, waardoor zij – naar gesteld – niet in staat is om het Nederlandse inburgeringsexamen in het buitenland af te leggen.

Besluit

3. In het besluit van 28 februari 2012, waarbij het besluit van 30 mei 2011 tot afwijzing van de aanvraag om verlening van een mvv is gehandhaafd, heeft de staatssecretaris zich op het standpunt gesteld dat de gezondheidsklachten van vreemdeling K geen aanleiding geven tot ontheffing van de plicht het inburgeringsexamen met goed gevolg af te leggen. Het verplicht stellen van het met goed gevolg afleggen van het Nederlandse inburgeringsexamen in het buitenland alvorens toestemming wordt verleend voor toegang en verblijf (hierna: het Nederlandse inburgeringsvereiste) is voorts niet strijdig met richtlijn 2003/86/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PB 2003 L 251, met rectificatie in PB 2012 L 71; hierna: de richtlijn), aldus de staatssecretaris.

Zaak nr. 201300404/1/V2

4. Vreemdeling A heeft de Nigeriaanse nationaliteit en heeft op 18 juni 2008 bij de Nederlandse vertegenwoordiging in Abuja, Nigeria een aanvraag ingediend om verlening van een mvv met als doel verblijf bij echtgenoot. Zij heeft medische stukken overgelegd waaruit blijkt dat zij psychische problemen heeft waarvoor zij medicatie gebruikt. Het door de drie kinderen van vreemdeling A gemaakte bezwaar tegen de afwijzing van hun aanvraag om verlening van een mvv heeft de staatssecretaris bij besluit van 30 juli 2012 gegrond verklaard.

Besluit

5. In het besluit van 30 juli 2012 inzake vreemdeling A, waarbij het besluit van 18 augustus 2009 tot afwijzing van de aanvraag om verlening van een mvv is gehandhaafd, heeft de staatssecretaris zich op het standpunt gesteld dat haar gezondheidsklachten geen aanleiding geven tot ontheffing van het Nederlandse inburgeringsvereiste. Zij komt evenmin in aanmerking voor toepassing van de regeling (hierna: de hardheidsclausule) bedoeld in artikel 3.71a, tweede lid, aanhef en onder d, van het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: het Vb 2000), omdat zij geen gerede inspanningen heeft verricht om te slagen voor het Nederlandse inburgeringsexamen. Dat zij vanwege haar psychische klachten niet in staat zou zijn naar de Nederlandse ambassade af te reizen wordt niet gevolgd, nu die stelling niet is gestaafd, aldus de staatssecretaris. Voorts is het Nederlandse inburgeringsvereiste volgens hem niet strijdig met de richtlijn.

Wettelijk kader

Internationaal recht

6. Ingevolge artikel 8, eerste lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM), voor zover thans van belang, heeft een ieder recht op respect voor zijn familie- en gezinsleven.

Ingevolge het tweede lid is geen inmenging van enig openbaar gezag toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Recht van de Unie

7. Ingevolge artikel 7 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (hierna: het Handvest), voor zover thans van belang, heeft eenieder recht op eerbiediging van zijn familie- en gezinsleven.

8. Volgens punt 2 van de considerans van de richtlijn, voor zover thans van belang, worden in de richtlijn de grondrechten en de beginselen in

acht genomen die met name worden erkend in artikel 8 van het EVRM, en in het Handvest.

Volgens artikel 4, eerste lid, van de richtlijn, voor zover thans van belang, geven de lidstaten uit hoofde van deze richtlijn, en op voorwaarde dat aan de in hoofdstuk IV en artikel 16 gestelde voorwaarden is voldaan, toestemming tot toegang en verblijf aan de echtgenoot van de gezinshereniger. Voor een kind van boven de twaalf jaar, dat onafhankelijk van de rest van het gezin aankomt, kan de lidstaat nagaan of het aan een op de eerste datum van de uitvoering van deze richtlijn in zijn wetgeving vastgelegd integratiecriterium voldoet, alvorens toestemming te geven voor toegang en verblijf op grond van deze richtlijn.

Volgens artikel 7, tweede lid, van de richtlijn kunnen de lidstaten van onderdanen van derde landen verlangen dat zij overeenkomstig het nationale recht aan integratievoorwaarden voldoen. Die integratievoorwaarden kunnen ten aanzien van vluchtelingen/gezinsleden van vluchtelingen als bedoeld in artikel 12 alleen worden toegepast nadat de betrokken personen gezinshereniging is toegestaan.

Nationaal recht

9. De artikelen 4, eerste lid, en 7, tweede lid, van de richtlijn zijn, voor zover thans van belang, omgezet in de artikelen 14 en 16, eerste lid, aanhef en onder h, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000), alsmede in de artikelen 3.71a, 3.98a en 3.98b van het Vb 2000. Het door de staatssecretaris gehanteerde beleid ter uitvoering van voormelde bepalingen is, voor zover thans van belang, uitgewerkt in onderdeel B1/4.7.1.2. (zoals dat luidde ten tijde van belang) van de Vreemdelingencirculaire 2000 (hierna: de Vc 2000).

10. Ingevolge artikel 1, aanhef en onder h, van de Vw 2000, voor zover thans van belang, wordt in deze wet en de daarop berustende bepalingen onder mvv verstaan: het bij een Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in het land van herkomst, het land van bestendig verblijf of, bij gebreke daarvan, het dichtstbijzijnde land waar wel een vertegenwoordiging is gevestigd, door de vreemdeling in persoon aangevraagde en aldaar door die vertegenwoordiging na voorafgaande machtiging van de minister van Buitenlandse Zaken afgegeven visum voor een verblijf van langer dan drie maanden.

Ingevolge artikel 8 van de Vw 2000, voor zover thans van belang, heeft de vreemdeling in Nederland rechtmatig verblijf:

- a. op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14;
- b. op grond van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 20;
- c. op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28; en
- d. op grond van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 33;

Ingevolge artikel 13 van de Vw 2000 wordt een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning slechts ingewilligd indien internationale verplichtingen daartoe nopen, met de aanwezigheid van de vreemdeling een

wezenlijk Nederlands belang is gediend, of klemmende redenen van humanitaire aard daartoe nopen.

Ingevolge artikel 14, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000, zoals dit ten tijde van belang luidde, is de staatssecretaris bevoegd:

a. de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd in te willigen, af te wijzen dan wel niet in behandeling te nemen.

Ingevolge het tweede lid wordt een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd verleend onder beperkingen, verband houdende met het doel waarvoor het verblijf is toegestaan. Aan de vergunning kunnen voorschriften worden verbonden. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de beperkingen en voorschriften.

Ingevolge artikel 16, eerste lid, aanhef en onder h, van de Vw 2000, zoals dit ten tijde van belang luidde, kan een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 worden afgewezen indien de vreemdeling, die niet behoort tot een der categorieën, bedoeld in artikel 17, eerste lid, na verkrijging van rechtmatig verblijf in Nederland inburgeringsplichtig zou zijn op grond van de artikelen 3 en 5 van de Wet inburgering (hierna: de Wi) en niet beschikt over kennis op basisniveau van de Nederlandse taal en de Nederlandse maatschappij.

In artikel 17, eerste lid, van de Vw 2000 wordt een aantal categorieën vreemdelingen aangewezen waarvan een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 14 niet wordt afgewezen wegens het ontbreken van een mvv.

11. Ingevolge artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wi is inburgeringsplichtig de vreemdeling die rechtmatig verblijf verkrijgt in de zin van artikel 8, aanhef en onder a en c, van de Vw 2000 die anders dan voor een tijdelijk doel in Nederland verblijft.

In artikel 5 van de Wi wordt een aantal categorieën vreemdelingen aangewezen dat niet inburgeringsplichtig is.

12. Ingevolge artikel 3.71, eerste lid, van het Vb 2000 wordt de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 14 van de Vw 2000, afgewezen, indien de vreemdeling niet beschikt over een geldige mvv.

Ingevolge artikel 3.71a, eerste lid, van het Vb 2000 beschikt een vreemdeling over kennis op basisniveau van de Nederlandse taal en van de Nederlandse maatschappij als bedoeld in artikel 16, eerste lid, onder h van de Vw 2000, indien hij binnen één jaar direct voorafgaand aan de aanvraag om de mvv het basisexamen inburgering, bedoeld in artikel 3.98a, met goed gevolg heeft afgelegd.

Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder c, voor zover thans van belang, wordt de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 14 van de Vw 2000, niet afgewezen op grond van artikel 16, eerste lid, onder h, van de Vw 2000, indien de vreemdeling heeft aangetoond door een geestelijke of lichamelijke belemmering blijvend niet in staat te zijn het basisexamen inburgering,

bedoeld in artikel 3.98a, af te leggen.

Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder d, voor zover thans van belang, wordt de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 14 van de Vw 2000, niet afgewezen op grond van artikel 16, eerste lid, onder h, van de Vw 2000, indien de vreemdeling het basisexamen inburgering, bedoeld in artikel 3.98a, niet met goed gevolg heeft afgelegd en afwijzing van die aanvraag zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

Ingevolge artikel 3.98a, eerste lid, van het Vb 2000, voor zover thans van belang, wordt het basisexamen inburgering ter beoordeling van de kennis van de Nederlandse taal en van de Nederlandse maatschappij als bedoeld in artikel 16, eerste lid, onder h, van de Vw 2000, vastgesteld door middel van een geautomatiseerd systeem.

Ingevolge het tweede lid omvat het basisexamen inburgering een onderzoek naar de Nederlandse lees- luister- en spreekvaardigheid van de vreemdeling.

Ingevolge het derde lid, voor zover thans van belang, strekt het examenprogramma tot waarborg dat de vreemdeling die het basisexamen inburgering met goed gevolg heeft afgelegd, beschikt over de volgende vaardigheden in de Nederlandse taal op het niveau A1 van het Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen:

- a. leesvaardigheid;
- b. luistervaardigheid, en
- c. spreekvaardigheid.

Ingevolge het vijfde lid omvat het basisexamen inburgering tevens een onderzoek naar de kennis van de Nederlandse samenleving.

Ingevolge het zesde lid, voor zover thans van belang, wordt een examenprogramma vastgesteld voor de vereiste kennis van de Nederlandse samenleving. Dit examenprogramma waarborgt dat de vreemdeling die het basisexamen inburgering met goed gevolg heeft afgelegd, beschikt over elementaire praktische kennis van:

- a. Nederland, waaronder topografie, geschiedenis en staatsinrichting;
- b. huisvesting, onderwijs, arbeid, gezondheidszorg en inburgering in Nederland;
- c. zijn rechten en zijn verplichtingen na aankomst in Nederland;
- d. rechten en verplichtingen van anderen in Nederland, en
- e. in Nederland gangbare omgangsregels.

Ingevolge het zevende lid wordt het basisexamen inburgering afgelegd in de Nederlandse taal op een niveau dat niet hoger is dan het niveau, bedoeld in het derde lid.

Ingevolge artikel 3.98b, eerste lid, aanhef en onder a, van het Vb 2000, voor zover thans van belang, wordt tot het basisexamen inburgering niet toegelaten de vreemdeling die niet de aan het basisexamen verbonden kosten heeft voldaan.

Ingevolge het tweede lid bedragen de kosten, bedoeld in het eerste lid, onder a, € 350,00.

13. Volgens paragraaf B1/4.7.1.2. van de Vc 2000, voor zover thans van belang en zoals deze ten tijde van belang luidde, wordt ingevolge

artikel 3.71a, tweede lid, aanhef en onder d, van het Vb 2000 de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd niet afgewezen indien de vreemdeling het basisexamen inburgering niet met goed gevolg heeft afgelegd en afwijzing van die aanvraag zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard. Hiervan is sprake als een combinatie van zeer bijzondere individuele omstandigheden ertoe leidt dat de vreemdeling blijvend niet in staat is om het basisexamen inburgering met goed gevolg af te leggen. Het enkele feit dat men een of meerdere malen het examen heeft afgelegd, leidt niet tot een succesvol beroep op de hardheidsclausule, aldus de Vc 2000.

Het Nederlandse inburgeringsstelsel

14. Voor verblijf in Nederland langer dan drie maanden heeft een vreemdeling een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 13 van de Vw 2000. Met het oog hierop toetst de staatssecretaris een aanvraag tot het verlenen van een mvv aan de hand van dezelfde criteria als gelden voor de beoordeling van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning.

15. In de geschiedenis van de totstandkoming van de Wijziging van de Vw 2000 in verband met het stellen van een inburgeringsvereiste bij het toelaten van bepaalde categorieën vreemdelingen (Wet Inburgering in het buitenland), Kamerstukken II 2003/04, 29 700, nr. 3 (hierna: de memorie van toelichting), is vermeld dat voortdurende immigratie bij achterblijvende integratie kan leiden tot processen die op den duur marginalisering van bepaalde bevolkingsgroepen tot gevolg hebben, in de zin van een afnemend vermogen tot maatschappelijke participatie, gebrekkige kansen op de arbeidsmarkt en structurele afhankelijkheid van inkomensvervangende uitkeringen. Vrouwelijke huwelijksmigranten nemen in het bijzonder een slechte positie in. Zij hebben niet of nauwelijks contact met autochtonen en vertonen verhoudingsgewijs de meest traditionele opvattingen met betrekking tot emancipatie. Voor de huwelijksmigranten geldt voor de vrouwen nog sterker dan voor de mannen dat zij onder meer door ontbrekende kennis van de Nederlandse taal bij hun aankomst in Nederland al meteen op achterstand staan. De lange duur van het integratieproces in Nederland maakt het des te belangrijker dat vreemdelingen die voor gezinshereniging naar Nederland komen in het kader van de voorbereiding van hun komst de Nederlandse taal op basisniveau beheersen en kennis maken met de Nederlandse samenleving, aldus de memorie van toelichting.

15.1. In IND-werkinstructie nr. 2011/7 (AUB) van 31 maart 2011 (hierna: de werkinstructie), waarin het beleid over het Nederlandse inburgeringsexamen ten tijde van belang is uitgewerkt, is vermeld dat het Nederlandse inburgeringsvereiste geldt voor vreemdelingen in de leeftijd van 18 jaar tot de pensioengerechtigde leeftijd. Voorts zijn volgens de werkinstructie, voor zover thans van belang, inburgeringsplichtig vreemdelingen die voor hun komst naar Nederland in het bezit moeten zijn van een mvv, die niet voor een niet-tijdelijk verblijfsdoel naar Nederland komen in de zin van de Wi, en die niet ingevolge de artikelen 3 en 5 van de Wi zijn vrijgesteld van de inburgeringsplicht.

15.2. Het basisexamen inburgering, zoals bedoeld in artikel 3.98a van het Vb 2000 (hierna: het Nederlandse inburgeringsexamen) bestaat volgens de werkinstructie uit de Toets Gesproken Nederlands, de toets Kennis van de Nederlandse Samenleving en de toets Geletterdheid en Begrijpend Lezen. Het inburgeringsexamen wordt afgelegd op een ambassade of een consulaat-generaal in het land van herkomst of van bestendig verblijf van het gezinslid van de gezinshereniger. Het examen wordt afgenomen via een telefoon die in directe verbinding staat met een sprekende computer. Het vereiste taalniveau is niveau A1 van het Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen (hierna: niveau A1). Niveau A1 wordt op de website van dat Referentiekader (www.erk.nl) als volgt omschreven: "Kan vertrouwde dagelijkse uitdrukkingen en basiszinnen gericht op de bevrediging van concrete behoeften begrijpen en gebruiken. Kan zichzelf aan anderen voorstellen en kan vragen stellen en beantwoorden over persoonlijke gegevens zoals waar hij/zij woont, mensen die hij/zij kent en dingen die hij/zij bezit. Kan op een simpele wijze reageren, aangenomen dat de andere persoon langzaam en duidelijk praat en bereid is om te helpen."

15.3. De Toets Gesproken Nederlands bestaat uit de onderdelen: zinnen nazeggen, korte vragen beantwoorden, tegenstellingen geven en twee keer een kort verhaal navertellen. Het examenonderdeel Kennis van de Nederlandse Samenleving bestaat uit vragen die gaan over de film 'Naar Nederland', die het gezinslid thuis moet kijken. Vragen die gesteld kunnen worden zijn onder meer: of mannen en vrouwen dezelfde rechten hebben, waar de Nederlandse regering zetelt, of Nederland een scheiding tussen kerk en Staat kent, door welk land Nederland werd bezet tijdens de Tweede Wereldoorlog, of het verplicht is om een ziektekostenverzekering af te sluiten en tot welke leeftijd kinderen leerplichtig zijn. Alle vragen en antwoorden kunnen thuis met behulp van een zelfstudiepakket worden bestudeerd. Dit pakket is beschikbaar in achttien talen en bevat onder andere dvd's, een fotoboek, een werkboek, audio-cd's, een handleiding zelfstudie en oefentoetsen. Sinds maart 2011 bevat het pakket ook een alfabetiseringsmodule, ter voorbereiding op de toets Geletterdheid en Begrijpend Lezen. De toets Geletterdheid en Begrijpend Lezen meet of het gezinslid de Nederlandse taal kan lezen op niveau A1. De toets bestaat uit vijf soorten opgaven: woorden voorlezen, zinnen voorlezen, korte stukken tekst voorlezen, een woord kiezen om een zin aan te vullen en het beantwoorden van een vraag over een kort stuk tekst.

15.4. In de nota van toelichting bij het besluit van 17 februari 2006 tot wijziging van het Vb 2000 in verband met inburgering in het buitenland (Stb. 2006, 94) is vermeld dat kennisneming van bepaalde aspecten van de Nederlandse samenleving voorafgaand aan de komst naar Nederland er toe zal leiden dat het gezinslid van de gezinshereniger zijn besluit tot daadwerkelijke migratie naar Nederland beter geïnformeerd kan nemen. Indien het gezinslid daadwerkelijk besluit naar Nederland te komen, heeft hij zich daardoor een realistischer beeld gevormd van de Nederlandse samenleving en zijn positie daarin.

15.5. Ontheffing van het Nederlandse inburgeringsexamen wordt ingevolge artikel 3.71a, tweede lid, aanhef en onder c, van het Vb 2000 verleend als de vreemdeling heeft aangetoond door een geestelijke of lichamelijke beperking blijvend niet in staat te zijn het inburgeringsexamen af te leggen.

Naast deze mogelijkheid van ontheffing om medische redenen, bestaat de mogelijkheid van toepassing van de hardheidsclausule van artikel 3.71a, tweede lid, aanhef en onder d, van het Vb 2000. Volgens de werkinstructie bestaat aanleiding voor toepassing van de hardheidsclausule indien sprake is van een combinatie van zeer bijzondere individuele omstandigheden die ertoe leidt dat een kandidaat blijvend niet in staat is om het basisexamen inburgering met goed gevolg af te leggen. Daartoe dient de vreemdeling aan te tonen die inspanningen te hebben geleverd die in redelijkheid van hem kunnen worden gevergd. Dit kan onder meer blijken uit het één of meermalen afleggen van het Nederlandse inburgeringsexamen, waarbij bijvoorbeeld een positief resultaat is behaald voor de Toets Gesproken Nederlands en de toets Kennis van de Nederlandse Samenleving, maar niet voor de toets Geletterdheid en Begrijpend Lezen. In de werkinstructie is onder verwijzing naar voormelde memorie van toelichting vermeld dat de enkele omstandigheid dat de kandidaat niet beschikt over voldoende financiële of technische middelen om zich voor te bereiden op het examen en om het examen af te leggen, of dat hij problemen op het gebied van reizen en andere dergelijke belemmeringen ervaart, op zichzelf niet voldoende is voor een geslaagd beroep op de hardheidsclausule. Voorts is in de werkinstructie vermeld dat de enkele omstandigheid dat het cursusmateriaal niet beschikbaar is in een taal die de kandidaat beheerst, dat hij niet beschikt over geschikte ondersteuning bij de voorbereiding op het examen of dat hij analfabeet is, op zichzelf evenmin voldoende is voor een geslaagd beroep op de hardheidsclausule.

Aangevallen uitspraken

16. De rechtbank heeft in beide zaken overwogen dat het in strijd is met artikel 7, tweede lid, van de richtlijn om van een vreemdeling die in het kader van gezinshereniging in het buitenland een mvv-aanvraag indient, te eisen dat hij vóór toelating tot Nederland aan het Nederlandse inburgeringsvereiste voldoet. Daarbij heeft de rechtbank redengevend geacht dat de Europese Commissie (hierna: de Commissie) zich in de prejudiciële procedure bij het Hof, C-155/11 PPU, Imran (www.curia.europa.eu, hierna: de zaak Imran) in de schriftelijke opmerkingen, die door vreemdeling K bij de rechtbank in het geding zijn gebracht, op het standpunt heeft gesteld dat artikel 7, tweede lid, van de richtlijn niet toelaat dat de echtgenoot van een rechtmatig in die lidstaat wonende burger van een derde land toegang en verblijf wordt geweigerd, uitsluitend op de grond dat hij niet het in de wetgeving van die lidstaat voorgeschreven inburgeringsexamen in het buitenland heeft behaald. Daarnaast heeft de rechtbank belang toegekend aan punt 75 van het arrest van het Hof van 27 juni 2006, C-540/03, Europees Parlement tegen de Raad van de Europese Unie (www.curia.europa.eu). Daaruit volgt volgens de rechtbank dat aan de categorie vreemdelingen bedoeld in artikel 4, eerste lid, laatste

alineea, van de richtlijn, te weten kinderen ouder dan twaalf die onafhankelijk van de rest van het gezin om toelating tot een lidstaat verzoeken, strengere eisen mogen worden gesteld dan aan de echtgenoot van een gezinshereniger. Dit betekent dat louter van voormelde categorie kinderen mag worden verlangd dat zij voldoen aan het Nederlandse inburgeringsvereiste, derhalve niet tevens van echtgenoten van gezinsherenigers. Een andere opvatting zou tot gevolg hebben dat het in voormeld artikellid gemaakte onderscheid zinledig is, aldus de rechtbank.

Grievens en nadere toelichting van partijen ter zitting

17. In beide zaken klaagt de staatssecretaris dat de rechtbank het vorenstaande ten onrechte heeft overwogen. Daartoe betoogt hij dat artikel 7, tweede lid, van de richtlijn de lidstaten de grondslag biedt om te toetsen of een vreemdeling in aanmerking komt voor gezinshereniging. Daarbij komt de lidstaten een zekere beoordelingsvrijheid toe. De staatssecretaris wijst erop dat het Nederlandse inburgeringsvereiste het integratieproces na aankomst in Nederland efficiënter en effectiever zal laten verlopen, doordat gezinsmigranten gemotiveerd en met enige mate van zelfredzaamheid naar Nederland komen, zodat het Nederlandse inburgeringsvereiste geoorloofd is onder de richtlijn.

Voorts wijst de staatssecretaris op de hardheidsclausule, met toepassing waarvan een gezinslid van een gezinshereniger kan worden vrijgesteld van het Nederlandse inburgeringsvereiste indien sprake is van een combinatie van zeer bijzondere individuele omstandigheden die ertoe leiden dat hij blijvend niet in staat is aan dat vereiste te voldoen. Het Nederlandse inburgeringsvereiste is dan ook niet in strijd met de richtlijn, aldus de staatssecretaris.

Daarnaast betoogt hij dat de rechtbank, zo deze het standpunt van de Commissie juist interpreteert, miskent dat in de onderhavige zaken het Hof het laatste woord heeft en dat het Hof de voorliggende vraag nog niet heeft beantwoord. Bovendien, zo betoogt de staatssecretaris, blijkt uit het Groenboek van 15 november 2011 inzake het recht op gezinshereniging voor onderdanen van derde landen die in de Europese Unie verblijven (COM(2011)735 definitief; www.eur-lex.europa.eu, hierna: het Groenboek), dat dateert van na voormelde schriftelijke opmerkingen, dat de Commissie de plicht voor echtgenoten van gezinsherenigers om een inburgeringsexamen met goed gevolg af te leggen, alvorens toestemming te geven voor toegang en verblijf, niet zonder meer in strijd acht met artikel 7, tweede lid, van de richtlijn.

Ten slotte stelt hij voor dat de Afdeling hierover prejudiciële vragen aan het Hof voorlegt.

17.1. Ter zitting bij de Afdeling heeft de staatssecretaris nader toegelicht dat het doel van het Nederlandse inburgeringsvereiste is om tegemoet te komen aan de onder 15. genoemde belangen door het integratieproces te bevorderen van gezinsleden die er vrijwillig voor kiezen naar Nederland te verhuizen, door te verlangen dat zij, voordat zij daadwerkelijk naar Nederland komen, over enige kennis van de Nederlandse samenleving beschikken en enige beheersing van de Nederlandse taal hebben.

17.2. De kosten voor het afleggen van het Nederlandse inburgeringsexamen in het buitenland bedragen € 350,- en het pakket om dat examen voor te bereiden kost € 110,-, aldus de staatssecretaris. Desgevraagd heeft hij toegelicht dat een gezinslid iedere keer dat deze het examen aflegt € 350,- examengeld moet betalen. Voorts heeft de staatssecretaris desgevraagd verklaard dat voor zover hij kan overzien Nederland de enige lidstaat is die in het kader van een inburgeringsexamen in het buitenland kennis van de samenleving toetst.

17.3. Tevens heeft de staatssecretaris toegelicht dat er sinds 1 april 2011 een beslisteam bestaat dat ongeveer 100 beroepen op de hardheidsclausule heeft beoordeeld. In 45 gevallen is toepassing gegeven aan de hardheidsclausule. De staatssecretaris heeft verwezen naar de werkinstructie, waarin het beleid omtrent de hardheidsclausule is uitgewerkt.

17.4. Vreemdeling A heeft ter zitting naar voren gebracht dat volgens haar de leden van het kerngezin van een gezinshereniger tot een lidstaat moeten worden toegelaten, tenzij daar vanuit redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid bezwaren tegen bestaan.

17.5. Vreemdeling K heeft ter zitting betoogd dat het afbreuk doet aan het doel van de richtlijn om een aanvraag om toegang tot en verblijf in een lidstaat te weigeren vanwege het niet met goed gevolg hebben afgelegd van een inburgeringsexamen.

Beoordeling

18. Niet in geschil is dat de gezinsherenigers en de vreemdelingen onderdanen van een derde land zijn, dat de gezinsherenigers de echtgenoten zijn van de vreemdelingen en dat zij rechtmatig verblijf hebben als bedoeld in artikel 8, aanhef en onder a dan wel b, van de Vw 2000. Voorts is niet in geschil dat de vreemdelingen niet behoren tot een van de in de Nederlandse wet aangewezen categorieën van wie een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 14 niet wordt afgewezen wegens het ontbreken van een mvv, en dat zij inburgeringsplichtig zijn, zoals bedoeld in artikel 16, eerste lid, aanhef en onder h, van de Vw 2000.

19. Zoals mede volgt uit hetgeen onder 1.1. is vermeld staat centraal de verhouding tussen het Nederlandse inburgeringsvereiste in het buitenland en de richtlijn. De Afdeling zal bij haar beoordeling de rechtspraak van het Hof betrekken.

19.1. In het arrest van 4 maart 2010 in zaak C-578/08, R. Chakroun (www.curia.europa.eu) heeft het Hof in punt 43 overwogen dat gezinshereniging de algemene regel is en dat lidstaten hun handelingsvrijheid niet zo mogen gebruiken dat afbreuk wordt gedaan aan het doel van een richtlijn en het nuttig effect ervan.

19.2. Artikel 4, eerste lid, van de richtlijn bepaalt, voor zover thans van belang, dat lidstaten ten aanzien van een kind van boven de twaalf jaar dat onafhankelijk van de rest van het gezin om toelating verzoekt kan nagaan of

het aan een in de nationale wetgeving opgenomen integratiecriterium voldoet.

19.3. In voormeld arrest van 27 juni 2006 heeft het Hof in punt 66 overwogen dat het stellen van een integratiecriterium als zodanig niet in strijd lijkt met het in artikel 8 van het EVRM neergelegde recht op eerbiediging van het gezinsleven. Dat recht mag niet aldus worden uitgelegd dat het noodzakelijkerwijs voor een lidstaat de verplichting omvat om de gezinshereniging op zijn grondgebied toe te staan. De integratienoodzaak kan vallen onder meerdere van de in artikel 8, tweede lid, van het EVRM bedoelde legitieme doelstellingen, aldus het Hof.

19.4. In punt 75 van dat arrest heeft het Hof voorts overwogen: "Ook het feit dat de echtgenoot en het kind van boven de twaalf jaar niet op dezelfde wijze behandeld worden, kan niet als een ongerechtvaardigde discriminatie ten opzichte van het minderjarig kind worden beschouwd. Het eigenlijke doel van een huwelijk is immers om een duurzame levensgemeenschap tussen de echtgenoten te vormen, terwijl een kind van boven de twaalf jaar niet noodzakelijkerwijs lang bij zijn ouders zal blijven."

20. Anders dan de rechtbank in de aangevallen uitspraken heeft overwogen, kan uit punt 75 van het arrest van 27 juni 2006 naar het oordeel van de Afdeling niet worden afgeleid dat volgens het Hof aan echtgenoten van gezinsherenigers niet de verplichting mag worden opgelegd om een inburgeringsexamen in het buitenland met goed gevolg af te leggen. Dat ten aanzien van kinderen van boven de twaalf jaar hogere eisen mogen worden gesteld alvorens gezinshereniging toe te staan dan van echtgenoten van gezinsherenigers, wil niet zeggen dat van echtgenoten niet mag worden verlangd dat zij een inburgeringsexamen met goed gevolg afleggen. Ook uit de punten 67, 68 en 74 van het arrest van 27 juni 2006 kan dat niet worden afgeleid. In dat arrest, noch in andere arresten, heeft het Hof zich uitgesproken over de term 'integratievoorwaarden' in artikel 7, tweede lid, van de richtlijn, zodat niet duidelijk is wat de reikwijdte van die term is. De Afdeling leidt uit de tekst van artikel 7, tweede lid, van de richtlijn, daaronder begrepen de tweede volzin daarvan en gelet op paragraaf 2.1 van het Groenboek, af dat deze bepaling lidstaten de ruimte biedt om 'integratievoorwaarden' te stellen. De tweede volzin van artikel 7, tweede lid, van de richtlijn zou haar betekenis verliezen als het stellen van integratievoorwaarden voordat aan gezinsleden van gezinsherenigers toestemming voor toegang en verblijf wordt verleend – ook als zij geen vluchteling of gezinslid van een vluchteling zijn – zou zijn uitgesloten.

20.1. In voormelde schriftelijke opmerkingen in de zaak Imran heeft de Commissie onder meer van belang geacht dat de Franse, Duitse en Engelse versie van artikel 7, tweede lid, van de richtlijn afwijken van de Nederlandse versie. In die andere taalversies staat, waar in de Nederlandse versie 'integratievoorwaarden' is vermeld, respectievelijk '*mesures d'intégration*', '*Integrationsmassnahmen*' en '*integration measures*'. Artikel 7, tweede lid, van de richtlijn formuleert dan ook geen voorwaarden waarvan het recht op gezinshereniging afhankelijk kan worden gesteld, aldus de Commissie in voormelde schriftelijke opmerkingen.

20.2. Omdat de termen '*integration measures*', '*integration conditions*' en '*requirements*' in de Engelse versie van de richtlijn door elkaar worden gebruikt, gaat de Afdeling ervan uit dat er geen verschil van betekenis is tussen deze termen, zodat voormelde termen uit de Franse, Duitse en Engelse versie van de richtlijn dezelfde strekking hebben als de term 'integratievoorwaarden' in de Nederlandse versie van de richtlijn. Over de verschillen tussen die taalversies zal derhalve geen vraag worden gesteld.

20.3. In het Groenboek, dat dateert van na voormelde schriftelijke opmerkingen, wordt door de Commissie in paragraaf 2.1 ingegaan op de term 'integratievoorwaarden'. In de eerste alinea is vermeld dat de richtlijn zelf geen precieze aanwijzing geeft over wat deze integratievoorwaarden moeten inhouden en hoe deze zouden moeten worden toegepast, en dat er drie lidstaten zijn die, alvorens toestemming te geven voor toegang en verblijf, van gezinsleden van gezinsherenigers eisen dat ze taalexamens of een examen betreffende de kennis van het gastland afleggen, of dat ze een contract ondertekenen dat hen ertoe verplicht direct na binnenkomst inburgeringscursussen en zo nodig taalcursussen te volgen. Andere lidstaten eisen pas na binnenkomst dat gezinsleden bepaalde verplichtingen nakomen, zoals deelname aan integratiecursussen. Volgens de Commissie in het Groenboek is de toelaatbaarheid van integratievoorwaarden ervan afhankelijk of zij de integratie bevorderen en of zij in overeenstemming zijn met de beginselen van evenredigheid en subsidiariteit. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de vraag of er beschikbare faciliteiten zijn om zich op de examens voor te bereiden en of deze toegankelijk zijn. Voorts dienen specifieke individuele omstandigheden in aanmerking te worden genomen, aldus de Commissie.

21. Het bevorderen van de integratie van gezinsleden die naar Nederland migreren is binnen de algemene context van het Nederlandse inburgeringsstelsel zoals hiervoor geschetst, volgens de Afdeling, een gerechtvaardigde doelstelling. Door het inburgeringsproces al voor binnenkomst te laten starten, wordt een betere uitgangspositie verschaft aan gezinsleden van gezinsherenigers, waarbij een bijzonder belang toekomt aan verbetering van de afhankelijke positie van huwelijksmigrantes. Bovendien mag volgens het Hof, zoals hiervoor overwogen, het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals neergelegd in artikel 8 van het EVRM, en sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009, artikel 7 van het Handvest, niet aldus worden uitgelegd dat het noodzakelijkerwijs voor een lidstaat de verplichting omvat om de gezinshereniging op zijn grondgebied toe te staan.

21.1 Gelet op de omstandigheid dat uit de richtlijn, mede gelet op de evenredigheidstoets als omschreven in het Groenboek, niet blijkt welke ruimte de lidstaten toekomt bij het stellen van integratievoorwaarden als bedoeld in artikel 7, tweede lid, en gelet op het feit dat die vraag in de onderhavige zaken onderdeel van het geschil is, ziet de Afdeling zich evenwel genoodzaakt het Hof vragen te stellen over de volgende aspecten van het Nederlandse inburgeringsstelsel, voor zover toegepast op inburgering in het buitenland.

Taalniveau

22. Ingevolge artikel 3.98a, derde lid, van het Vb 2000 strekt het Nederlandse examenprogramma tot waarborg dat het gezinslid dat het basisexamen inburgering met goed gevolg heeft afgelegd, beschikt over vaardigheden in de Nederlandse taal op niveau A1.

22.1. Uit de door de staatssecretaris overgelegde monitorrapportage van 2011 blijkt dat 75% van de kandidaten het eerste half jaar na 1 april 2011 is geslaagd voor het eerste examen. Van de groep die voor de tweede dan wel de derde keer examen deed, is 60% respectievelijk 44% geslaagd. Uit de monitorrapportage van oktober 2012 blijkt dat in de eerste helft van dat jaar 78% van de kandidaten is geslaagd voor het eerste examen. Van de groep die voor de tweede dan wel de derde keer examen deed, is 64% respectievelijk 49% geslaagd. In de eerste helft van het jaar 2011 zijn 4.329 eerste examens afgelegd. In de tweede helft van dat jaar waren dat er 2.194 en in de eerste helft van het jaar 2012 waren dat er 2.575.

22.2. Aldus slaagt een groot percentage van de kandidaten die voor de eerste maal het examen afleggen. Het van gezinsleden van gezinsherenigers verlangen dat zij reeds in het land van herkomst of bestendig verblijf beschikken over voormelde vaardigheden, dient naar het oordeel van de Afdeling de doelmatigheid van het inburgeringsstelsel, nu pas toestemming voor toegang en verblijf wordt verleend aan gezinsleden van gezinsherenigers die zich hebben voorbereid op hun komst naar Nederland. Aldus wordt hun zelfredzaamheid vergroot en de snelheid waarmee zij zullen integreren bevorderd. Voorts is het in dit verband vereiste kennisniveau naar het oordeel van de Afdeling niet onredelijk hoog. Evenwel blijkt uit de richtlijn en de evenredigheidstoets als omschreven in het Groenboek niet of aan de lidstaten de ruimte toekomt om van gezinsleden van gezinsherenigers te verlangen dat zij reeds in het land van herkomst of bestendig verblijf aantonen over voormelde vaardigheden op niveau A1 te beschikken. Onder verwijzing naar hetgeen aan het slot van 20. is overwogen, merkt de Afdeling op dat de aanname dat de richtlijn die ruimte niet biedt, afbreuk zou doen aan de betekenis van artikel 7, tweede lid, daarvan.

Kennis van de Nederlandse samenleving

23. Ingevolge artikel 3.98a, vijfde lid, van het Vb 2000 omvat het basisexamen inburgering tevens een onderzoek naar de kennis van de Nederlandse samenleving.

23.1. Het van gezinsleden van gezinsherenigers verlangen dat zij reeds in het land van herkomst of bestendig verblijf beschikken over voormelde kennis, dient naar het oordeel van de Afdeling de doelmatigheid van het inburgeringsstelsel, nu eerst toestemming voor toegang en verblijf wordt verleend aan gezinsleden van gezinsherenigers die zich hebben voorbereid op hun komst naar Nederland. Aldus wordt hun zelfredzaamheid vergroot en de snelheid waarmee zij zullen integreren bevorderd. Evenwel blijkt uit de richtlijn en de evenredigheidstoets als verwoord in het Groenboek niet of aan de lidstaten de ruimte toekomt om van gezinsleden van gezinsherenigers te

verlangen dat zij reeds in het land van herkomst of bestendig verblijf aantonen over voormelde kennis van de Nederlandse samenleving te beschikken. Ook hier zou echter de aanname dat de richtlijn die ruimte niet biedt afbreuk doen aan de betekenis van artikel 7, tweede lid, daarvan.

Hardheidsclausule: bijzondere individuele omstandigheden

24. Ingevolge artikel 3.71a, tweede lid, aanhef en onder d, van het Vb 2000 wordt de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 14 van de Vw 2000, niet afgewezen op grond van artikel 16, eerste lid, aanhef en onder h, van de Vw 2000 indien afwijzing van die aanvraag zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard. Volgens het beleid van de staatssecretaris, zoals neergelegd in de werkinstructie, zal een onbillijkheid van overwegende aard worden aangenomen als het gezinslid van de gezinshereniger heeft aangetoond dat het vanwege een combinatie van zeer bijzondere individuele omstandigheden blijvend niet in staat is om het Nederlandse inburgeringsexamen met goed gevolg af te leggen.

24.1. Uit de richtlijn en de evenredigheidstoets als omschreven in het Groenboek blijkt niet in hoeverre de lidstaten, bij het stellen van integratievoorwaarden, rekening dienen te houden met de individuele omstandigheden van het geval. Aldus is niet duidelijk of afbreuk wordt gedaan aan de betekenis van artikel 7, tweede lid, van de richtlijn indien een gezinslid dat niet vanwege het bestaan van een geestelijke of lichamelijke beperking als hiervoor genoemd onder 15.5. is ontheven van de plicht om aan het inburgeringsvereiste te voldoen, slechts van het voldoen aan dat vereiste wordt vrijgesteld indien het vanwege een combinatie van zeer bijzondere individuele omstandigheden daartoe blijvend niet in staat is.

Kosten

25. Ingevolge artikel 3.98b, tweede lid, van het Vb 2000 bedragen de kosten om het examen af te leggen € 350,- per keer. De kosten voor het pakket om het examen voor te bereiden bedragen € 110,-. Uit de richtlijn en de evenredigheidstoets als omschreven in het Groenboek blijkt niet of aan de lidstaten al dan niet de ruimte toekomt om van gezinsleden van gezinsherenigers te verlangen dat zij deze kosten voldoen, alvorens te beoordelen of zij voldoen aan de in het nationale recht neergelegde integratievoorwaarden. Gezien de omstandigheid dat deze moeten worden voldaan voor elke keer dat het gezinslid aan het examen deelneemt kan worden betwijfeld of deze kosten in alle gevallen evenredig zijn. De Afdeling merkt hierbij op dat deze kosten moeten worden gemaakt door de vreemdeling naast de overige kosten die gemoeid zijn met het afleggen van het examen op de dichtstbijzijnde Nederlandse vertegenwoordiging.

Verzoek versnelde procedure

26. De vreemdelingen hebben ter zitting bij de Afdeling verzocht gebruik te maken van de versnelde procedure, zoals voorzien in artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof. Nu aan de

vreemdelingen geen vrijheidsontnemende maatregel is opgelegd en ook anderszins niet is gebleken van bijzondere omstandigheden die rechtvaardigen dat het Hof versneld uitspraak doet, ziet de Afdeling geen aanleiding om aan dit verzoek te voldoen.

Lopende prejudiciële procedure bij het Hof

27. Bij het Hof is een zaak aanhangig met gedeeltelijk gelijksoortige vragen als die in de onderhavige zaken spelen. De vraag die in zaak C-138/13 (www.curia.europa.eu, hierna: de zaak Dogan) door het Verwaltungsgericht Berlin bij verwijzingsuitspraak van 13 februari 2013 aan het Hof is voorgelegd, over de toelaatbaarheid van de Duitse inburgeringsplicht in het buitenland in het licht van de richtlijn, heeft evenwel een subsidiair karakter. Aan beantwoording van die vraag wordt immers slechts toegekomen indien de eerste vraag – of het stellen van een inburgeringsvereiste in strijd is met het Aanvullend Protocol bij de Overeenkomst van 2 september 1963 waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Republiek Turkije, bevestigd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van de Gemeenschap en besluit nr. 1/80 betreffende de ontwikkeling van de Associatie van de Associatieraad van 19 september 1980 – ontkennend wordt beantwoord.

27.1. Reeds daarom ziet de Afdeling in de zaak Dogan geen aanleiding om van prejudiciële verwijzing af te zien.

28. Gelet op het feit dat bij de rechtbank de schriftelijke opmerkingen in de zaak Imran een belangrijke rol hebben vervuld, heeft de Afdeling de staatssecretaris gevraagd of de opmerkingen van de Commissie in de zaak Dogan haar ter beschikking kunnen worden gesteld. Bij brief van 14 oktober 2013 heeft de staatssecretaris te kennen gegeven dat de Commissie te kennen heeft gegeven dat niet te willen, zodat het verzoek van de Afdeling niet wordt ingewilligd.

Vragen

29. Nu voor de beoordeling van de grieven nadere uitleg van artikel 7, tweede lid, van de richtlijn nodig is, ziet de Afdeling zich genoodzaakt het Hof te verzoeken bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de volgende vragen:

1.a Kan de term 'integratievoorwaarden' – vervat in artikel 7, tweede lid, van richtlijn 2003/86/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PB 2003 L 251, met rectificatie in PB 2012 L 71) – zo worden geïnterpreteerd dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten van een gezinslid van een gezinshereniger mogen verlangen dat dit gezinslid aantoonbaar is te beschikken over kennis van de officiële taal van die lidstaat op een niveau dat overeenstemt met niveau A1 van het Europees Referentiekader van Moderne Vreemde Talen, alsmede over kennis op basisniveau van de samenleving van die lidstaat, alvorens deze autoriteiten aan dit gezinslid toestemming voor toegang en verblijf verlenen?

1.b Is voor het antwoord op deze vraag van belang dat, mede in het kader van de evenredigheidstoets zoals omschreven in het Groenboek van de Europese Commissie van 15 november 2011 inzake het recht op gezinshereniging, volgens nationale regelgeving waarin het onder 1.a vermelde vereiste is vervat, de aanvraag om toestemming voor toegang en verblijf, behoudens de omstandigheid dat het gezinslid heeft aangetoond door een geestelijke of lichamelijke beperking blijvend niet in staat te zijn het inburgeringsexamen af te leggen, slechts niet wordt afgewezen indien een combinatie van zeer bijzondere individuele omstandigheden zich voordoet die de aanname rechtvaardigt dat het gezinslid blijvend niet in staat is om aan de integratievoorwaarden te voldoen?

2. Staat het doel van richtlijn 2003/86/EG en in het bijzonder artikel 7, tweede lid ervan, gelet op de evenredigheidstoets zoals omschreven in voormeld Groenboek, eraan in de weg dat de kosten van het examen waarbij wordt getoetst of het gezinslid aan voormelde integratievoorwaarden voldoet € 350,- bedragen voor iedere keer dat het examen wordt afgelegd en dat de eenmalige kosten voor het pakket om het examen voor te bereiden € 110,- bedragen?

30. De behandeling van de hoger beroepen wordt geschorst, totdat het Hof uitspraak heeft gedaan.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verzoekt het Hof van Justitie bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de volgende vragen:

1.a Kan de term 'integratievoorwaarden' – vervat in artikel 7, tweede lid, van richtlijn 2003/86/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PB 2003 L 251, met rectificatie in PB 2012 L 71) – zo worden geïnterpreteerd dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten van een gezinslid van een gezinshereniger mogen verlangen dat dit gezinslid aantoonbaar te beschikken over kennis van de officiële taal van die lidstaat op een niveau dat overeenstemt met niveau A1 van het Europees Referentiekader van Moderne Vreemde Talen, alsmede over kennis op basisniveau van de samenleving van die lidstaat, alvorens deze autoriteiten aan dit gezinslid toestemming voor toegang en verblijf verlenen?

1.b Is voor het antwoord op deze vraag van belang dat, mede in het kader van de evenredigheidstoets zoals omschreven in het Groenboek van de Europese Commissie van 15 november 2011 inzake het recht op gezinshereniging, volgens nationale regelgeving waarin het onder 1.a vermelde vereiste is vervat, de aanvraag om toestemming voor toegang en verblijf, behoudens de omstandigheid dat het gezinslid heeft aangetoond door een geestelijke of lichamelijke beperking blijvend niet in staat te zijn het inburgeringsexamen af te leggen, slechts niet wordt afgewezen indien een combinatie van zeer bijzondere individuele omstandigheden zich voordoet die de aanname rechtvaardigt dat het gezinslid blijvend niet in staat is om aan de integratievoorwaarden te voldoen?

2. Staat het doel van richtlijn 2003/86/EG en in het bijzonder artikel 7, tweede lid ervan, gelet op de evenredigheidstoets zoals omschreven in voormeld Groenboek, eraan in de weg dat de kosten van het examen waarbij wordt getoetst of het gezinslid aan voormelde integratievoorwaarden voldoet € 350,- bedragen voor iedere keer dat het examen wordt afgelegd en dat de eenmalige kosten voor het pakket om het examen voor te bereiden € 110,- bedragen?

- II. schorst de behandeling en houdt iedere verdere beslissing aan.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Lubberdink, voorzitter, en mr. M.G.J. Parkins-de Vin en mr. K.J.M. Mortelmans, leden, in tegenwoordigheid van mr. E.D.A.M. Zegveld, ambtenaar van staat.

w.g. Lubberdink
voorzitter

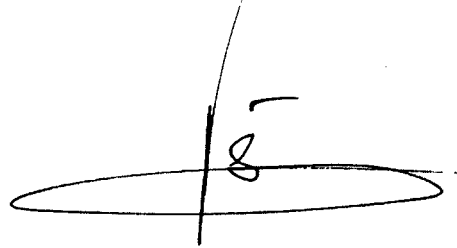
w.g. Zegveld
ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 1 april 2014

43-657.

Verzonden: 1 april 2014

Voor eensluidend afschrift,
de secretaris van de Raad van State,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'V' and 'S' intertwined, with a horizontal line crossing through them.

mr. H.H.C. Visser