

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

26 april 2012 (*)

„Niet-nakoming — Richtlijn 2003/109/EG — Status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen — Aanvraag voor status van langdurig ingezetene — Aanvraag voor verblijfsvergunning in tweede lidstaat, ingediend door onderdaan van derde land die in eerste lidstaat reeds status van langdurig ingezetene heeft verkregen, of door een van zijn gezinsleden — Bedrag van door bevoegde autoriteiten gevraagde leges — Onevenredigheid — Belemmering voor uitoefening van verblijfsrecht”

In zaak C-508/10,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, ingesteld op 25 oktober 2010,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Condou-Durande en R. Troosters als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door C. Wissels en J. Langer als gemachtigden,

verweerder,

ondersteund door:

Helleense Republiek, vertegenwoordigd door T. Papadopoulou als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënte,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: J. N. Cunha Rodrigues, kamerpresident, U. Löhmus, A. Rosas, A. Ó Caoimh (rapporteur) en C. G. Fernlund, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 19 januari 2012,

het navolgende

Arrest

- 1 De Europese Commissie verzoekt het Hof vast te stellen dat het Koninkrijk der Nederlanden, door hoge en onbillijke leges te vragen van onderdanen van derde landen en hun

gezinsleden die de status van langdurig ingezetene aanvragen, niet heeft voldaan aan de verplichtingen die zijn vastgesteld bij 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, met rectificatie in PB 2004, L 169, blz. 60), en derhalve de krachtens artikel 258 VWEU op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Toepasselijke bepalingen

Wettelijke regeling van de Unie

Richtlijn 2003/109

- 2 De punten 2, 3, 6, 9, 10 en 18 van de considerans van richtlijn 2003/109, die is vastgesteld op grondslag van artikel 63, punten 3 en 4, EG, luiden als volgt:

„(2) Tijdens de buitengewone bijeenkomst in Tampere van 15 en 16 oktober 1999 heeft de Europese Raad verklaard dat de juridische status van onderdanen van derde landen meer in overeenstemming moet worden gebracht met die van de onderdanen van de lidstaten, en dat iemand die gedurende een nader te bepalen periode legaal in een lidstaat heeft verbleven en een vergunning tot langdurig verblijf heeft, in deze lidstaat een aantal uniforme rechten zou moeten verkrijgen die zo dicht mogelijk bij de rechten van EU-burgers liggen.

(3) Deze richtlijn eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die met name in het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie worden erkend.

[...]

(6) Het belangrijkste criterium voor de verwerving van de status van langdurig ingezetene is de duur van het verblijf op het grondgebied van een lidstaat. [...]

[...]

(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.”

- 3 Blijkens artikel 1 van richtlijn 2003/109 heeft deze ten doel:

„[...]

a) de voorwaarden vast te stellen waaronder een lidstaat aan onderdanen van derde landen die legaal op zijn grondgebied verblijven, de status van langdurig ingezetene

kan toekennen, of deze status kan intrekken, en te bepalen welke rechten aan deze status verbonden zijn, en

- b) de voorwaarden vast te stellen waaronder onderdanen van derde landen aan wie door een lidstaat de status van langdurig ingezetene is toegekend, in andere lidstaten mogen verblijven.”
- 4 Hoofdstuk II van richtlijn 2003/109 heeft betrekking op het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene in een lidstaat.
- 5 Overeenkomstig artikel 4, lid 1, van diezelfde richtlijn, dat behoort tot voornoemd hoofdstuk II, kennen de lidstaten de status van langdurig ingezetene toe aan onderdanen van derde landen die legaal en ononderbroken sedert de vijf jaar onmiddellijk voorafgaand aan de indiening van het desbetreffende verzoek op hun grondgebied verblijven.
- 6 Artikel 5 van die richtlijn stelt de voorwaarden vast voor het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene. Overeenkomstig lid 1, sub a en b, van dat artikel, moeten de lidstaten van onderdanen van derde landen het bewijs verlangen dat zij voor zichzelf en de gezinsleden te hunnen laste beschikken over, ten eerste, vaste en regelmatige inkomsten die voldoende zijn om zichzelf en hun gezinsleden te onderhouden zonder een beroep te hoeven doen op het stelsel van sociale bijstand van de betrokken lidstaat en, ten tweede, een ziektekostenverzekering voor alle risico's die in de betrokken lidstaat normaliter voor de eigen onderdanen zijn gedekt.
- 7 Artikel 5, lid 2, bepaalt dat de lidstaten ook mogen eisen dat onderdanen van derde landen voldoen aan integratievoorwaarden overeenkomstig het nationaal recht.
- 8 Krachtens artikel 7, lid 1, van richtlijn 2003/109 moet de betrokken onderdaan van een derde land om de status van langdurig ingezetene te verkrijgen een verzoek indienen bij de bevoegde autoriteiten van de lidstaat waar hij verblijft, welk verzoek vergezeld dient te gaan van in de nationale wet te bepalen bewijsstukken waaruit blijkt dat de betrokkene aan de in de artikelen 4 en 5 van diezelfde richtlijn geformuleerde voorwaarden voldoet.
- 9 In artikel 8, lid 2, van die richtlijn, met het opschrift „EG-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen”, wordt bepaald:

„De lidstaten verstrekken aan langdurig ingezetenen een EG-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.”
- 10 Hoofdstuk III van richtlijn 2003/109 heeft betrekking op het recht van een onderdaan van een derde land die de status heeft van langdurig ingezetene, om te verblijven op het grondgebied van een andere lidstaat dan die welke hem de status van langdurig ingezetene heeft toegekend, alsmede op het verblijfsrecht van zijn gezinsleden in die andere lidstaat.
- 11 Artikel 14, lid 2, van diezelfde richtlijn, dat staat in voornoemd hoofdstuk III, bepaalt:

„Een langdurig ingezetene mag om onderstaande redenen in een tweede lidstaat verblijven:

 - a) om een economische activiteit uit te oefenen als werknemer of als zelfstandige,
 - b) om een studie of beroepsopleiding te volgen,
 - c) om andere redenen.”
- 12 In artikel 15, lid 1, van die richtlijn, dat de voorwaarden voor verblijf in een tweede lidstaat betreft, wordt bepaald dat de langdurig ingezetene zo spoedig mogelijk en uiterlijk drie maanden na aankomst op het grondgebied van de tweede lidstaat een verblijfsvergunning aanvraagt bij de bevoegde autoriteiten van deze lidstaat.

- 13 Artikel 16 van richtlijn 2003/109 stelt de voorwaarden vast inzake het verblijf van gezinsleden van de langdurig ingezetene die toestemming hebben deze in een tweede lidstaat te vergezellen of zich bij hem te voegen. Het artikel maakt onderscheid tussen gezinnen die reeds zijn gevormd in de eerste lidstaat — welke de status van langdurig ingezetene heeft toegekend — en die vallen onder artikel 16, leden 1 en 2, van die richtlijn, en gezinnen die niet reeds in de eerste lidstaat zijn gevormd. In het laatste geval is, overeenkomstig lid 5 van datzelfde artikel, richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PB L 251, blz. 12) van toepassing.

- 14 Artikel 19 van richtlijn 2003/109, met het opschrift „Onderzoek van de aanvraag en afgifte van de verblijfsvergunning”, bepaalt in de leden 2 en 3:

„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 openbare veiligheid en de volksgezondheid, verstrekt de tweede lidstaat aan de langdurig ingezetene een verblijfsvergunning die kan worden verlengd. [...]

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.”

Richtlijn 2004/38/EG

- 15 Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB L 158, blz. 77, met rectificaties in PB 2004, L 229, blz. 35, en PB 2005, L 197, blz. 34, en PB 2007, L 204, blz. 28) — die is vastgesteld op de grondslag van de artikelen 12 EG, 18 EG, 40 EG, 44 EG en 52 EG — bepaalt in artikel 25, lid 2, ervan dat de in lid 1 van datzelfde artikel genoemde documenten, te weten een verklaring van inschrijving, een verklaring dat een aanvraag om een verblijfskaart voor familieleden is ingediend, een verblijfskaart of een duurzame verblijfskaart, „kosteloos [worden] verstrekt of tegen een bedrag dat het voor de afgifte van soortgelijke documenten van eigen onderdanen verlangde bedrag niet te boven gaat”.

Nationale regeling

- 16 Artikel 24, lid 2, van de Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet van 23 november 2000 (Stb. 2000, 495; hierna: „VW”) bepaalt:

„De vreemdeling is, in door [de bevoegde minister] te bepalen gevallen en volgens door [de bevoegde minister] te geven regels, leges verschuldigd ter zake van de afdoening van een aanvraag. Daarbij kan [de bevoegde minister] tevens bepalen dat de vreemdeling voor de afgifte van een document waaruit het rechtmatig verblijf blijkt leges verschuldigd is. Als betaling achterwege blijft, wordt de aanvraag niet in behandeling genomen dan wel het document niet afgegeven.”

- 17 Artikel 24, lid 2, VW is ten uitvoer gelegd bij de artikelen 3.34 tot en met 3.34 i van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (hierna: „VV”).

- 18 In de artikelen 3.34 tot en met 3.34 i VV worden de leges vastgesteld die onderdanen van derde landen, met uitzondering van Turken, moeten betalen wanneer zij een verblijfstitel aanvragen. Zij bedragen:

Soort aanvraag	EUR	Wettelijke bepaling
status van langdurig ingezetene	201	artikel 3.34 g, lid 1, VV
verblijfsvergunning voor, met name, verrichten van activiteit of volgen van	433	artikel 3.34, lid 2, sub a, VV

studie		
verblijfsvergunning voor ander verblijfsdoel	331	artikel 3.34, lid 2, VV
verblijfsvergunning voor vergezellende gezinsleden	188	artikel 3.34, lid 1, VV
gezinshereniging/gezinsvorming — niet-vergezellende gezinsleden	830	artikel 3.34, lid 2, sub b, VV

- 19 Artikel 3.34 f VV voorziet in een mogelijke ontheffing van de betaling van leges voor zover dit is gerechtvaardigd op grond van artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950. Lid 3 van die bepaling van het VV luidt als volgt:

„In afwijking van artikel 3.34c, sub b, is de vreemdeling, niet zijnde gemeenschapsonderdaan, geen leges verschuldigd ter zake van de afdoening van een aanvraag tot het wijzigen van een verblijfsvergunning, in een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 14 van de [VW], voor een verblijfsdoel als bedoeld in artikel 3.4, eerste lid, sub a, van het [VV], indien deze vreemdeling om ontheffing van leges verzoekt, daarbij een gerechtvaardigd beroep doet op artikel 8 [van voornoemd Verdrag] en daarbij aantoonst niet te kunnen beschikken over middelen om aan de legesverplichting te kunnen voldoen.”

Precontentieuze procedure

- 20 Daar bij de Commissie klachten van onderdanen van derde landen waren ingediend over de inning van leges waarin de Nederlandse wettelijke regeling inzake de afgifte van verblijfstitels aan die onderdanen voorziet, heeft zij de Nederlandse autoriteiten bij brief van 30 november 2007 om opheldering verzocht.
- 21 In een brief van 7 februari 2008 hebben de Nederlandse autoriteiten de toepasselijke regeling uitgelegd. De bedragen van de aan voornoemde onderdanen in rekening gebrachte leges werden door die autoriteiten niet ontkend. Zij verklaarden evenwel dat, aangezien richtlijn 2003/109 de kwestie van de bedragen van die leges niet heeft geregeld, de bevoegdheid op dit punt aan de lidstaten toekomt.
- 22 In die omstandigheden heeft de Commissie het Koninkrijk der Nederlanden op 27 juni 2008 een aanmaningsbrief gezonden waarin zij benadrukt dat de leges die worden gevraagd van onderdanen van derde landen die de hun door richtlijn 2003/109 toegekende rechten genieten, billijk moeten zijn. Die leges mogen die onderdanen in geen geval ontmoedigen om, wanneer zij voldoen aan de bij die richtlijn vastgestelde voorwaarden, de rechten te doen gelden die zij aan die richtlijn ontleen. Ook al zou worden aangenomen dat de reële kosten van de behandeling van aanvragen van die onderdanen de kosten van de behandeling van de aanvragen van burgers van de Unie overschrijden, dan nog is het bedrag van de door het Koninkrijk der Nederlanden gevraagde leges onevenredig.
- 23 Van mening dat het antwoord van het Koninkrijk der Nederlanden op die aanmaningsbrief ontoereikend was, heeft de Commissie die lidstaat op 23 maart 2009 een met redenen omkleed advies gezonden met het verzoek om binnen een termijn van twee maanden vanaf de ontvangst ervan de nodige maatregelen te nemen om aan dat advies te voldoen.
- 24 Bij brief van 25 mei 2009 heeft het Koninkrijk der Nederlanden op dit met redenen omkleed advies geantwoord, waarbij het er opnieuw op wees dat de lidstaten binnen het kader van de uitvoering van richtlijn 2003/109 bevoegd zijn om leges te heffen, mits die heffing de uitoefening van de bij die richtlijn verleende rechten niet onmogelijk of uiterst moeilijk maakt. Volgens die lidstaat vormen de bedragen van de bij de Nederlandse regeling opgelegde heffingen, die worden berekend aan de hand van de reële kosten van de

formaliteiten, geen belemmering voor de uitoefening door de betrokken onderdanen van derde landen van hun rechten.

- 25 In deze omstandigheden heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.
- 26 Bij beschikking van de president van het Hof van 12 april 2011 is de Helleense Republiek toegelaten tot interventie aan de zijde van het Koninkrijk der Nederlanden.

Beroep

Ontvankelijkheid van het beroep

Argumenten van partijen

- 27 Het Koninkrijk der Nederlanden stelt dat het beroep niet-ontvankelijk moet worden verklaard.
- 28 Ten eerste heeft het verzoekschrift van de Commissie geen betrekking op de schending van een specifieke bepaling van richtlijn 2003/109. Punt 10 van de considerans van die richtlijn, waarop de Commissie haar beroep hoofdzakelijk doet steunen, heeft geen bindende rechtskracht en legt geen zelfstandige verplichtingen op. De Commissie verwijst weliswaar naar de in artikel 10 EG, thans artikel 4, lid 3, VEU, neergelegde verplichting tot loyale samenwerking, doch maakt niet duidelijk in hoeverre haar grieven tegen de betrokken leges op die bepaling zijn gebaseerd.
- 29 Verder betoogt het Koninkrijk der Nederlanden dat de Commissie op geen enkel moment tijdens de precontentieuze fase een grief heeft aangevoerd inhoudende dat de Nederlandse regeling in strijd is met het stelsel, de opzet of de geest van die richtlijn. Dienaangaande betoogt die lidstaat dat, zelfs indien wordt geoordeeld dat de Commissie gerechtigd is om een dergelijke grief aan te voeren in een vergevorderd stadium van de niet-nakomingsprocedure, in het onderhavige beroep — anders dan in het arrest van 29 november 2001, Commissie/Italië (C-202/99, Jurispr. blz. I-9319), waarin het Hof een dergelijke grief heeft aanvaard — geen enkele dwingende Unierechtelijke bepaling is aangevoerd.
- 30 Ten tweede betwist het Koninkrijk der Nederlanden de omvang van het door de Commissie ingestelde beroep, aangezien de Commissie zich volgens die lidstaat in het petitum van haar verzoekschrift heeft beperkt tot de leges die worden gevraagd van onderdanen van derde landen die de in hoofdstuk II van richtlijn 2003/109 bedoelde status van langdurig ingezetene aanvragen. Het onderhavige beroep kan dus geen betrekking hebben op de leges die worden gevraagd in verband met aanvragen die worden ingediend op grondslag van hoofdstuk III van deze richtlijn.
- 31 In die omstandigheden is die lidstaat van mening dat het verzoekschrift van de Commissie niet-ontvankelijk moet worden verklaard.
- 32 De Commissie betwist de door het Koninkrijk der Nederlanden opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid. Enerzijds is een beroep strekkende tot vaststelling dat de Nederlandse regeling in strijd is met het stelsel, de opzet of de geest van de richtlijn wel degelijk ontvankelijk, zoals het Hof heeft geoordeeld in het reeds aangehaalde arrest Commissie/Italië. Anderzijds stelt de Commissie dat, ondanks de summiere uiteenzetting van haar bezwaren tegen de Nederlandse regeling in de conclusies van het verzoekschrift, die lidstaat de omvang van het beroep van die instelling nauwkeurig heeft kunnen vaststellen. Het feit dat het Koninkrijk der Nederlanden een gedetailleerde uiteenzetting heeft kunnen verstrekken en zijn verweermiddelen heeft aangevoerd ten aanzien van alle door de Commissie tijdens de precontentieuze procedure ingebrachte elementen, vormt bovendien het bewijs van de gegrondheid van die stelling.

Beoordeling door het Hof

- 33 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat bij een beroep wegens niet-nakoming de precontentieuze procedure tot doel heeft de betrokken lidstaat in de gelegenheid te stellen, de krachtens het recht van de Unie op hem rustende verplichtingen na te komen en nuttig verweer te voeren tegen de door de Commissie geformuleerde bezwaren (arrest van 14 oktober 2004, Commissie/Frankrijk, C-340/02, Jurispr. blz. I-9845, punt 25).
- 34 Het voorwerp van een beroep krachtens artikel 258 VWEU wordt derhalve afgebakend door de in dit artikel bedoelde precontentieuze procedure. Het regelmatige verloop van deze procedure vormt een door het VWEU gewilde wezenlijke waarborg, niet enkel ter bescherming van de rechten van de betrokken lidstaat, maar ook om te verzekeren dat in de eventuele procedure in rechte het voorwerp van het geding duidelijk is omschreven (zie arresten van 13 december 2001, Commissie/Frankrijk, C-1/00, Jurispr. blz. I-9989, punt 53, en 29 april 2010, Commissie/Duitsland, C-160/08, Jurispr. blz. I-3713, punt 42).
- 35 Krachtens artikel 21, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en artikel 38, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof is de Commissie verplicht, in elk krachtens artikel 258 VWEU ingediend verzoekschrift de exacte grieven aan te geven waarover zij een uitspraak van het Hof verlangt, evenals — in elk geval summier — de juridische en feitelijke gronden waarop die grieven berusten (zie met name arresten van 13 december 1990, Commissie/Griekenland, C-347/88, Jurispr. blz. I-4747, punt 28, en 16 juni 2005, Commissie/Italië, C-456/03, Jurispr. blz. I-5335, punt 23).
- 36 Hieruit volgt dat het beroep van de Commissie een coherente, gedetailleerde uiteenzetting moet bevatten van de redenen die haar tot de overtuiging hebben gebracht dat de betrokken lidstaat een van de krachtens de Verdragen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.
- 37 In het kader van het onderhavige beroep moet worden vastgesteld dat dit een duidelijke uiteenzetting bevat van de feitelijke en juridische elementen waarop het beroep berust. Zowel uit de precontentieuze procedure en, met name, het door de Commissie aan het Koninkrijk der Nederlanden gezonden met redenen omkleed advies, als uit het verzoekschrift van de Commissie, blijkt namelijk dat die instelling in wezen betoogt dat het onevenredige bedrag van de uit hoofde van de uitvoering van richtlijn 2003/109 door die lidstaat van onderdanen van derde landen gevraagde leges afbreuk doet aan het door die richtlijn nagestreefde doel, en de uitoefening van de bij die richtlijn aan die onderdanen verleende rechten belemmert.
- 38 Vaststaat dat de Commissie in haar verzoekschrift niet heeft getracht aan te tonen dat sprake is van een schending van een specifieke bepaling van richtlijn 2003/109 door het Koninkrijk der Nederlanden, maar, integendeel, heeft betoogd dat, in het licht van de considerans van die richtlijn, die lidstaat het algemene stelsel, de geest, de doelstelling en, bijgevolg, het nuttig effect van die richtlijn heeft geschonden.
- 39 Het Hof heeft evenwel reeds geoordeeld dat, waar de Commissie stelt dat een nationale regeling in strijd is met het stelsel, de opzet of de geest van een richtlijn, zonder dat de daaruit voortvloeiende schending van het Unierecht kan worden gekoppeld aan specifieke bepalingen van die richtlijn, haar verzoekschrift niet enkel op deze grond niet-ontvankelijk kan worden geacht (arrest van 29 november 2001, Commissie/Italië, reeds aangehaald, punt 23).
- 40 Zoals de advocaat-generaal in punt 38 van zijn conclusie heeft opgemerkt, haalt de Commissie het in het voorgaande punt genoemde arrest in haar repliek enkel aan als verweer tegen de exceptie van niet-ontvankelijkheid die het Koninkrijk der Nederlanden in zijn verzoekschrift heeft opgeworpen, en gaat het in geen geval om een, met de vereisten van artikel 258 VWEU strijdige, wijziging van het voorwerp van de verweten niet-nakoming.
- 41 Bovendien heeft die lidstaat in casu nuttig verweer kunnen voeren tegen de door de Commissie geformuleerde grieven en dit ondanks de beknopte formulering van de conclusies van het verzoekschrift van de Commissie.

- 42 De Commissie heeft namelijk in haar aanmaningsbrief, in het met redenen omkleed advies alsook in haar verzoekschrift niet alleen uitdrukkelijk de — onder hoofdstuk II van richtlijn 2003/109 vallende — situatie bedoeld van onderdanen uit derde landen die om toekenning van de status van langdurig ingezetene verzoeken, maar ook de situatie van onderdanen die deze status reeds in een andere lidstaat hebben verkregen en die voor zichzelf of voor hun gezinsleden een recht van verblijf op het Nederlandse grondgebied aanvragen, welke situatie valt onder hoofdstuk III van die richtlijn. De omvang van het beroep vloeit overigens heel duidelijk voort uit de conclusies van het met redenen omkleed advies, waaruit blijkt dat de Commissie, door te verwijzen naar de artikelen 7, 8, 15 en 16 van die richtlijn, zowel doelt op de leges die worden gevraagd voor aanvragen van verblijfsvergunningen die vallen onder hoofdstuk II, als op de leges die worden gevraagd voor aanvragen van verblijfsvergunningen die vallen onder hoofdstuk III van diezelfde richtlijn.
- 43 Het feit dat de conclusies van het verzoekschrift uitsluitend refereren aan „hoge en onbillijke leges [die worden gevraagd van] onderdanen van derde landen en hun gezinsleden die de status van langdurig ingezetene aanvragen”, kan niet worden beschouwd als een beperking van de omvang van het beroep tot enkel die aanvragen van onderdanen van derde landen die vallen onder hoofdstuk II van richtlijn 2003/109 — voor welke aanvragen door de bevoegde Nederlandse autoriteiten een bedrag van 201 EUR wordt gevraagd — terwijl uit de conclusies van het verzoekschrift, gelezen in het licht van de motivering ervan, volgt dat dit ook doelt op het bedrag van de leges die uit hoofde van hoofdstuk III van diezelfde richtlijn worden gevraagd van onderdanen van derde landen en van hun gezinsleden.
- 44 Uit het voorgaande volgt dat het beroep van de Commissie wegens niet-nakoming ontvankelijk moet worden verklaard en dat, voor zover de argumenten van het Koninkrijk der Nederlanden bovendien zijn bedoeld om de gestelde niet-nakoming te betwisten, de gegrondheid hiervan moet worden onderzocht bij het onderzoek van de grond van het onderhavige geding.

Ten gronde

Argumenten van partijen

- 45 Opgemerkt zij dat de argumenten van partijen zich toespitsen op drie elementen, te weten (i) de vraag of de uitoefening van de bij richtlijn 2003/109 verleende rechten al dan niet wordt belemmerd, (ii) de onevenredigheid van de van onderdanen van derde landen gevraagde leges en (iii) de vergelijking tussen laatstgenoemde onderdanen en burgers van de Unie en, dus, tussen richtlijn 2003/109 en richtlijn 2004/38, wat de hoogte van die leges betreft.
- 46 De Commissie betwist noch het beginsel van de inning van leges voor de afgifte van de in richtlijn 2003/109 voorziene verblijfsvergunningen en -titels, noch de beoordelingsmarge waarover de lidstaten beschikken nu die richtlijn geen specifieke bepaling bevat die het bedrag van die leges regelt. Zij is echter van mening dat, met name in het licht van punt 10 van de considerans van diezelfde richtlijn, die leges redelijk en billijk moeten zijn, en onderdanen van derde landen die voldoen aan de in die richtlijn neergelegde voorwaarden niet mogen afschrikken om het hun door die richtlijn verleende verblijfsrecht uit te oefenen.
- 47 In Nederland zijn de bedragen die worden betaald door onderdanen van derde landen die de status van langdurig ingezetene aanvragen of in deze lidstaat een aanvraag indienen voor een verblijf na die status in een andere lidstaat te hebben verkregen, 7 tot 27 maal hoger dan de bedragen die burgers van de Unie bij de behandeling van hun aanvragen van een verblijfstitel moeten betalen. Volgens de Commissie doen die hoge bedragen, die de uitoefening van de bij richtlijn 2003/109 verleende rechten belemmeren, afbreuk aan het nuttig effect van die richtlijn.
- 48 De Commissie betoogt, op basis van punt 2 van de considerans van richtlijn 2003/109, dat het bedrag van de krachtens die richtlijn gevraagde leges „vergelijkbaar” moet zijn met dat van de leges die burgers van de Unie die gebruikmaken van hun recht van vrij verkeer, voor de afgifte van soortgelijke documenten moeten betalen. Dienaangaande erkent de Commissie dat onderdanen van derde landen zich niet in dezelfde rechtssituatie bevinden als burgers van de Unie en dat zij niet dezelfde rechten genieten. Zij is evenwel van mening dat,

aangezien de doelstelling van die richtlijn gelijkaardig is aan die van richtlijn 2004/38, het onevenredig is dat voor vergelijkbare onderzoeken met soortgelijke doelen het van die onderdanen gevraagde legesbedrag vele malen hoger is dan het voor burgers van de Unie binnen de context van richtlijn 2004/38 als redelijk te beschouwen bedrag. Het bij richtlijn 2004/38 vastgestelde maximumbedrag dient te worden aangemerkt als een belangrijke indicator voor de vaststelling van een billijk bedrag in de zin van richtlijn 2003/109 dat de belanghebbenden niet kan ontmoedigen om een aanvraag in te dienen ter verkrijging van de status van langdurig ingezetene.

- 49 Om de onevenredigheid van de in casu aan de orde zijnde leges te benadrukken, wijst de Commissie op de punten 74 en 75 van het arrest van 29 april 2010, Commissie/Nederland (C-92/07, Jurispr. blz. I-3683), waarin het Hof heeft vastgesteld dat het Koninkrijk der Nederlanden, door voor de afgifte van verblijfsvergunningen aan Turkse onderdanen leges in te voeren en te handhaven die onevenredig zijn aan de leges die van onderdanen van de lidstaten worden geëist, zijn uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen niet is nagekomen. In de onderhavige zaak dient het bedrag van de door de Nederlandse autoriteiten gevraagde leges voor de afgifte van de in richtlijn 2003/109 voorziene documenten a fortiori eveneens als onevenredig te worden aangemerkt.
- 50 Het Koninkrijk der Nederlanden betwist de relevantie van richtlijn 2004/38 voor de nadere invulling van het begrip „billijke” procedure als bedoeld in punt 10 van de considerans van richtlijn 2003/109. Volgens die lidstaat is richtlijn 2004/38 van latere datum dan richtlijn 2003/109 en heeft zij betrekking op een ander rechtskader. De krachtens richtlijn 2004/38 toegekende verblijfsvergunning heeft namelijk louter declaratoire werking, aangezien het fundamentele recht van vrij verkeer en verblijf van burgers van de Unie op het grondgebied van de lidstaten voortvloeit uit het VWEU zelf, terwijl de krachtens richtlijn 2003/109 toegekende vergunning constitutieve werking heeft.
- 51 Voorts betoogt die lidstaat dat het beroep van de Commissie geen rekening houdt met de ontstaansgeschiedenis van richtlijn 2003/109. De Uniewetgever heeft uitdrukkelijk besloten geen bepaling op te nemen inzake de inning van leges, aangezien een Commissievoorstel daarover werd afgewezen. Hij heeft er dus voor gekozen de bevoegdheid voor het bepalen van het bedrag van de krachtens die richtlijn inbare leges aan de lidstaten te laten.
- 52 Volgens het Koninkrijk der Nederlanden kan het aangehaalde arrest Commissie/Nederland niet naar analogie worden toegepast op de onderhavige zaak. In de eerste plaats heeft het Hof weliswaar geoordeeld dat de leges die aan de orde waren in de zaak waarin dat arrest is gewezen, onevenredig waren, doch dat oordeel moet worden gezien tegen de achtergrond van de standstillbepaling die is neergelegd in besluit 1/80, dat op 19 september 1980 is vastgesteld door de Associatieraad, ingesteld bij de overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, welke op 12 september 1963 te Ankara is ondertekend door de Republiek Turkije enerzijds en de lidstaten van de EEG en de Gemeenschap anderzijds, en die namens laatstgenoemde is gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963 (PB 1964, 217, blz. 3685), welke bepaling zich verzet tegen de invoering van nieuwe beperkingen in de rechtsorde van de betrokken lidstaat. In de tweede plaats moet op grond van artikel 59 van het aanvullend protocol, ondertekend te Brussel op 23 november 1970 en namens de Gemeenschap gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij verordening (EEG) nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972 (PB L 293, blz. 1), weliswaar een vergelijking worden gemaakt tussen de leges die van onderdanen van Turkije worden gevraagd en de leges die van burgers van de Unie worden gevraagd, doch wordt een dergelijk vereiste om een vergelijking te maken tussen burgers van de Unie en onderdanen van derde landen in richtlijn 2003/109 niet genoemd.
- 53 Voorts betoogt de bovengenoemde lidstaat dat de Commissie niet heeft aangetoond dat onderdanen van derde landen vanwege de hoogte van de gevraagde leges worden belemmerd in de uitoefening van de bij richtlijn 2003/109 toegekende rechten. Het aantal door die onderdanen ingediende aanvragen voor de toekenning van de status van langdurig ingezetene is tussen 2006 en 2009 snel gestegen, hetgeen geenszins de indruk wekt dat het bedrag van dergelijke leges een beperkend effect heeft. Evenzo staat de enkele omstandigheid dat de leges die worden geheven bij de aanvraag van de status van langdurig ingezetene, hoger zijn dan het bedrag dat geldt voor burgers van de Unie die soortgelijke

documenten aanvragen, op zichzelf niet gelijk aan een belemmering. Bovendien is de bij van onderdanen van derde landen afkomstige aanvragen uit te voeren toetsing aanzienlijk intensiever dan die welke moet worden uitgevoerd bij burgers van de Unie.

- 54 De Helleense Republiek betoogt in haar memorie van interventie ter ondersteuning van de conclusies van het Koninkrijk der Nederlanden dat de richtlijnen 2003/109 en 2004/38 verschillende doelstellingen hebben en benadrukt voorts dat er een verschil bestaat wat de voorwaarden en procedures betreft waarin deze richtlijnen voorzien.
- 55 Volgens die lidstaat moet voor de vaststelling van de leges voor de afgifte van een verblijfsvergunning of -titel aan langdurig ingezetenen van derde landen rekening worden gehouden met, enerzijds, de hoogte van de tegenprestatie die overeenkomt met de kostprijs van de geleverde administratieve diensten voor de controle van niet alleen het verblijfsrecht, maar ook van de integratie van de betrokken personen, als noodzakelijke voorwaarde voor de verwerving van de status van langdurig ingezetene, en, anderzijds, met het financieel-economisch evenwicht van het nationale stelsel voor het beheer van de immigratie in zijn geheel, als reden van algemeen belang.

Beoordeling door het Hof

- 56 Vooraf zij opgemerkt dat het bedrag van de door het Koninkrijk der Nederlanden van onderdanen van derde landen gevraagde leges, dat het voorwerp vormt van het onderhavige beroep, varieert van 188 EUR tot 830 EUR.
- 57 In antwoord op schriftelijke vragen van het Hof heeft het Koninkrijk der Nederlanden uiteengezet waar die gevraagde bedragen voor staan.
- 58 Zo wordt een bedrag van 201 EUR gevraagd voor de EG-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen, die door het Koninkrijk der Nederlanden wordt afgegeven aan een onderdaan van een derde land krachtens artikel 8, lid 2, van richtlijn 2003/109, welke bepaling in hoofdstuk II van die richtlijn staat. Die vergunning wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die de status van langdurig ingezetene hebben verkregen overeenkomstig de artikelen 4, 5 en 7, lid 2, van die richtlijn.
- 59 Het bedrag van 433 EUR betreft de leges die worden gevraagd van een onderdaan van een derde land die, na in een eerste lidstaat de status van langdurig ingezetene te hebben verkregen, krachtens artikel 14, lid 1, van richtlijn 2003/109 een aanvraag indient voor een recht op verblijf op het Nederlandse grondgebied. Een dergelijke aanvraag voor een verblijfsvergunning dekt de uitoefening van een economische activiteit als werknemer of als zelfstandige, of het volgen van een studie of beroepsopleiding, overeenkomstig lid 2, sub a en b, van dat artikel.
- 60 Voor aanvragen voor een verblijfsvergunning „om andere redenen”, die vallen onder artikel 14, lid 2, sub c, van richtlijn 2003/109, wordt van onderdanen van derde landen een bedrag van 331 EUR gevraagd.
- 61 Wat de bedragen betreft die worden gevraagd van gezinsleden van de onderdanen van derde landen die op grond van artikel 16 van richtlijn 2003/109 een verblijfsvergunning in Nederland aanvragen, maakt zowel die richtlijn als de nationale regeling onderscheid tussen aanvragen die worden ingediend door de gezinsleden van de langdurig ingezetene wanneer het gezin reeds is gevormd in de eerste lidstaat waarin die ingezetene zijn status heeft verkregen, en aanvragen die door gezinsleden worden ingediend wanneer dat gezin niet is gevormd in de eerste lidstaat. Terwijl bij de eerste categorie van ingezetenen een bedrag van 188 EUR wordt gevraagd van alle gezinsleden, wordt bij de tweede categorie een bedrag van 830 EUR gevraagd van het eerste gezinslid dat krachtens voornoemd artikel 16 een aanvraag indient, en een bedrag van 188 EUR van elk van de andere gezinsleden.
- 62 Aangaande de ingevolge richtlijn 2003/109 op de lidstaten rustende verplichtingen inzake de leges die van onderdanen van derde landen en van hun gezinsleden worden gevraagd voor de afgifte van verblijfstitels en -vergunningen, zij er in de eerste plaats aan herinnerd

dat geen enkele bepaling van die richtlijn het bedrag vaststelt van de leges die de lidstaten kunnen eisen voor de afgifte van dergelijke documenten.

- 63 Zoals het Koninkrijk der Nederlanden betoogt, werd in het door de Commissie ingediende voorstel voor een richtlijn weliswaar bepaald dat verblijfsvergunningen 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 heeft de Uniewetgever bij de vaststelling van richtlijn 2003/109 besloten om een dergelijke bepaling niet in de tekst van die richtlijn op te nemen.
- 64 Het wordt dus niet betwist, ook niet door de Commissie, 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.
- 65 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, Jurispr. blz. I-3015, punt 55).
- 66 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 aan de totstandbrenging van de interne markt als ruimte waarin het vrije verkeer van personen is gewaarborgd, zoals volgt uit punt 18 van de considerans van die richtlijn.
- 67 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.
- 68 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.
- 69 Bijgevolg staat het het Koninkrijk der Nederlanden weliswaar vrij om de afgifte, op grond van richtlijn 2003/109, van verblijfsvergunningen afhankelijk te stellen van de inning van leges, doch mag 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 daardoor wordt belemmerd, daar anders afbreuk wordt gedaan aan zowel de geest als de doelstelling van die richtlijn.
- 70 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, zouden 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.
- 71 Zoals volgt uit dat punt van de considerans, mogen de procedurevoorschriften voor het onderzoeken van de aanvraag voor de status van langdurig ingezetene geen middel vormen om de uitoefening van het verblijfsrecht te belemmeren.

- 72 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.
- 73 Hieruit volgt dat aangezien het hoge bedrag van de leges die door het Koninkrijk der Nederlanden worden gevraagd van onderdanen van derde landen een belemmering kan vormen voor de uitoefening van de door richtlijn 2003/109 toegekende rechten, de Nederlandse regeling het door die richtlijn nagestreefde doel ondermijnt en die richtlijn haar nuttig effect ontnemt.
- 74 Bovendien is, zoals reeds in herinnering is gebracht in punt 65 van het onderhavige arrest, de beoordelingsbevoegdheid waarover het Koninkrijk der Nederlanden beschikt 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 van de hoofdstukken II en III van richtlijn 2003/109, niet onbegrensd en kan op basis daarvan dus niet worden voorzien in de betaling van leges die onevenredig zijn gezien de aanzienlijke financiële gevolgen ervan voor die onderdanen.
- 75 Overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van Unierecht, moeten namelijk 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.
- 76 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.
- 77 In casu, evenwel, variëren de bedragen van de door het Koninkrijk der Nederlanden gevraagde leges binnen een marge waarbij het laagste bedrag ongeveer zeven maal hoger is dan het bedrag dat moet worden betaald voor het verkrijgen van een nationale identiteitskaart. Een dergelijk verschil toont aan dat, ook al bevinden Nederlandse burgers en de onderdanen van derde landen en hun gezinsleden — waarop richtlijn 2003/109 doelt — zich niet in dezelfde situatie, de krachtens de in casu aan de orde zijnde nationale regeling gevraagde leges onevenredig zijn.
- 78 Aangezien de door het Koninkrijk der Nederlanden op grond van de nationale regeling ter uitvoering van richtlijn 2003/109 gevraagde leges op zichzelf onevenredig zijn en een belemmering kunnen vormen voor de uitoefening van de bij die richtlijn toegekende rechten, behoeft het bijkomende argument van de Commissie dat er een vergelijking moet worden gemaakt tussen de op grond van die richtlijn van onderdanen van derde landen en hun gezinsleden gevraagde leges en de leges die krachtens richtlijn 2004/38 voor de afgifte van soortgelijke documenten worden geïnd bij burgers van Unie, niet te worden onderzocht.
- 79 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat het Koninkrijk der Nederlanden de krachtens richtlijn 2003/109 op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, door van onderdanen van derde landen die de status van langdurig ingezetene in Nederland aanvragen en van hen die deze status hebben verkregen in een andere lidstaat dan het Koninkrijk der Nederlanden en hun verblijfsrecht in laatstgenoemde lidstaat wensen uit te oefenen alsook van hun gezinsleden die verzoeken hen te mogen vergezellen of zich bij hen te mogen voegen, overdreven en onevenredig hoge leges te vragen die een belemmering kunnen vormen voor de uitoefening van de bij die richtlijn toegekende rechten.

Kosten

- 80 Volgens artikel 69, lid 2, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Ingevolge artikel 69, lid 4, eerste alinea, dragen de lidstaten die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten.
- 81 Aangezien het Koninkrijk der Nederlanden in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Commissie worden verwezen in de kosten. De Helleense Republiek, die in het geding is tussengekomen, draagt haar eigen kosten.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart:

- 1) **Het Koninkrijk der Nederlanden is de krachtens richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen, op hem rustende verplichtingen niet nagekomen, door van onderdanen van derde landen die de status van langdurig ingezetene in Nederland aanvragen en van hen die deze status hebben verkregen in een andere lidstaat dan het Koninkrijk der Nederlanden en hun verblijfsrecht in laatstgenoemde lidstaat wensen uit te oefenen alsook van hun gezinsleden die verzoeken hen te mogen vergezellen of zich bij hen te mogen voegen, overdreven en onevenredig hoge leges te vragen die een belemmering kunnen vormen voor de uitoefening van de bij die richtlijn toegekende rechten.**
- 2) **Het Koninkrijk der Nederlanden wordt verwezen in de kosten.**
- 3) **De Helleense Republiek draagt haar eigen kosten.**

ondertekeningen

* Procestaal: Nederlands.