

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de minister van Justitie,  
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats  
Haarlem, van 9 juli 2010 in zaak nr. 09/29339 in het geding tussen:

en

de minister van Justitie.

## 1. Procesverloop

Bij besluit van 22 mei 2008 heeft de staatssecretaris van Justitie een aanvraag van de vreemdeling om hem een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd te verlenen ingewilligd.

Bij besluit van 26 november 2008 heeft de staatssecretaris een aanvraag van de vreemdeling om restitutie van door hem betaalde leges afgewezen.

Bij besluit van 16 juli 2009 heeft de staatssecretaris het daartegen door de vreemdeling gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Dit besluit is aangehecht.

Bij uitspraak van 9 juli 2010, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd, het besluit van 26 november 2008 herroepen, bepaald dat de minister van Justitie de door de vreemdeling betaalde leges tot een bedrag van €171,00 vergoedt en bepaald dat de uitspraak in plaats treedt van het vernietigde besluit. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de minister van Justitie bij brief, bij de Raad van State binnengekomen op 6 augustus 2010, hoger beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht.

De vreemdeling heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 3 februari 2011, waar de minister voor Immigratie en Asiel, vertegenwoordigd door mr. G.M.H. Hoogvliet, advocaat te 's-Gravenhage, en de vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. drs. M.L. van Riel, advocaat te Alkmaar, zijn verschenen.

## 2. Overwegingen

2.1. In de overwegingen wordt onder de minister voor Immigratie en Asiel (hierna: de minister) tevens verstaan: diens rechtsvoorgangers.

2.2. De minister klaagt in zijn enige grief dat de rechtbank, door te overwegen dat de minister zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de vreemdeling het verzoek om restitutie van de door hem in verband met zijn aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd betaalde leges had moeten indienen in de procedure van de vergunningverlening, niet heeft onderkend dat in beginsel alleen in die procedure de rechtmatigheid van de legesheffing kan worden getoetst. Nu de vreemdeling de door hem verschuldigde leges heeft voldaan en tegen het vervolgens genomen besluit van 22 mei 2008 geen rechtsmiddelen heeft aangewend, had de rechtbank van de rechtmatigheid van de besluitvorming en daarmee onlosmakelijk samenhangende aspecten, zoals legesheffing, moeten uitgaan. Een besluit op een restitutieverzoek kan, behoudens nova, niet vol en inhoudelijk aan rechterlijke toetsing worden onderworpen nadat

reeds onherroepelijk op de vergunningaanvraag in het kader waarvan de leges zijn geheven, is beslist. Dat toetsing in rechte ook zonder nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden mogelijk is kan niet uit de uitspraak van de Afdeling, waarnaar de rechtbank ter motivering van haar oordeel heeft verwezen (uitspraak van 29 april 2009 in zaak nr. 200803390/1 ([www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl))), worden afgeleid, aldus de minister.

2.2.1. Ter zitting van de Afdeling heeft de minister verklaard dat het restitutieverzoek van de vreemdeling dient te worden aangemerkt als een verzoek om terug te komen van het besluit van 22 mei 2008. Volgens hem heeft hij de bevoegdheid zich te beroepen op de omstandigheid dat dit besluit, en de daarmee samenhangende legesheffing, in rechte onaantastbaar is, doch daartoe heeft hij niet de verplichting. Deze discretie bestaat, behoudens nova, niet voor de rechter. Het arrest van 17 september 2009, C-242/06, Sahin ([www.curia.europa.nl](http://www.curia.europa.nl)), van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen is volgens de minister geen novum. Andere nova zijn gesteld noch gebleken. De vreemdeling had zijn bezwaren tegen de legesheffing in het kader van de beoordeling van zijn aanvraag naar voren moeten brengen, temeer omdat ten tijde van de besluitvorming op die aanvraag reeds voluit werd gediscussieerd over de vraag of de legesheffing in strijd is met internationaal recht, aldus de minister.

2.2.2. Ingevolge artikel 24, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000), voor zover thans van belang, is de vreemdeling, in door onze minister te bepalen gevallen en volgens door onze minister te geven regels, leges verschuldigd ter zake van de afdoening van een aanvraag. Als betaling achterwege blijft, wordt de aanvraag niet in behandeling genomen.

Ingevolge artikel 69, eerste lid, van de Vw 2000 bedraagt in afwijking van artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht de termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift vier weken.

Ingevolge artikel 3.34g, eerste lid, van het Voorschrift Vreemdelingen 2000, zoals die ten tijde van belang luidde, 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 Vw 2000, een bedrag van €201 verschuldigd.

2.2.3. Bij besluit van 22 mei 2008 is de aanvraag van de vreemdeling om hem een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd met de aantekening "EG-langdurig ingezetene" te verlenen ingewilligd, met ingang van 28 december 2007. Voor deze aanvraag zijn door vreemdeling leges betaald ter hoogte van €201,00. Tegen dit besluit zijn geen rechtsmiddelen aangewend.

De vreemdeling heeft bij brief van 3 oktober 2008 verzocht om restitutie van teveel betaalde leges. Aan dit verzoek ligt ten grondslag dat, nu volgens de vreemdeling de hoogte van het legesbedrag het nuttig effect van Richtlijn nr. 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (hierna: Richtlijn 2003/109/EG) ontnemt, het door hem betaalde

legesbedrag met die richtlijn in strijd is.

Aan het besluit van 26 november 2008, waarbij dit verzoek is afgewezen, heeft de minister ten grondslag gelegd dat Richtlijn 2003/109/EG geen verbod tot of een beperking van legesheffing kent, dat er een wettelijke grondslag voor heffing van leges voor afdoening van de aanvraag bestaat en dat vanwege de kosten van onderzoek naar inwilligbaarheid van de aanvraag voor het in behandeling nemen van de door de vreemdeling ingediende aanvraag een legesbedrag van €201,00 is verschuldigd.

In het daartegen gemaakte bezwaar voert de vreemdeling gemotiveerd aan dat de minister ten onrechte tot voormeld standpunt is gekomen. Verder brengt hij naar voren dat de door hem betaalde leges zodanig hoog zijn dat van een bij artikel 13 van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de Associatie verboden beperking sprake is. Volgens de vreemdeling kan het voor de afdoening van een aanvraag om toetsing aan het gemeenschapsrecht en afgifte van het daaraan verbonden verblijfsdocument aan leges verschuldigde bedrag niet meer dan €30,00 bedragen.

Bij besluit van 16 juli 2009 is het besluit van 26 november 2008, onder verwijzing naar de motivering daarvan, door de minister gehandhaafd. Verder is door de minister het standpunt ingenomen dat de legesverplichting geen ontoelaatbare inhoudelijke beperking ten aanzien van de toegang tot de arbeidsmarkt is, doch een financiële tegemoetkoming voor de kosten van de ter zake van de afdoening van een aanvraag verichte diensten.

De vreemdeling heeft tegen dit besluit beroep ingesteld. In het verweerschrift in eerste aanleg van 1 juni 2010 brengt de minister naar voren dat het in het beroepschrift van de vreemdeling aangevoerde voor hem geen aanleiding vormt om het eerder ingenomen standpunt te wijzigen. Bij aanvullend verweerschrift van 9 juni 2010 voert hij aan dat, nu het besluit op de aanvraag van de vreemdeling om hem een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd te verlenen - en daarmee ook de legesheffing - in rechte vaststaat, de vreemdeling reeds daarom niet in aanmerking komt voor restitutie van leges. Ter zitting van de rechtbank is dit standpunt door de minister nader toegelicht.

2.2.4. Uit de jurisprudentie van de Afdeling (zie onder meer de uitspraak van 6 maart 2008 in zaak nr. 200706839/1, [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl)) vloeit voort dat, indien na een eerder afwijzend besluit een besluit van gelijke strekking wordt genomen, door het instellen van beroep tegen het laatste besluit niet kan worden bereikt dat de bestuursrechter dat besluit toetst, als ware het een eerste afwijzing. Dit uitgangspunt geldt niet alleen voor besluiten genomen naar aanleiding van een nieuwe aanvraag, maar ook voor besluiten op een verzoek om terug te komen van een al dan niet op aanvraag genomen besluit (zie onder meer de uitspraak van de Afdeling van 4 mei 2005 in zaak nr. 200406320/1, [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl)). Slechts indien en voor zover in de bestuurlijke fase nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden zijn aangevoerd, dan wel uit het aldus aangevoerde kan worden afgeleid dat zich een relevante wijziging van het recht heeft

voorgedaan, kunnen dat besluit, de motivering ervan en de wijze waarop het tot stand is gekomen door de bestuursrechter worden getoetst.

2.2.5. Uit artikel 24, tweede lid, van de Vw 2000 vloeit voort dat de verplichting tot het voldoen van leges ontstaat als gevolg van het door de vreemdeling indienen van de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier. Verder volgt uit dit artikellid dat, indien betaling van de voor afdoening van de aanvraag verschuldigde leges achterwege blijft, de minister gehouden is die aanvraag niet in behandeling te nemen. Het voldoen van de leges is derhalve een voorwaarde voor het in behandeling nemen van de door de vreemdeling ingediende aanvraag en maakt als zodanig deel uit van het besluit dat wordt genomen op deze aanvraag. Een verzoek tot restitutie van leges dat niet binnen de voor het instellen van rechtsmiddelen gestelde termijn van vier weken is ingediend, is aan te merken als een verzoek om terug te komen van het besluit dat is genomen op de aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning regulier. Op het beroep tegen de handhaving van de afwijzing van het verzoek is derhalve het in 2.2.4 vermelde beoordelingskader van toepassing.

2.2.6. De Afdeling heeft evenwel in de hierboven vermelde uitspraak van 29 april 2009 overwogen dat, voor zover thans van belang, bezwaren tegen de legesheffing naar voren kunnen worden gebracht zowel in het kader van de beslissing op de aanvraag tot het verlenen van de gevraagde verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd als in het kader van een verzoek om restitutie. Voor zover de Afdeling in lijn met deze uitspraak het hiervoor in 2.2.4. uiteengezette beoordelingskader niet van toepassing heeft geacht op beroepen tegen de handhaving van de afwijzing van een verzoek om restitutie van leges, welke is gedaan buiten het kader van een tegen het op aanvraag genomen besluit aangewend rechtsmiddel, zal zij dat voortaan wel doen. Indien het verzoek evenwel is gedaan vóór de datum van openbaarmaking van deze uitspraak zal het ontbreken van nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden dan wel een relevante wijziging van recht, als bedoeld in 2.2.4, niet aan rechterlijke toetsing van het besluit in de weg staan.

2.2.7. De vreemdeling heeft om restitutie van leges buiten het kader van een tegen het besluit van 22 mei 2008 aangewend rechtsmiddel verzocht. Gelet op hetgeen hiervoor in 2.2.6. is overwogen wordt de vreemdeling niet tegengeworpen dat hij aan zijn verzoek geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden ten grondslag heeft gelegd en dat geen sprake is van een relevante wijziging van het recht. De rechtbank is derhalve terecht getreden in de toetsing van het besluit van 16 juli 2009. De grief faalt.

2.3. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.4. De minister dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

- I. bevestigt de aangevallen uitspraak;
- II. veroordeelt de minister voor Immigratie en Asiel tot vergoeding van bij de vreemdeling in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van €437,00 (zegge: vierhonderdzevenendertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- III. bepaalt dat van de minister voor Immigratie en Asiel een griffierecht van €448,00 (zegge: vierhonderdachtenveertig euro) wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Lubberdink, voorzitter, en mr. H.G. Sevenster en mr. C.J. Borman, leden, in tegenwoordigheid van mr. E.K. van Leening, ambtenaar van staat.

w.g. Lubberdink  
voorzitter

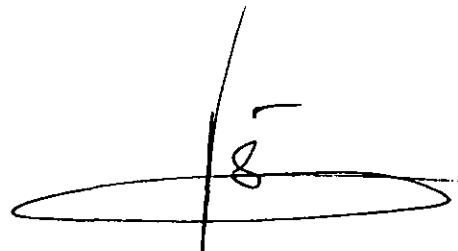
w.g. Van Leening  
ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 2 september 2011

513.

Verzonden: 2 september 2011

Voor eensluidend afschrift,  
de secretaris van de Raad van State,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'V' and 'S' intertwined, with a horizontal line underneath.

mr. H.H.C. Visser



## 2. Overwegingen

- 2.1 Verweerder heeft het onderhavige verzoek tot restitutie van de leges afgewezen. De aanvraag van 28 december 2007 is door verweerder in behandeling genomen waarvoor leges zijn geheven op grond van artikel 3.34g, eerste lid, Voorschrift Vreemdelingen. Verweerder stelt zich op het standpunt dat de voor behandeling van de onderhavige aanvraag vastgestelde verplichting tot betaling van leges ad € 201,- niet in strijd is met de Richtlijn 2003/109/EG van 25 november 2003 (PbEG L16, hierna: de Richtlijn) ~~danwel artikel 13 van het Associatiebesluit van de Associatierraad EEC/Turkije~~ (hierna: Associatiebesluit I/80).
- 2.2 Eiser heeft hiertegen in beroep aangevoerd dat de legesheffing in strijd is met de doelstelling van de Richtlijn en dat de legesheffing het nuttig effect van de Richtlijn belemmert. Ter onderbouwing verwijst eiser naar twee artikelen van mr. C.A. Groenendijk en mr. J.C. de Heer, gepubliceerd in Migrantenrecht 2006/9 respectievelijk Migrantenrecht 2007/7. Voor zover verweerder zich op het standpunt stelt dat alleen de behandelkosten in rekening worden gebracht voert eiser aan dat verweerder niet de bevoegdheid heeft de behandelkosten in rekening te brengen bij degene die een aanspraak op het Gemeenschapsrecht heeft. Het doel van de Richtlijn is om de positie van langdurig ingezetene zoveel mogelijk gelijk te maken aan die van Unieburgers. Daarom is € 30,- op grond van de Richtlijn goedgekeurd.
- 2.3 Bij brief van 24 maart 2010 heeft eiser aanvullend aangevoerd dat de hoogte van de leges een beperking vormt in de zin van artikel 13 van het Associatiebesluit I/80. Hij heeft daartoe verwezen naar het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 17 september 2009 (zaak C-242/06, Sahin).
- 2.4 De rechtbank stelt vast dat verweerder in het verweerschrift en in het aanvullend verweerschrift niet is ingegaan op deze bezwaargrond, maar in het aanvullend verweerschrift het gewijzigde standpunt inneemt dat eiser het verzoek om restitutie had moeten indienen in de procedure van de vergunningverlening aangezien de legesbetaling onderdeel uitmaakt van die aanvraag. Eiser had ten tijde van het restitutieverzoek op 3 oktober 2008 geen (aanvraag)procedure meer lopen bij de IND dan wel kon geen rechtsmiddelen meer aanwenden tegen de beslissing van de IND. Omdat de legesheffing onderdeel is van de beslissing op de aanvraag en die beslissing onherroepelijk was, is dit onderwerp van het besluit in rechte vast komen te staan en komt eiser daarom niet in aanmerking voor restitutie van leges. Ter onderbouwing van dit standpunt heeft verweerder ter zitting verwezen naar het door verweerder gevoerde beleid, neergelegd in B1/9.6.4 Vreemdelingencirculaire (hierna: Vc).
- 2.5 De rechtbank stelt vast dat niet meer in geschil is dat verweerder het legesbedrag van € 171,- ten onrechte aan eiser in rekening heeft gebracht omdat op grond van jurisprudentie inmiddels vaststaat dat het door verweerder gehanteerde legesbedrag van € 201,- in gevallen als het onderhavige in strijd is met de Richtlijn en het Associatiebesluit I/80. De vraag die de rechtbank dient te beantwoorden is of verweerder had dienen over te gaan tot restitutie van de teveel betaalde leges.
- 2.6 Met betrekking tot het standpunt van verweerder dat restitutie van leges alleen plaats kan hebben in de lopende procedure waar de legesheffing betrekking op heeft, overweegt de rechtbank als volgt.

zaaknummer: AWD 09/29339

3

- 2.7 De rechtbank leest in het in B1/9.6.4. Vc vastgelegde beleid niet dat restitutie van leges is beperkt in de zin als verweerder thans betoogt. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in haar uitspraak van 29 april 2009 (LJN:BI4040) overwogen dat bezwaren tegen de legeshelling naar voren kunnen worden gebracht in het kader van het besluit op de aanvraag tot het verlenen van de gevraagde verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd dan wel in het kader van een verzoek om restitutie. De rechtbank leidt uit deze uitspraak af dat de keuze in deze aan eiser is. Nu eiser ervoor heeft gekozen om zijn bezwaar tegen de hoogte van de leges in het kader van een verzoek om restitutie naar voren te brengen, heeft verweerder zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat eiser het verzoek om restitutie in had moeten dienen in de lopende procedure van de vergunningverlening. Nu verweerder in het bestreden besluit het legesbedrag van € 201,- heeft gehandhaafd en eisers verzoek tot restitutie van een deel van de betaalde leges heeft afgewezen, dient het bestreden besluit reeds hierom te worden vernietigd wegens strijd met artikel 7:12 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).
- 2.8 Het beroep is gegrond. Nu verweerder met inachtneming van deze uitspraak slechts over kan gaan tot vergoeding van de teveel betaalde leges, vermeerderd met de wettelijke rente te rekenen vanaf 28 december 2007, ziet de rechtbank aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, Awb zelf in de zaak te voorzien op hierna te melden wijze.
- 2.9 Eiser heeft zowel in bezwaar als in beroep om vergoeding van de kosten gevraagd die hij in verband met de behandeling van het bezwaar heeft moeten maken. In artikel 7:15, tweede lid, Awb is bepaald dat de kosten, die de belanghebbende in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken, door het bestuursorgaan uitsluitend worden vergoed op verzoek van belanghebbende en voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. Gelet op hetgeen in rechtsoverweging 2.7 is overwogen, is het primaire besluit inhoudelijk onjuist nu daarin niet is bepaald dat het teveel betaalde bedrag aan leges wordt terugbetaald aan eiser. Het primaire besluit is daarmee onrechtmatig, welke onrechtmatigheid aan verweerder is te wijten. Verweerder had het primaire besluit moeten herroepen en verweerder heeft het verzoek om proceskostenvergoeding ten onrechte afgewezen. Dit deel van het besluit komt wegens strijd met artikel 7:15, tweede lid, Awb eveneens voor vernietiging in aanmerking.
- 2.10 De rechtbank zal, nu zij zelf in de zaak voorziet, het primaire besluit herroepen en bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. De rechtbank zal met toepassing van artikel 8:75 Awb verweerder veroordelen in de kosten die eiser in verband met de behandeling van het beroep bij de rechtbank en in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken, zulks met inachtneming van het Besluit proceskosten bestuursrecht. De kosten van verleende rechtsbijstand zijn op grond van het bepaalde in dit Besluit vastgesteld op € 966,- (1 punt voor het bezwaarschrift, 1 punt voor het beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting, wegingsfactor 1).
- 2.11 De rechtbank zal met toepassing van artikel 8:74, eerste lid, Awb, verweerder aanwijzen als de rechtspersoon die het betaalde griffierecht vergoed.

zaaknummer: AWB 09/29339

4

**3. Bestissing**

De rechtbank:

3.1 verklaart het beroep gegrond;

3.2 vernietigt het bestreden besluit en herroept het primaire besluit;

3.3 bepaalt dat verweerder aan eiser dient te vergoeden het door hem teveel betaalde legesbedrag vastgesteld op € 171,-, te vermeerderen met de wettelijke rente over dit bedrag vanaf 28 december 2007 tot aan de dag van gehele voldoening;

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

3.4 veroordeelt verweerder in de proceskosten en draagt verweerder op € 966,- te betalen aan eiser in verband met de behandeling van het bezwaar en het beroep;

3.5 draagt verweerder op € 150,- te betalen aan eiser als vergoeding voor het betaalde griffierecht.

Deze uitspraak is gedaan door mr. J.F. Miedema, rechter, in tegenwoordigheid van M.J.E. de Jong, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 9 juli 2010.

De griffier is verhinderd te tekenen.

Afschrift verzonden op:

Coll: 09 -07- 2010

**Rechtsmiddel**

Partijen kunnen tegen deze uitspraak hoger beroep instellen bij de Raad van State, Afdeling bestuursrechtspraak, Hoger beroep vreemdelingenzaken, Postbus (6113) 2500 BC, 's-Gravenhago. Het hoger beroep moet ingesteld worden door het indienen van een beroepschrift, dat een of meer grieven bevat, binnen vier weken na verzending van de uitspraak door de griffier. Bij het beroepschrift moet worden gevoegd een afschrift van deze uitspraak.



De griffier van de rechtbank... Miedema

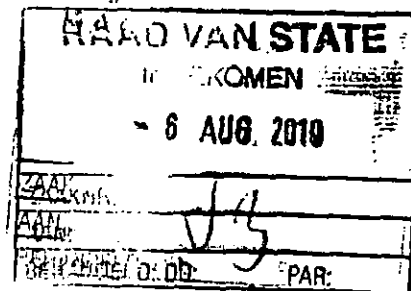
New Babylon  
Bezuidenhoutseweg 57  
2594 AC Den Haag

Postbus 11756  
2502 AT Den Haag  
telefoon (070) 515 30 00  
www.pelsrijcken.nl

Pels Rijcken  
& Droogleevers  
Fortuijn *advocaten*  
*en notarissen*

**Bezorgen**

De Hoogedelgestrenghe Heer Voorzitter van de  
Afdeling bestuursrechtspraak van de  
Raad van State  
Postbus 20019  
2500 EA DEN HAAG



onze ref. GH/MP/51010986  
uw ref. -  
inzake MvJ /  
(IND-nr. 0203.06.4002)

G.M.H. Hoogvliet  
Advocaat  
t (070) 515 37 03  
f (070) 515 30 91  
gmh.hoogvliet@pelsrijcken.nl

6 augustus 2010

Hoogedelgestrenghe heer,

Namens de minister van Justitie, die voor deze zaak domicilie kiest te mijnen kantore,  
zend ik u hierbij een hogerberoepschrift in bovengenoemde zaak.

Een exemplaar van dit hogerberoepschrift, alsmede een kopie van deze brief zend ik  
per gewone post aan de gemachtigde van de vreemdeling in de beroepsprocedure,  
mevrouw mr. drs. M.L. van Riel, advocaat te Alkmaar.

Met de meeste hoogachting,  
Pels Rijcken & Droogleevers Fortuijn N.V.

G.M.H. Hoogvliet

**AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE**

<b>RAAD VAN STATE</b>	
INGEKOMEN	
6 AUG 2010	
ZAAKNR.	
AAN:	
BEHANDELD: DD:	PAR:

**HOGERBEROEPSCHRIFT**

inzake

**DE MINISTER VAN JUSTITIE,**  
voorheen: de staatssecretaris van Justitie  
(Schedeldoekshaven 100,  
2511 EX Den Haag),  
a p p e l l a n t,  
gemachtigde: mr. G.M.H. Hoogvliet,  
advocaat te Den Haag  
(Postbus 11756, 2502 AT Den Haag)

tegen

wonende te  
v e r w e e r d e r,  
gemachtigde: mevrouw mr. drs. M.L. van Riel,  
advocaat te Alkmaar,  
(Postbus 9334, 1800 GH Alkmaar)

## **1 Inleiding**

- 1.1 Appellant, verder te noemen de minister, komt hierbij in hoger beroep van de uitspraak van de rechtbank Den Haag, nevenzittingsplaats Haarlem, van 9 juli 2010, op diezelfde datum door de rechtbank verzonden (Awb 09/29339).

Een kopie van de bestreden uitspraak is als **bijlage 1** aangehecht.

- 1.2 In de bestreden uitspraak heeft de rechtbank het beroep van verweerder van 13 augustus 2009, gericht tegen de beschikking van 16 juli 2009, gegrond verklaard, laatstgenoemd besluit vernietigd, het primaire besluit herroepen, bepaald dat de minister aan verweerder dient te vergoeden het door hem teveel betaalde legesbedrag, vastgesteld op € 171, te vermeerderen met de wettelijke rente over dit bedrag vanaf 28 december 2007 tot aan de dag van de algehele voldoening, bepaald dat de uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit en een kostenveroordeling uitgesproken.
- 1.3 Bij besluit van 16 juli 2009 is het bezwaar van verweerder tegen het besluit van 26 november 2008, waarbij het verzoek om (gedeeltelijke) restitutie van de betaalde leges is afgewezen, ongegrond verklaard.
- 1.4 De minister kan zich met (bepaalde onderdelen van) de bestreden uitspraak niet verenigen en komt daartegen hierbij tijdig in hoger beroep.

## **2 Achtergronden**

- 2.1 Op 28 december 2007 is de aanvraag van verweerder om verlening van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd met de aantekening "EG-langdurig ingezetene" ontvangen.
- 2.2 Bij beschikking van 22 mei 2008, verzonden op 23 mei 2008, is deze aanvraag ingewilligd met ingang van 28 december 2007.
- 2.3 In het kader van de afdoening van deze aanvraag zijn door verweerder leges betaald ter hoogte van € 201,--.
- 2.4 Tegen de beschikking van 22 mei 2008 is geen rechtsmiddel aangewend.
- 2.5 Bij brief van 3 oktober 2008 is namens verweerder verzocht om restitutie van teveel betaalde leges. Verzocht is een bedrag van € 181 aan verweerder te vergoeden. Later is dit bedrag teruggebracht tot € 171,--.
- 2.6 Bij brief van 26 november 2008 is negatief op dit verzoek gereageerd.

- 2.7 Op 24 december 2008 is tegen deze brief bezwaar gemaakt. Dit bezwaar is aangevuld bij brief van 14 januari 2009.
- 2.8 Bij besluit van 16 juli 2009 heeft de staatssecretaris van Justitie dit bezwaar ongegrond verklaard.
- 2.9 Op 13 augustus 2009 is namens verweerder beroep ingesteld. De gronden van dit beroep zijn aangevuld bij brieven van 16 september 2009 en 24 maart 2010.
- 2.10 Bij brief van 1 juni 2010 is summier verweer gevoerd. Bij brief van 9 juni 2010 is het verweer aangevuld, in die zin dat – samengevat weergegeven - naar voren is gebracht dat verweerder het verzoek om restitutie had moeten indienen in het kader van de procedure naar aanleiding van het verzoek om verlening van de verblijfsvergunning omdat de legesbetaling onderdeel uitmaakt van die procedure.
- 2.11 Blijkens de uitspraak van 9 juli 2010 is dit standpunt door de rechtbank verworpen en is beslist als hiervoor in onderdeel 1.2 weergegeven. Het is deze uitspraak die thans in hoger beroep wordt bestreden.

### **3 Bestreden onderdelen van de uitspraak**

- 3.1 Ten onrechte overweegt de rechtbank in rov. 2.7:

“De rechtbank leest in het in B1/9.6.4.Vc vastgelegde beleid niet dat restitutie van leges is beperkt in de zin als verweerder thans betoogt. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in haar uitspraak van 29 april 2009 (LJN: BI4040) overwogen dat bezwaren tegen de legesheffing naar voren kunnen worden gebracht in het kader van het besluit op de aanvraag tot het verlenen van de gevraagde verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd dan wel in het kader van een verzoek om restitutie. De rechtbank leidt uit deze uitspraak af dat de keuze in deze aan eiser is. Nu eiser ervoor heeft gekozen om zijn bezwaar tegen de hoogte van de leges in het kader van een verzoek om restitutie naar voren te brengen, heeft verweerder zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat eiser het verzoek om restitutie in had moeten dienen in de lopende procedure van de vergunningverlening. Nu verweerder in het bestreden besluit het legesbedrag van € 201,- heeft gehandhaafd en eisers verzoek tot restitutie van een deel van de betaalde leges heeft afgewezen, dient het bestreden besluit reeds hierom te worden vernietigd wegens strijd met artikel 7:12 Algemene wet bestuursrecht (...).”

- 3.2 Gegrondbevinding van de bezwaren van de minister vitiesert ook de overwegingen 2.8, 2.9, 2.10 en 2.11.

#### 4 Aanvulling en toelichting

- 4.1 In de afgelopen jaren is er veel te doen geweest naar aanleiding van de vraag of het in Nederland geldende stelsel van legesheffing, althans voor specifieke groepen vreemdelingen, geacht kan worden in overeenstemming te zijn met het EU-recht. Ten aanzien van vreemdelingen van Turkse origine speelden in dat kader ook het associatierecht en de daarin vervatte standstillbepalingen een rol.
- 4.2 De uitspraken van het Hof van Justitie 17 september 2009 in de zaak Sahin (JV 2009, 402) en van 29 april 2010 inzake de Europese Commissie tegen Nederland (JV 2010, 237) hebben aan die discussies, althans gedeeltelijk, een einde gemaakt.
- 4.3 Bij brief van 3 november 2009, gericht aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, is de staatssecretaris van Justitie ingegaan op de gevolgen van het arrest van 17 september 2009. In die brief is – onder meer – opgemerkt:
- “Ten aanzien van de verplichting tot restitutie van teveel betaalde leges merk ik op dat de IND in zaken die op de datum van de uitspraak (17 september 2009) nog niet in rechte onaantastbaar zijn geworden (de aanvraag is ingediend, er is bezwaar of beroep ingesteld of de termijn daarvoor was nog niet verstreken) een nieuw besluit neemt ten aanzien van de leges. Teveel betaalde leges worden dan ambtshalve gerestitueerd. De kosten hiervoor worden geraamd op circa € 250.000,--.” (TK, 2009-2010, 30 573, nr. 48, blz. 3-4).
- 4.4 Naar aanleiding van het arrest van het Hof van Justitie van 29 april 2010 heeft de minister de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal bericht:
- “Bij de restitutie van leges wordt, net als na de uitspraak van het Hof inzake Sahin, uitsluitend gekeken naar procedures die nog niet in rechte onaantastbaar zijn geworden op het moment van de uitspraak. Dat betekent concreet dat de IND zal overgaan tot restitutie in zaken waarin een aanvraag is ingediend (en de leges dus zijn voldaan) maar waarin op 29 april 2010 nog geen besluit is genomen, of in zaken waarin een bezwaar is ingediend of beroep is ingesteld of de termijn daarvoor nog niet is verstreken.” (TK 2009-2010, 30 573, nr. 56, blz. 3).
- 4.5 De door de voormalig staatssecretaris van Justitie en de minister aan de Kamer gedane mededelingen vormden de uitkomst van intensief beraad ten departemente. Aan die mededelingen ligt de opvatting ten grondslag dat geen verplichting bestaat terug te komen van legesheffing in reeds definitief afgeronde procedures. De bestreden uitspraak staat haaks op die opvatting. De minister acht het van groot belang de in dit kader spelende vragen aan uw Afdeling voor te leggen.
- 4.6 Het lijkt naar de mening van de minister geen twijfel dat de legesheffing onlosmakelijk is verbonden met de bestuursrechtelijke procedure die het gevolg is van de indiening van een aanvraag om (voortgezette) toelating. De legesheffing is als het ware in die

bestuursrechtelijke procedure ingebed. Het lijdt evenmin twijfel dat de rechtmatigheid van die legesheffing in die procedure aan de orde gesteld kan worden. Indien verschuldigde leges niet worden voldaan en de aanvraag vervolgens buiten behandeling wordt gesteld, kan worden opgekomen tegen die buitenbehandelingstelling. Indien de vreemdeling, ondanks het feit dat hij meent geen of lagere leges verschuldigd te zijn, overgaat tot betaling van het gevraagde bedrag, kan hij in bezwaar, beroep en hoger beroep de rechtmatigheid van (de hoogte van) de leges aan de orde stellen.

Zie:

- Rb Den Haag, Amsterdam, 5 augustus 2008 (Awb 07/16050; **bijlage 2**), rov. 4.4: "Aldus lost de legesvraag zich op in het besluit op de aanvraag, of dat nu een besluit tot buiten behandelingstelling is dan wel een inhoudelijk besluit op de aanvraag.";
- ABRS 29 april 2009 (200803390/1; **bijlage 3**): "Aangezien bezwaren tegen de legesheffing naar voren kunnen worden gebracht in het kader van het besluit op de aanvraag tot het verlenen van de gevraagde verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd dan wel in het kader van een verzoek om restitutie, is de aanzegging evenmin een handeling in de zin van artikel 72, derde lid, van de Vw 2000."

Vgl. ook:

- de memorie van toelichting bij de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (TK, 2003-2004, 29 702, nr. 3, blz. 31): "Eventuele geschillen over de verschuldigdheid of de hoogte van de leges kunnen zo nodig aan de orde worden gesteld in bezwaar of beroep tegen het besluit op de aanvraag, dan wel een besluit om de aanvraag niet in behandeling te nemen."

- 4.7 Uit het voorgaande vloeit voort dat moet worden aangenomen dat voor verweerder de mogelijkheid bestond de rechtmatigheid van de legesheffing in de toelatingsprocedure aan de orde te stellen. Verweerder echter heeft in het kader van die procedure de leges voldaan en heeft tegen het besluit van 22 mei 2008 op de aanvraag van december 2007 geen rechtsmiddel aangewend, zulks ondanks het feit dat de in onderdeel 4.1 bedoelde discussie ten tijde van belang al volop gaande was.
- 4.8 Ook in een situatie waarin de mogelijkheid bestaat de rechtmatigheid van nauw met de procedure samenhangende kwesties, zoals de legesheffing, in de procedure die het gevolg is van de aanvraag aan de orde te stellen, maar de desbetreffende vreemdeling dit nalaat, heeft dit in beginsel tot gevolg dat van de rechtmatigheid van de besluitvorming en daarmee onlosmakelijk samenhangende aspecten, zoals de legesheffing, moet worden uitgegaan. In dit verband kan een parallel worden getrokken met het leerstuk van de formele rechtskracht in relatie tot voorbereidingshandelingen. Omdat ook die voorbereidingshandelingen in beginsel in een procedure bij de bestuursrechter aan de orde kunnen worden gesteld, strekt het leerstuk van de formele rechtskracht zich in beginsel ook uit tot die voorbereidingshandelingen. Denkbaar is dat dit anders is als het gaat om handelingen waaraan, naast het besluit, zelfstandige betekenis toekomt. Gezien het onlosmakelijke

verband tussen de legesheffing en de behandeling van de aanvraag doet een vergelijkbare situatie zich in casu niet voor.

- 4.9 De omstandigheid dat de rechtmatigheid van de legesheffing door verweerder in de toelatingsprocedure niet tot voorwerp van discussie is gemaakt, betekent in de visie van de minister derhalve niet dat moet worden aangenomen dat die rechtmatigheid na het onaantastbaar worden van het op de aanvraag genomen besluit nog zonder meer aan de orde kan worden gesteld. Het beginsel van de formele rechtskracht staat daaraan in de opvatting van de minister in de weg.

Hoewel in de literatuur aan het begrip "formele rechtskracht" ook een beperktere betekenis wordt toegekend (Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male, Hoofdstukken van bestuursrecht, 14<sup>de</sup> dr., Den Haag 2008, p. 714), wordt het begrip ook gehanteerd ter aanduiding van het in rechte onaantastbaar worden van een besluit en de gevolgen daarvan (M.Schreuder-Vlasblom, Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedurè, Kluwer 2008, p. 223 e.v.), zoals in deze procedure aan de orde. Het begrip wordt hier dus niet gebruikt in de beperktere betekenis.

- 4.10 Het gemeenschapsrecht staat aan het hiervoor verdedigde standpunt niet in de weg. Voorop gesteld zij dat het Hof van Justitie in zijn arrest van 13 januari 2004 inzake Kühne & Heitz tegen het Productschap voor Pluimvee en Eieren (AB 2004, 58) heeft beslist dat het gemeenschapsrecht niet vereist dat een bestuursorgaan in beginsel moet terugkomen van een definitief geworden besluit (rov. 24). Onder voorwaarden kan die noodzaak echter wel bestaan. Reeds omdat de onaantastbaarheid van het besluit in de onderhavige zaak niet het gevolg is van een uitspraak in hoogste instantie, is hier van een dergelijke uitzonderlijke situatie geen sprake.
- 4.11 De rechtbank verwijst naar de Vc (hoofdstuk B1/9.6.4). Nog afgezien van de vraag of de onaantastbaarheid van besluiten en de gevolgen daarvan door een beleidsregel kunnen worden doorbroken, is uit de desbetreffende passage niet af te leiden dat daarmee is beoogd de mogelijkheid te creëren om (ruim) nadat de aanvraag is afgedaan in het kader waarvan de leges zijn betaald, die legesheffing weer aan de orde te stellen zonder dat de onaantastbaarheid van het besluit op de aanvraag naar aanleiding waarvan de leges is voldaan een rol zou kunnen spelen. Vanzelfsprekend heeft een bestuursorgaan in voorkomend geval de bevoegdheid om terug te komen van een besluit dat eerder is genomen, en dus ook van eerder geheven leges, doch behoudens nieuwe feiten en omstandigheden bestaat daartoe geen verplichting. Er is geen aanleiding te veronderstellen dat bij de totstandkoming van de desbetreffende passages in de Vc 2000 is beoogd het beginsel van de formele rechtskracht (in de hiervoor bedoelde betekenis) van elke betekenis te ontdoen. In veel gevallen komen restitutievraagstukken overigens aan de orde in de fase waarin de aanvraag nog in behandeling is c.q. waarin nog niet onherroepelijk op die aanvraag is beslist en wordt, indien daar aanspraak op blijkt te bestaan, tot restitutie overgegaan.

- 4.12 In het licht van het voorgaande acht de minister ook niet geheel duidelijk wat de reikwijdte is van de ambtshalve overweging in uw uitspraak van 29 april 2009 dat bezwaren tegen de legesheffing in het kader van het besluit op de aanvraag dan wel *in het kader van een verzoek om restitutie* aan de orde kunnen worden gesteld. Vanzelfsprekend kan een verzoek om restitutie worden ingediend in de fase waarin heroverweging nog aan de orde is c.q. kan zijn. In die fase kan het worden gezien als een (species van een) bezwaar tegen de besluitvorming, namelijk ten aanzien van het daarmee onlosmakelijk verbonden aspect van legesheffing, en moet het bestuursorgaan daarop een besluit nemen dat vervolgens inhoudelijk in rechte kan worden getoetst. In een dergelijke situatie kan een restitutieverzoek naast of los van een bezwaarschrift (op andere gronden) bestaan. Als uw Afdeling een dergelijke situatie voor ogen heeft gehad, is van onduidelijkheid geen sprake. De minister meent echter dat uit eerder genoemde uitspraak niet blijkt dat uw Afdeling heeft beoogd een uitzondering aan te nemen op het beginsel van de formele rechtskracht, althans heeft bedoeld de mogelijkheid te creëren c.q. te benadrukken dat de legesheffing ook zonder dat is gebleken van nova (volgens de regels van nationaal recht) zonder enige beperking aan de orde kan worden gesteld nadat reeds onherroepelijk op de aanvraag in het kader waarvan de leges zijn geheven, is beslist. Evenmin volgt uit die uitspraak dat een beslissing op een verzoek om restitutie dat is ingediend nadat het besluit op de aanvraag onherroepelijk is geworden, behoudens nova, ten volle en inhoudelijk aan rechterlijke toetsing kan worden onderworpen. Als de legesheffing in het kader van de aanvraag, van bezwaar en (hoger) beroep, wel aan de orde is gesteld, doch die discussie heeft niet geleid tot het door de vreemdeling gewenste resultaat, kan er (althans conform nationaal recht) geen twijfel over bestaan dat die discussie niet met het doen van een restitutieverzoek zonder begrenzing kan worden heropend. Niet valt in te zien waarom dat anders zou zijn als de leges in het kader van de behandeling van de aanvraag zijn voldaan, de rechtmatigheid van de legesheffing in de (vervolg-) procedure aan de orde gesteld had kunnen worden, doch van die mogelijkheid geen gebruik is gemaakt.

**5 Conclusie**

- 5.1 De minister meent dat de bestreden uitspraak in het licht van het voorgaande niet in stand kan blijven.
- 5.2 De minister concludeert tot vernietiging van de bestreden uitspraak en tot ongegrondverklaring van het bij de rechtbank ingediende beroep.

Den Haag, 6 augustus 2010



Advocaat/gemachtigde

---

behandeld door  
correspondentie  
telefoon  
fax  
e-mail  
zaaknummer  
referentie

mr. G.M.H. Hoogvliet  
postbus 11756, 2502 AT Den Haag  
(070) 515 37 03  
(070) 515 30 91  
gmh.hoogvliet@pelsrijcken.nl  
51010986  
IND-0203.06.4002