ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

4 februari 2025 *

„Prejudiciële verwijzing – Asielbeleid – Vluchtelingenstatus of subsidiairebeschermingsstatus – Richtlijn 2011/95/EU – Artikel 34 – Toegang tot integratievoorzieningen – Verplichting om, op straffe van een geldboete, te slagen voor een inburgeringsexamen – Persoon die internationale bescherming geniet en niet binnen de gestelde termijn voor een dergelijk examen is geslaagd – Verplichting om een geldboete te betalen – Verplichting om de volledige kosten van inburgeringscursussen en -examens te dragen – Mogelijkheid om een lening te ontvangen teneinde deze kosten te betalen”

In zaak C-158/23 [Keren] [i],

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad van State (Nederland) bij beslissing van 15 maart 2023, ingekomen bij het Hof op dezelfde dag, in de procedure

T.G.

tegen

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, T. von Danwitz, vicepresident, K. Jürimäe, C. Lycourgos, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen en M. Gavalec, kamerpresidenten, E. Regan (rapporteur), I. Ziemele en Z. Csehi, rechters,

advocaat-generaal: L. Medina,

griffier: A. Lamote, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 20 februari 2024,

gelet op de opmerkingen van:

– T.G., vertegenwoordigd door E. E. M. Bezem, advocaat, en S. Rafi, deskundige,

* Procestaal: Nederlands.

[i] Dit is een fictieve naam, die niet overeenkomt met de werkelijke naam van enige partij in de procedure.

– de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman, M. H. S. Gijzen en C. Schillemans als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Azéma, J. Hottiaux en S. Noë als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 6 juni 2024,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 34 van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PB 2011, L 337, blz. 9).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen T.G. en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Nederland) (hierna: „minister") over een besluit waarbij de minister T.G. ten eerste een geldboete van 500 EUR heeft opgelegd omdat hij niet binnen de gestelde termijn is geslaagd voor het inburgeringsexamen waarin het Nederlandse recht voorziet voor personen die internationale bescherming genieten en ten tweede heeft gelast de lening van 10 000 EUR terug te betalen die hem door de Nederlandse overheid was verstrekt om hem in staat te stellen de kosten van zijn inburgering te financieren.

Toepasselijke bepalingen

Internationaal recht

3 Het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951 [*United Nations Treaty Series*, deel 189, blz. 150, nr. 2545 (1954)], is in werking getreden op 22 april 1954 en is aangevuld en gewijzigd bij het Protocol betreffende de status van vluchtelingen, dat op 31 januari 1967 te New York is gesloten en op 4 oktober 1967 in werking is getreden (hierna: „Verdrag van Genève").

4 Artikel 34 van het Verdrag van Genève heeft als opschrift „Naturalisatie" en luidt als volgt:

„De Verdragsluitende Staten zullen, voor zover mogelijk, de assimilatie en naturalisatie van vluchtelingen vergemakkelijken. Zij zullen in het bijzonder ernaar streven de naturalisatieprocedure te bespoedigen en de tarieven en kosten van deze procedure zoveel mogelijk te verminderen."

Unierecht

Richtlijn 2003/109

5 Artikel 5 van richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen (PB 2004, L 16, blz. 44), met als opschrift „Voorwaarden voor het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene", bepaalt in lid 2:

„De lidstaten mogen eisen dat onderdanen van derde landen voldoen aan integratievoorwaarden overeenkomstig het nationaal recht."

Richtlijn 2011/95

6 De overwegingen 12, 41 en 47 van richtlijn 2011/95 luiden als volgt:

„(12) Het hoofddoel van deze richtlijn is enerzijds te verzekeren dat de lidstaten gemeenschappelijke criteria toepassen voor de identificatie van personen die werkelijk bescherming behoeven en anderzijds ervoor te zorgen dat deze personen in alle lidstaten over bepaalde minimumvoordelen kunnen beschikken.

[...]

(41) Om ervoor te zorgen dat personen die internationale bescherming genieten beter daadwerkelijk gebruik kunnen maken van de in deze richtlijn beschreven rechten en voordelen, moet rekening worden gehouden met hun speciale behoeften en met de specifieke integratieproblemen waarmee zij worden geconfronteerd. Het rekening houden met dergelijke zaken moet normalerwijze niet resulteren in een gunstigere behandeling dan voor de eigen onderdanen, zonder afbreuk te doen aan de mogelijkheid voor de lidstaten om gunstiger normen vast te stellen of te handhaven.

[...]

(47) In de integratieprogramma's die worden aangeboden aan personen met de vluchtelingenstatus en met de subsidiairebeschermingsstatus, dient voor zover mogelijk rekening te worden gehouden met hun specifieke behoeften en omstandigheden, met inbegrip van, in voorkomend geval, taalcursussen en het verstrekken van informatie over individuele rechten en verplichtingen die samenhangen met hun beschermingsstatus in de betrokken lidstaat."

7 Artikel 1 van deze richtlijn heeft als opschrift „Doel" en bepaalt het volgende:

„Het doel van deze richtlijn is normen vast te stellen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, alsmede voor de inhoud van de verleende bescherming."

8 Hoofdstuk VII („Kenmerken van de internationale bescherming") van richtlijn 2011/95 bevat de artikelen 20 tot en met 35.

9 Artikel 20 („Algemene bepalingen”) van deze richtlijn bepaalt in lid 3:

„Bij de toepassing van dit hoofdstuk houden de lidstaten rekening met de specifieke situatie van kwetsbare personen zoals minderjarigen, niet-begeleide minderjarigen, personen met een handicap, ouderen, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen, slachtoffers van mensenhandel, personen die lijden aan een geestesziekte en personen die folteringen hebben ondergaan, zijn verkracht of aan andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld blootgesteld zijn.”

10 Artikel 24 van richtlijn 2011/95, met als opschrift „Verblijfstitels”, luidt als volgt:

„1. Zo spoedig mogelijk nadat internationale bescherming is verleend en zonder dat afbreuk wordt gedaan aan artikel 21, lid 3, verstrekken de lidstaten aan personen met de vluchtelingenstatus een verblijfstitel die ten minste drie jaar geldig is en kan worden verlengd, tenzij dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde zich daartegen verzetten.

Onverminderd het bepaalde in artikel 23, lid 1, kan de aan de gezinsleden van de personen met de vluchtelingenstatus af te geven verblijfstitel minder dan drie jaar geldig zijn en verlengbaar zijn.

2. Zo spoedig mogelijk nadat internationale bescherming is verleend, verstrekken de lidstaten personen met de subsidiairebeschermingsstatus en hun gezinsleden een verlengbare verblijfstitel die ten minste één jaar geldig is en ten minste twee jaar in geval van verlenging, tenzij dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde zich daartegen verzetten.”

11 Artikel 34 van deze richtlijn, met als opschrift „Toegang tot integratievoorzieningen”, bepaalt:

„Teneinde de integratie van personen die internationale bescherming genieten in de samenleving te vergemakkelijken, bieden de lidstaten toegang tot integratieprogramma’s welke zij passend achten om rekening te houden met de specifieke behoeften van personen met de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus, of zorgen zij voor de omstandigheden waaronder de toegang tot dergelijke programma’s gewaarborgd is.”

Nederlands recht

12 Artikel 3:4 van de Wet houdende algemene regels van bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht) van 4 juni 1992 (Stb. 1992, 315), in de versie die van toepassing is op het hoofdgeding, bepaalt:

„1. Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.

2. De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.”

13 Artikel 5:46 van de Algemene wet bestuursrecht, in de versie die van toepassing is op het hoofdgeding, bepaalt in het tweede lid ervan:

„Tenzij de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, stemt het bestuursorgaan de bestuurlijke boete af op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de

overtreder kan worden verweten. Het bestuursorgaan houdt daarbij zo nodig rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. […]”

14 De Wet inburgering, in de op het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: „inburgeringswet”), bepaalt in artikel 3, eerste lid:

„Inburgeringsplichtig is de vreemdeling, die rechtmatig verblijf verkrijgt in de zin van artikel 8, onderdelen a en c, van de [Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) (Stb. 2000, 495)], die:

a. anders dan voor een tijdelijk doel in Nederland verblijft, of

b. geestelijk bedienaar is.”

15 Artikel 6 van de inburgeringswet luidt als volgt:

„1. Onze minister ontheft de inburgeringsplichtige van de inburgeringsplicht, indien de inburgeringsplichtige heeft aangetoond door een psychische of lichamelijke belemmering, dan wel een verstandelijke handicap, blijvend niet in staat te zijn het inburgeringsexamen te behalen.

2. Onze minister ontheft de inburgeringsplichtige van de onderdelen uit het inburgeringsexamen, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdelen b en c, waarvan, op grond van door de inburgeringsplichtige aangetoonde geleverde inspanningen, blijkt dat hij redelijkerwijs niet aan deze onderdelen kan voldoen.”

16 Artikel 7 van deze wet luidt:

„1. De inburgeringsplichtige behaalt:

a. het inburgeringsexamen, of

b. een diploma, certificaat of ander document, bedoeld in artikel 5, eerste lid, onderdeel c.

2. Het inburgeringsexamen bestaat uit de volgende onderdelen:

[…]

b. de examinering van mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal op ten minste het niveau A2 van het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen, en

c. de examinering van de kennis van de Nederlandse samenleving.

[…]

4. Onze minister biedt de onderdelen van het inburgeringsexamen, bedoeld in het tweede lid, onderdelen b en c, aan.”

17 Artikel 7b van die wet bepaalt:

„1. De inburgeringsplichtige behaalt binnen drie jaar de onderdelen van het inburgeringsexamen, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdelen b en c.

2. De termijn van drie jaar, genoemd in het eerste lid, vangt aan op het moment dat de vreemdeling inburgeringsplichtig wordt.

3. Onze minister verlengt de termijn van drie jaar, genoemd in het eerste lid:

a. indien de inburgeringsplichtige aannemelijk maakt dat hem geen verwijt treft ter zake van het niet tijdig behalen van deze onderdelen van het inburgeringsexamen, of

b. eenmalig met ten hoogste twee jaren, indien aantoonbaar een alfabetiseringscursus wordt of is gevolgd voor het verstrijken van die termijn."

18 Artikel 16 van dezelfde wet luidt:

„1. Onze minister verstrekt op aanvraag een lening aan de inburgeringsplichtige indien is voldaan aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels omtrent de voorwaarden waaronder en de wijze waarop de lening wordt verstrekt en omtrent het volgen bij een cursusinstelling van een cursus die opleidt tot het inburgeringsexamen, of een diploma, certificaat of ander document, bedoeld in artikel 5, eerste lid, onderdeel c.

2. Aanspraak op een lening bestaat niet of niet langer als de inburgeringsplichtige:

[...]

b. zes jaar na het verstrijken van de termijn, bedoeld in artikel 7b, eerste lid, of de met toepassing van artikel 7b, derde lid, of bij of krachtens artikel 8, eerste lid, aanhef en onderdeel a, gestelde regels verlengde termijn, niet aan de inburgeringsplicht heeft voldaan.

3. Het bedrag van de lening wordt betaald aan de door de inburgeringsplichtige aangewezen cursusinstelling en exameninstelling.

4. De inburgeringsplichtige of gewezen inburgeringsplichtige betaalt de lening vermeerderd met de volgens bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels berekende rente terug.

[...]"

19 Artikel 31, eerste lid, van de inburgeringswet bepaalt:

„Onze minister legt een bestuurlijke boete op aan de inburgeringsplichtige die de onderdelen van het inburgeringsexamen, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdelen b en c, niet binnen de in artikel 7b, eerste lid, genoemde termijn, of de met toepassing van artikel 7b, derde lid, of van de krachtens artikel 8, eerste lid, aanhef en onderdeel a, gestelde regels verlengde termijn, heeft behaald. [...]"

20 Artikel 32 van deze wet bepaalt het volgende:

„Onze minister stelt in de boetebeschikking, bedoeld in artikel 31, eerste lid, een nieuwe termijn van ten hoogste twee jaren waarbinnen de inburgeringsplichtige na het bekendmaken van de boetebeschikking alsnog de onderdelen van het inburgeringsexamen, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdelen b en c, moet behalen."

21 Artikel 33 van die wet luidt:

„1. Onze minister legt de inburgeringsplichtige die niet binnen de krachtens artikel 32 vastgestelde termijnen de onderdelen van het inburgeringsexamen, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdelen b en c, heeft behaald, een bestuurlijke boete op. Artikel 32 is van overeenkomstige toepassing.

2. Zolang de inburgeringsplichtige na het verstrijken van de krachtens artikel 32 gestelde termijnen de onderdelen van het inburgeringsexamen, bedoeld in artikel 7, tweede lid, [onderdelen] b en c, niet behaalt, legt onze minister iedere twee jaar een bestuurlijke boete op."

22 Het Besluit inburgering, in de versie die van toepassing is op het hoofdgeding (hierna: „inburgeringsbesluit"), bepaalt in artikel 2.8a, eerste lid:

„Onze minister verleent op aanvraag ontheffing van de inburgeringsplicht, indien onze minister van oordeel is dat een inburgeringsplichtige aantoonbaar voldoende is ingeburgerd."

23 Artikel 4.1a van het inburgeringsbesluit bepaalt:

„1. Aan de inburgeringsplichtige kan, behoudens het bepaalde in artikel 16, tweede lid, van de [inburgeringswet] op aanvraag een lening van ten hoogste [...] [10 000 EUR] worden verstrekt ten behoeve van de kosten voor:

a. het volgen van een cursus die opleidt tot de in artikel 7, tweede lid, onderdelen b en c, van de wet bedoelde onderdelen van het inburgeringsexamen of het staatsexamen Nederlands als tweede taal I of II als bedoeld in artikel 7.3.1, eerste lid, onderdeel c, van de Wet educatie en beroepsonderwijs [van 31 oktober 1995 houdende bepalingen met betrekking tot de educatie en het beroepsonderwijs (Stb. 1995, 501)];

b. het afleggen van het staatsexamen, bedoeld in onderdeel a, of het inburgeringsexamen; of

c. het volgen van een alfabetiseringscursus.

2. De hoogte van de lening wordt bepaald aan de hand van de hoogte van het overeenkomstig artikel 8, eerste, tweede, derde en vijfde lid, van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen [van 23 juni 2005 (Stb. 2005, 345)] te berekenen toetsingsinkomen van de inburgeringsplichtige en diens partner als bedoeld in artikel 3 van die wet.

3. Het tweede lid is niet van toepassing op de inburgeringsplichtige, bedoeld in het eerste lid, die rechtmatig verblijf heeft op grond van een:

a. verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd; of

[...]

4. De lening ten behoeve van het volgen van een cursus wordt slechts verstrekt indien de inburgeringsplichtige een cursus volgt bij een cursusinstelling die in het bezit is van een certificaat als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de [inburgeringswet] of een keurmerk als bedoeld in artikel 12a, eerste lid, van de wet.

[...]"

24 Artikel 4.2, eerste lid, van het inburgeringsbesluit luidt als volgt:

„De inburgeringsplichtige heeft, behoudens het bepaalde in artikel 16, eerste lid, tweede zin, van de [inburgeringswet], aanspraak op de lening gedurende de termijn, bedoeld in [artikel] 7b, eerste lid, van de wet, gedurende de verlengde termijn bedoeld in [artikel] 7b, derde lid, [...] van de wet en gedurende de termijn, genoemd in de boetebeschikking, bedoeld in de artikelen 29 en 32 van de wet. [...]"

25 Artikel 4.6, eerste lid, van dit besluit bepaalt:

„De terugbetalingsperiode beslaat ten hoogste tien jaren.

[...]"

26 Artikel 4.9 van dit besluit bepaalt:

„Indien de debiteur niet in staat is het overeenkomstig artikel 4.8 vastgestelde termijnbedrag te voldoen, kan hij bij onze minister een aanvraag indienen om zijn draagkracht vast te stellen voor de resterende terugbetalingsperiode."

27 Artikel 4.13 van dat besluit luidt:

„1. De schuld kan op verzoek van de inburgeringsplichtige door onze minister in bij regeling van onze minister aan te wijzen gevallen geheel of gedeeltelijk worden kwijtgescholden.

[...]

3. Aan vreemdelingen als bedoeld in artikel 4.1a, derde lid, die op of na 1 januari 2013 inburgeringsplichtig zijn geworden, wordt volledige kwijtschelding van de schuld ambtshalve verleend indien:

a. het participatieverklaringstraject, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdeel a, van de [inburgeringswet], is afgerond en de onderdelen van het inburgeringsexamen, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdelen b en c, van de wet, zijn behaald;

b. een vrijstelling van de inburgeringsplicht van toepassing is op grond van artikel 5 van de [inburgeringswet]; of

c. ontheffing is verleend van de inburgeringsplicht als bedoeld in artikel 6, eerste tot en met derde lid, van de [inburgeringswet].

4. De kwijtschelding, bedoeld in het derde lid, wordt slechts verleend indien de omstandigheid, bedoeld in onderdeel a, b of c, zich heeft voorgedaan binnen de termijn, genoemd in artikel 7a, eerste lid, van de [inburgeringswet] respectievelijk de termijn, genoemd in artikel 7b, eerste lid,

van de wet of de met toepassing van artikel 7a, derde lid, van de wet respectievelijk artikel 7b, derde lid, van de wet of de bij of krachtens artikel 8, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van de wet verlengde termijn."

28 De Regeling inburgering, in de op het hoofdgeding toepasselijke versie, bepaalt in artikel 3.1, eerste lid:

„Het examengeld, bedoeld in artikel 3.3, eerste lid, van het [inburgeringsbesluit], bedraagt:

a. [50 EUR] voor elk van de onderdelen van het inburgeringsexamen, bedoeld in artikel 3.9, tweede lid, onderdelen a tot en met c, van het besluit;

b. [60 EUR] voor het onderdeel van het inburgeringsexamen, bedoeld in artikel 3.9, tweede lid, onderdeel d, van het besluit;

c. [40 EUR] voor het onderdeel van het inburgeringsexamen, bedoeld in artikel 3.9, derde lid, onderdeel a, van het besluit;

d. [40 EUR] voor het onderdeel van het inburgeringsexamen, bedoeld in artikel 3.9, derde lid, onderdeel b, van het besluit."

29 De Beleidsregel boetevaststelling inburgering, in de versie die van toepassing is op het hoofdgeding, bepaalt in het eerste lid:

„Bij de vaststelling van de hoogte van de boete, bedoeld in artikel 34, aanhef en onderdelen c en d, van de [inburgeringswet] wordt gekeken naar:

a. het aantal uren dat de inburgeringsplichtige heeft deelgenomen aan een inburgeringscursus of een cursus Nederlands als tweede taal bij een instelling met het *Blik op Werk* keurmerk;

b. het aantal keren dat de inburgeringsplichtige de onderdelen van het inburgeringsexamen of staatsexamen Nederlands als tweede taal heeft afgelegd;

c. het aantal onderdelen van het inburgeringsexamen of het staatsexamen Nederlands als tweede taal dat de inburgeringsplichtige heeft behaald.

2. De hoogte van de boete wordt vastgesteld aan de hand van de boetetabel zoals opgenomen in de bijlage bij deze beleidsregel."

30 De tabel bedoeld in artikel 1, tweede lid, van de bijlage bij deze beleidsregel heeft tot doel het bedrag van de geldboete vast te stellen op basis van het aantal uren inburgeringscursus of cursus Nederlands als tweede taal dat betrokkene heeft gevolgd en het aantal keren dat hij onderdelen van het inburgerings- of staatsexamen Nederlands als tweede taal heeft afgelegd. In deze bepaling wordt ook het volgende verduidelijkt:

„Degene die minimaal 300 uur heeft deelgenomen aan een inburgeringscursus of cursus Nederlands als tweede taal en de niet behaalde onderdelen van het inburgeringsexamen of het Staatsexamen Nederlands als tweede taal minimaal twee keer heeft afgelegd komt op grond van artikel 2.4c, eerste lid, van de Regeling inburgering in aanmerking voor verlenging van de inburgeringstermijn wegens

een niet verwijtbare overschrijding van de inburgeringstermijn. In dat geval is het opleggen van een boete niet aan de orde."

31 Krachtens dat artikel 1, tweede lid, wordt het bedrag van de op grond van die tabel vastgestelde geldboete gematigd als onderdelen van het inburgeringsexamen of het staatsexamen Nederlands als tweede taal zijn behaald, op de volgende manier:

„1 behaald examenonderdeel: 20 % matiging van de boete

2 behaalde examenonderdelen: 40 % matiging van de boete

3 behaalde examenonderdelen: 60 % matiging van de boete

4 of meer behaalde examenonderdelen: 80 % matiging van de boete."

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

32 Verzoeker in het hoofdgeding heeft de Eritrese nationaliteit, is op 17-jarige leeftijd naar Nederland gekomen en is vervolgens erkend als persoon die internationale bescherming geniet. Op 8 januari 2016, toen verzoeker in het hoofdgeding 18 jaar werd, heeft de minister hem laten weten dat hij op grond van de inburgeringswet met ingang van 1 februari 2016 inburgeringsplichtig was, hetgeen betekende dat hij in beginsel binnen drie jaar alle onderdelen van het inburgeringsexamen moest behalen. De minister heeft deze termijn een aantal keer verlengd, uiteindelijk tot en met 1 februari 2020, omdat verzoeker in het hoofdgeding langdurig in een asielzoekerscentrum had verbleven en een opleiding had gevolgd. Vervolgens heeft verzoeker in het hoofdgeding zich ingeschreven voor meerdere inburgeringscursussen en -examens. Hij heeft evenwel niet deelgenomen aan bepaalde cursussen en examens en is niet geslaagd voor de cursussen en examens waaraan hij wel deelnam.

33 Bij besluit van 31 maart 2020 heeft de minister verzoeker in het hoofdgeding een geldboete van 500 EUR opgelegd en beslist dat hij de lening van 10 000 EUR die hij bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (Nederland) had afgesloten, volledig moest terugbetalen omdat hij niet op tijd was ingeburgerd.

34 Bij besluit van 25 februari 2021 heeft de minister het bezwaar van verzoeker in het hoofdgeding tegen zijn besluit van 31 maart 2020 ongegrond verklaard.

35 Bij arrest van 4 november 2021 heeft de rechtbank het beroep van verzoeker in het hoofdgeding tegen dat besluit van 25 februari 2021 ongegrond verklaard. Deze rechter heeft namelijk geoordeeld dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling niet in strijd was met artikel 34 van richtlijn 2011/95, aangezien die regeling een stelsel kent van mogelijkheden tot verlenging, vrijstellingen en ontheffingen om een maatregel op maat gesneden vast te stellen als dat nodig is. De verstrekte lening kan verder naar draagkracht van de betrokkene worden terugbetaald. Het evenredigheidsbeginsel is niet geschonden, aangezien de minister is ingegaan op alle omstandigheden en die omstandigheden heeft gewogen. Volgens deze rechter heeft de minister voldoende rekening gehouden met de persoonlijke omstandigheden van verzoeker in het hoofdgeding door de inburgeringstermijn te verlengen van drie naar vier jaar en de boete te matigen. Ten slotte heeft dezelfde rechter onder verwijzing naar het arrest van 4 juni 2015, P en S

(C-579/13, EU:C:2015:369), geoordeeld dat het bedrag van deze geldboete niet te hoog was en dat de minister niet van het opleggen van die geldboete of een beroep op de terugbetalingsverplichting van de lening heeft hoeven afzien.

36 Op 2 december 2021, dus één jaar en tien maanden na afloop van de inburgeringstermijn, is verzoeker in het hoofdgeding ontheven van de inburgeringsplicht, omdat hij volgens de minister op dat moment voldoende inspanningen had gepleegd om in te burgeren. Deze ontheffing laat evenwel onverlet dat hij de boete moet voldoen en de lening moet terugbetalen.

37 Verzoeker in het hoofdgeding heeft tegen het arrest van 4 november 2021 hoger beroep ingesteld bij de Raad van State (Nederland), de verwijzende rechter.

38 In het kader van zijn hoger beroep voert verzoeker in het hoofdgeding aan dat artikel 34 van richtlijn 2011/95 onjuist is omgezet in Nederlands recht. Uit dit artikel volgt namelijk een positief recht op integratie, terwijl het hoge bedrag van de boete en de terugbetalingsverplichting van de lening die in het Nederlandse recht zijn voorzien, deze integratie juist belemmeren. De hoge kosten zoals die in het Nederlandse recht zijn vastgelegd, vormen eveneens een belemmering voor de toegang tot integratieprogramma's. Bovendien wordt in dat recht onvoldoende rekening gehouden met de speciale behoeften en de specifieke integratieproblemen van personen die internationale bescherming genieten. In het bijzonder om deze redenen had de minister in casu ervan moeten afzien een boete op te leggen en de lening terug te vorderen.

39 Volgens de minister staat richtlijn 2011/95 niet in de weg aan het in het Nederlandse recht vastgestelde inburgeringsstelsel, aangezien verzoeker in het hoofdgeding de mogelijkheid heeft gehad om aan integratieprogramma's deel te nemen, zoals vereist door artikel 34 van die richtlijn. Bovendien volgt uit het arrest van 4 juni 2015, P en S (C-579/13, EU:C:2015:369), dat een geldboete als prikkel om in te burgeren aanvaardbaar is, en dat de aan verzoeker in het hoofdgeding opgelegde geldboete passend en geboden is. Dat verzoeker in het hoofdgeding de lening geheel moet terugbetalen, is niet onredelijk. Een lening moet naar haar aard volledig worden terugbetaald en verzoeker in het hoofdgeding is pas ver nadat de gestelde termijn was verstreken, ontheven van de inburgeringsplicht.

40 Gelet op de bij hem aangevoerde middelen wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 34 van richtlijn 2011/95 zich ertegen verzet dat personen die internationale bescherming genieten ertoe worden verplicht om op straffe van een geldboete in te burgeren en in beginsel binnen een termijn van drie jaar te slagen voor de betrokken examens en dat de kosten van integratieprogramma's worden gedragen door de personen op wie deze plicht rust.

41 Wat in de eerste plaats de inburgeringsplicht betreft, merkt de verwijzende rechter op dat het Hof in punt 48 van het arrest van 4 juni 2015, P en S (C-579/13, EU:C:2015:369), inderdaad heeft geoordeeld dat met een verplichting om te slagen voor een inburgeringsexamen kan worden verzekerd dat de betrokken derdelanders kennis verwerven die onbetwistbaar nuttig is om banden met de gastlidstaat op te bouwen, en dat een dergelijke verplichting, in combinatie met een daaraan verbonden geldboete, kan bijdragen tot de verwezenlijking van de met richtlijn 2003/109 nagestreefde doelen. De verwijzende rechter aarzelt echter om deze bevindingen toe te passen in het hoofdgeding, aangezien artikel 5, lid 2, van die richtlijn de lidstaten de mogelijkheid biedt om een inburgeringsplicht op te leggen, terwijl die mogelijkheid in richtlijn 2011/95 ontbreekt. Een ander verschil tussen deze twee teksten bestaat erin dat laatstgenoemde richtlijn betrekking heeft op personen die bescherming behoeven, maar die zich niet noodzakelijkerwijs duurzaam in de gastlidstaat willen vestigen.

42 Daarnaast merkt de verwijzende rechter ten eerste op dat uit punt 95 van het arrest van 24 juni 2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413), lijkt te volgen dat de lidstaten niet over enige beoordelingsbevoegdheid beschikken om de door richtlijn 2011/95 gewaarborgde materiële voorzieningen – waaronder het recht op toegang tot integratieprogramma's – toe te kennen dan wel deze te weigeren. De vraag rijst evenwel of een inburgeringsplicht een beperking van dat recht vormt, of enkel ervoor zorgt dat de betrokken personen daadwerkelijk integreren.

43 Ten tweede benadrukt deze rechter dat de Europese Commissie, in haar voorstel om richtlijn 2011/95 te vervangen door een verordening (voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2016 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming, alsook tot wijziging van richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen [COM(2016) 466 final]), een bepaling heeft ingevoegd waarin uitdrukkelijk staat dat „[d]e lidstaten [...] deelname aan integratiemaatregelen verplicht [kunnen] stellen." Aldus rijst de vraag of daaruit moet worden afgeleid dat een dergelijke verplichting nog ontbreekt in richtlijn 2011/95, dan wel of dit voorstel slechts een reeds bestaande mogelijkheid vastlegt.

44 Indien een inburgeringsplicht kan worden opgelegd, is de verwijzende rechter van oordeel dat de minister in beginsel het recht heeft om aan deze verplichting een geldboete te verbinden, zolang deze boete evenredig is.

45 Wat in de tweede plaats de kosten van integratieprogramma's betreft, is de verwijzende rechter van oordeel dat het feit dat personen die internationale bescherming genieten deze kosten volledig moeten betalen, in strijd is met artikel 34 van richtlijn 2011/95, gelet op het hoge bedrag van die kosten en de in de regel beperkte financiële draagkracht van die personen. De mogelijkheid om een lening aan te vragen ter financiering van die kosten doet daaraan niets af. Hoewel zou kunnen worden betoogd dat personen die internationale bescherming genieten er zelf controle over hebben of zij op tijd inburgeren en dus of zij de lening moeten terugbetalen, neemt dit niet weg dat artikel 34 de lidstaten verplicht de toegang tot integratieprogramma's te waarborgen voor alle personen die internationale bescherming genieten. De verwijzende rechter voegt hieraan toe dat het feit dat de betrokken personen een betalingsregeling kunnen treffen, minder van belang lijkt te zijn, aangezien de terugbetalingsverplichting van een aanzienlijke schuld gedurende maximaal tien jaar blijft bestaan, wat een effectieve integratie in de gastlidstaat kan belemmeren.

46 In de derde plaats rijst de vraag of door de hoogte van de bedragen van de geldboete en van de lening de verwezenlijking van het doel en het nuttig effect van artikel 34 van richtlijn 2011/95 in gevaar komt. De verwijzende rechter benadrukt in dit verband dat het bestuursorgaan en, in voorkomend geval, de nationale rechter gehouden zijn om de geldboete te matigen indien dat noodzakelijk is om tot een evenredige boete te komen. De lening, die tot een bedrag van 10 000 EUR kan worden verstrekt, kan echter in combinatie met de geldboete worden geacht verder te gaan dan noodzakelijk is om het doel van artikel 34 van richtlijn 2011/95, namelijk het vergemakkelijken van de integratie, te bereiken. Hoewel een terugbetalingsregeling waarbij rekening wordt gehouden met de draagkracht van de betrokken persoon dit kan verzachten, kan het feit dat die draagkracht in aanmerking wordt genomen voor die persoon ook een negatieve prikkel zijn om arbeid te verrichten, wat de integratie van die persoon ondermijnt.

47 Daarop heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet artikel 34 van richtlijn [2011/95] zo worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling zoals geregeld in artikel 7b van de [inburgeringswet], op grond waarvan [personen die internationale bescherming genieten] de verplichting wordt opgelegd om, op straffe van een geldboete, een inburgeringsexamen te behalen?

2) Moet artikel 34 van richtlijn [2011/95] zo worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling met als uitgangspunt dat [personen die internationale bescherming genieten] zelf de volledige kosten van de integratieprogramma's dragen?

3) Is het bij de beantwoording van de tweede vraag van belang dat [personen die internationale bescherming genieten] een overheidslening kunnen ontvangen om de kosten van de integratieprogramma's te betalen en deze lening wordt kwijtgescholden als zij op tijd hun inburgeringsexamen hebben behaald dan wel tijdig zijn vrijgesteld of ontheven van de inburgeringsplicht?

4) Als artikel 34 van richtlijn [2011/95] toestaat dat [personen die internationale bescherming genieten] een verplichting wordt opgelegd om, op straffe van een geldboete, een inburgeringsexamen te behalen en toestaat dat [personen die internationale bescherming genieten] de volledige kosten van de integratieprogramma's dragen, doet dan de hoogte van de terug te betalen lening al dan niet samen met de boete afbreuk aan de verwezenlijking van het doel en nuttig effect van artikel 34 van [die richtlijn]?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

48 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 34 van richtlijn 2011/95 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan personen die internationale bescherming genieten de verplichting wordt opgelegd om, op straffe van een geldboete, te slagen voor een inburgeringsexamen.

49 Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, moeten personen die internationale bescherming genieten, zolang zij die status bezitten, de rechten genieten die richtlijn 2011/95 hun waarborgt, waaronder het in artikel 34 van deze richtlijn bedoelde recht op toegang tot integratieprogramma's (zie naar analogie arrest van 24 juni 2015, T., C-373/13, EU:C:2015:413, punten 95 en 97).

50 Om te bepalen of artikel 34 van richtlijn 2011/95 zich verzet tegen een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, moet rekening worden gehouden met de bewoordingen en de context ervan alsook met de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt (zie naar analogie arrest van 12 september 2024, Sagrario, C-63/23, EU:C:2024:739, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

51 Om te beginnen vloeit uit de bewoordingen van artikel 34 van richtlijn 2011/95 voort dat de lidstaten, teneinde de integratie van personen die internationale bescherming genieten in de samenleving te vergemakkelijken, toegang tot integratieprogramma's bieden welke zij passend

achten om rekening te houden met de specifieke behoeften van personen met de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus, of zorgen voor de omstandigheden waaronder de toegang tot dergelijke programma's gewaarborgd is.

52 Hoewel dit artikel de lidstaten dus verplicht om te waarborgen dat personen die internationale bescherming genieten toegang hebben tot integratieprogramma's die zij passend achten om rekening te houden met hun specifieke behoeften, kan aan de hand van de bewoordingen van dat artikel echter niet worden bepaald of een lidstaat de deelname aan een integratieprogramma en zelfs het slagen voor het daaraan verbonden examen, op straffe van een geldboete, verplicht kan stellen.

53 Wat vervolgens de context van artikel 34 van richtlijn 2011/95 betreft, zij eraan herinnerd dat deze richtlijn volgens artikel 1 ervan tot doel heeft normen vast te stellen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, alsmede voor de inhoud van de verleende bescherming.

54 Deze inhoud van de internationale bescherming wordt bepaald in hoofdstuk VII van richtlijn 2011/95, dat een aantal rechten en voordelen bevat waaronder – naast de in artikel 34 bedoelde toegang tot integratieprogramma's – met name toegang tot informatie (artikel 22 van richtlijn 2011/95), toegang tot werk (artikel 26 van deze richtlijn), toegang tot onderwijs (artikel 27 van die richtlijn), toegang tot procedures voor de erkenning van kwalificaties (artikel 28 van die richtlijn), sociale voorzieningen (artikel 29 van richtlijn 2011/95), gezondheidszorg (artikel 30 van deze richtlijn), toegang tot huisvesting (artikel 32 van die richtlijn) en vrij verkeer binnen de lidstaat (artikel 33 van die richtlijn).

55 Hoewel deze andere rechten en voordelen eveneens bijdragen tot de effectieve integratie van de persoon die internationale bescherming geniet in de samenleving van de gastlidstaat, staat vast dat het gebruik van die rechten en voordelen voor hem wordt vergemakkelijkt door of zelfs in essentie afhangt van het feit dat deze persoon dankzij de in artikel 34 bedoelde integratieprogramma's de nodige kennis, met name van de taal, heeft kunnen verwerven.

56 Deelname aan die programma's vormt dus een belangrijk middel voor personen die internationale bescherming genieten en die nog niet over de nodige kennis beschikken, om die kennis te verwerven teneinde de integratie van deze personen in de samenleving van de gastlidstaat te verzekeren en hun in staat te stellen daadwerkelijk gebruik te maken van de in richtlijn 2011/95 toegekende rechten en voordelen.

57 Opgemerkt zij evenwel dat met name uit de overwegingen 41 en 47 van richtlijn 2011/95, in het licht waarvan artikel 34 ervan moet worden gelezen, blijkt dat rekening moet worden gehouden met de speciale behoeften van personen die internationale bescherming genieten en met de specifieke integratieproblemen waarmee zij worden geconfronteerd, en dat in de integratieprogramma's die aan die personen worden aangeboden, met inbegrip van, in voorkomend geval, taalcursussen, voor zover mogelijk rekening dient te worden gehouden met deze speciale behoeften en hun omstandigheden.

58 Bovendien blijkt uit de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Actieplan inzake de integratie van onderdanen van derde landen [COM(2016) 377 final, blz. 4] dat wat iemand nodig heeft om te kunnen integreren, afhankelijk kan zijn van met name de verwachte duur van het verblijf van de betrokkene.

59 In dit verband blijkt uit artikel 24 van richtlijn 2011/95 dat de geldigheidsduur van de verblijfstitel die de gastlidstaat moet verstrekken aan personen met de vluchtelingenstatus en aan personen met de subsidiairebeschermingsstatus in beginsel respectievelijk ten minste drie jaar en ten minste één jaar bedraagt, en kan worden verlengd. Personen die onder een van deze statussen vallen, kunnen dus zodanig lang op het grondgebied van de gastlidstaat blijven dat de Uniewetgever het wenselijk acht om een effectieve integratie van deze personen in de samenleving van de gastlidstaat te verzekeren. Dit geldt met name wanneer deze personen zich hebben gevestigd of voornemens zijn zich duurzaam te vestigen in de Europese Unie.

60 In dit verband zij er ook aan herinnerd dat artikel 34 van het Verdrag van Genève, dat in acht moet worden genomen bij de uitlegging van artikel 34 van richtlijn 2011/95 [zie in die zin arrest van 14 mei 2019, M e.a. (Intrekking van de vluchtelingenstatus), C-391/16, C-77/17 en C-78/17, EU:C:2019:403, punt 74], bepaalt dat de Verdragsluitende Staten, voor zover mogelijk, de assimilatie en naturalisatie van vluchtelingen zullen vergemakkelijken, waarbij de integratie van vluchtelingen in dat kader dus wordt beschouwd als een logische stap naar hun eventuele naturalisatie door de gastlidstaat.

61 Wat ten slotte de doelstelling van artikel 34 van richtlijn 2011/95 en van die richtlijn meer in het algemeen betreft, blijkt uit de bewoordingen van dit artikel dat het ertoe strekt de integratie van personen die internationale bescherming genieten in de samenleving van de gastlidstaat te vergemakkelijken, terwijl deze richtlijn blijkens overweging 12 ervan tot doel heeft te verzekeren dat gemeenschappelijke criteria worden toegepast voor de identificatie van personen die internationale bescherming behoeven, en ervoor te zorgen dat deze personen in alle lidstaten over bepaalde minimumvoordelen kunnen beschikken. De lidstaten mogen artikel 34 dus niet omzetten op een manier die afbreuk doet aan deze doelstellingen.

62 Uit de in de punten 53 tot en met 61 van het onderhavige arrest gegeven contextuele en teleologische uitlegging van artikel 34 van richtlijn 2011/95 volgt dat de lidstaten weliswaar over een beoordelingsmarge beschikken om te beslissen over de inhoud van de in dat artikel bedoelde integratieprogramma's, over de wijze waarop deze programma's in de praktijk worden georganiseerd, en over de verplichtingen die in dat kader aan de deelnemers kunnen worden opgelegd, maar dat deze beoordelingsmarge niet mag worden gebruikt op een wijze die afbreuk doet aan de in punt 61 van het onderhavige arrest vermelde doelstellingen of aan het nuttig effect van deze richtlijn, of die in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. Overeenkomstig dit beginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van het Unierecht, moeten de in de nationale regeling ter omzetting van artikel 34 gebruikte middelen geschikt zijn om de door dat artikel nagestreefde doelen te verwezenlijken en mogen zij niet verder gaan dan ter bereiking daarvan noodzakelijk is (zie naar analogie arrest van 9 juli 2015, K en A, C-153/14, EU:C:2015:453, punten 50 en 51).

63 Bijgevolg moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de inhoud van de in artikel 34 van richtlijn 2011/95 bedoelde integratieprogramma's, alsmede de wijze waarop deze programma's in de praktijk worden georganiseerd en de verplichtingen die in dat kader aan de deelnemers kunnen worden opgelegd, geen onevenredige belemmering vormen voor de effectieve toegang van

personen die internationale bescherming genieten tot die programma's en hen ook niet beletten om daadwerkelijk gebruik te maken van de andere rechten en voordelen die zij aan deze richtlijn ontlenen, in welk geval de doelstellingen van deze richtlijn en van artikel 34 ervan in het gedrang zouden komen.

64 Tegen de achtergrond van deze overwegingen moet de eerste vraag worden onderzocht.

65 Wat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde verplichting betreft, kan niet worden betwist dat – zoals in de punten 55 en 56 van het onderhavige arrest is opgemerkt – de verwerving van kennis van de taal en van de samenleving van de gastlidstaat de integratie van personen die internationale bescherming genieten in de gastlidstaat bevordert, doordat de communicatie tussen deze personen en eigen onderdanen wordt verzekerd en de interactie en het vormen van sociale banden tussen hen wordt bevorderd. Evenmin kan worden betwist dat de verwerving van kennis van de taal van de gastlidstaat het gebruik door deze personen van de rechten en voordelen die zij ontlenen aan richtlijn 2011/95, met name de toegang tot de arbeidsmarkt en tot beroepsopleidingen, minder moeilijk maakt (zie naar analogie arresten van 4 juni 2015, P en S, C-579/13, EU:C:2015:369, punt 47, en 9 juli 2015, K en A, C-153/14, EU:C:2015:453, punt 53).

66 Vanuit dat oogpunt en voor zover wordt verzekerd dat personen die internationale bescherming genieten en die nog niet over die kennis beschikken, dankzij de deelname aan integratieprogramma's en het slagen voor een inburgeringsexamen kennis verwerven die onbetwistbaar nuttig is om te bevorderen dat zij integreren in de samenleving van de gastlidstaat en gebruikmaken van de door richtlijn 2011/95 verleende rechten en voordelen, moet worden geoordeeld dat een nationale regeling op grond waarvan dergelijke programma's moeten worden gevolgd en het desbetreffende examen met succes moet worden afgelegd, verenigbaar is met artikel 34 van deze richtlijn, voor zover deze regeling voldoet aan de in de punten 62 en 63 van het onderhavige arrest aangehaalde voorwaarden.

67 Een dergelijke regeling zou echter afbreuk doen aan het recht dat in artikel 34 van richtlijn 2011/95 wordt verleend aan personen die internationale bescherming genieten en zou niet geschikt zijn om het door dat artikel nagestreefde doel te verwezenlijken, indien daarin de inhoud van de integratieprogramma's, de wijze waarop deze programma's in de praktijk worden georganiseerd en de verplichtingen die in dat kader aan de deelnemers kunnen worden opgelegd, zouden worden geregeld zonder rekening te houden met de specifieke situatie waarin deze personen verkeren en in het bijzonder met het kennisniveau dat vereist is om te kunnen slagen voor het inburgeringsexamen en met de toegankelijkheid van de cursussen en het benodigde materiaal voor de voorbereiding op dat examen.

68 Het belang dat de lidstaten rekening houden met de speciale behoeften en persoonlijke omstandigheden van personen die internationale bescherming genieten, alsook met de specifieke integratieproblemen waarmee die personen worden geconfronteerd, vloeit immers voort uit de bewoordingen van artikel 34 van richtlijn 2011/95 en uit de overwegingen 41 en 47 ervan, waarin wordt benadrukt dat een dergelijke individuele beoordeling noodzakelijk is om ervoor te zorgen dat de betrokken personen daadwerkelijk gebruik kunnen maken van de rechten en voordelen die zij aan deze richtlijn ontlenen en dus om de snelle en succesvolle integratie van die personen te vergemakkelijken.

69 De noodzaak om in dit verband rekening te houden met de persoonlijke en zeer uiteenlopende omstandigheden van personen die internationale bescherming genieten, dringt zich des te meer op gezien hun bijzondere kwetsbaarheid, hetgeen juist rechtvaardigt dat die bescherming wordt

verleend. Voorts bepaalt artikel 20, lid 3, van richtlijn 2011/95 dat de lidstaten bij de toepassing van hoofdstuk VII van deze richtlijn rekening houden met de specifieke situatie van kwetsbare personen zoals minderjarigen, niet-begeleide minderjarigen, personen met een handicap, ouderen, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen, slachtoffers van mensenhandel, personen die lijden aan een geestesziekte en personen die folteringen hebben ondergaan, zijn verkracht of aan andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld blootgesteld zijn.

70 De integratiemaatregelen van artikel 34 van richtlijn 2011/95 mogen dus niet tot doel hebben personen die internationale bescherming genieten en moeilijkheden ondervinden bij het verwerven van de kennis die door middel van de integratieprogramma's wordt overgedragen, te bestraffen. Dat doel moet juist zijn de integratie van deze personen in de samenleving van de lidstaten in overeenstemming met hun individuele mogelijkheden te bevorderen.

71 Met name moeten bijzondere individuele omstandigheden, zoals leeftijd, opleidingsniveau, financiële situatie of gezondheidstoestand van de betrokken persoon in aanmerking worden genomen. Dat geldt ook met het oog op diens vrijstelling van de verplichting om een examen als aan de orde in het hoofdgeding met succes af te leggen wanneer die persoon, vanwege die omstandigheden, niet in staat is aan dat examen deel te nemen of daarvoor te slagen. Indien de persoon die internationale bescherming geniet vanwege dergelijke omstandigheden niet slaagt voor dat examen, moet hij dus het bewijs kunnen leveren van de redelijke inspanningen die hij heeft geleverd om te slagen voor dat examen.

72 Bovendien moet elke persoon die internationale bescherming geniet, worden vrijgesteld van de verplichting om te slagen voor dat examen indien hij, gelet op de levensomstandigheden en de omstandigheden die zijn verblijf in de gastlidstaat kenmerken, kan aantonen dat hij reeds daadwerkelijk in de samenleving van die lidstaat is geïntegreerd.

73 Overigens moet de kennis die vereist is om te slagen voor een dergelijk examen worden vastgesteld op een basisniveau, zonder verder te gaan dan noodzakelijk is om de integratie van personen die internationale bescherming genieten in de samenleving van de gastlidstaat te bevorderen. Zo moet de specifieke situatie van deze personen in aanmerking worden genomen, met name wanneer deze personen nog niet duurzaam in die lidstaat zijn gevestigd.

74 Hoe dan ook kan het feit dat een dergelijk examen niet met succes is afgelegd, niet stelselmatig worden bestraft met een geldboete. Een dergelijke sanctie kan slechts worden opgelegd in uitzonderlijke gevallen, zoals wanneer uit objectieve elementen blijkt dat er bij de betrokken persoon sprake is van een bewezen en aanhoudend gebrek aan bereidheid tot integratie. Bovendien kan een dergelijke geldboete in geen geval zo hoog zijn dat zij de betrokken persoon, gelet op zijn persoonlijke en gezinssituatie, een onredelijke financiële last zou opleggen.

75 In casu is de geldboete waarin de in het hoofdgeding aan de orde zijnde Nederlandse regeling voorziet, stelselmatig van toepassing en kan deze boete oplopen tot 1 250 EUR. Een dergelijke maatregel blijkt kennelijk onevenredig aan het door deze regeling nagestreefde doel.

76 Gelet op een en ander moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 34 van richtlijn 2011/95 aldus moet worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een nationale regeling waarbij personen die internationale bescherming genieten worden verplicht om te slagen voor een inburgeringsexamen, op voorwaarde dat

– bij het opleggen van deze verplichting daadwerkelijk rekening kan worden gehouden met de speciale behoeften en omstandigheden van die personen alsook met de specifieke integratieproblemen waarmee zij worden geconfronteerd;

– de kennis die vereist is om te slagen voor dat examen wordt vastgesteld op een passend niveau, zonder verder te gaan dan noodzakelijk is om de integratie van die personen in de samenleving van de gastlidstaat te bevorderen;

– elke persoon die internationale bescherming geniet, wordt vrijgesteld van de verplichting om te slagen voor dat examen indien hij, gelet op de levensomstandigheden en de omstandigheden die zijn verblijf in de gastlidstaat kenmerken, kan aantonen dat hij reeds daadwerkelijk in de samenleving van die lidstaat is geïntegreerd.

Artikel 34 moet evenwel aldus worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat het feit dat een dergelijk examen niet met succes is afgelegd, stelselmatig wordt bestraft met een geldboete en dat deze boete zo hoog kan zijn dat zij, gelet op de persoonlijke en gezinssituatie van de betrokken persoon, een onredelijke financiële last voor hem vormt.

Tweede tot en met vierde vraag

77 Met zijn tweede tot en met vierde vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 34 van richtlijn 2011/95 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling volgens welke personen die internationale bescherming genieten, zelf alle kosten van inburgeringscursussen en -examens dragen. Hij vraagt zich tevens af of het in dit verband van belang is dat deze personen een overheidslening kunnen ontvangen om die kosten te betalen en deze lening wordt kwijtgescholden als zij binnen de voorziene termijn geslaagd zijn voor hun inburgeringsexamen dan wel binnen deze termijn zijn vrijgesteld of ontheven van de inburgeringsplicht.

78 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat de lidstaten volgens de bewoordingen van artikel 34 van richtlijn 2011/95 toegang moeten bieden tot integratieprogramma's welke zij passend achten of moeten zorgen voor de omstandigheden waaronder de toegang tot die programma's gewaarborgd is, zonder dat uitdrukkelijk wordt uitgesloten dat deze lidstaten de daaraan verbonden kosten kunnen laten dragen door de personen die internationale bescherming genieten.

79 Zoals blijkt uit de punten 62 en 63 van het onderhavige arrest, moeten de lidstaten – hoewel zij over een beoordelingsmarge beschikken – er evenwel voor zorgen dat de inhoud van die programma's, alsmede de wijze waarop die programma's in de praktijk worden georganiseerd en de verplichtingen die in dat kader aan de deelnemers kunnen worden opgelegd, de effectieve toegang van deze personen tot die programma's of hun daadwerkelijke gebruik van de andere rechten en voordelen die zij aan deze richtlijn ontlenen, niet onevenredig belemmeren.

80 In dit verband moet worden geoordeeld dat, gelet op de speciale behoeften van personen die internationale bescherming genieten, hun specifieke omstandigheden en hun bijzondere kwetsbaarheid, het evenredigheidsbeginsel en het nuttig effect van het in artikel 34 van richtlijn 2011/95 neergelegde recht op toegang tot integratieprogramma's zich ertegen verzetten dat de lidstaten de kosten van de verplichte integratiemaatregelen laten dragen door die personen. Dergelijke maatregelen moeten dus in beginsel kosteloos zijn. Noch het evenredigheidsbeginsel,

noch het nuttig effect van artikel 34 staat er evenwel aan in de weg dat de lidstaten in voorkomend geval aan personen die internationale bescherming genieten en over voldoende financiële middelen beschikken, een financiële bijdrage opleggen die niet onredelijk is.

81 In casu blijkt echter uit de gegevens waarover het Hof beschikt dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling in beginsel aan alle personen die internationale bescherming genieten de verplichting oplegt om de volledige kosten van de integratievoorzieningen, die zeer hoog kunnen zijn, te dragen.

82 Personen die internationale bescherming genieten kunnen weliswaar een lening van ten hoogste 10 000 EUR aanvragen om de kosten van hun inburgering te dragen en die lening hoeft niet te worden terugbetaald indien zij tijdig slagen voor alle onderdelen van de examens van dat programma of binnen die termijn van de inburgeringsplicht zijn vrijgesteld of ontheven. Indien die personen echter niet of te laat aan deze verplichting hebben voldaan, moeten zij die lening in beginsel volledig terugbetalen binnen een termijn van ten hoogste tien jaar, evenwel met dien verstande dat in bijzondere gevallen onder bepaalde voorwaarden een gehele of gedeeltelijke kwijtschelding mogelijk is.

83 Daarnaast kan de draagkracht van de debiteur in aanmerking worden genomen bij het bepalen van het bedrag van de maandelijks terug te betalen termijnen. Indien de betrokkene onvoldoende draagkracht heeft, stelt de minister het terug te betalen bedrag per maand op 0 EUR vast. Het eventuele restant wordt na tien jaar kwijtgescholden, met uitzondering van achterstallige termijnbedragen.

84 Uit de overwegingen in de punten 82 en 83 van het onderhavige arrest volgt weliswaar dat de mogelijkheid om een lening af te sluiten teneinde de kosten van het integratieprogramma te dragen, zodanig is opgezet dat in zekere mate rekening wordt gehouden met de individuele draagkracht van de persoon die internationale bescherming geniet, maar dit neemt niet weg dat deze persoon – anders dan in punt 80 van het onderhavige arrest is overwogen – in beginsel verplicht blijft om de mogelijk zeer hoge kosten van dat programma te dragen, tenzij hij tijdig slaagt voor het inburgeringsexamen dan wel wordt vrijgesteld of ontheven van de verplichting om de aangegane lening terug te betalen. Zolang de verplichting om te slagen voor het inburgeringsexamen op hem rust, is het bovendien onvermijdelijk onzeker welk bedrag van de lening deze persoon in totaal moet terugbetalen en gedurende welke, mogelijk zeer lange, periode hij schulden bij de overheid zal hebben.

85 In dergelijke omstandigheden doet het feit dat de persoon die internationale bescherming geniet in beginsel alle kosten van de cursussen en examens van het integratieprogramma moet dragen, afbreuk aan de doelstelling om de effectieve integratie van die persoon in de samenleving van de gastlidstaat te verzekeren, doordat hem een onredelijke last wordt opgelegd die voor die persoon niet alleen een belemmering vormt om daadwerkelijk toegang te krijgen tot dat integratieprogramma, maar ook om gebruik te kunnen maken van de andere rechten en voordelen die hij aan richtlijn 2011/95 ontleent.

86 Gelet op een en ander moet op de tweede tot en met de vierde vraag worden geantwoord dat artikel 34 van richtlijn 2011/95 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling volgens welke personen die internationale bescherming genieten, zelf de volledige kosten van inburgeringscursussen en -examens dragen. Het feit dat deze personen een overheidslening kunnen ontvangen om die kosten te betalen en deze lening wordt

kwijtgescholden als zij binnen de voorziene termijn zijn geslaagd voor hun inburgeringsexamen dan wel binnen deze termijn zijn vrijgesteld of ontheven van de inburgeringsplicht, kan de onverenigbaarheid van deze regeling met artikel 34 niet opheffen.

Kosten

87 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter 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 (Grote kamer) verklaart voor recht:

1) Artikel 34 van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming

moet aldus worden uitgelegd dat

het zich niet verzet tegen een nationale regeling waarbij personen die internationale bescherming genieten worden verplicht om te slagen voor een inburgeringsexamen, op voorwaarde dat

– **bij het opleggen van deze verplichting daadwerkelijk rekening kan worden gehouden met de speciale behoeften en omstandigheden van die personen alsook met de specifieke integratieproblemen waarmee zij worden geconfronteerd;**

– **de kennis die vereist is om te slagen voor dat examen wordt vastgesteld op een passend niveau, zonder verder te gaan dan noodzakelijk is om de integratie van die personen in de samenleving van de gastlidstaat te bevorderen;**

– **elke persoon die internationale bescherming geniet, wordt vrijgesteld van de verplichting om te slagen voor dat examen indien hij, gelet op de levensomstandigheden en de omstandigheden die zijn verblijf in de gastlidstaat kenmerken, kan aantonen dat hij reeds daadwerkelijk in de samenleving van die lidstaat is geïntegreerd.**

Artikel 34 moet evenwel aldus worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat het feit dat een dergelijk examen niet met succes is afgelegd, stelselmatig wordt bestraft met een geldboete en dat deze boete zo hoog kan zijn dat zij, gelet op de persoonlijke en gezinssituatie van de betrokken persoon, een onredelijke financiële last voor hem vormt.

2) Artikel 34 van richtlijn 2011/95

moet aldus worden uitgelegd dat

– **het zich verzet tegen een nationale regeling volgens welke personen die internationale bescherming genieten, zelf de volledige kosten van inburgeringscursussen en -examens dragen;**

– **het feit dat deze personen een overheidslening kunnen ontvangen om die kosten te betalen en deze lening wordt kwijtgescholden als zij binnen de voorziene termijn geslaagd zijn voor hun inburgeringsexamen dan wel binnen deze termijn zijn vrijgesteld of ontheven van de inburgeringsplicht, de onverenigbaarheid van deze regeling met artikel 34 niet kan opheffen.**

Lenaerts	von Danwitz	Jürimäe
Lycourgos	Jarukaitis	Kumin
Jääskinen	Gavalec	Regan
Ziemele		Csehi

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 4 februari 2025.

De griffier	De president
A. Calot Escobar	K. Lenaerts