



Datum van
inontvangstneming

:

07/08/2014

Zaak C-309/14

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

30 juni 2014

Verwijzende rechter:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

17 december 2013

Verzoekende partijen:

Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL)

Istituto Nazionale Confederale Assistenza (INCA)

Verwerende partijen:

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Ministero dell'Interno

Ministero dell'Economia e delle Finanze

(omissis)

ITALIAANSE REPUBLIEK

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(omissis)

geeft de navolgende

BESCHIKKING

in het beroep (omissis) ingesteld door:

(omissis) CGIL-CONFEDERAZIONE GENERALE ITALIANA DEL LAVORO en het INCA-ISTITUTO NAZIONALE CONFEDERALE ASSISTENZA, (omissis) **[OR. 2]** (omissis)

tegen

(omissis) PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, het MINISTERO DELL'INTERNO en het MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, (omissis)

streckende tot nietigverklaring van:

- het besluit dat op 6 oktober 2011 is vastgesteld door het Ministero dell'economia e delle finanze (ministerie van Economie en Financiën) in overleg met het Ministero dell'interno (ministerie van Binnenlandse Zaken) en is gepubliceerd in Gazzetta Ufficiale nr. 304 van 31 december 2011, betreffende „Betaling van leges voor de afgifte en de verlenging van een verblijfsvergunning”;
- alle eraan voorafgaande, ermee verband houdende of erop gebaseerde handelingen.

(omissis)

(omissis) [*procedurele aspecten*]

1. – Met het hierboven nader omschreven beroep hebben vakbondsorganisatie CGIL en het INCA verzocht om nietigverklaring van het besluit dat op 6 oktober 2011 is vastgesteld door het Ministero dell'economia e delle finanze in overleg met het Ministero dell'interno en is gepubliceerd in **[OR. 3]** Gazzetta Ufficiale nr. 304 van 31 december 2011, betreffende „Betaling van leges voor de afgifte en de verlenging van een verblijfsvergunning” en waarbij het totale bedrag wordt vastgesteld van de leges die verzoekers moeten betalen om een vergunning tot verblijf op het nationale grondgebied te verkrijgen.

Na te hebben vooropgesteld dat wet nr. 94 van 15 juli 2009 tot wijziging van testo unico nr. 286 van 1998 in artikel 5 van die testo unico een lid 2 ter heeft ingevoerd volgens hetwelk de vreemdeling, bovenop de reeds bestaande kosten, op het tijdstip van indiening van het verzoek om afgifte of om verlenging van een verblijfsvergunning leges moet betalen, die ten minste 80 EUR en ten hoogste 200 EUR bedragen, hebben verzoekers in herinnering gebracht dat voornoemde wetsbepaling is uitgevoerd bij een besluit van het Ministro dell'economia e delle finanze, dat is vastgesteld in overleg met het Ministero dell'interno. Verzoekers hebben dus de rechtmatigheid van dat besluit betwist en hebben eerder reeds de grondwettelijkheid van genoemde bepaling betwist omdat zij het gelijkheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, de beginselen van financiële

draagkracht, onpartijdigheid en behoorlijk bestuur alsook artikel 9 van ILO-overeenkomst nr. 143 van 1975 schendt.

(omissis) **[OR. 4]** (omissis)

(omissis) [*argumenten met betrekking tot de onrechtmatigheid wat de nationale rechtsorde betreft*]

2. – (omissis) **[OR. 5]** (omissis) [*betwisting van de procesbevoegdheid van verzoekers*]

Volgens de verdediging van de Presidenza del Consiglio dei Ministri zijn de argumenten van verzoekers ongegrond. Meer in het bijzonder voert de verdediging aan dat:

- A) de leges die de vreemdeling op het tijdstip van indiening van een verzoek om afgifte van een verblijfsvergunning moeten betalen, wel een verplichte geldelijke prestatie zijn (in de zin van artikel 23 van de Italiaanse grondwet), maar niet onder de categorie „belastingen” vallen zodat het in artikel 53 van de Italiaanse grondwet opgenomen criterium van grondwettigheid, waarop verzoekers zich beroepen, dus volledig vreemd is aan de aan de orde zijnde wettelijke regeling, aangezien de werkingssfeer van het bestreden ministerieel besluit geen betrekking heeft op het belastingdomein;
- B) de hoogte van de gevraagde leges overigens correct afgestemd is op de vermoedelijke financiële draagkracht van de betrokken natuurlijke personen, aangezien voor de meerderheid van gewone verblijfsvergunningen (te weten seizoensarbeid, arbeid voor bepaalde of onbepaalde duur, familiale redenen of studie) het bedrag van de leges bescheiden is (80-100 EUR) en het alleen wordt verhoogd voor **[OR. 6]** de afgifte van vergunningen voor verblijven van lange duur (voormalige verblijfskaart) en voor verblijfsvergunningen voor hoger leidinggevend personeel en hoogopgeleide personen, die dan ook een categorie van personen vormt die inmiddels – naar alle waarschijnlijkheid duurzaam – in het maatschappelijk leven en op de nationale arbeidsmarkt zijn ingeburgerd;
- C) ook de grief betreffende de bestemming van de inkomsten uit de betaling die verschuldigd is door personen die om een verblijfsvergunning verzoeken, geen hout snijdt, aangezien niet alle inkomsten van het Fonds bestemd zijn voor de financiering van gedwongen uitwijzingen naar aanleiding van het onrechtmatige verblijf van vreemdelingen op het nationale grondgebied, daar een groot deel van die inkomsten wordt gebruikt voor programma's voor bijstand bij vrijwillige terugkeer. Meer in het bijzonder voert artikel 4 van het besluit van het Ministero dell'interno van 27 oktober 2011 houdende richtsnoeren voor de tenuitvoerlegging van programma's voor bijstand bij vrijwillige terugkeer, een rangorde in van vreemdelingen voor wie de terugkeerprogramma's bestemd zijn, die worden gefinancierd door het

Fondo rimpatri (Terugkeerfonds) waarin ook de aan de orde zijnde bedragen gedeeltelijk terechtkomen en bepaalt het dat de programma's zich bij voorrang moeten richten op kwetsbare personen, slachtoffers van mensenhandel, ernstig zieken en personen die humanitaire en internationale bescherming genieten;

- D) ten slotte ook de grief met betrekking tot het bestreden ministerieel besluit, voor zover daarin is bepaald dat 50 % van de opbrengst toekomt aan het Ministero dell'interno voor de lasten **[OR. 7]** die gepaard gaan met de behandeling van verzoeken tot verlenging of afgifte van een verblijfsvergunning, niet kan worden aanvaard, aangezien in dat domein het percentage dat bestemd is voor „taken van openbare orde en veiligheid” functioneel gezien geen verband houdt met het onderzoek in verband met de afgifte van voornoemde verblijfsvergunning. De verdediging van de Presidenza del Consiglio dei Ministri verduidelijkt in dat verband dat het gedeelte van de betrokken opbrengst bestemd is voor de financiering van de activiteiten van het Dipartimento della pubblica sicurezza (Dienst voor openbare veiligheid), waarvan de organisatorische afdelingen die bevoegd zijn voor de afgifte van verblijfsvergunningen, te weten de immigratiediensten, deel uitmaken.

Bijgevolg verzoeken verwerende partijen het verzoek ook ten gronde te verwerpen.

3. – (omissis)

(omissis) [*nationale procedure*]

4. – (omissis)

(omissis) **[OR. 8]**

(omissis) **[OR. 9]**

(omissis) [*onderzoek van de procesbevoegdheid van de CGIL*]

5. – (omissis) **[OR. 10]** (omissis)

(omissis)

(omissis) **[OR. 11]** (omissis) [*onderzoek van de procesbevoegdheid van het INCA*]

6. – Dan kan nu de gegrondheid van het beroep worden onderzocht.

Met hun beroep verzoeken verzoekers ten eerste om nietigverklaring van het besluit dat op 6 oktober 2011 is vastgesteld door het Ministero dell'economia e delle finanze in overleg met het Ministero dell'interno en is gepubliceerd in

[OR. 3] Gazzetta Ufficiale nr. 304 van 31 december 2011, betreffende „Betaling van leges voor de afgifte en de verlenging van een verblijfsvergunning”.

Dat besluit is vastgesteld in uitvoering van de artikelen 5, lid 2-ter, en 14 bis van wetsbesluit nr. 286 van 25 juli 1998.

Artikel 5, lid 2-ter, dat in voornoemd wetsbesluit is ingevoerd bij artikel 1, lid 22, sub b, van wet nr. 94 van 15 juli 2009, bepaalt: „Voor het indienen van een verzoek om afgifte en verlenging van een verblijfsvergunning moeten leges worden betaald, waarvan het bedrag is vastgesteld op ten minste 80 EUR en ten hoogste 200 EUR bij een besluit van het Ministro dell'economia e delle finanze, in overleg met het Ministro dell'interno, waarin voorts de betalingsmodaliteiten zijn bepaald, alsmede de wijzen van tenuitvoerlegging van artikel 14 bis, lid 2. De leges hoeven niet te worden betaald bij de afgifte en de verlenging van een verblijfsvergunning om redenen van asiel, asielverzoek, subsidiaire bescherming en humanitaire redenen”.

Artikel 14 bis voert het Fondo rimpatri in en regelt dit. Dit artikel bepaalt: „1. Binnen het Ministero dell'interno wordt een Fondo rimpatri in het leven geroepen ter financiering van de kosten voor uitwijzing van vreemdelingen naar hun land van oorsprong of **[OR. 12]** herkomst. 2. De helft van de inkomsten uit de inning van de in artikel 5, lid 2-ter, bedoelde leges alsmede de eventuele bijdragen die de Europese Unie voor de doelstellingen van het in lid 1 bedoelde Fonds ter beschikking stelt, worden in dat Fonds gestort. De rest van de opbrengst van de in artikel 5, lid 2 ter bedoelde leges, is bestemd voor de ramingen van het Ministero dell'interno, voor de lasten die gepaard gaan met de behandeling van verzoeken om afgifte en verlenging van een verblijfsvergunning”.

Meer in het bijzonder stelt het bestreden besluit de leges op de hierna volgende wijze vast:

- „a) 80 EUR voor verblijfsvergunningen voor een duur van ten minste drie maanden en hoogstens een jaar;
- b) 100 EUR voor verblijfsvergunningen voor een duur van ten minste een jaar en ten hoogste twee jaar;
- c) 200 EUR voor de afgifte van een [EU]-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen en voor personen die verzoeken om een verblijfsvergunning in de zin van artikel 27 lid 1, sub a, van wetsbesluit nr. 286 van 25 juli 1998, zoals gewijzigd en aangevuld.”

7. – Aangezien verzoekers hebben verzocht om rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van het bestreden ministerieel besluit met het oog op de nietigverklaring ervan en hebben verzocht dat het Tribunale, alvorens die toetsing te verrichten, hoe dan ook nagaat of de vraag naar de grondwettelijkheid van de **[OR. 13]** wettelijke bepalingen die de grondslag van het ministerieel besluit

vormen, aan het grondwettelijk hof kan worden voorgelegd in het licht van de talrijke in verschillende grondwetsbepalingen opgenomen grondwettelijke beginselen, is het TAR van oordeel dat, alvorens verzoekers' verzoeken te onderzoeken, ambtshalve moet worden nagegaan of de nationale bepalingen die betaling van leges opleggen voor de afgifte van verblijfsvergunningen en grenzen stellen voor de uitvoeringsbepalingen, verenigbaar zijn met de communautaire bepalingen terzake.

Zoals het Hof van Justitie van de Europese Unie niet zo lang geleden heeft verduidelijkt [zie arrest van 26 april 2012 (C-508/10), dat een beroep betreft van de Europese Commissie tegen Nederland en Griekenland strekkende tot toetsing van de verenigbaarheid van de wettelijke regelingen van die lidstaten van de Unie met richtlijn 2003/109/EG gelet op het bestaan van nationale bepalingen die de betaling van leges opleggen voor de afgifte van een verblijfsvergunning, en waarvan de belangrijkste passages hierna zijn aangehaald]:

- 1) Richtlijn 2003/109/EG, die de lidstaten de mogelijkheid biedt betaling van leges op te leggen voor de afgifte van verblijfsvergunningen aan derdelanders, bevat geen bepalingen die het bedrag vaststellen van de leges die lidstaten voor de afgifte van dergelijke documenten mogen vragen. In het door de Commissie ingediende voorstel voor een richtlijn werd namelijk weliswaar bepaald dat verblijfsvergunningen **[OR. 14]** gratis moesten worden verstrekt, dan wel tegen betaling van een bedrag dat de rechten en heffingen die van de eigen onderdanen werden gevraagd voor de afgifte van een identiteitskaart, niet te boven ging, doch de Uniewetgever heeft bij de vaststelling van richtlijn 2003/109 besloten om een dergelijke bepaling niet in de tekst van die richtlijn op te nemen. Het wordt dus niet betwist dat de lidstaten de afgifte, op grond van richtlijn 2003/109, van verblijfstitels en -vergunningen afhankelijk kunnen stellen van de betaling van leges, noch dat zij bij het vaststellen van de bedragen van die leges over een beoordelingsmarge beschikken;
- 2) De op dit punt door richtlijn 2003/109 aan de lidstaten verleende beoordelingsbevoegdheid is evenwel niet onbeperkt. De lidstaten mogen namelijk geen nationale regeling toepassen die de verwezenlijking van de door een richtlijn nagestreefde doelen in gevaar kan brengen en deze haar nuttig effect kan ontnemen (zie in die zin arrest van 28 april 2011, El Dridi, C-61/11 PPU);
- 3) Zoals volgt uit de punten 4, 6 en 12 van de considerans van richtlijn 2003/109, is het hoofddoel van deze richtlijn de integratie van onderdanen van derde landen die duurzaam in de lidstaten zijn gevestigd. Het in hoofdstuk III van die richtlijn bedoelde recht van langdurig ingezetenen en hun gezinsleden om in een andere lidstaat te verblijven, beoogt ook bij te dragen tot de totstandbrenging van de interne markt als ruimte waarin het

vrije verkeer van personen is **[OR. 15]** gewaarborgd, zoals volgt uit punt 18 van de considerans van die richtlijn.

- 4) Zowel voor de eerste categorie van onderdanen van derde landen, die vallen onder hoofdstuk II van richtlijn 2003/109, als voor de tweede categorie, waarvan de aanvragen voor verblijf in een andere lidstaat vallen onder hoofdstuk III ervan, legt die richtlijn, met name in de artikelen 4, 5, 7 en 14 tot en met 16 ervan, welbepaalde materiële en procedurele voorwaarden vast waaraan moet zijn voldaan voordat de betrokken lidstaten de gevraagde verblijfsvergunningen afgeven. De aanvragers moeten in wezen aantonen dat zij over voldoende inkomsten en een ziektekostenverzekering beschikken, om te voorkomen dat zij ten laste komen van de betrokken lidstaat, en zij moeten bij de bevoegde autoriteiten een aanvraag indienen, vergezeld van de benodigde bewijsstukken. Gelet op het door richtlijn 2003/109 nagestreefde doel en het daarbij ingevoerde stelsel, moet worden vastgesteld dat wanneer onderdanen van derde landen voldoen aan de voorwaarden en de bij die richtlijn vastgestelde procedures in acht nemen, zij recht hebben op verkrijging van de status van langdurig ingezetene en de andere rechten genieten die voortvloeien uit die status.
- 5) Gelet op het bovenstaande, staat het bijgevolg iedere lidstaat vrij om de afgifte, op grond van richtlijn 2003/109, van verblijfsvergunningen afhankelijk te stellen van de inning van leges, waarvan de hoogte van die leges niet tot doel en evenmin tot gevolg hebben dat het verkrijgen van de door die richtlijn verleende status van langdurig ingezetene **[OR. 16]** daardoor wordt belemmerd, daar anders afbreuk wordt gedaan aan zowel de geest als de doelstelling van die richtlijn.
- 6) Voorts zou het opleggen van 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 die verblijfsvergunningen, die onderdanen de mogelijkheid kunnen ontnemen om de hun bij die richtlijn verleende rechten te doen gelden, hetgeen in strijd is met punt 10 van de considerans van die richtlijn.
- 7) Uit de lezing van punt 10 van de considerans van de richtlijn volgt namelijk dat de procedurevoorschriften voor het onderzoeken van de aanvraag voor de status van langdurig ingezetene geen middel mogen vormen om de uitoefening van het verblijfsrecht te belemmeren. Gelet op de nauwe band tussen de rechten die aan onderdanen van derde landen worden toegekend door hoofdstuk II van richtlijn 2003/109 en de rechten die vallen onder hoofdstuk III van die richtlijn, gelden diezelfde overwegingen ook voor de aanvragen voor verblijfsvergunningen die, overeenkomstig de artikelen 14 tot en met 16, door onderdanen van derde landen en hun gezinsleden worden ingediend in een andere lidstaat dan die welke de status van langdurig ingezetene heeft toegekend.

- 8) Daaruit volgt dat de beoordelingsbevoegdheid waarover de lidstaten beschikken bij het vaststellen van het bedrag van de leges die van onderdanen van derde landen kunnen worden gevraagd voor de afgifte van verblijfsvergunningen op grond [OR. 17] van de hoofdstukken II en III van richtlijn 2003/109, niet onbegrensd is en op basis daarvan dus niet kan worden voorzien in de betaling van leges die onevenredig zijn gezien de aanzienlijke financiële gevolgen ervan voor die onderdanen. Meer in het bijzonder moeten overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van Unierecht, de in de nationale regeling ter omzetting van richtlijn 2003/109 gebruikte middelen de door die regeling nagestreefde doelen kunnen verwezenlijken en mogen zij niet verder gaan dan ter bereiking daarvan noodzakelijk is. Het kan niet worden uitgesloten dat het bedrag van de leges die gelden voor onder richtlijn 2003/109 vallende onderdanen van derde landen, kan variëren afhankelijk van het type verblijfsvergunning dat wordt aangevraagd en van het onderzoek dat de lidstaat in dit verband dient te verrichten. Zoals volgt uit punt 61 van het onderhavige arrest, maakt die richtlijn zelf, in artikel 16 ervan, wat de afgifte van verblijfsvergunningen aan gezinsleden van de onderdaan uit een derde land betreft, onderscheid al naargelang dat gezin al dan niet is gevormd in de lidstaat die aan die onderdaan zijn status van langdurig ingezetene heeft toegekend.

Kortom is volgens de communautaire rechter de wettelijke regeling van een lidstaat slechts verenigbaar met de beginselen van richtlijn 2003/109/EG, op voorwaarde dat de bedragen van de gevraagde leges – ofschoon zij binnen een waardenschaal mogen variëren – vanaf het laagste bedrag niet oplopen tot buitengewoon hoge bedragen die niet in verhouding staan tot de bedragen die eigen staatsburgers moeten betalen om een soortgelijke titel, bijvoorbeeld een nationale identiteitskaart, te verkrijgen.

8. – Gelet op de aanwijzingen van het Hof van Justitie van de Europese Unie, die volgens het TAR moeten worden beschouwd als een criterium voor de toetsing of de wettelijke regeling van een lidstaat inzake leges die worden gevraagd voor de aanvraag voor een verblijfsvergunning, verenigbaar is met de voorschriften van richtlijn 2003/109/EG, dient hierna te worden nagegaan of het verschil – in economische termen – tussen het laagste bedrag dat wordt gevraagd van een derdelander die om een verblijfsvergunning op het Italiaanse grondgebied verzoekt en het bedrag dat bij de afgifte van identiteitsdocumenten moet worden betaald, van dien aard is dat het onredelijk is en de uitoefening van de beoordelingsvrijheid bij de vaststelling van het bedrag bijgevolg blijkt geeft van een onevenredige uitoefening van de autonomie waarover lidstaten krachtens genoemde richtlijn beschikken om het bedrag te bepalen van de leges die mogen worden gevraagd.

Het is niet overbodig te benadrukken dat in het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie, waarvan hierboven grote delen zijn aangehaald, is geoordeeld

dat de bepalingen van de Nederlandse en de Griekse rechtsorde die, reeds vanaf het laagste bedrag dat wordt gevraagd voor de afgifte van een verblijfsvergunning, een bedrag vaststellen dat ongeveer 7 keer hoger is dan het bedrag dat van eigen staatsburgers voor de afgifte van een identiteitskaart wordt gevraagd, onverenigbaar zijn met de voorschriften van richtlijn 2003/109/EG. **[OR. 19]**

Het is algemeen bekend dat in ons land voor de afgifte van een identiteitskaart ongeveer 10 EUR moet worden betaald.

Aangezien het bestreden ministerieel besluit 80 EUR als laagste bedrag vaststelt, is de financiële bijdrage die van derdelanders wordt gevraagd voor de afgifte van een verblijfsvergunning op het nationale grondgebied dus ongeveer 8 keer hoger.

In het licht van de beginselen die hierboven kort in herinnering zijn gebracht, volgt daaruit dus dat het opleggen aan derdelanders die om een verblijfsvergunning op het Italiaanse grondgebied verzoeken, van leges die ten minste 8 keer hoger zijn dan het bedrag dat eigen staatsburgers voor de afgifte van een identiteitskaart moeten betalen, gelet op de overwegingen van het Hof van Justitie van de Europese Unie in arrest C-508/10, in strijd lijkt te zijn met de aangehaalde communautaire beginselen en vooral niet verenigbaar lijkt te zijn met genoemd evenredigheidsbeginsel in de zin van richtlijn 2003/109/EG.

Derhalve (omissis) heeft het TAR (omissis) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof van Justitie van de Europese Unie verzocht om een prejudiciële beslissing over volgende vraag:

„Verzetten de beginselen van richtlijn 2003/109/EG van de Raad, zoals gewijzigd en aangevuld, zich tegen een nationale wettelijke regeling **[OR. 20]**, zoals die van artikel 5, lid 2 ter, van wetsbesluit nr. 286 van 25 juli 1998, voor zover daarin is bepaald dat [,]voor de aanvraag voor afgifte en verlenging van een verblijfsvergunning [...] leges [moeten] worden betaald, waarvan het bedrag is vastgesteld op ten minste 80 EUR en ten hoogste 200 EUR bij besluit van het Ministro dell'economia e delle finanze, in overleg met het Ministro dell'interno, waarin voorts de betalingsmodaliteiten zijn bepaald [...]', zodat het aldus vastgestelde minimumbedrag van de leges ongeveer 8 keer hoger is dan het bedrag dat voor de afgifte van een nationale identiteitskaart moet worden betaald?"

9. – (omissis)

10 – (omissis) **[OR. 21]** (omissis) [*procedurele bepalingen en aanwijzingen voor de griffie van het TAR*]

OM DIE REDENEN

Het Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (omissis)

beschikt: (omissis):

1) (omissis) de stukken worden overeenkomstig artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie overgelegd aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (omissis);

2) De behandeling van de zaak wordt geschorst.

(omissis)

(omissis) Rome (omissis) 13 juni 2013 en (omissis) 17 december 2013 (omissis)

(omissis)

(omissis)[ondertekeningen]

(omissis)