

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak met toepassing van artikel 8:54, eerste lid, van de Algemene wet  
bestuursrecht op het hoger beroep van:

(hierna: vreemdeling 1) en  
(hierna: vreemdeling 2), (hierna tezamen: de vreemdelingen),  
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats  
Dordrecht, van 10 augustus 2010 in zaken nrs. 09/27049 en 09/47013 in  
de gedingen tussen:

de vreemdelingen

en

de minister van Buitenlandse Zaken.

### Procesverloop

Bij besluit van 2 september 2009 heeft de minister beslist op het door de vreemdelingen gemaakte bezwaar tegen de door hem van vreemdeling 1 geheven leges en restitutie van die leges geweigerd. Dit besluit is aangehecht.

Bij uitspraak van 10 augustus 2010 heeft de rechtbank, voor zover thans van belang, het daartegen door de vreemdelingen ingestelde beroep gegrond verklaard, dit besluit vernietigd en bepaald dat de rechtsgevolgen daarvan geheel in stand blijven. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben de vreemdelingen hoger beroep ingesteld. Het hogerberoepschrift is aangehecht.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

De minister onderscheidenlijk de vreemdelingen hebben desgevraagd een nadere uiteenzetting ingediend.

Vervolgens is het onderzoek gesloten.

### Overwegingen

1. In de grief klagen de vreemdelingen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de minister niet in strijd met de richtlijn 2003/86/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (hierna: richtlijn 2003/86) een legesbedrag van € 830,- van vreemdeling 1 heeft geheven en zij derhalve ten onrechte de rechtsgevolgen van het besluit van 2 september 2009 in stand heeft gelaten. Hiertoe voeren zij onder meer aan dat heffing van voormeld legesbedrag het nuttig effect aan richtlijn 2003/86 ontnemt en dit bedrag onevenredig hoog is. Hierbij wijzen zij op het door de Europese Commissie krachtens artikel 258 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ingestelde beroep wegens niet-nakoming van de verplichtingen die krachtens de richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (hierna: richtlijn 2003/109) op Nederland rusten. Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het HvJEU) heeft bij arrest van 26 april 2012, zaak C-508/10, ([www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)) op dit beroep beslist.

1.1 Ingevolge artikel 2, eerste lid, aanhef en onder h, van de Rijkswet op de consulaire tarieven, is de belanghebbende aan de minister een bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur te bepalen vergoeding verschuldigd voor het verlenen van de bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur aangeduide diensten met betrekking tot de verlening van visa.

Ingevolge artikel 7, eerste lid, is de vergoeding op grond van artikel 2 bij vooruitbetaling verschuldigd.

Ingevolge artikel 1, eerste lid, aanhef en onder s, van het Rijksbesluit op de consulaire tarieven, is het behandelen van een aanvraag om een visum een dienst waarvoor ingevolge voormeld artikel 2, eerste lid, vergoeding aan de minister is verschuldigd.

Ingevolge artikel 1, aanhef en onder s, sub 6°, aanhef en tweede gedachtenstreepje, van de Regeling op de consulaire tarieven (hierna: de Regeling), zoals ten tijde van belang luidend, bedraagt de vergoeding die ingevolge voormeld artikel 2, eerste lid, is verschuldigd voor aanvragen tot het verlenen van een machtiging tot voorlopig verblijf (hierna: mvv) met het oog op gezinshereniging of gezinsvorming: € 830,-.

Volgens punt 3 van de considerans van richtlijn 2003/86 heeft de Europese Raad tijdens zijn speciale bijeenkomst van 15 en 16 oktober 1999 in Tampere de noodzaak erkend van onderlinge afstemming van de nationale wetgevingen over de voorwaarden voor toelating en verblijf van onderdanen van derde landen en in dit verband met name verklaard dat de Europese Unie moet zorgen voor een billijke behandeling van onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven en dat een krachtiger integratiebeleid erop gericht moet zijn om hun rechten te verlenen en verplichtingen op te leggen die vergelijkbaar zijn met de burgers van de Europese Unie.

Volgens punt 4 is gezinshereniging een noodzakelijk middel om een gezinsleven mogelijk te maken en draagt gezinshereniging bij tot de vorming van een sociaal-culturele stabiliteit die de integratie van onderdanen van derde landen in de lidstaten bevordert, hetgeen bovendien de mogelijkheid biedt de economische en sociale samenhang te versterken, een fundamentele doelstelling van de Gemeenschap die in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap is vastgelegd.

Volgens punt 13 is het van belang procedures in te stellen voor de behandeling van verzoeken tot gezinshereniging alsook voor de toegang en het verblijf van gezinsleden; deze procedures moeten doelmatig zijn en naast de normale werklast van de overheidsinstanties van de lidstaten kunnen worden afgehandeld, en bovendien doorzichtig en billijk zijn, teneinde de betrokken personen voldoende rechtszekerheid te bieden.

Volgens artikel 1 is het doel van de richtlijn de voorwaarden te bepalen voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging door onderdanen van derde landen die wettig op het grondgebied van de lidstaten verblijven.

Volgens artikel 3, eerste lid, is de richtlijn van toepassing wanneer de gezinshereniger wettig in een lidstaat verblijft, in het bezit is van een door een lidstaat afgegeven verblijfstitel met een geldigheidsduur van één jaar of langer en reden heeft te verwachten dat hem een permanent verblijfsrecht zal worden toegekend, indien de leden van zijn gezin onderdanen van een derde land met ongeacht welke status zijn.

Volgens artikel 4, eerste lid, aanhef en onder a, geven de lidstaten uit hoofde van de richtlijn en op voorwaarde dat aan de in hoofdstuk IV en artikel 16 gestelde voorwaarden is voldaan, toestemming tot toegang en verblijf aan de echtgenoot van de gezinshereniger.

Volgens artikel 5, eerste lid, bepalen de lidstaten of het verzoek tot

toegang en verblijf in het kader van het recht op gezinshereniging door de gezinshereniger dan wel door het gezinslid of de gezinsleden bij de bevoegde instantie van de betrokken lidstaat moet worden ingediend.

1.2 De vreemdelingen bezitten beiden de Marokkaanse nationaliteit. Vreemdeling 1 heeft op 26 augustus 2008 bij de Nederlandse vertegenwoordiging te Marokko, een aanvraag ingediend tot het verlenen van een mvv met het oog op verblijf bij vreemdeling 2, haar echtgenoot, die in het bezit is van een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd. De aanvraag van vreemdeling 1 valt derhalve onder het toepassingsbereik van richtlijn 2003/86.

1.3 De minister heeft zich op het standpunt gesteld dat de heffing van een legesbedrag van € 830,- voor een aanvraag tot het verlenen van een mvv met het oog op gezinshereniging niet in strijd met richtlijn 2003/86 is. Volgens de minister vormt deze legesheffing immers geen extra materieel vereiste voor het uitoefenen van het recht op gezinshereniging en staat deze het uitoefenen van dat recht ook anderszins niet in de weg. Hierbij verwijst de minister naar een arrest van het gerechtshof Amsterdam van 22 mei 2008 (JV 2008/320). De minister betoogt voorts dat richtlijn 2003/86 geen bepaling over legesheffing bevat, zodat Nederland de bevoegdheid heeft behouden hierover regels te stellen. Volgens de minister is de hoogte van het legesbedrag voorts op een kostprijsberekening gebaseerd en dekt het bedrag van € 830,- slechts een deel van de werkelijke kosten. De minister heeft te kennen gegeven dat hij aan voormeld arrest van het HvJEU van 26 april 2012 voor deze zaak geen gevolgen verbindt, nu dat niet op aanvragen om toelating met het oog op gezinshereniging ziet. Hierbij heeft hij gewezen op een brief over dat arrest van de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 4 juli 2012 (Kamerstukken II 2011/12, 30 573, nr. 108).

1.4 In voormeld arrest van 26 april 2012 heeft het HvJEU het volgende overwogen:

56 Vooraf zij opgemerkt dat het bedrag van de door het Koninkrijk der Nederlanden van onderdanen van derde landen gevraagde leges, dat het voorwerp vormt van het onderhavige beroep, varieert van 188 EUR tot 830 EUR.

[...]

62 Aangaande de ingevolge richtlijn 2003/109 op de lidstaten rustende verplichtingen inzake de leges die van onderdanen van derde landen en van hun gezinsleden worden gevraagd voor de afgifte van verblijfstitels en -vergunningen, zij er in de eerste plaats aan herinnerd dat geen enkele bepaling van de richtlijn het bedrag vaststelt van de leges die de lidstaten kunnen eisen voor de afgifte van dergelijke documenten.

[...]

64 Het wordt dus niet betwist, ook niet door de Commissie, dat de lidstaten de afgifte, op grond van richtlijn 2003/109, van verblijfstitels en -vergunningen afhankelijk kunnen stellen van de betaling van leges, noch dat zij bij het vaststellen van de bedragen van die leges over een beoordelingsmarge beschikken.

65 De op dit punt door richtlijn 2003/109 aan de lidstaten verleende

beoordelingsbevoegdheid is evenwel niet onbeperkt. De lidstaten mogen namelijk geen nationale regeling toepassen die de verwezenlijking van de door een richtlijn nagestreefde doelen in gevaar kan brengen en deze haar nuttig effect kan ontnemen (zie in die zin arrest van 28 april 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 55).

66 Zoals volgt uit de punten 4, 6 en 12 van de considerans van richtlijn 2003/109, is het hoofddoel van deze richtlijn de integratie van onderdanen van derde landen die duurzaam in de lidstaten zijn gevestigd. [...]

67 Zowel voor de eerste categorie van onderdanen van derde landen, die vallen onder hoofdstuk II van richtlijn 2003/109, als voor de tweede categorie, waarvan de aanvragen voor verblijf in een andere lidstaat vallen onder hoofdstuk III ervan, legt die richtlijn, met name in de artikelen 4, 5, 7, en 14 tot en met 16 ervan, welbepaalde materiële en procedurele voorwaarden vast waaraan moet zijn voldaan voordat de betrokken lidstaten de gevraagde verblijfsvergunningen afgeven. [...]

68 Gelet op het door richtlijn 2003/109 nagestreefde doel en het daarbij ingevoerde stelsel, moet worden vastgesteld dat wanneer onderdanen van derde landen voldoen aan de voorwaarden en de bij die richtlijn vastgestelde procedures in acht nemen, zij recht hebben op verkrijging van de status van langdurig ingezetene en de andere rechten genieten die voortvloeien uit die status.

69 Bijgevolg staat het het Koninkrijk der Nederlanden weliswaar vrij om de afgifte, op grond van richtlijn 2003/109, van verblijfsvergunningen afhankelijk te stellen van de inning van leges, doch mag de hoogte van die leges niet tot doel en evenmin tot gevolg hebben dat het verkrijgen van de door die richtlijn verleende status van langdurig ingezetene daardoor wordt belemmerd, daar anders afbreuk wordt gedaan aan zowel de geest als de doelstelling van die richtlijn.

70 Leges die aanzienlijke financiële gevolgen hebben voor de onderdanen van derde landen die voldoen aan de bij richtlijn 2003/109 vastgestelde voorwaarden voor toekenning van die verblijfsvergunningen, zouden die onderdanen de mogelijkheid kunnen ontnemen om de hun bij die richtlijn verleende rechten te doen gelden, hetgeen in strijd is met punt 10 van de considerans van die richtlijn.

[...]

73 Hieruit volgt dat aangezien het hoge bedrag van de leges die door het Koninkrijk der Nederlanden wordt gevraagd van onderdanen van derde landen een belemmering kan vormen voor de uitoefening van de door richtlijn 2003/109 toegekende rechten, de Nederlandse regeling het door die richtlijn nagestreefde doel ondermijnt en die richtlijn haar nuttig effect ontnemt.

74 Bovendien is, zoals reeds in herinnering is gebracht in punt 65 van het onderhavige arrest, de beoordelingsbevoegdheid waarover het Koninkrijk der Nederlanden beschikt bij het vaststellen van het bedrag van de leges die van onderdanen van derde landen kunnen worden gevraagd voor de afgifte van verblijfsvergunningen op grond van de hoofdstukken II en III van richtlijn 2003/109, niet onbegrensd en kan op basis daarvan dus niet worden voorzien in de betaling van leges die onevenredig zijn gezien de aanzienlijke financiële gevolgen ervan voor die onderdanen.

75 Overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van Unierecht, moeten namelijk de in de nationale regeling ter omzetting van richtlijn 2003/109 gebruikte middelen de door die regeling nagestreefde doelen kunnen verwezenlijken en mogen zij niet

verder gaan dan ter bereiking daarvan noodzakelijk is.

76 Het kan niet worden uitgesloten dat het bedrag van de leges die gelden voor onder richtlijn 2003/109 vallende onderdanen van derde landen, kan variëren afhankelijk van het type verblijfsvergunning dat wordt aangevraagd en van het onderzoek dat de lidstaat in dit verband dient te verrichten. [...]

77 In casu, evenwel, variëren de bedragen van de door het Koninkrijk der Nederlanden gevraagde leges binnen een marge waarbij het laagste bedrag ongeveer zeven maal hoger is dan het bedrag dat moet worden betaald voor het verkrijgen van een nationale identiteitskaart. Een dergelijk verschil toont aan dat, ook al bevinden Nederlandse burgers en de onderdanen van derde landen en hun gezinsleden – waarop richtlijn 2003/109 doelt – zich niet in dezelfde situatie, de krachtens de in casu aan de orde zijnde nationale regeling gevraagde leges onevenredig zijn.

[...]

79 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat het Koninkrijk der Nederlanden de krachtens richtlijn 2003/109 op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, door van onderdanen van derde landen die de status van langdurig ingezetene in Nederland aanvragen en van hen die deze status hebben verkregen in een andere lidstaat dan het Koninkrijk der Nederlanden en hun verblijfsrecht in laatstgenoemde lidstaat wensen uit te oefenen alsook van hun gezinsleden die verzoeken hen te mogen vergezellen of zich bij hen te mogen voegen, overdreven en onevenredig hoge leges te vragen die een belemmering kunnen vormen voor de uitoefening van de bij die richtlijn toegekende rechten.

1.5 Hoewel het toepassingsbereik van richtlijnen 2003/86 en 2003/109 niet hetzelfde is, zijn beide richtlijnen van toepassing op onderdanen van derde landen, hebben beide tot doel de integratie van onderdanen van derde landen in de lidstaten te bevorderen en leggen beide de lidstaten de verplichting op een stelsel in te voeren waarin onderdanen van derde landen aanspraak op een verblijfsvergunning hebben indien zij voldoen aan een aantal procedurele en materiële vereisten. Beide richtlijnen hebben voorts gemeen dat zij geen bepalingen over legesheffing bevatten en de lidstaten op dit punt derhalve beoordelingsbevoegdheid laten. Gelet op deze overeenkomsten tussen de richtlijnen, moet ervan worden uitgegaan dat de hiervoor in 1.4 weergegeven overwegingen van het HvJEU van overeenkomstige toepassing zijn binnen de context van richtlijn 2003/86.

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat een legesheffing van € 830,- het nuttig effect aan richtlijn 2003/86 ontnemt en in strijd met het Unierechtelijk evenredigheidsbeginsel is. Dat het gerechtshof Amsterdam in voormeld arrest van 22 mei 2008 anders heeft overwogen, doet hieraan niet af, reeds omdat dit arrest van vóór het arrest van het HvJEU van 26 april 2012 is. De rechtbank heeft niet onderkend dat zij artikel 1, aanhef en onder s, sub 6°, aanhef en tweede gedachtenstreepje, van de Regeling, wegens strijd met het Unierechtelijk evenredigheidsbeginsel buiten toepassing had moeten laten en heeft derhalve de rechtsgevolgen van het op die bepaling gebaseerde besluit van 2 september 2009 ten onrechte in stand gelaten.

De grief slaagt.

2. Het hoger beroep is kennelijk gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd voor zover de rechtbank de rechtsgevolgen van het besluit van 2 september 2009 in stand heeft gelaten.

3. De minister dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Dordrecht, van 10 augustus 2010 in zaken nrs. 09/27049 en 09/47013, voor zover de rechtbank de rechtsgevolgen van het besluit van 2 september 2009 in stand heeft gelaten;
- III. veroordeelt de minister van Buitenlandse Zaken tot vergoeding van bij de vreemdelingen in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 655,50 (zegge: zeshonderdvijfenvijftig euro en vijftig cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- IV. gelast dat de minister van Buitenlandse Zaken aan de vreemdelingen het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van € 224,00 (zegge: tweehonderdvierentwintig euro) voor de behandeling van het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Lubberdink, voorzitter, en mr. R. van der Spoel en mr. H.G. Sevenster, leden, in tegenwoordigheid van mr. T. Hartsuiker, ambtenaar van staat.

w.g. Lubberdink  
voorzitter

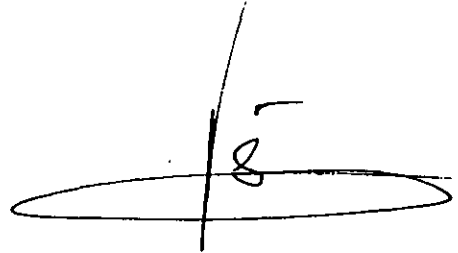
w.g. Hartsuiker  
ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 9 oktober 2012

620.

Verzonden: 9 oktober 2012

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

A handwritten signature in black ink, consisting of a vertical line on the left, a horizontal line across the middle, and a large, stylized 'S' or 'V' shape on the right.

mr. H.H.C. Visser