

LJN: BC4884, Rechtbank 's-Gravenhage , zittingsplaats Rotterdam , AWB 07/26522

Datum uitspraak: 20-02-2008
Datum publicatie: 27-02-2008
Rechtsgebied: Vreemdelingen
Soort procedure: Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie: Buiten behandeling stelling / EG-verblijfsvergunning / richtlijn 2003/109 EG / geen wettelijke basis voor het heffen van leges
Eiser is in het bezit van een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd en heeft op 26 juni 2006 een aanvraag ingediend tot afgifte van een EG-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetene als bedoeld in artikel 8 van de Richtlijn 2003/109/EG. Verweerder heeft de aanvraag buiten behandeling gesteld omdat eiser niet de verschuldigde leges van ? 201,00 heeft voldaan. Eiser is van mening dat het heffen van leges in strijd is met het nationale recht, nu ten tijde van de aanvraag een wettelijke basis daarvoor ontbrak. Voorts is eiser van mening dat het heffen van leges in strijd is met de richtlijn. De rechtbank is van oordeel dat op het moment van de aanvraag geen wettelijke basis, als bedoeld in artikel 104 van de Grondwet, bestond voor het heffen van leges. Eerst op 18 januari 2007 is het gewijzigde artikel 3.34g van het VV 2000 in werking getreden. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder derhalve ten onrechte leges geheven, nu een wettelijke grondslag daarvoor ontbrak. Aan de vraag of het heffen van leges in strijd is met de richtlijn, komt de rechtbank niet toe. Het beroep wordt ge gegrond verklaard, het bestreden besluit wordt vernietigd en de bip wordt, zelf in de zaak voorziend, herroepen.

Uitspraak

RECHTBANK 'S-GRAVENHAGE
Sector Bestuursrecht
Vreemdelingenkamer, meervoudig
Nevenzittingsplaats Rotterdam

Reg.nr.: AWB 07/26522
V-nummer: 170.012.5984

Inzake: [Eiser], eiser,
gemachtigde mr. D. Schaap, advocaat te Rotterdam,

tegen: de Staatssecretaris van Justitie, verweerder,
gemachtigde mr. Ch. R. Vink.

I Procesverloop

1. Eiser, geboren op [geboortedatum] 1952, bezit de Marokkaanse nationaliteit. Hij is sinds 23 september 1993 in het bezit van een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd. Op 26 juni 2006 heeft hij een aanvraag ingediend tot afgifte van een EG-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetene als bedoeld in artikel 8 van de Richtlijn 2003/109/EG betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen. Bij besluit van 2 maart 2007, verzonden op 5 maart 2007, heeft verweerder de aanvraag niet in behandeling genomen. Eiser heeft tegen dit besluit op 2 april 2007 bezwaar gemaakt. Bij besluit van 29 mei 2007, verzonden op 31 mei 2007, heeft verweerder het bezwaar ongegrond verklaard.

2. Op 28 juni 2007 heeft eiser tegen dit besluit beroep ingesteld bij de rechtbank. Verweerder heeft op 11 oktober 2007 een verweerschrift ingediend.

3. De openbare behandeling van het beroep heeft plaatsgevonden op 8 november 2007. De zaak is toen verwezen naar de meervoudige kamer. Vervolgens heeft de openbare behandeling van het beroep plaatsgevonden op 29 januari 2008. Ter zitting heeft eiser zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde. Verweerder is eveneens verschenen bij gemachtigde.

II Overwegingen

1.1. Ingevolge artikel 8, tweede lid, van de Richtlijn 2003/109/EG betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (hierna: de richtlijn) verstrekken de lidstaten aan langdurig ingezetenen een EG-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen.

1.2. Ingevolge artikel 20, eerste lid, onder a, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000), zoals dat geldt vanaf 1 december 2006, is Onze Minister bevoegd de aanvraag tot het verlenen of tot het wijzigen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd in te willigen, af te wijzen dan wel niet in behandeling te nemen.

1.3. Ingevolge artikel 3.34g, eerste lid, van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (hierna: VV 2000), zoals dat geldt vanaf 18 januari 2007, is de vreemdeling ter zake van de afdoening van een aanvraag tot het verlenen of het wijzigen van een verblijfsvergunning, bedoeld in artikel 20 van de Wet, een bedrag van ? 201,00 verschuldigd.

2. Verweerder stelt zich op het standpunt dat het heffen van leges op grond van artikel 3.34g van het VV 2000 niet in strijd is met de richtlijn. Verweerder verwijst naar de parlementaire stukken van de implementatieregelgeving van deze richtlijn, met name EK 9-368 van 21 november 2006. De toenmalige minister Verdonk heeft in beantwoording van kamervragen aangegeven dat de bevoegdheid om leges te heffen bij de lidstaat berust en er geen grondslag voor legesheffing nodig is in de Europese wetgeving. Een wettelijke grondslag in de nationale wetgeving volstaat en die is er. Voorts verwijst verweerder naar de aanhef van de richtlijn, waar onder punt 10 staat dat er procedurevoorschriften moeten worden vastgesteld voor het onderzoeken van de aanvraag voor de status van langdurig ingezetene. De procedures moeten niet alleen doelmatig zijn maar ook doorzichtig en billijk en mogen niet worden gebruikt als middel om de uitoefening van het recht van verblijf door de rechthebbenden te belemmeren. Weliswaar is de implementatieregelgeving niet tijdig tot stand gekomen maar dat doet niet af aan het feit dat leges verschuldigd zijn. Verweerder is van mening dat het logisch is dat er door het bestuursorgaan geld wordt gevraagd voor de behandeling van de aanvraag, ook al was dat ten tijde van de aanvraag nog niet wettelijk geregeld. Ook is het logisch dat aangesloten wordt bij het bedrag dat geldt voor het doen van een aanvraag voor een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd, namelijk ? 201,00. De na de implementatietermijn tot stand gekomen regelgeving werkt met terugwerkende kracht tot aan het moment van de aanvraag van eiser. Verweerder is voorts van mening dat de aanvraag terecht buiten behandeling is gesteld en het bezwaar terecht kennelijk ongegrond is verklaard. Verweerder verwijst daarbij naar een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) van 21 augustus 2006 (JV 2006, 375). Dat de buitenbehandelingstelling niet binnen een termijn van vier weken na de aanvraag is gebeurd, doet aan het vorenstaande niet af, omdat eiser de leges niet heeft voldaan, ook niet in de bezwaarfase. Gelet hierop was het bezwaar kennelijk ongegrond en heeft verweerder er van af kunnen zien om eiser te horen op zijn bezwaren.

3. Eiser kan zich niet verenigen met het standpunt van verweerder. Ten tijde van de indiening van zijn aanvraag bestond nog geen in nationale regelgeving neergelegde verplichting tot betaling van leges, terwijl eiser reeds wel, gelet op het verstrijken van de implementatietermijn per 23 januari 2006, een rechtstreeks aan de richtlijn ontleende aanspraak op een status als derdelander had. De implementatiewetgeving is eerst per 1 december 2006 in werking getreden. De verwijzing naar WBV 2006/31 doet daar niet aan af, nu dit geen wettelijke regeling maar een beleidsregel is. Vaststelling van heffingen bij beleidsregel is in strijd met artikel 104 Grondwet. Het is ook vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: het Hof) dat richtlijnen niet in beleidsregels kunnen en derhalve mogen worden geïmplementeerd. Bovendien dateert de beleidsregel ook van ruim na het moment van de aanvraag, 26 juni 2006. Het besluit van de Minister is namelijk op 6 oktober 2006 in werking getreden. Hoewel volgens eiser, gelet op het voorgaande, tot het oordeel zou kunnen worden gekomen dat het besluit op bezwaar reeds geen stand kan houden wegens schending van het nationale recht, zoekt eiser de rechtbank om zich tevens uit te laten over de vraag betreffende de schending van het Europees recht. Volgens eiser is artikel 3.34g van het VV 2000 in strijd met de richtlijn. Eiser is van mening dat de stelling dat de in de nationale regelgeving neergelegde verplichting om leges te betalen niet in strijd is met de richtlijn, niet louter kan worden gemotiveerd met een verwijzing naar de parlementaire stukken van de implementatiewetgeving. Wat op grond van de richtlijn rechtens is dient te worden bepaald aan de hand van de richtlijn zelf en eventuele Europese stukken die daar licht op kunnen werpen. Zo was bijvoorbeeld de PVDA-fractie in de Eerste Kamer van mening dat de heffing van leges strijdig was met de richtlijn (EK 2006-2007, 30567, B, blz. 1-2). De verwijzing in bezwaar naar richtlijn 2004/38/EG heeft als doel te onderstrepen dat in die richtlijn wel een bepaling was opgenomen met betrekking tot de bevoegdheid van de nationale regelgever om leges te heffen, terwijl die in de richtlijn 2003/109/EG ontbreekt. Verweerder is niet ingegaan op de verwijzing in bezwaar naar de richtlijnen 2003/86/EG en 2004/114/EG, zodat moet worden geoordeeld dat het besluit op dit punt niet voldoende draagkrachtig gemotiveerd is. Het is eiser niet goed duidelijk wat verweerder beoogt te betogen met de verwijzing naar punt 10 van de aanhef van de richtlijn. Duidelijk is in ieder geval dat de heffing van leges de uitoefening van het recht van verblijf door rechthebbenden belemmert, terwijl dit volgens punt 10 dient te worden voorkomen. Aangaande artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) stelt eiser dat verweerder gelet op de termijnoverschrijding gehouden was om de aanvraag af te wijzen in plaats van deze niet in behandeling te nemen. Gelet op de door verweerder genoemde uitspraak en de uitspraak van de Afdeling van 21 oktober 2004 (JV

2004/477), had het primaire besluit een afwijzing moeten zijn en had verweerder dat besluit bij het besluit op bezwaar bij niet gebleken betaling moeten herroepen en in plaats daarvan een besluit tot het niet in behandeling nemen van de aanvraag moeten nemen. Dat zou dan ook gevolgen moeten hebben gehad voor de door eiser verzochte vergoeding van de kosten van rechtsbijstand in bezwaar. Het primaire besluit was immers op het moment dat het werd genomen onmiskenbaar onrechtmatig. Ten slotte heeft verweerder, met name in het licht van hetgeen is aangevoerd met betrekking tot het gemeenschapsrecht, ten onrechte afgezien van het horen van eiser.

4.1. De rechtbank overweegt het volgende.

4.2. Een richtlijn richt zich in beginsel tot de lidstaten. Richtlijnen dienen, om hun volle werking in de nationale rechtsorde te kunnen krijgen, door middel van nationale uitvoeringswetgeving in die rechtsorde te worden omgezet. Volgens vaste rechtspraak van het Hof kunnen, in alle gevallen waarin de bepalingen van een richtlijn inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn dan wel rechten vastleggen die particulieren tegenover de staat kunnen doen gelden, justitiabelen zich voor de nationale rechter op die bepalingen beroepen tegenover de staat, wanneer deze hetzij verzuimd heeft de richtlijn binnen de termijn in nationaal recht om te zetten, hetzij dit op onjuiste wijze heeft gedaan. Niet in geschil is dat de implementatietermijn voor de richtlijn ten tijde van de aanvraag van eiser reeds verstreken was. De implementatiewetgeving is eerst bij wet van 23 november 2006 per 1 december 2006 (Staatsblad 2006, 584) in werking getreden. De rechtbank is van oordeel dat eiser zich, gelet op het vorenstaande, rechtstreeks op artikel 8, tweede lid, van de richtlijn kan beroepen.

4.3. Op grond van artikel 104 van de Grondwet worden andere heffingen van het Rijk dan belastingen bij de wet geregeld. Ingevolge artikel 3.103 van het Vreemdelingenbesluit 2000 dient de aanvraag te worden getoetst aan het recht dat gold op het tijdstip waarop de aanvraag is ontvangen, tenzij uit de wet anders voortvloeit of het recht dat geldt op het tijdstip waarop de beschikking wordt gegeven, voor de vreemdeling gunstiger is. Tussen partijen is, zoals ter zitting aan de orde is gesteld, niet in geschil dat het recht dat gold ten tijde van de aanvraag van toepassing is. De thans voorliggende vraag is of op het moment dat de aanvraag is ingediend een wettelijke basis, als bedoeld in artikel 104 van de Grondwet, bestond voor het heffen van leges.

4.4. Ingevolge artikel 24, tweede lid, van de Vw 2000 is de vreemdeling weliswaar, in door Onze Minister te bepalen gevallen en volgens door Onze Minister te geven regels, leges verschuldigd terzake van de afdoening van een aanvraag, maar op het moment van de aanvraag van eiser was dit voor eisers aanvraag nog niet bepaald. Eerst op 18 januari 2007 is het gewijzigde artikel 3.34g van het VV 2000 in werking getreden. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder derhalve ten onrechte leges geheven, nu een wettelijke grondslag daarvoor ontbrak. Ten overvloede merkt de rechtbank op dat, zo al de richtlijn de wettelijke basis biedt voor het heffen van leges, daarmee nog niet is voldaan aan het vereiste dat het heffen van leges bij (nationale) wet geregeld dient te zijn. De stelling van verweerder dat het logisch is dat er leges verschuldigd zijn en dat eiser bij zijn aanvraag had kunnen verwachten dat leges verschuldigd zouden zijn, acht de rechtbank onhoudbaar.

4.5. Gelet op het vorenstaande is de rechtbank van oordeel dat het beroep gegrond dient te worden verklaard. Het bestreden besluit komt voor vernietiging in aanmerking, wegens strijd met het recht. Aan het verzoek van de gemachtigde van eiser ter zitting om, in het geval het beroep gegrond wordt verklaard wegens schending van het nationale recht, eveneens in te gaan op de vraag of het heffen van leges in strijd is met de richtlijn, wordt door de rechtbank niet voldaan, nu eiser daar in het onderhavige beroep geen belang bij heeft. De overige beroepsgronden behoeven geen bespreking.

[4.6.] De rechtbank ziet aanleiding om, zelf in de zaak voorzien, het besluit in primo van 2 maart 2007 te herroepen, nu aan dit besluit hetzelfde gebrek kleeft als aan het bestreden besluit en dit gebrek niet kan worden hersteld. Voorts kent de rechtbank met toepassing van artikel 8:75, eerste lid, en artikel 7:15, tweede lid, van de Awb aan eiser een vergoeding toe voor de kosten van beroepsmatig verleende rechtsbijstand in bezwaar. Deze kosten zijn overeenkomstig het bepaalde in het Besluit proceskosten bestuursrecht vastgesteld op ? 322,00 (1 punt voor het bezwaarschrift, met een waarde per punt van ? 322,00 en wegingsfactor 1).

[4.7.] Gelet op de grondverklaring van het beroep ziet de rechtbank tevens aanleiding verweerder met toepassing van artikel 8:75, eerste lid, van de Awb te veroordelen in de kosten die eiser in verband met de behandeling van het beroep redelijkerwijs heeft moeten maken. Deze kosten zijn overeenkomstig het bepaalde in het Besluit proceskosten bestuursrecht vastgesteld op ? 644,00 (1 punt voor het beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van ? 322,00 en wegingsfactor 1).

III Beslissing

De rechtbank 's-Gravenhage,

rechtdoende:

1 verklaart het beroep gegrond;

2 vernietigt het bestreden besluit;

3 bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

4 herroept het besluit in primo en bepaalt dat verweerder een beslissing op de aanvraag dient te nemen zonder dat van eiser leges worden geheven;

5 veroordeelt verweerder in de proceskosten gemaakt in verband met de behandeling van het bezwaar ten bedrage van ? 322,00 onder aanwijzing van de Staat der Nederlanden als rechtspersoon die deze kosten aan eiser dient te vergoeden;

6 veroordeelt verweerder in de proceskosten gemaakt in verband met de behandeling van het beroep ten bedrage van ? 644,00 onder aanwijzing van de Staat der Nederlanden als rechtspersoon die deze kosten aan eiser dient te vergoeden;

7 gelast dat de Staat der Nederlanden als rechtspersoon het door eiser betaalde griffierecht ten bedrage van ? 143,00 vergoedt.

Aldus gedaan door mr. J. de Gans als voorzitter en mr. C. Laukens en mr. D.H. Hamburger als leden en door de voorzitter en mr. M.C. Snel-van den Hout, griffier, ondertekend.

De griffier,
De voorzitter,

Uitgesproken in het openbaar op: 20 februari 2008.

Rechtsmiddel

Partijen kunnen tegen deze uitspraak hoger beroep instellen bij de Afdeling bestuursrecht?spraak van de Raad van State. De termijn voor het indienen van een beroepschrift bedraagt vier weken na verzending van de uitspraak door de griffier. Het beroepschrift dient ??n of meer grieven tegen de uitspraak van de rechtbank te bevatten en moet worden geadresseerd aan de Raad van State, Afdeling bestuursrechtspraak, Hoger beroep vreemdelingenzaken, postbus 16113, 2500 BC ?s-Gravenhage. Voor informatie over de wijze van indienen van het hoger beroep kunt u www.raadvanstate.nl raadplegen.

Afschrift verzonden op:
