

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

2 september 2015 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Status van langdurig ingezetene derdelanders – Richtlijn 2003/109/EG – Afgifte en verlenging van een verblijfsvergunning – Voorwaarde – Verplichte financiële bijdrage – Bedrag dat 8 keer hoger is dan het bedrag voor de afgifte van een nationale identiteitskaart – Schending van de beginselen van richtlijn 2003/109/EG”

In zaak C-309/14,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italië) bij beslissing van 17 december 2013, ingekomen bij het Hof op 30 juni 2014, in de procedure

Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL),

Istituto Nazionale Confederale Assistenza (INCA)

tegen

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ministero dell'Interno,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

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

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: L. Carrasco Marco, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 16 april 2015,

gelet op de opmerkingen van:

- Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), vertegenwoordigd door V. Angiolini, L. Formilan en L. Santini, advocati,
- Istituto Nazionale Confederale Assistenza (INCA), vertegenwoordigd door V. Angiolini, L. Formilan en L. Santini, advocati,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door G. Palatiello, avvocato dello Stato,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door F.-X. Bréchet en D. Colas als gemachtigden,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,

- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Condou-Durande en A. Aresu als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft 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), zoals gewijzigd bij richtlijn 2011/51/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2011 (PB L 132, blz. 1; hierna: „richtlijn 2003/109”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Confederazione Generale Italiana del Lavoro (hierna: „CGIL”) en het Istituto Nazionale Confederale Assistenza (hierna: „INCA”) enerzijds en de Presidenza del Consiglio dei Ministri (voorzitter van de ministerraad), het Ministero dell’Interno (ministerie van Binnenlandse zaken) en het Ministero dell’Economia e delle Finanze (ministerie van Economie en Financiën) anderzijds over de nietigverklaring van een besluit van die twee ministeries van 6 oktober 2011 betreffende de betaling van leges voor de afgifte en de verlenging van een verblijfsvergunning (GURI nr. 304 van 31 december 2011; hierna: „besluit 2011”) alsmede van alle voorbereidende, daaropvolgende of daarmee verbonden handelingen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 Overwegingen 9, 10 en 18 van richtlijn 2003/109 luiden:
 - „(9) Economische gronden zijn geen reden om de status van langdurig ingezetene te weigeren en worden niet gezien als strijdig met de relevante voorwaarden.
 - (10) Er moeten procedurevoorschriften worden vastgesteld voor het onderzoeken van de aanvraag voor de status van langdurig ingezetene. Deze procedures moeten niet alleen doelmatig zijn en kunnen worden afgewikkeld naast de normale werklust van de overheidsinstanties van de lidstaten, maar ook doorzichtig en billijk zijn, om de betrokken personen voldoende rechtszekerheid te bieden. Zij mogen niet worden gebruikt als middel om de uitoefening van het recht van verblijf door de rechthebbenden te belemmeren.

[...]

 - (18) Het vaststellen van de voorwaarden waaronder onderdanen van derde landen die langdurig in een lidstaat verblijven, gebruik kunnen maken van het recht van verblijf in een andere lidstaat, draagt bij aan de totstandbrenging van de interne markt als ruimte waarin het vrije verkeer van personen is gewaarborgd. Het zou ook een belangrijke mobiliteitsfactor kunnen zijn, met name op de arbeidsmarkt van de Unie.”
- 4 Artikel 8, lid 2, van die richtlijn, met als opschrift „[EU]-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen”, bepaalt:

„De lidstaten verstrekken aan langdurig ingezetenen een [EU]-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen. De verblijfsvergunning is ten minste vijf jaar geldig. De vergunning wordt, indien nodig en op verzoek, bij het verstrijken van die periode automatisch verlengd.”

- 5 Artikel 19 van richtlijn 2003/109, met als opschrift „Onderzoek van de aanvraag en afgifte van de verblijfsvergunning”, bepaalt:

„[...]”

2. Indien aan de in de artikelen 14, 15 en 16 gestelde voorwaarden is voldaan, en onder voorbehoud van de bepalingen van de artikelen 17 en 18 betreffende de openbare orde, de binnenlandse veiligheid en de volksgezondheid, verstrekt de tweede lidstaat aan de langdurig ingezetene een verblijfsvergunning die kan worden verlengd. Deze verblijfsvergunning wordt, indien nodig en op verzoek, bij het verstrijken van de geldigheidsperiode verlengd. De tweede lidstaat stelt de eerste lidstaat in kennis van zijn besluit.

3. De tweede lidstaat verstrekt aan de gezinsleden van de langdurig ingezetene een verblijfsvergunning die kan worden verlengd en die dezelfde geldigheidsduur heeft als die welke hij aan de langdurig ingezetene heeft verstrekt.”

Italiaans recht

- 6 Artikel 5, lid 2 ter, van decreto legislativo nr. 286/1998 van 25 juli 1998 houdende de gecoördineerde tekst van de bepalingen inzake immigratie- en vreemdelingenzaken (gewoon supplement bij GURI nr. 191 van 18 augustus 1998), dat in dat decreto legislativo is ingevoegd bij artikel 1, lid 22, onder b), van wet nr. 94 van 15 juli 2009 inzake openbare veiligheid (gewoon supplement bij GURI nr. 170 van 24 juli 2009), bepaalt:

„Voor het indienen van een verzoek om afgifte en verlenging van een verblijfsvergunning moeten leges worden betaald, waarvan het bedrag wordt vastgesteld op ten minste 80 EUR en ten hoogste 200 EUR bij een besluit van het Ministero dell’economia e delle Finanze, in overleg met het Ministero dell’interno, waarin voorts de betalingsmodaliteiten wordt bepaald, alsmede de wijzen van tenuitvoerlegging van artikel 14 bis, lid 2[, van decreto legislativo nr. 286/1998]. De leges hoeven niet te worden betaald bij de afgifte en de verlenging van een verblijfsvergunning om redenen van asiel, asiolverzoek, subsidiaire bescherming en humanitaire redenen.”

- 7 Artikel 14 bis van decreto legislativo nr. 286/1998 voert het Fondo rimpatri (terugkeerfonds) in en regelt dit als volgt:

„1. Binnen het Ministero dell’interno wordt een terugkeerfonds in het leven geroepen ter financiering van de kosten voor de terugkeer van vreemdelingen naar hun land van oorsprong of 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 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.”

- 8 Besluit 2011, dat is vastgesteld op grond van de artikelen 5, lid 2 ter, en 14 bis van decreto legislativo nr. 286/1998, stelt het bedrag van de leges die voor de afgifte en de verlenging van een verblijfsvergunning moeten worden betaald, op de hierna volgende wijze vast:

- „a) 80 EUR voor verblijfsvergunningen voor een duur van ten minste drie maanden en ten hoogste 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 EG-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen en voor personen die verzoeken om een verblijfsvergunning in de zin van artikel 27, lid 1, onder a), van decreto legislativo nr. [286/1998].”

- 9 Hoewel in de verwijzingsbeslissing niet wordt verwezen naar andere nationale bepalingen tot vaststelling van andere bedragen die voor de afgifte en de verlenging van een verblijfsvergunning moeten worden betaald, blijkt uit de opmerkingen die door de Europese Commissie, de CGIL en de INCA zijn ingediend, dat krachtens de bestaande Italiaanse regeling, die nog steeds van kracht is, bovenop de in besluit 2011 vastgestelde leges, een totaalbedrag van 73,50 EUR moet worden betaald voor de afgifte en de verlenging van een verblijfstitel, ongeacht de duur van de verblijfsvergunning.
- 10 Meer in het bijzonder volgt uit de opmerkingen van de Commissie dat volgens artikel 7 vices ter, lid 1, onder b), van decreto-legge nr. 7 van 31 januari 2005 houdende dringende bepalingen inzake de universiteit, het onderzoek, het erfgoed en culturele activiteiten, de verwezenlijking van grote strategische werkzaamheden, mobiliteit van ambtenaren en de vereenvoudiging van formaliteiten inzake zegelrechten en vergunningsrechten, dat, met wijzigingen, bij wet nr. 43 van 31 maart 2005 is omgezet in een wet, papieren verblijfsvergunningen, bij een verzoek om afgifte of om verlenging ervan, vanaf 1 januari 2006 overeenkomstig verordening (EG) nr. 1030/2002 van de Raad van 13 juni 2002 betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen (PB L 157, blz. 1) door elektronische verblijfsvergunningen worden vervangen.
- 11 Overeenkomstig artikel 1 van het besluit van de minister van Economie en Financiën van 4 april 2006 houdende vaststelling van het bedrag van de leges die moeten worden betaald door personen die om een elektronische verblijfsvergunning verzoeken, bedragen die leges 27,50 EUR, inclusief de belasting over de toegevoegde waarde.
- 12 Krachtens het enige artikel van het besluit van de minister van Binnenlandse zaken van 12 oktober 2005 tot vaststelling van het bedrag van de kosten ten laste van de betrokkene voor de afgifte en de verlenging van verblijfsvergunningen en verblijfstitels in het kader van de op grond van artikel 39, lid 4 bis, van wet nr. 3 van 16 december 2003 gesloten overeenkomst, bedragen de kosten van de dienst die ten laste van de verzoeker komt voor een dergelijke procedure 30 EUR.
- 13 Ten slotte is volgens artikel 4, deel 1, van de tarieflijst in bijlage A bij besluit nr. 642 van de president van de Republiek van 26 oktober 1972 houdende regeling van het zegelrecht, in de op het hoofdgeding toepasselijke versie, het bedrag van het zegelrecht voor de afgifte of de verlenging van verblijfsvergunningen forfaitair vastgesteld op 16 EUR.

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

- 14 De CGIL en de INCA hebben het Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (bestuursrechtbank voor de regio Lazio) verzocht om nietigverklaring van besluit 2011, met als argument dat de leges die krachtens dat besluit zijn verschuldigd voor de afgifte en de verlenging van een verblijfsvergunning aan derdelanders onbillijk en/of onevenredig zijn.
- 15 Volgens de verwijzende rechter moest ambtshalve worden nagegaan of de nationale voorschriften, die voor de afgifte van een verblijfsvergunning de betaling van leges opleggen, met name door in de uitvoeringsregeling maximumbedragen te bepalen, verenigbaar zijn met de Unierechtelijke bepalingen op dat gebied.
- 16 In dat verband merkt de verwijzende rechter, onder verwijzing naar het arrest Commissie/Nederland (C-508/10, EU:C:2012:243), op dat de wettelijke regeling van de betrokken lidstaat slechts verenigbaar is met de beginselen van richtlijn 2003/109 indien 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.
- 17 Meer in het bijzonder brengt de verwijzende rechter in herinnering dat in het arrest Commissie/Nederland (C-508/10, EU:C:2012:243) is geoordeeld dat de bepalingen van de rechtsorde van het Koninkrijk der Nederlanden 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 staatsburgers van de betrokken lidstaat voor de afgifte van een nationale identiteitskaart wordt gevraagd, onverenigbaar zijn met de voorschriften van richtlijn 2003/109.

18 Aangezien volgens de verwijzende rechter de kosten voor de afgifte van de nationale identiteitskaart in Italië momenteel ongeveer 10 EUR bedragen en in besluit 2011 80 EUR als laagste bedrag is vastgesteld, zodat de financiële bijdrage die van derdelanders wordt gevraagd voor de afgifte van een verblijfsvergunning op het nationale grondgebied ongeveer 8 keer hoger is, rijst bij de verwijzende rechter twijfel over de verenigbaarheid van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale bepalingen met de beginselen van richtlijn 2003/109, in het licht van het arrest Commissie/Nederland (C-508/10, EU:C:2012:243).

19 In die omstandigheden heeft het Tribunale amministrativo regionale per il Lazio de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende prejudiciële vraag:

„Verzetten de beginselen van richtlijn 2003/109 [...] zich tegen een nationale wettelijke regeling, zoals die van artikel 5, lid 2 ter, van decreto legislativo nr. 286/1998, voor zover daarin is bepaald dat [,]voor de aanvraag voor afgifte en verlenging van een verblijfsvergunning [...] leges [moeten] worden betaald, waarvan het bedrag wordt vastgesteld op ten minste 80 EUR en ten hoogste 200 EUR bij besluit van het Ministero dell'economia e delle finanze, in overleg met het Ministero dell'interno, waarin voorts de betalingsmodaliteiten worden 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?"

Beantwoording van de prejudiciële vraag

20 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of richtlijn 2003/109 zich verzet tegen een nationale regeling, zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die aan derdelanders, die in de betrokken lidstaat om afgifte of verlenging van een verblijfsvergunning verzoeken, de betaling van leges oplegt waarvan het bedrag tussen 80 en 200 EUR ligt.

21 Om te beginnen moet in herinnering worden gebracht dat, zoals uit de overwegingen 4, 6 en 12 van richtlijn 2003/109 volgt, het hoofddoel van die richtlijn de integratie is van derdelanders die duurzaam in de lidstaten zijn gevestigd (arrest Commissie/Nederland, C-508/10, EU:C:2012:243, punt 66).

22 Opgemerkt zij dat het Hof reeds heeft erkend dat de lidstaten de afgifte, op grond van richtlijn 2003/109, van verblijfstitels en -vergunningen afhankelijk kunnen stellen van de betaling van leges en dat zij bij het vaststellen van de bedragen van die leges over een beoordelingsmarge beschikken (arrest Commissie/Nederland, C-508/10, EU:C:2012:243, punt 64).

23 Het Hof heeft evenwel gepreciseerd dat de op dit punt aan de lidstaten verleende beoordelingsbevoegdheid niet onbeperkt is en dat zij geen nationale regeling mogen toepassen die de verwezenlijking van de door richtlijn 2003/109 nagestreefde doelen in gevaar kan brengen en deze derhalve haar nuttig effect kan ontnemen (zie arrest Commissie/Nederland, C-508/10, EU:C:2012:243, punt 65).

24 Overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van Unierecht, moeten bovendien de ter omzetting van richtlijn 2003/109 gebruikte middelen de door die bepaling nagestreefde doelen kunnen verwezenlijken en mogen zij niet verder gaan dan ter bereiking daarvan noodzakelijk is (zie in die zin arrest Commissie/Nederland, C-508/10, EU:C:2012:243, punt 75).

25 Bijgevolg staat het de lidstaten weliswaar vrij om de afgifte, op grond van richtlijn 2003/109, van verblijfsvergunningen afhankelijk te stellen van de inning van leges, doch

mag volgens het evenredigheidsbeginsel 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 en andere rechten die voortvloeien uit de toekenning van die status daardoor wordt belemmerd, daar anders afbreuk wordt gedaan aan zowel de doelstelling als de geest van die richtlijn (zie in die zin arrest Commissie/Nederland, C-508/10, EU:C:2012:243, punt 69).

- 26 In dat verband volgt uit de verwijzingsbeslissing dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde leges 80 EUR bedragen voor de afgifte en de verlenging van verblijfsvergunningen voor een duur van ten minste drie maanden en ten hoogste een jaar, 100 EUR voor verblijfsvergunningen voor een duur van ten minste een jaar en ten hoogste twee jaar en 200 EUR voor de afgifte van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen.
- 27 Die leges kunnen aanzienlijke financiële gevolgen hebben voor bepaalde derdelanders die voldoen aan de bij richtlijn 2003/109 vastgestelde voorwaarden voor toekenning van de verblijfsvergunningen waarin die richtlijn voorziet, te meer daar, gelet op de duur van dergelijke vergunningen, die derdelanders verplicht zijn om vrij regelmatig om verlenging van hun titels te verzoeken en bovenop dat bedrag andere in de bestaande nationale regeling bepaalde leges kunnen komen, zodat in dergelijke omstandigheden de verplichting om de in het hoofdgeding aan de orde zijnde leges te betalen eraan in de weg kan staan dat die derdelanders de hun bij die richtlijn verleende rechten doen gelden.
- 28 Dienaangaande moet worden benadrukt dat verzoekende partijen in het hoofdgeding en de Commissie er, zowel in hun opmerkingen als ter terechtzitting, op hebben gewezen dat krachtens de bestaande Italiaanse regeling, die nog steeds van kracht is, bovenop de in het hoofdgeding aan de orde zijnde leges, zowel voor de afgifte als voor de verlenging van een verblijfsvergunning, in elk geval andere leges – 73,50 EUR – moeten worden betaald, ongeacht de duur van de verblijfsvergunning.
- 29 Voorts volgt uit de verwijzingsbeslissing dat volgens artikel 14 bis van decreto legislativo nr. 286/1998 de helft van de inkomsten uit de inning van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde leges bestemd is voor de financiering van de kosten die gepaard gaan met de terugkeer naar het land van oorsprong of herkomst van derdelanders van wie is vastgesteld dat zij illegaal op het nationale grondgebied verblijven. De Italiaanse regering heeft dit ter terechtzitting bevestigd.
- 30 Het betoog van de Italiaanse regering volgens hetwelk de in het hoofdgeding aan de orde zijnde leges niet onevenredig kunnen zijn omdat de opbrengst daarvan wordt gebruikt voor het onderzoek dat noodzakelijk is om na te gaan of is voldaan aan de voorwaarden voor de afgifte van verblijfsvergunningen krachtens richtlijn 2003/109, kan dus niet slagen.
- 31 Gelet op een en ander moet op de gestelde vraag worden geantwoord dat richtlijn 2003/109 zich verzet tegen een nationale regeling, zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die aan derdelanders, die in de betrokken lidstaat om afgifte of verlenging van een verblijfsvergunning verzoeken, de betaling van leges oplegt waarvan het bedrag tussen 80 en 200 EUR ligt, aangezien dergelijke leges onevenredig zijn met de door die richtlijn nagestreefde doelstelling en een belemmering kunnen vormen voor de uitoefening van de bij die richtlijn verleende rechten.

Kosten

- 32 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:

Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen, zoals gewijzigd bij richtlijn 2011/51/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2011, verzet zich tegen een nationale regeling, zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die aan derdelanders, die in de betrokken lidstaat om afgifte of verlenging van een verblijfsvergunning verzoeken, de betaling van leges oplegt waarvan het bedrag tussen 80 en 200 EUR ligt, aangezien dergelijke leges onevenredig zijn met de door die richtlijn nagestreefde doelstelling en een belemmering kunnen vormen voor de uitoefening van de bij die richtlijn verleende rechten.

ondertekeningen

* Procestaal: Italiaans.