

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

9 juli 2015 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Richtlijn 2003/86/EG – Artikel 7, lid 2 – Gezinshereniging – Integratievoorwaarden – Nationale regeling op grond waarvan gezinsleden van een derdelander die rechtmatig in de betrokken lidstaat verblijft, met goed gevolg een inburgeringsexamen moeten afleggen om te kunnen binnenkomen op het grondgebied van die lidstaat – Kosten van een dergelijk examen – Verenigbaarheid”

In zaak C-153/14,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad van State (Nederland) bij beslissing van 1 april 2014, ingekomen bij het Hof op 3 april 2014, in de procedure

Minister van Buitenlandse Zaken

tegen

K,

A,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta (rapporteur), kamerpresident, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, J. L. da Cruz Vilaça en C. Lycourgos, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 5 februari 2015,

gelet op de opmerkingen van:

- K, vertegenwoordigd door G. J. Dijkman, advocaat,
- A, vertegenwoordigd door W. P. R. Peeters, advocaat,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. Gijzen, M. Bulterman, B. Koopman en J. Langer als gemachtigden,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze en B. Beutler als gemachtigden,
- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door G. Eberhard als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Condou-Durande en G. Wils als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 19 maart 2015,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 7, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PB L 251, blz. 12, met rectificatie in PB 2012, L 71, blz. 55).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van twee gedingen van de Minister van Buitenlandse Zaken tegen, respectievelijk, K en A over hun aanvraag voor een machtiging tot voorlopig verblijf in Nederland met als doel gezinshereniging met hun in die lidstaat verblijvende echtgenoten.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 Artikel 1 van richtlijn 2003/86 bepaalt:

„Het doel van deze richtlijn is de voorwaarden te bepalen voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging door onderdanen van derde landen die wettig op het grondgebied van de lidstaten verblijven.“
- 4 Artikel 4, lid 1, van deze richtlijn luidt:

„De lidstaten geven 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 volgende gezinsleden:

a) de echtgenoot van de gezinshereniger;

[...]"
- 5 Hoofdstuk IV van richtlijn 2003/86, met het opschrift „Vereisten voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging“, bevat de artikelen 6 tot en met 8. In artikel 6, lid 1, van die richtlijn is bepaald:

„De lidstaten kunnen een verzoek om toegang en verblijf van gezinsleden afwijzen om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.“
- 6 Artikel 7 van richtlijn 2003/86 is als volgt geformuleerd:

„1. Bij de indiening van het verzoek tot gezinshereniging kan de betrokken lidstaat de persoon die het verzoek heeft ingediend, verzoeken het bewijs te leveren dat de gezinshereniger beschikt over:

a) huisvesting die in de betrokken regio als normaal beschouwd wordt voor een vergelijkbaar gezin en die voldoet aan de algemene normen inzake veiligheid en hygiëne welke in de betrokken lidstaat gelden;

b) een ziektekostenverzekering die voor hemzelf en zijn gezinsleden in de betrokken lidstaat alle risico's dekt die normaal voor de onderdanen van die lidstaat zijn gedekt;

c) stabiele en regelmatige inkomsten die volstaan om hemzelf en zijn gezinsleden te onderhouden, zonder een beroep te doen op de sociale bijstand van de betrokken lidstaat. De lidstaten beoordelen daartoe de aard en de regelmaat van deze inkomsten en kunnen rekening houden met de nationale minimumlonen en pensioenen, evenals met het aantal gezinsleden.

2. De lidstaten kunnen van onderdanen van derde landen verlangen dat zij overeenkomstig het nationale recht aan integratievoorwaarden voldoen.

De integratievoorwaarden als bedoeld in de vorige alinea kunnen ten aanzien van vluchtelingen/gezinsleden van vluchtelingen als bedoeld in artikel 12 alleen worden toegepast nadat de betrokken personen gezinshereniging is toegestaan.”

7 Artikel 17 van die richtlijn bepaalt:

„In geval van afwijzing van een verzoek, intrekking of niet-verlenging van een verblijfstitel, alsmede in geval van een verwijderingsmaatregel tegen de gezinshereniger of leden van diens gezin houden de lidstaten terdege rekening met de aard en de hechtheid van de gezinsband van de betrokken persoon en met de duur van zijn verblijf in de lidstaat, alsmede met het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden met zijn land van herkomst.”

Nederlands recht

8 Blijkens de verwijzingsbeslissing zijn de artikelen 4, lid 1, en 7, lid 2, van richtlijn 2003/86 omgezet in de artikelen 14 en 16, lid 1, aanhef en onder h), van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: „Vw 2000”), alsmede in de artikelen 3.71a, 3.98a en 3.98b van het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: „Vb 2000”).

9 Het door de staatssecretaris toegepaste beleid ter uitvoering van genoemde bepalingen is uitgewerkt in paragraaf B1/4.7.1.2 van de Vreemdelingencirculaire 2000, in de op de hoofdingen toepasselijke versie (hierna: „Vc 2000”).

10 Tevens dient rekening te worden gehouden met de Wet inburgering (hierna: „Wi”), met het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (hierna: „Voorschrift 2000”) en met werkinstructie nr. 2011/7 van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: „werkinstructie”).

Vw 2000

11 Artikel 1, onder h), Vw 2000 luidt als volgt:

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

[...]

h) machtiging tot voorlopig verblijf: 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 Onze Minister van Buitenlandse Zaken afgegeven visum voor een verblijf van langer dan drie maanden”.

12 In artikel 8 Vw 2000 is bepaald:

„De vreemdeling heeft in Nederland uitsluitend 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;
- d) op grond van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 33;

[...]”

13 Ingevolge artikel 14, lid 1, onder a), Vw 2000 is de minister bevoegd de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in te willigen, af te wijzen dan wel niet in behandeling te nemen.

14 Krachtens artikel 16, lid 1, onder h), Vw 2000 kan een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 van deze wet worden afgewezen indien de derdelander, die niet behoort tot een der categorieën bedoeld in artikel 17, lid 1, van die wet, na verkrijging van rechtmatig verblijf in Nederland inburgeringsplichtig zou zijn op grond van de artikelen 3 en 5 Wi en niet beschikt over kennis op basisniveau van de Nederlandse taal en de Nederlandse maatschappij.

15 In artikel 17, lid 1, Vw 2000 wordt een aantal categorieën derdelanders aangewezen waarvan een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 van die wet niet wordt afgewezen wegens het ontbreken van een machtiging tot voorlopig verblijf.

Wi

16 Artikel 3, lid 1, onder a, Wi luidt als volgt:

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

a. anders dan voor een tijdelijk doel in Nederland verblijft [...]

[...]”

17 In artikel 5 Wi wordt een aantal categorieën derdelanders aangewezen die niet inburgeringsplichtig zijn.

Vb 2000

18 Artikel 3.71, lid 1, Vb 2000 bepaalt:

„De aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 14 [Vw 2000], wordt afgewezen, indien de vreemdeling niet beschikt over een geldige machtiging tot voorlopig verblijf.”

19 Artikel 3.71a Vb 2000 luidt:

„1. Een vreemdeling beschikt over kennis op basisniveau van de Nederlandse taal en van de Nederlandse maatschappij als bedoeld in artikel 16, eerste lid, onder h, [Vw 2000], indien hij binnen één jaar direct voorafgaand aan de aanvraag om de machtiging tot voorlopig verblijf het basisexamen inburgering, bedoeld in artikel 3.98a, met goed gevolg heeft afgelegd.

2. De aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 14 [Vw 2000], wordt niet afgewezen op grond van artikel 16, eerste lid, onder h, van [die] Wet, indien de vreemdeling:

[...]

c. ten genoegen van Onze Minister voor Wonen, Wijken en Integratie 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;

d. het basisexamen inburgering, bedoeld in artikel 3.98a, niet met goed gevolg heeft afgelegd en afwijzing van die aanvraag naar het oordeel van Onze Minister voor Wonen, Wijken en Integratie zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

[...]”

20 Artikel 3.98a Vb 2000 luidt als volgt:

„1. Onze Minister voor Wonen, Wijken en Integratie stelt 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 Wet, vast door middel van een geautomatiseerd systeem.

2. Het basisexamen inburgering omvat een onderzoek naar de Nederlandse lees-, luister- en spreekvaardigheid van de vreemdeling.

3. Onze Minister voor Wonen, Wijken en Integratie stelt een examenprogramma vast voor de vereiste lees-, luister- en spreekvaardigheid. Dit examenprogramma strekt 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 Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen:

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

4. De normering van de onderdelen lees-, luister- en spreekvaardigheid van het basisexamen inburgering wordt gerelateerd aan een van de niveaus van het Europees Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen.

5. Het basisexamen inburgering omvat tevens een onderzoek naar de kennis van de Nederlandse samenleving.

6. Onze Minister voor Wonen, Wijken en Integratie stelt een examenprogramma vast 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.

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

8. De examenprogramma's, bedoeld in het derde en zesde lid, worden overeenkomstig door Onze Minister voor Wonen, Wijken en Integratie te stellen regels en tegen een door Onze Minister voor Wonen, Wijken en Integratie te stellen bedrag beschikbaar gesteld."

21 Artikel 3.98b Vb 2000 bepaalt:

„1. Tot het basisexamen inburgering wordt niet toegelaten de vreemdeling die:

- a. niet overeenkomstig door Onze Minister voor Wonen, Wijken en Integratie te stellen regels de aan het basisexamen verbonden kosten heeft voldaan [...]

[...]

2. De kosten, bedoeld in het eerste lid, onder a, bedragen € 350,00.

[...]"

Voorschrift 2000

- 22 In artikel 3.11 Voorschrift 2000 heet het:

„1. De examenprogramma's, bedoeld in artikel 3.98a, derde en zesde lid, [Vb 2000], die zijn opgenomen in het zelfstudiepakket Naar Nederland, zijn verkrijgbaar bij alle erkende boekhandels en via internetboekhandels.

2. De adviesprijs van het zelfstudiepakket bedraagt € 110.”

Vc 2000

- 23 Volgens paragraaf B1/4.7.1.2 Vc 2000 wordt ingevolge artikel 3.71a, lid 2, onder d, Vb 2000 de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd niet afgewezen indien de derdelander het basisexamen inburgering niet met goed gevolg heeft afgelegd en afwijzing van die aanvraag zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard (hardheidsclausule). Hiervan is sprake als een combinatie van zeer bijzondere individuele omstandigheden ertoe leidt dat de derdelander blijvend niet in staat is om het basisexamen inburgering met goed gevolg af te leggen. Volgens de Vc 2000 leidt het enkele feit dat men een of meerdere malen het examen heeft afgelegd, niet tot een succesvol beroep op de hardheidsclausule van artikel 3.71a, lid 2, onder d, Vb 2000.

Werkinstructie

- 24 Volgens de verwijzende rechter is in de werkinstructie vermeld dat inburgeringsplichtig zijn: derdelanders die vóór hun komst naar Nederland in het bezit moeten zijn van een machtiging tot voorlopig verblijf, die voor een niet-tijdelijk verblijfsdoel naar Nederland komen in de zin van de Wi, en die niet ingevolge de artikelen 3 en 5 Wi zijn vrijgesteld van de inburgeringsplicht.
- 25 Het basisexamen inburgering, zoals bedoeld in artikel 3.98a Vb 2000, bestaat uit de toets Gesproken Nederlands, de toets Kennis van de Nederlandse Samenleving en de toets Geletterdheid en Begrijpend Lezen. Dit examen wordt afgelegd op een ambassade of een consulaat-generaal in het land van herkomst of van bestendig verblijf van het gezinslid van de gezinshoofder en wordt afgenomen via een telefoon die in directe verbinding staat met een sprekende computer.
- 26 De toets Gesproken Nederlands bestaat uit verschillende onderdelen, te weten zinnen nazeggen, korte vragen beantwoorden, tegenstellingen geven en twee keer een kort verhaal navertellen. Het vereiste taalniveau is niveau A1 van het Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen. Het examenonderdeel Kennis van de Nederlandse Samenleving bestaat uit vragen 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 van het Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen.
- 27 Wat de hardheidsclausule van artikel 3.71a, lid 2, onder d, Vb 2000 betreft, wijst de verwijzende rechter erop dat er volgens de werkinstructie aanleiding bestaat voor toepassing van die clausule indien sprake is van een combinatie van zeer bijzondere individuele omstandigheden die ertoe leidt dat de derdelander blijvend niet in staat is om het basisexamen inburgering met goed gevolg af te leggen. Daartoe dient de derdelander aan te tonen de inspanningen te hebben geleverd die in redelijkheid van hem kunnen worden gevegd. Dit kan onder meer blijken uit het één of meermalen afleggen van het

inburgeringsexamen, waarbij bijvoorbeeld wel 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 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 succesvol beroep op de hardheidsclausule. Voorts is 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 voor een succesvol beroep op de hardheidsclausule.

Hoofdingen en prejudiciële vragen

Zaak K

- 28 K is een Azerbeidzjaans staatsburger die op 22 februari 2011 bij de Nederlandse ambassade in Ankara (Turkije) een aanvraag heeft ingediend voor een machtiging tot voorlopig verblijf uit hoofde van gezinshereniging, met als doel verblijf in Nederland bij haar echtgenoot, die ingezetene is in die lidstaat. Daartoe heeft zij een medische verklaring overgelegd en betoogd dat zij vanwege de gezondheidsproblemen die uit die verklaring blijken, niet in staat is om het inburgeringsexamen buiten het Nederlandse grondgebied af te leggen.
- 29 Bij besluit van 30 mei 2011 heeft de Minister van Buitenlandse Zaken K's aanvraag voor een machtiging tot voorlopig verblijf afgewezen.
- 30 Bij besluit van 28 februari 2012 heeft de Minister van Buitenlandse Zaken het bezwaar van K tegen het besluit van 30 mei 2011 ongegrond verklaard met het betoog dat K's gezondheidsklachten geen aanleiding gaven tot ontheffing van de plicht om het inburgeringsexamen met goed gevolg af te leggen. Volgens de Minister van Buitenlandse Zaken is het voorts niet strijdig met richtlijn 2003/86 dat K verplicht wordt het inburgeringsexamen met goed gevolg af te leggen, voordat zij toestemming voor toegang en verblijf krijgt.
- 31 Bij uitspraak van 23 november 2012 heeft de Rechtbank 's-Gravenhage het beroep van K tegen het besluit van de Minister van Buitenlandse Zaken van 28 februari 2012 gegrond verklaard en dat besluit bijgevolg nietig verklaard en bepaald dat de minister aan K een machtiging tot voorlopig verblijf moest verlenen.
- 32 De Minister van Buitenlandse Zaken heeft bij de verwijzende rechter hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de Rechtbank 's-Gravenhage van 23 november 2012.

Zaak A

- 33 A is een Nigeriaans staatsburger die op 18 juni 2008 bij de Nederlandse vertegenwoordiging in Abuja (Nigeria) een aanvraag heeft ingediend voor een machtiging tot voorlopig verblijf uit hoofde van gezinshereniging, met als doel verblijf in Nederland bij haar echtgenoot, die ingezetene is in die lidstaat. Daartoe heeft zij medische documenten overgelegd waaruit blijkt dat zij psychische problemen heeft, waarvoor zij medicatie gebruikt.
- 34 Bij besluit van 18 augustus 2009 heeft de Minister van Buitenlandse Zaken A's aanvraag voor een machtiging tot voorlopig verblijf afgewezen.
- 35 Bij besluit van 30 juli 2012 heeft de Minister van Buitenlandse Zaken het bezwaar van A tegen dat besluit van 18 augustus 2009 ongegrond verklaard met het betoog dat de psychische problemen van A geen aanleiding gaven tot ontheffing van de inburgeringsplicht en dat zij evenmin in aanmerking kwam voor toepassing van de hardheidsclausule bedoeld in artikel 3.71a, lid 2, onder d, Vb 2000, omdat zij geen bewijs had geleverd dat zij gereede inspanningen had gedaan om te slagen voor het inburgeringsexamen. Volgens de Minister van Buitenlandse Zaken kan het argument dat A vanwege haar psychische klachten niet in

staat zou zijn naar de Nederlandse ambassade af te reizen, niet worden gevolgd, aangezien die stelling niet is gestaafd. Voorts meent de Minister van Buitenlandse Zaken dat het inburgeringsvereiste niet strijdig is met richtlijn 2003/86.

- 36 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat ook de drie kinderen van A een aanvraag voor een machtiging tot voorlopig verblijf hebben ingediend voor verblijf in Nederland bij hun vader, en dat de Minister van Buitenlandse Zaken, in tegenstelling tot hetgeen ten aanzien van A was besloten, bij datzelfde besluit van 30 juli 2012 het bezwaar van die kinderen tegen de afwijzing van hun aanvraag voor een machtiging tot voorlopig verblijf gegrond heeft verklaard.
- 37 Bij uitspraak van 12 december 2012 heeft de Rechtbank 's-Gravenhage het beroep van A tegen het besluit van de Minister van Buitenlandse Zaken van 30 juli 2012 gegrond verklaard, dat besluit bijgevolg nietig verklaard en bepaald dat de minister aan A een machtiging tot voorlopig verblijf moest verlenen.
- 38 De Minister van Buitenlandse Zaken heeft bij de verwijzende rechter hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de Rechtbank 's-Gravenhage van 12 december 2012.

Overwegingen betreffende de beide zaken

- 39 Niet in geschil is dat zowel de gezinsherenigers als K en A derdelanders zijn, dat de gezinsherenigers de echtgenoten zijn van K en A en dat zij rechtmatig verblijf hebben als bedoeld in artikel 8, onder a) of b), Vw 2000. Evenmin is in geschil dat K en A niet behoren tot een van de in de Nederlandse wet aangewezen categorieën van wie een aanvraag voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 Vw 2000 niet wordt afgewezen wegens het ontbreken van een machtiging tot voorlopig verblijf, en dat zij inburgeringsplichtig zijn, zoals bedoeld in artikel 16, lid 1, onder h), Vw 2000.
- 40 In beide hoofdgedingen heeft de Rechtbank 's-Gravenhage overwogen dat het in strijd is met artikel 7, lid 2, van richtlijn 2003/86 om van een derdelander die buiten de Europese Unie een aanvraag voor een machtiging tot voorlopig verblijf uit hoofde van gezinshereniging indient, te eisen dat hij vóór toelating tot Nederland aan het inburgeringsvereiste voldoet. Daarbij heeft de Rechtbank 's-Gravenhage redengevend geacht dat de Europese Commissie zich in haar schriftelijke opmerkingen in de zaak die heeft geleid tot de beschikking Mohammad Imran (C-155/11 PPU, EU:C:2011:387), die door K bij de Rechtbank 's-Gravenhage in het geding zijn gebracht, op het standpunt heeft gesteld dat artikel 7, lid 2, van richtlijn 2003/86 een lidstaat niet toestaat om aan de echtgenoot van een rechtmatig in die lidstaat wonende derdelander toegang en verblijf te weigeren, uitsluitend op grond dat hij niet het in de wetgeving van die lidstaat voorgeschreven inburgeringsexamen buiten de Europese Unie heeft behaald.
- 41 In het kader van de hoger beroepen tegen de uitspraken van de Rechtbank 's-Gravenhage, heeft de Minister van Buitenlandse Zaken aangevoerd dat uit het Groenboek inzake het recht op gezinshereniging voor onderdanen van derde landen die in de Europese Unie verblijven (richtlijn 2003/86) [COM(2011) 735 definitief] (hierna: „Groenboek”), dat dateert van na de in het vorige punt genoemde schriftelijke opmerkingen van de Commissie, blijkt dat de Commissie de plicht voor de echtgenoten van gezinsherenigers om met goed gevolg een inburgeringsexamen af te leggen, voordat een machtiging voor toegang tot en verblijf op het grondgebied van de betrokken lidstaat wordt afgegeven, niet zonder meer in strijd acht met artikel 7, lid 2, van richtlijn 2003/86.
- 42 In dat verband merkt de verwijzende rechter op dat de Commissie er in punt II, 2.1, van het Groenboek, met het opschrift „Integratievoorwaarden”, op wijst dat de toelaatbaarheid van integratievoorwaarden ervan afhankelijk is of zij de integratie bevorderen en of zij in overeenstemming zijn met de beginselen van evenredigheid en subsidiariteit.
- 43 Daar noch richtlijn 2003/86 noch het evenredigheids criterium, als omschreven in het Groenboek, aangeeft welke beoordelingsruimte de lidstaten toekomt bij het stellen van integratievoorwaarden in de zin van artikel 7, lid 2, van die richtlijn en rekening gehouden met het feit dat het Hof zich niet eerder heeft uitgesproken over het begrip

„integratievoorwaarden” in de zin van die bepaling, zodat de strekking van dat begrip niet verduidelijkt is, heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) a) Kan de term ‚integratievoorwaarden’ – vervat in artikel 7, lid 2, van richtlijn 2003/86 [...] – 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?
- b) Is voor het antwoord op deze vraag van belang dat, mede in het kader van de evenredigheidstoets zoals omschreven in het Groenboek [...], volgens nationale regelgeving waarin het [in de eerste vraag] onder 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 en in het bijzonder artikel 7, lid 2, 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 EUR bedragen voor iedere keer dat het examen wordt afgelegd en dat de eenmalige kosten voor het pakket om het examen voor te bereiden 110 EUR bedragen?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

- 44 Met zijn vragen, die samen moeten worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 7, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/86 in die zin moet worden uitgelegd dat de lidstaten van derdelanders mogen verlangen dat zij met goed gevolg een inburgeringsexamen als aan de orde in de hoofdingen afleggen, dat de beoordeling omvat van basiskennis van zowel de taal als de samenleving van de betrokken lidstaat en waarvoor verschillende kosten moeten worden voldaan, voordat die derdelanders toestemming voor toegang tot en verblijf op hun grondgebied wordt verleend uit hoofde van gezinshereniging.
- 45 Krachtens artikel 4, lid 1, van richtlijn 2003/86 geven de lidstaten toestemming tot toegang en verblijf, uit hoofde van gezinshereniging, aan de echtgenoot van de gezinshereniger, mits is voldaan aan de voorwaarden van hoofdstuk IV van deze richtlijn, met het opschrift „Vereisten voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging”.
- 46 Het Hof heeft reeds erkend dat deze bepaling de lidstaten precieze positieve verplichtingen oplegt, waarmee duidelijk omschreven subjectieve rechten overeenkomen, aangezien zij de lidstaten verplicht om in de door die richtlijn vastgestelde gevallen de gezinshereniging van bepaalde leden van het gezin van de gezinshereniger toe te staan, zonder hun beoordelingsmarge te kunnen uitoefenen (arrest Chakroun, C-578/08, EU:C:2010:117, punt 41).
- 47 Als een van de vereisten van hoofdstuk IV van richtlijn 2003/86 bepaalt artikel 7, lid 2, eerste alinea, dat de lidstaten van derdelanders kunnen verlangen dat zij overeenkomstig het nationale recht aan integratievoorwaarden voldoen.
- 48 Bovendien bepaalt artikel 7, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2003/86 dat de integratievoorwaarden als bedoeld in artikel 7, lid 2, eerste alinea, van die richtlijn, ten aanzien van vluchtelingen/gezinsleden van vluchtelingen alleen kunnen worden toegepast nadat de betrokken personen gezinshereniging is toegestaan.

- 49 Bijgevolg verzet artikel 7, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/86 zich er in het kader van andere gezinsherenigingen dan die betreffende vluchtelingen en hun gezinsleden niet tegen dat de lidstaten aan gezinsleden van de gezinshereniger slechts toestemming verlenen voor toegang tot hun grondgebied indien vooraf bepaalde integratievoorwaarden zijn nageleefd.
- 50 Aangezien gezinshereniging evenwel de algemene regel is, moet artikel 7, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/86 strikt worden uitgelegd. Bovendien mogen de lidstaten hun handelingsmarge niet zo gebruiken dat afbreuk wordt gedaan aan het doel van deze richtlijn, namelijk de bevordering van gezinshereniging, en aan het nuttig effect daarvan (zie in die zin arrest Chakroun, C-578/08, EU:C:2010:117, punt 43).
- 51 Overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van Unierecht, moeten in dit verband de in de nationale regeling ter omzetting van artikel 7, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/86 gebruikte middelen geschikt zijn om de door die regeling nagestreefde doelen te verwezenlijken en mogen zij niet verder gaan dan ter bereiking daarvan noodzakelijk is (zie naar analogie arrest Commissie/Nederland, C-508/10, EU:C:2012:243, punt 75).
- 52 Daar artikel 7, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/86 enkel ziet op voorwaarden ter „integratie”, moet dus worden vastgesteld dat de voorwaarden die de lidstaten op grondslag van deze bepaling mogen opleggen, slechts als rechtmatig kunnen worden beschouwd indien de integratie van de gezinsleden van de gezinshereniger daarmee kan worden vergemakkelijkt.
- 53 In deze context kan niet worden betwist dat de verwerving van kennis van de taal en de samenleving van de gastlidstaat de communicatie tussen derdelanders en eigen onderdanen sterk vergemakkelijkt en bovendien de interactie en het vormen van sociale banden tussen hen bevordert. Evenmin kan worden betwist dat de verwerving van kennis van de taal van de gastlidstaat de toegang van derdelanders tot de arbeidsmarkt en tot beroepsopleidingen minder moeilijk maakt [zie, met betrekking tot de uitlegging van richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (PB 2004, L 16, blz. 44), arrest P en S (C-579/13, EU:C:2015:369, punt 47)].
- 54 Vanuit dat gezichtspunt kan met de verplichting om met goed gevolg een basisexamen inburgering af te leggen worden verzekerd dat de betrokken derdelanders kennis verwerven die onbetwistbaar nuttig is om banden met de gastlidstaat op te bouwen.
- 55 Voorts doet de verplichting om het in de hoofdingen aan de orde zijnde inburgeringsexamen met goed gevolg af te leggen, rekening gehouden met het feit dat de kennis die vereist is om voor een dergelijk examen te kunnen slagen op een basisoniveau ligt, op zich in beginsel geen afbreuk aan het met richtlijn 2003/86 nagestreefde doel van gezinshereniging.
- 56 Evenwel vereist het evenredigheids criterium hoe dan ook dat de toepassingsvoorwaarden voor een dergelijke verplichting niet verder gaan dan nodig is om dat doel te bereiken. Dat zou met name het geval zijn indien de toepassing van die verplichting gezinshereniging van de gezinsleden van de gezinshereniger automatisch zou beletten wanneer zij, hoewel zij niet voor het examen zijn geslaagd, wel het bewijs hebben geleverd van hun wil om voor dat examen te slagen en van de nodige inspanningen die zij daartoe hebben gedaan.
- 57 De integratievoorwaarden van artikel 7, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/86 mogen immers niet tot doel hebben de personen te selecteren die hun recht op gezinshereniging zullen kunnen uitoefenen, maar dienen hun integratie in de lidstaten te vergemakkelijken.
- 58 Voorts moeten bijzondere individuele omstandigheden, zoals leeftijd, opleidingsniveau, financiële situatie of gezondheidstoestand van de betrokken gezinsleden van de gezinshereniger, in aanmerking worden genomen, teneinde hen vrij te stellen van de verplichting om het examen als aan de orde in de hoofdingen met goed gevolg af te leggen wanneer blijkt dat zij, vanwege die omstandigheden, niet in staat zijn dat examen af te leggen of daarvoor te slagen.

- 59 Anders zou die verplichting, in dergelijke omstandigheden, een moeilijk te overkomen hindernis vormen om het bij richtlijn 2003/86 toegekende recht op gezinshereniging doeltreffend te maken.
- 60 Voor deze uitlegging is steun te vinden in artikel 17 van richtlijn 2003/86, op grond waarvan verzoeken om gezinshereniging individueel moeten worden behandeld.
- 61 In casu blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat de aanvraag voor toegang en verblijf, behoudens de omstandigheid dat het betrokken gezinslid aantoonbaar door een geestelijke of lichamelijke beperking blijvend niet in staat te zijn het in de hoofdgedingen aan de orde zijnde inburgeringsexamen af te leggen, alleen in geval van toepassing van de hardheidsclausule van artikel 3.71a, lid 2, onder d, Vb 2000 niet wordt afgewezen.
- 62 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt tevens dat die hardheidsclausule alleen wordt toegepast indien sprake is van een combinatie van zeer bijzondere individuele omstandigheden die ertoe leidt dat het betrokken gezinslid blijvend niet in staat is om dat examen met goed gevolg af te leggen.
- 63 Aldus blijkt de hardheidsclausule van artikel 3.71a, lid 2, onder d, Vb 2000 niet toe te laten dat de betrokken gezinsleden van de gezinshereniger – in alle situaties waarin de handhaving van de verplichting om het inburgeringsexamen met goed gevolg af te leggen de gezinshereniging onmogelijk of uiterst moeilijk maakt – gelet op de bijzondere omstandigheden van hun situatie worden vrijgesteld van die verplichting.
- 64 Ten slotte dient met betrekking tot de kosten voor het in de hoofdgedingen aan de orde zijnde inburgeringsexamen te worden gepreciseerd dat het de lidstaten weliswaar vrijstaat om van derdelanders te vereisen dat zij de kosten van de krachtens artikel 7, lid 2, van richtlijn 2003/86 vastgestelde integratievoorwaarden betalen en om de hoogte daarvan vast te stellen, doch dat dit niet wegneemt dat de hoogte van de kosten, overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel, niet tot doel of tot gevolg mag hebben dat de uitoefening van het recht op gezinshereniging onmogelijk of uiterst moeilijk wordt gemaakt, omdat anders afbreuk wordt gedaan aan het met richtlijn 2003/86 nagestreefde doel en daaraan haar nuttige werking wordt ontnomen.
- 65 Dat zou met name het geval zijn indien het bedrag van de kosten die worden gevraagd voor het afleggen van het in de hoofdgedingen aan de orde zijnde inburgeringsexamen, buitensporig zou zijn gezien de aanzienlijke financiële gevolgen ervan voor de betrokken derdelanders (zie naar analogie arrest Commissie/Nederland, C-508/10, EU:C:2012:243, punt 74).
- 66 Zoals blijkt uit de verwijzingsbeslissing komen zowel de kosten voor deelname aan het in de hoofdgedingen aan de orde zijnde inburgeringsexamen als de kosten in verband met de voorbereiding daarop ingevolge de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde nationale regeling ten laste van de betrokken gezinsleden van de gezinshereniger.
- 67 Voorts bedragen de – eenmalige – kosten van het pakket om het examen voor te bereiden 110 EUR en de inschrijvingskosten 350 EUR. Deze inschrijvingskosten moeten de betrokken gezinsleden van de gezinshereniger voldoen iedere keer dat zij aan dat examen deelnemen.
- 68 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt ook dat het betrokken gezinslid van de gezinshereniger die de inschrijvingskosten niet heeft voldaan, niet wordt toegelaten tot het in de hoofdgedingen aan de orde zijnde inburgeringsexamen.
- 69 In die omstandigheden moet worden vastgesteld, zoals de advocaat-generaal in punt 53 van haar conclusie heeft opgemerkt, dat het bedrag van de kosten in verband met het in de hoofdgedingen aan de orde zijnde inburgeringsexamen van dien aard is dat het, in omstandigheden als die van de hoofdgedingen, gezinshereniging onmogelijk of uiterst moeilijk maakt.

- 70 Dit geldt te meer daar de inschrijvingskosten moeten worden voldaan voor elke keer dat dit examen opnieuw wordt afgelegd en door alle gezinsleden van de gezinshereniger die zich bij hem in de gastlidstaat wensen te voegen, en daar bovenop die kosten de kosten komen die de betrokken gezinsleden van de gezinshereniger moeten maken om zich naar de dichtstbijzijnde vestiging van de Nederlandse vertegenwoordiging te begeven om dat examen af te leggen.
- 71 Gelet op een en ander dient op de prejudiciële vragen te worden geantwoord dat artikel 7, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/86 in die zin moet worden uitgelegd dat de lidstaten van derdelanders mogen verlangen dat zij, voordat hun toestemming voor toegang tot en verblijf op hun grondgebied wordt verleend uit hoofde van gezinshereniging, met goed gevolg een inburgeringsexamen als aan de orde in de hoofdingen afleggen, dat de beoordeling omvat van basiskennis van zowel de taal als de samenleving van de betrokken lidstaat en waarvoor verschillende kosten moeten worden voldaan, mits de toepassingsvoorwaarden voor een dergelijke verplichting de uitoefening van het recht op gezinshereniging niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken. In omstandigheden als die van de hoofdingen maken deze voorwaarden de uitoefening van het recht op gezinshereniging onmogelijk of uiterst moeilijk, daar zij niet toelaten dat rekening wordt gehouden met bijzondere omstandigheden die er objectief aan in de weg staan dat de belanghebbenden dat examen met goed gevolg kunnen afleggen, en daar zij het bedrag van de kosten in verband met een dergelijk examen te hoog vaststellen.

Kosten

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

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

Artikel 7, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging moet in die zin worden uitgelegd dat de lidstaten van derdelanders mogen verlangen dat zij, voordat hun toestemming voor toegang tot en verblijf op hun grondgebied wordt verleend uit hoofde van gezinshereniging, met goed gevolg een inburgeringsexamen als aan de orde in de hoofdingen afleggen, dat de beoordeling omvat van basiskennis van zowel de taal als de samenleving van de betrokken lidstaat en waarvoor verschillende kosten moeten worden voldaan, mits de toepassingsvoorwaarden voor een dergelijke verplichting de uitoefening van het recht op gezinshereniging niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken. In omstandigheden als die van de hoofdingen maken deze voorwaarden de uitoefening van het recht op gezinshereniging onmogelijk of uiterst moeilijk, daar zij niet toelaten dat rekening wordt gehouden met bijzondere omstandigheden die er objectief aan in de weg staan dat de belanghebbenden dat examen met goed gevolg kunnen afleggen, en daar zij het bedrag van de kosten in verband met een dergelijk examen te hoog vaststellen.

ondertekeningen