

EU-recht in de praktijk

2023

Inhoud

1. Samenvatting | 4

2. Inleiding | 8

- 2.1 Wat is er aan de hand? | 8
- 2.2 Wat hebben we onderzocht? | 11
- 2.3 Afbakening | 16
- 2.4 Leeswijzer | 16

3. Interdepartementale coördinatie rond uitvoering EU-wetgeving | 17

- 3.1 Onze bevindingen in het kort | 17
- 3.2 Totstandkoming en uitvoering van EU-wetgeving | 18
- 3.3 Veel mogelijkheden voor afstemming en coördinatie | 19
- 3.4 Weinig afstemming en coördinatie in de praktijk | 23

4. Informele EU-procedures | 25

- 4.1 Onze bevindingen in het kort | 25
- 4.2 EU PILOT en SOLVIT: laagdrempelige procedures voor gesprek over naleving | 26
- 4.3 Weinig zicht op andere informele EU-procedures | 36

5. Formele EU-procedures | 41

- 5.1 Onze bevindingen in het kort | 41
- 5.2 Na inbreukprocedures (met eventuele Hofzaak) past Nederland meestal wetten aan | 42
- 5.3 Overige Hofzaken: uitspraken vaak in lijn met Nederlands standpunt | 55

6. Nationale procedures bij klachten over naleving EU-recht | 64

- 6.1 Onze bevindingen in het kort | 64
- 6.2 Weinig zicht op nationale procedures | 64

7. Evaluatie- en verbetertrajecten bij de ministeries | 67

7.1 Onze bevindingen in het kort | 67

7.2 Weinig onderzoek naar uitvoering en naleving EU-wetgeving | 67

7.3 Geen structurele verbetertrajecten | 68

8. Conclusies | 70

9. Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer | 74

9.1 Reactie kabinet | 74

9.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 76

Bijlagen | 77

Bijlage 1 Verklarende woordenlijst en afkortingen | 77

Bijlage 2 Methodologische verantwoording en normenkader | 83

Bijlage 3 Literatuur | 90

Bijlage 4 Eindnoten | 93

1.

Samenvatting

Nederland is als lidstaat van de Europese Unie (EU) betrokken bij de onderhandelingen en besluitvorming over nieuwe EU-wetgeving. In deze fase behartigen lidstaten hun eigen belangen. Nadat EU-wetgeving eenmaal is vastgesteld zijn lidstaten op grond van de EU-verdragen verplicht deze wetgeving te implementeren en na te leven. Dit beoogt te zorgen voor rechtszekerheid voor burgers en bedrijven en zorgt voor een goed werkende Europese interne markt. De nieuwe wetten en regels passen vaak niet precies in de nationale context. Bij de uitvoering van de wetten kunnen er nog vragen zijn over hoe het EU-recht in de praktijk moet worden geïnterpreteerd en toegepast.

De Europese Commissie heeft als ‘dagelijks bestuur’ van de EU verschillende taken. Ze voert bijvoorbeeld op sommige werkgebieden onderhandelingen namens de EU. Een andere taak van de Europese Commissie is het handhaven van het EU-recht en het onderzoeken van *mogelijke schendingen* daarvan door lidstaten. Er is sprake van een *feitelijke schending* van het EU-recht door een lidstaat als het Europese Hof van Justitie of een andere rechter dat definitief heeft vastgesteld. Met dit onderzoek willen we het parlement inzicht geven in de naleving van EU-recht door Nederland. We onderzoeken welke procedures, onder andere op initiatief van de Europese Commissie, worden ingezet om naleving te waarborgen.

We hebben onderzoek gedaan naar de formele en informele procedures die tussen de Europese Commissie en lidstaat Nederland liepen over naleving van EU-recht in de periode 2010 – 2020. Ook is onderzoek gedaan naar de betrokkenheid van de ministeries en de (rijksbrede) coördinatie. Bij ministeries die relatief veel te maken hebben met EU-beleid hebben we onderzocht hoe ze in formele en informele procedures omgaan

met mogelijke schendingen. Het gaat om de Ministeries van Buitenlandse Zaken, Economische Zaken en Klimaat (EZK), Financiën, Infrastructuur en Waterstaat (IenW), Justitie en Veiligheid (JenV) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

Ter aanvulling op het rijksbrede onderzoek hebben we 9 casuïsonderzoeken verricht. Elke casus betreft een traject rondom naleving van EU-wetgeving, waarbij we de formele en informele procedures hebben onderzocht. Daarbij geven we ook aan tot welke oplossingen – als die er waren – dit leidde. Meer informatie over de casussen staat in de Bijlage bij dit rapport.

Op grond van het onderzoek komen we tot de volgende conclusies.

Nederland is gehouden aan naleving van het EU-recht. Daarom verwachten we dat de Nederlandse overheid kennis over, inzicht in en overzicht van informele en formele procedures over naleving van EU-recht heeft. Dit is van belang voor het kabinet en Tweede Kamer. Niet alleen om te weten wat de stand van zaken rond naleving van EU-recht is, maar vooral om een inschatting te kunnen maken van korte en lange termijn juridische en bestuurlijke risico's en de mogelijke financiële en maatschappelijke gevolgen.

Een minister kan op grond van deze informatie betere afwegingen voor de langere termijn maken, en de Tweede Kamer kan haar controlerende taak beter uitoefenen. Het belang hiervan bleek recent bij de kwestie rond de bufferstrook tussen landbouwgrond en waterlichamen die boeren per 1 maart 2023 moeten hanteren bij het uitrijden van mest. Dit is het gevolg van de stapsgewijze beëindiging van de derogatie van de nitraatrichtlijn (niet als casus in dit rapport onderzocht) door de Europese Commissie, omdat ze vindt dat Nederland onvoldoende doet om de waterkwaliteit te verbeteren. De minister van LNV had de Tweede Kamer in december 2022 laten weten dat boeren hieraan pas vanaf 1 januari 2024 zouden moeten voldoen. Hierdoor waren zowel de Tweede Kamer als de boeren op het verkeerde been gezet. De minister beschreef de eigen opstelling achteraf als een 'inschattingsfout'.

Procedures en naleving van EU-recht

Informele procedures van de Europese Commissie om geschillen met Nederland te bespreken (zoals de zogenoemde EU PILOT-procedure) leiden vaak al tot een uitkomst. Daarmee wordt voorkomen dat de Commissie een formele juridische procedure tegen Nederland start. Soms komen de Europese Commissie en de betreffende minister er in een informele procedure samen niet uit, en besluit de Commissie toch om zo'n formele procedure (een inbreukprocedure) tegen Nederland te starten. Dan past Nederland in de meerderheid van de gevallen zijn wetten alsnog aan – soms na een veroordeling door het Europese Hof.

Nederland kan ook betrokken raken bij een Hofzaak die geen deel uitmaakt van een inbreukprocedure. Bijvoorbeeld als Nederland zelf een zaak aanspant, of als een rechter het Hof om uitleg over de interpretatie van EU-recht vraagt. In die gevallen zijn de uitspraken van het Hof meestal in lijn met het Nederlandse standpunt.

Coördinatie tussen ministeries

Wij stellen vast dat er binnen de bestaande overlegstructuren van de rijksoverheid *in opzet* veel mogelijkheden zijn om inhoudelijk te coördineren en af te stemmen over naleving van EU-recht. In de praktijk vindt coördinatie en afstemming tussen ministeries pas plaats als er na langdurige procedures geen overeenstemming met de Europese Commissie is bereikt en het geschil is voorgelegd aan het Europese Hof van Justitie. Deze coördinatie en afstemming is bovendien alleen procesmatig. Er is geen sprake van inhoudelijke gezamenlijke coördinatie en afstemming tussen ministeries over naleving en (financiële) risico's van mogelijke niet-naleving van EU-recht voor de maatschappij.

Leren na afronding van procedures

Hoe schendingen van EU-recht ontstaan en hoe ze na tussenkomst van de Europese Commissie of door ministeries worden opgelost, wordt door de ministers zelden geëvalueerd. Als er al wordt teruggekeken op afgeronde procedures, gebeurt dat mondeling, ad hoc, en door individuele dossierhouders. Ministers trekken zodoende niet op gestructureerde wijze lessen uit eerdere trajecten.

Algemeen beeld uit de onderzochte casussen

We hebben vastgesteld dat er in 6 van de 9 gevallen sprake is van een langdurig traject. Zo loopt het traject rondom de Kaderrichtlijn Water meer dan 10 jaar. Vaak is er sprake van een aaneenschakeling van informele EU PILOT- procedures, formele inbreukprocedures, soms uitmondend in een zaak bij het Europees Hof, en/of tal van zogenoemde prejudiciële uitspraken van het Europees Hof. Tegelijkertijd zien we dat er soms proactief gehandeld wordt om een mogelijke schending van EU-recht op te heffen, en niet te wachten op eventuele procedures van de Europese Commissie. Dit gebeurde bijvoorbeeld naar aanleiding van het zogenaamde Sofina-arrest van het Europese Hof van Justitie.

Ministers zoeken soms de randen op van wat mogelijk is – of gaan daar overheen. Hierover vindt geen rijksbrede inhoudelijke afstemming of coördinatie plaats. Uitkomsten van de procedures kunnen vergaande maatschappelijke gevolgen voor Nederland hebben. Een voorbeeld daarvan is de problematiek rond het Programma Aanpak Stikstof (PAS).

Tot slot

Bij de voorbereiding van nieuwe EU-wetgeving zal elke lidstaat eigen belangen nastreven. Nadat de EU-wetgeving eenmaal is vastgesteld en (indien nodig) geïmplementeerd in eigen wetgeving, is het onderdeel van de Europese en de Nederlandse rechtsorde. Nederland is er dan aan gehouden deze wetgeving na te leven. Op basis van het interne markt-scorebord van de Europese Commissie is het algemene beeld dat Nederland in de EU een middenmoter is, bij de naleving van EU-wetgeving.

Bij geschillen met grote maatschappelijke en/of financiële risico's vinden we tegenspraak van belang. De bestaande Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER) zou hierin een rol kunnen spelen. Door tegenspraak kan het risico op silo-denken bij ministeries mogelijk worden beperkt. Dit kan bijdragen aan het voorkomen van nieuwe formele procedures van de Europese Commissie tegen Nederland. En het kan helpen om geschillen niet langer te laten doorlopen dan nodig is. Tenslotte worden urgente problemen zoals de waterkwaliteit of stikstofproblematiek dan mogelijk niet onnodig doorgeschoven in de tijd, waarbij ondertussen de maatschappelijke kosten verder oplopen.

2.

Inleiding

2.1 Wat is er aan de hand?

2.1.1 Achtergrond

Nederland is sinds 1951 een lidstaat van de (voorlopers van de) Europese Unie (EU). De rechten en plichten die voortvloeien uit de EU-verdragen en de daarop gebaseerde Europese wetgeving gelden voor alle EU-lidstaten en hun onderdanen. Het EU-recht heeft vaak rechtstreekse werking en heeft voorrang boven het nationale recht van de lidstaten.¹ Dit is ook opgenomen in de Nederlandse Grondwet (artikel 92-94).

Nederland heeft als EU-lidstaat zitting in de Raad van de EU en heeft tijdens onderhandelingen over voorstellen van de Europese Commissie voor nieuwe EU-wetgeving invloed op de inhoud daarvan. In deze fase wordt dan ook vooral ingezet op het behartigen van de Nederlandse belangen. De Raad neemt uiteindelijk, samen met het Europees Parlement, de nieuwe EU-wetgeving aan.

Door ondertekening van de EU-verdragen heeft Nederland zich gecommitteerd aan implementatie en naleving van de wetgeving van de EU nadat deze is vastgesteld. Het gaat om: (a) alle verdragen die betrekking hebben op de oprichting en werking van de EU en (b) alle bindende rechtshandelingen van de EU zoals verordeningen, richtlijnen en besluiten. Ook is Nederland als EU-lidstaat gebonden aan de voorwaarde dat het geen maatregelen mag invoeren die strijdig zijn met de uit de EU-verdragen voortvloeiende verplichtingen.

De naleving van de verplichtingen die volgen uit de Europese rechtsorde is voor EU-lidstaten niet altijd eenvoudig. Immers, elke lidstaat heeft een unieke cultuur, een eigen politiek systeem en specifieke demografische en geografische kenmerken.

Europese wetten en regels die EU-breed zijn afgesproken zijn daarom niet altijd naadloos inpasbaar in de politiek-bestuurlijke context van een land. Niettemin is de afspraak gemaakt om EU-wetgeving te implementeren en uit te voeren in elke EU-lidstaat. Het Nederlandse kabinet onderschrijft dit.² Dit waarborgt rechtszekerheid voor burgers en bedrijven. Het vormt tevens een voorwaarde voor het goed functioneren van de interne markt.

Ook bij de uitvoering van EU-wetgeving kan in de praktijk sprake zijn van uiteenlopende of tegenstrijdige belangen. Correcte implementatie en uitvoering van vastgestelde EU-wetten kan betekenen dat Nederland genoodzaakt is om maatregelen te nemen die het ene belang (bijvoorbeeld natuurherstel) dienen maar een ander belang (bijvoorbeeld de positie van bedrijven) nadelig beïnvloeden. Dat kan soms een (politiek) lastige afweging zijn. In dergelijke gevallen kunnen Nederlandse politieke wensen en/of de uitvoeringspraktijk botsen met het EU-recht.

Een belangrijke rol bij de totstandkoming van EU-wetgeving en het toezicht op de uitvoering daarvan in de lidstaten is weggelegd voor de Europese Commissie.

De Commissie vervult als 'dagelijks bestuur' van de EU de volgende taken:

1. het voeren van onderhandelingen namens de EU op internationale fora (zoals binnen de Wereldhandelsorganisatie, bij de G7 en G20) en met regeringsleiders en staatshoofden;
2. het formuleren van nieuwe wetsvoorstellen (recht van initiatief);
3. het beheren van de begroting van de EU;
4. het uitbrengen van adviezen en aanbevelingen;
5. het handhaven van de Europese wetgeving binnen de EU-lidstaten.

Voor dit onderzoek is de 5^e taak van de Commissie relevant. Op grond van artikel 258 VWEU kan de Europese Commissie mogelijke schendingen van EU-recht door lidstaten, inclusief Nederland, onderzoeken. Deze taak is technisch van aard en krijgt minder aandacht in de media.

De Europese Rekenkamer heeft in 2018 in beeld gebracht welke informele en formele procedures de Commissie zoal kan inzetten als zij een mogelijke schending van EU-recht constateert (Europese Rekenkamer, 2018). Zo'n procedure kan maatschappelijke en/of financiële consequenties voor de lidstaat hebben. Bijvoorbeeld als de uitkomst is dat de lidstaat zijn nationale beleid op een bepaald terrein moet aanpassen, of als het Europees Hof van Justitie (kortweg: het Hof) een boete of dwangsom (of beide) aan de lidstaat oplegt.

2.1.2 Lacune in kennis

Het is op dit moment niet bekend hoe vaak burgers, bedrijven en andere belanghebbenden in ons land concreet met problemen worden geconfronteerd als gevolg van niet-correcte uitvoering van EU-beleid door de Nederlandse overheid. Direct hieraan gekoppeld is ook niet bekend hoe vaak Nederland de afgelopen jaren te maken heeft gehad met procedures van de Europese Commissie naar aanleiding van mogelijke schendingen van EU-recht, en wat de gevolgen daarvan voor Nederland zijn geweest. Het eerder genoemde rapport van de Europese Rekenkamer uit 2018 geeft hiervan geen empirisch beeld.

De Europese Commissie laat op het zogenoemde ‘interne markt-scorebord’ alleen op hoofdlijnen zien hoe de EU-lidstaten presteren bij de implementatie en uitvoering van EU-wetgeving. Afgezet tegen de prestaties van alle EU-lidstaten rond uitvoering van EU-regels en de procedures bij mogelijke schendingen daarvan, bevindt Nederland zich ongeveer in de middenmoot.³

Er is in Nederland relatief weinig politiek-bestuurlijke aandacht voor de procedures die de Europese Commissie tegen ons land start wegens mogelijke schendingen van EU-recht. Alleen bij grote problemen die prominent in de media verschijnen ligt dat anders. Een recent voorbeeld is de stikstofproblematiek (PAS), waar Nederland onderdelen van de Habitatrichtlijn had geschonden.

De Tweede Kamer ontvangt elk kwartaal informatie over lopende formele inbreukprocedures, zij het op hoofdlijnen. Over informele procedures ontvangt de Tweede Kamer geen informatie. Doordat sommige informele procedures door de Europese Commissie – en bijgevolg ook door Nederland – als vertrouwelijk worden geclassificeerd, blijft de mate waarin vanuit de Europese Commissie vermoedens bestaan dat Nederland niet voldoet aan correcte uitvoering van EU-wetgeving, een *black box*. Maar ook de mate waarin zulke problemen al in een vroeg stadium een oplossing krijgen en de baten die Nederland hiervan kan hebben, blijven hierdoor onderbelicht.

Ook wetenschappelijke studies naar de manier waarop Nederland in de praktijk uitvoering geeft aan EU-wetgeving en naar eventuele problemen die zich voordoen rond incorrecte of onvolledige uitvoering, zijn schaars.

Het weinige onderzoek dat de afgelopen jaren is verricht naar de nationale implementatie van EU-wetgeving richt zich hoofdzakelijk op ‘transpositie’ – dat wil zeggen: op de vertaling van EU-voorschriften in nationale wetten (Toshkov, 2010; Haverland & Romeijn, 2007). Vooral studies naar de vraag of Europese regels *tijdig* in nationale wetgeving wordt vertaald, zijn talrijk (Thomson, 2009; Mastenbroek, 2003; Zhelyazkova & Torenvlied, 2009). Ook onderzoek dat wij eerder zelf hebben verricht naar de

nationale uitvoering van Europees beleid (Algemene Rekenkamer, 2008) spitste zich vooral toe op de tijdigheid van de implementatie van wetten en regels.

Wij richten dit onderzoek daarom op naleving van EU-recht in de praktijk en de procedures die worden gehanteerd om oplossingen te vinden voor problemen die daarbij ontstaan.

2.2 Wat hebben we onderzocht?

Uitgangspunten

Nederland heeft zich gecommitteerd aan de uitvoering van de verdragen van de EU. Uit die Europese rechtsorde volgt een belangrijk uitgangspunt, namelijk dat Nederland maatregelen treft die waarborgen dat alle verplichtingen worden nagekomen die voortvloeien uit de EU-verdragen respectievelijk uit de handelingen van de instellingen van de EU. Nederland ziet af van maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de EU in gevaar kunnen brengen ('Unietrouw').⁴

Op grond van dit uitgangspunt verwachten wij dat Nederland als lidstaat waarborgen treft voor een correcte uitvoering van EU-wetgeving, problemen probeert te voorkomen, en deze op te lossen als ze zich toch voordoen. Dit betekent onder meer dat de Nederlandse overheid voldoende mensen met kennis van EU-recht in huis moet hebben en dat deze experts informatie bijhouden, uitwisselen en kennis delen. Wij verwachten verder dat Nederland geen maatregelen neemt die strijdig zijn met de uit de EU-verdragen voortvloeiende verplichtingen en dat Nederland geconstateerde mogelijke schendingen van EU-recht via de bestaande procedures (al dan niet samen met de Europese Commissie) correct oplost. Ten slotte verwachten wij dat Nederlandse ministeries na dergelijke procedures nagaan wat de oorzaken waren van het niet-correct uitgevoerd EU-beleid en waar mogelijk verbeteringen doorvoeren om te voorkomen dat de problemen zich opnieuw voordoen.

Doel van het onderzoek

Het doel van ons onderzoek is het parlement inzicht te geven in de naleving van EU-recht door Nederland, de informele en formele stappen die door de Europese Commissie en Nederland samen worden gezet om problemen op te lossen, en tot welke verbeteringen dit leidt. Aangezien dit onderwerp nog grotendeels een *black box* is, is een nevendoeel van ons onderzoek de lacune in kennis hierover voor Nederland te dichten.

Gevolgte werkwijze

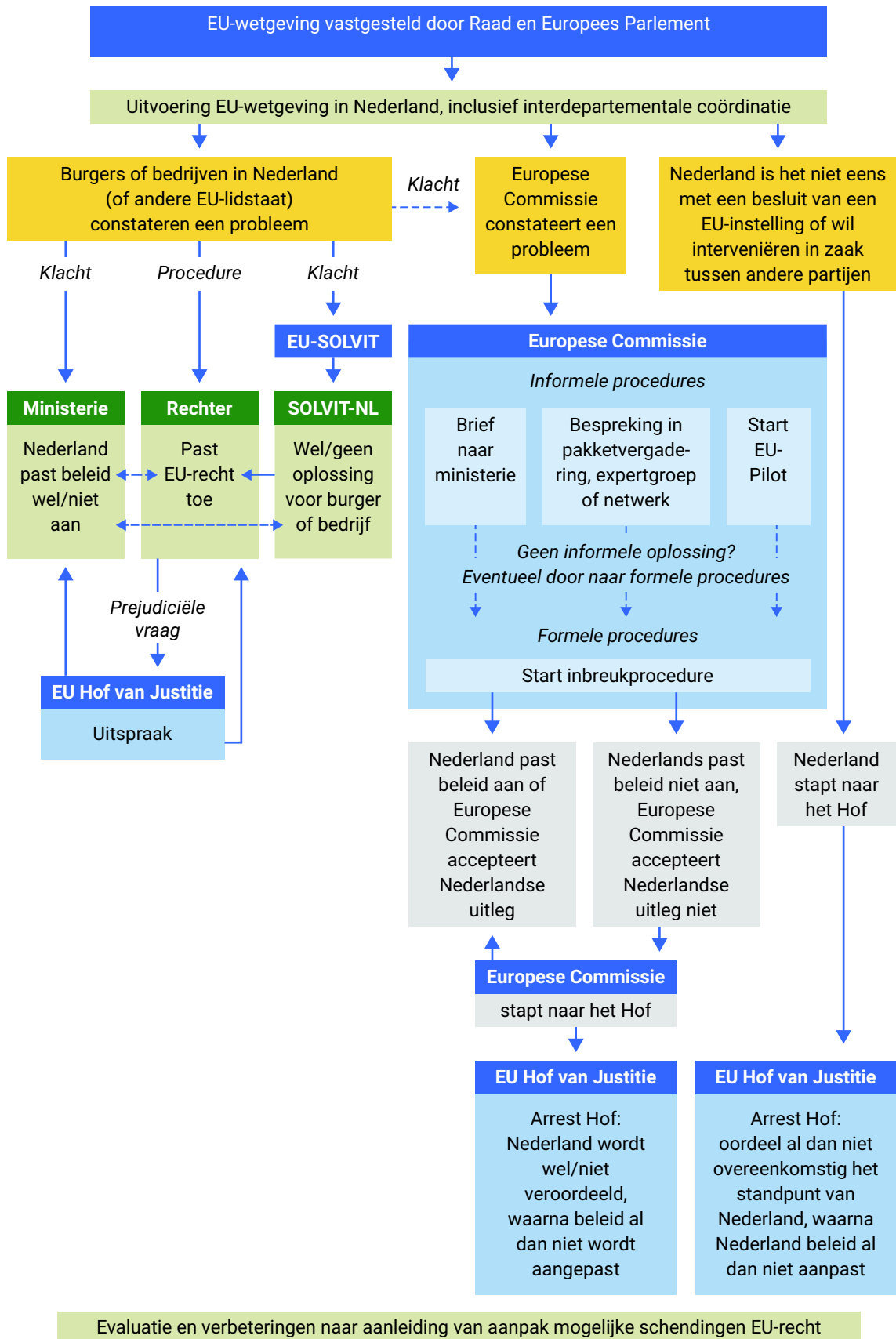
Wij hebben informatie ingewonnen bij 3 ministeries die de rijksbrede uitvoering van EU-wetgeving coördineren: het Ministerie van Buitenlandse Zaken, het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). Bij deze ministeries hebben we gegevens opgevraagd over hun rijksbrede coördinerende werkzaamheden, alsmede rijksbrede overzichten van mogelijke schendingen van EU-recht door Nederland tussen 1 januari 2010 en 31 december 2020 (vanaf nu: 2010-2020).

Verder hebben we onderzocht (a) hoe ministeries omgaan met geconstateerde mogelijke schendingen van EU-recht door Nederland tussen 2010 en 2020 en over hoe deze zijn opgelost, (b) hoe Nederlandse ministeries omgaan met klachten van burgers, bedrijven en andere belanghebbenden die vinden dat de Nederlandse overheid een EU-wet of -regel schendt, (c) of zij evaluaties uitvoeren naar aanleiding van geconstateerde problemen rond het schenden van EU-recht en (d) of zij daaruit lessen trekken. Voor dit onderdeel van het onderzoek hebben we niet alleen onderzoek gedaan bij de 3 zojuist genoemde coördinerende ministeries, maar ook bij 3 andere ministeries die met veel EU-beleid te maken hebben: het Ministerie van Financiën, het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

We hebben in kaart gebracht via welke informele en formele procedurele routes mogelijke schendingen van EU-recht door de Nederlandse overheid kunnen worden aangekaart. Figuur 1 geeft hiervan een overzicht.

Figuur 1 Overzicht aanpak niet-naleving van EU-recht

Mogelijke problemen rond de uitvoering van EU-wetgeving kunnen door verschillende partijen worden aangekaart, via uiteenlopende procedures



We lichten de procedurele routes toe in tabel 1.

Tabel 1 *Informeel en formeel procedures voor de aanpak van niet-naleving EU-recht*

Procedurele route	Informeel of formeel	Omschrijving
Nationale rechter: directe toepassing van EU-recht	Formeel	Burgers, bedrijven en/of andere belanghebbenden kunnen een mogelijke schending van EU-recht door middel van een gang naar de nationale rechter proberen op te lossen.
Nationale rechter + Europees Hof: prejudiciële vraag	Formeel	Bij onduidelijkheid over hoe een bepaling van EU-recht moet worden toegepast c.q. uitgelegd, kan (in sommige gevallen: moet) een nationale rechter de kwestie voorleggen aan het Europees Hof.
Ministerie	Beide	Een ministerie kan bepaalde klachten/meldingen van burgers, bedrijven en andere belanghebbenden zelf afhandelen via bezwaar- of beroepsprocedures. Ook kan een ministerie een probleem zelf herstellen als het ambtshalve een schending constateert.
SOLVIT	Informeel	Burgers en bedrijven uit EU-lidstaten die in een andere EU-lidstaat tegen een probleem aanlopen doordat een overheidsinstantie aldaar EU-recht niet goed naleeft, kunnen een klacht indienen bij SOLVIT. Dit is een online bemiddelingsdienst die hiervoor in 2002 door de Europese Commissie is opgericht.
Brieven Europese Commissie	Informeel	De Europese Commissie kan brieven sturen naar verschillende niveaus binnen ministeries over mogelijke schendingen van EU-recht die geen onderwerp zijn van lopende procedures.
Expertgroepen en netwerken	Informeel	De Europese Commissie kan expertgroepen opzetten om o.a. advies in te winnen over de uitvoering van EU-wetgeving. Ter verbetering van de samenwerking kan de Europese Commissie informele netwerken van vertegenwoordigers van de lidstaten en andere belanghebbende opzetten die belast zijn met de uitvoering van specifieke EU-wetgeving.
Package meeting	Informeel	Wanneer er problemen spelen rond de naleving van EU-recht, kan worden besloten tot een 'pakket-vergadering' van de Europese Commissie en het betreffende vakdepartement, waarin over alle voorliggende gevallen informeel overleg plaatsvindt.
EU PILOT	Informeel	Wanneer de Europese Commissie een schending van het EU-recht vermoedt, is er de mogelijkheid om de klacht in een zogenoemde EU PILOT te bespreken: een informeel overlegmechanisme tussen de Commissie en de lidstaat dat als doel heeft een formele inbreuk-procedure te voorkomen.

Procedurele route	Informeel of formeel	Omschrijving
Inbreukprocedure	Formeel	De Europese Commissie kan een formele inbreuk-procedure starten tegen een lidstaat die het EU-recht schendt. Dit kan uiteindelijk leiden tot een veroordeling door het Europees Hof. Deze kan een financiële sanctie aan de lidstaat opleggen.
Europees Hof: overige rechtstreekse zaken	Formeel	Een lidstaat kan rechtstreeks bij het Hof in beroep gaan tegen een besluit van een EU-instelling. Ook kan een lidstaat interveniëren in een zaak van bijvoorbeeld de Europese Commissie tegen een andere lidstaat. ⁵

In dit rapport geven we voor de meeste van de hierboven beschreven procedures aan hoe vaak daarvan voor Nederland sprake is geweest in de periode 2010-2020, en hoe ze zijn opgelost.

Daarnaast hebben we 9 casussen onderzocht (zie tabel 2) om inzicht te krijgen in hoe de procedures in de praktijk verlopen en welke specifieke knelpunten zich daarbij voordoen.

Tabel 2 *Overzicht van de 9 casussen die zijn onderzocht*

Casus	Procedure	Eerstverantwoordelijk ministerie
1 Hernieuwbare energie	EU PILOT	EZK
2 SOLVIT-meldingen visumverlening	SOLVIT	Buitenlandse Zaken en JenV (IND)
3 Coronavouchers voor vliegtuigreizigers	Brief Europese Commissie	IenW
4 Derde rijbewijsrichtlijn	EU PILOT, inbreuk, (dreiging van) Hofzaak	IenW
5 Kaderrichtlijn Water	EU PILOT, inbreuk	IenW
6 Leges verblijfsvergunning langdurig ingezetenen derdelanders	Inbreuk, Hofzaak	JenV
7 Europees aanhoudingsbevel	Prejudiciële vraag, inbreuk	JenV
8 Programma Aanpak Stikstof (PAS)	Prejudiciële vraag, uitspraak nationale rechter	LNV
9 Sofina-arrest inzake dividendbelastingheffing bij buitenlandse belastingplichtigen	Prejudiciële vraag, eigen oplossing ministerie	Financiën

2.3 Afbakening

In het onderzoek kijken we naar mogelijke schendingen van EU-recht die voortkomen uit incorrecte of niet-volledige implementatie en uitvoering van EU-wetgeving. We kijken niet naar zaken die voortkomen uit niet-tijdige implementatie.

De 9 gekozen casussen die we onderzoeken ter aanvulling op het rijksbrede onderzoek vertegenwoordigen een groot deel, maar niet *alle* mogelijke, procedures die in de praktijk voorkomen.

Dit onderzoek spitst zich toe op hoe *ministers* omgaan met procedures naar aanleiding van mogelijke schendingen van EU-recht. De rechtspraak maakt geen deel uit van ons onderzoek. De prejudiciële procedure bij het Hof is wél een onderdeel van ons onderzoek, maar alleen voor zover het de deelname van Nederland aan deze procedures betreft. Gerechtelijke uitspraken hanteren we als gegeven. Ook kwesties die voortvloeien uit het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en kwesties die specifiek betrekking hebben op staatssteun, blijven goeddeels buiten beschouwing in dit onderzoek.

2.4 Leeswijzer

In dit rapport belichten we eerst de nationale coördinatie bij de uitvoering van EU-wetgeving in Nederland. Daarna bespreken we de problemen die zich voordoen bij de uitvoering van EU-wetgeving en de oplossingen die daarvoor de afgelopen jaren zijn gevonden. Ook kijken we naar evaluaties en eventuele verbeteringen die bij ministeries naar aanleiding daarvan zijn uit- of doorgevoerd. De belangrijkste bevindingen uit de 9 casussen illustreren in het rapport hoe een specifiek nalevingstraject van EU-recht in de praktijk kan verlopen. We sluiten af met onze conclusies.

Bij het rapport hoort een Bijlage. Hierin bespreken we de 9 casussen in meer detail.

3.

Interdepartementale coördinatie rond uitvoering EU-wetgeving

3.1 Onze bevindingen in het kort

In dit hoofdstuk gaan we in op de coördinatie en afstemming tussen ministeries bij de uitvoering van EU-wetgeving. Op basis van onze uitgangspunten verwachten we dat er een vorm van coördinatie en afstemming is tussen ministeries om problemen in de uitvoering van de EU-wetgeving te voorkomen, en deze zo goed mogelijk op te lossen als ze zich toch voordoen. Dit betekent onder meer dat de Nederlandse overheid voldoende mensen met kennis van EU-recht in huis moet hebben.

We constateren dat er *in opzet* genoeg interdepartementale verbanden zijn waarin afstemming over de uitvoering van EU-wetgeving, inclusief problemen die zich daarbij voordoen, kan plaatsvinden. Een voorbeeld zijn de werkgroepen van de Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER).

In *de praktijk* heeft de rijksbrede afstemming en coördinatie rond EU-wetgeving vooral betrekking op implementatie en op zaken die zijn voorgelegd aan het Europees Hof ('Hofzaken'). Voor (het voorkomen van) informele en formele procedures van de Europese Commissie is geen interdepartementale afstemming en coördinatie ingericht. Er is in de overleggen weinig structurele aandacht voor formele of informele procedures van de Europese Commissie tegen Nederland. De afstemming die er wel is, heeft een ad hoc-karakter en betreft vooral procesmatige, niet-inhoudelijke aspecten.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft voor elk van de rijksbrede coördinatietaken een passend aantal medewerkers met specifieke EU-rechtelijke kennis. De Ministeries van JenV en EZK hebben voor hun coördinatietaken beperkt beschikbare

capaciteit. De overige ministeries dragen alleen verantwoordelijkheid voor de organisatie en coördinatie van de uitvoering van EU-regelgeving op het eigen beleidsterrein; de menskracht die zij hiervoor inzetten varieert.

In § 3.3 en 3.4 onderbouwen we deze bevindingen. Eerst schetsen we eerst kort hoe EU-regelgeving tot stand komt en wie er op EU-niveau betrokken zijn bij de uitvoering daarvan (§ 3.2).

3.2 Totstandkoming en uitvoering van EU-wetgeving

3.2.1 Soorten EU-wetgeving

Het Europees Parlement en de Raad kunnen, op voorstel van de Europese Commissie, verordeningen, richtlijnen en besluiten vaststellen. Dit zijn bindende rechtshandelingen:⁶

- een *verordening* heeft een algemene strekking, is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks van toepassing in elke EU-lidstaat;
- een *richtlijn* is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij is bestemd, maar de nationale instanties hebben de bevoegdheid om zelf te bepalen hoe zij dat resultaat realiseren;
- een *besluit* is verbindend in al zijn onderdelen; indien de adressanten worden vermeld, is het besluit alleen voor hen verbindend.

Nederland is als EU-lidstaat verplicht om alle maatregelen van intern recht te nemen die nodig zijn voor de uitvoering van EU-wetgeving. Dit wordt implementatie genoemd (KCBR, 2017). De implementatie van EU-wetgeving omvat onder meer het omzetten van de EU-wetgeving in nationaal recht. Juiste en volledige implementatie is de basis voor de daaropvolgende inhoudelijk correcte uitvoering van EU-recht.

Hoeveel maatregelen Nederland moet treffen om EU-wetgeving te implementeren in de nationale rechtsorde, hangt af van het type rechtshandeling waarin het is vervat:

- *Verordeningen* zijn rechtstreeks toepasselijk en hoeven (en mogen) niet te worden omgezet in nationale wetten of regels. Echter, om uitvoering te kunnen geven aan een verordening kan wel regelgeving nodig zijn, bijvoorbeeld als een instantie moet worden aangewezen die met de uitvoering is belast.
- *Richtlijnen* vereisen een tijdige, volledige en juiste omzetting in het nationale recht.
- Of een *besluit* nadere implementatie behoeft, moet aan de hand van de inhoud van het betreffende besluit worden beoordeeld.

Een belangrijk onderdeel van het implementeren van EU-wetgeving is ook dat bestaande nationale wetten en regels die daarmee in strijd zijn worden aangepast of ingetrokken (KCBR, 2017).

3.2.2 Totstandkoming van EU-wetgeving

Het proces van EU-wetgeving begint met een voorstel van de Europese Commissie.⁷ Uiteindelijk vindt (in de meeste gevallen) besluitvorming plaats in de Raad van de EU (bestaande uit ministers uit de 27 EU-lidstaten) en het Europees Parlement.⁸ In Nederland ligt de interdepartementale coördinatie van totstandkoming van EU-wetgeving bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit ministerie coördineert daarnaast de informatievoorziening aan het parlement over (onder meer) nieuwe Commissievoorstellen door middel van zogenaamde BNC-fiches.⁹

3.2.3 Uitvoering EU-wetgeving op EU-niveau

De belangrijkste EU-actoren die toezien op correcte en volledige uitvoering van EU-wetgeving in het kader van dit onderzoek zijn:

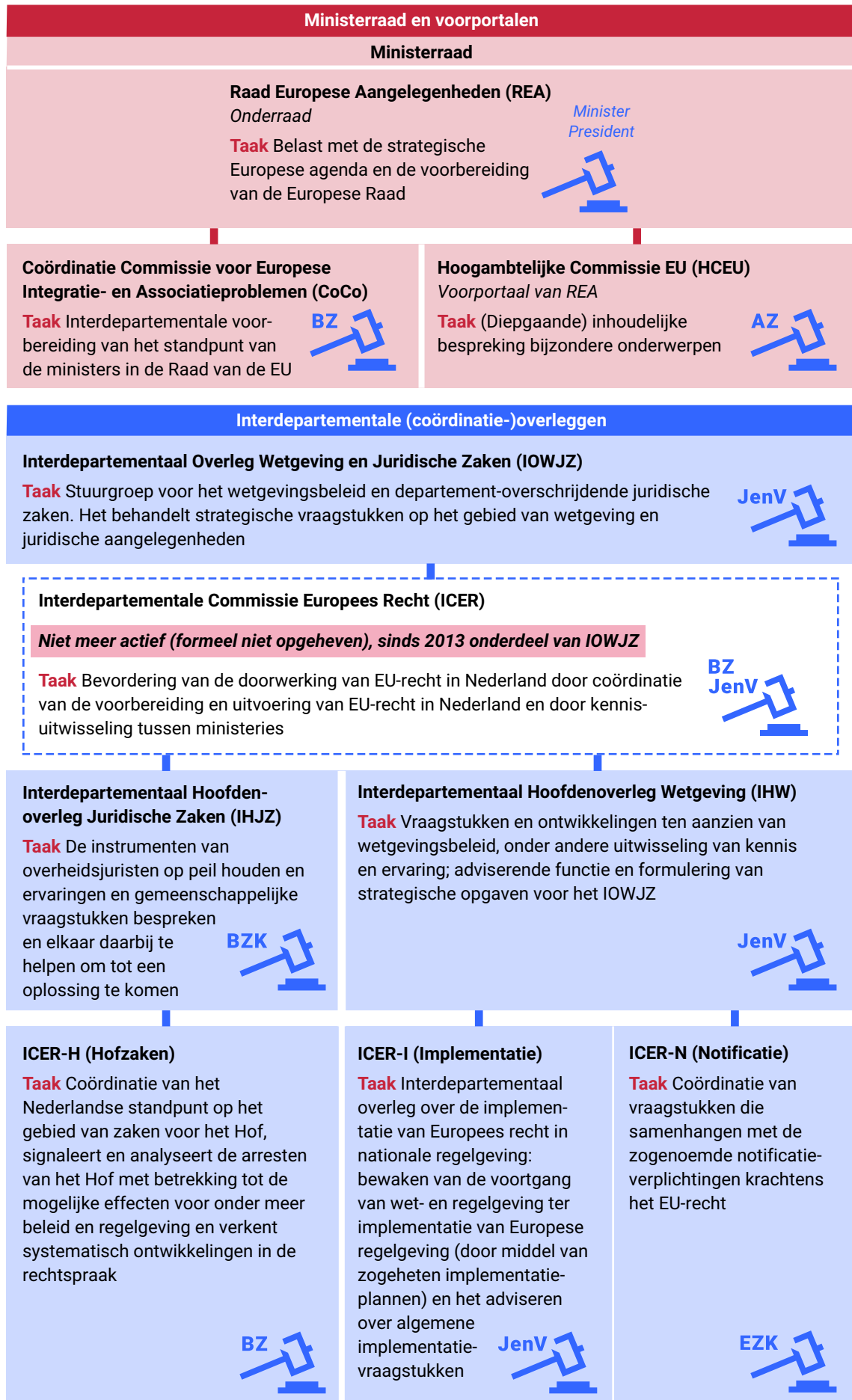
- *Europese Commissie.* De Europese Commissie¹⁰ ziet toe op de uitvoering van de EU-verdragen en de EU-wetgeving. De Commissie kan op eigen initiatief of op basis van klachten van anderen mogelijke schendingen van het EU-recht onderzoeken. Ze heeft een discretionaire bevoegdheid om te besluiten een inbreukprocedure tegen een lidstaat te starten, dan wel om een zaak aan het Europees Hof voor te leggen. Ook monitort de Commissie de prestaties van de EU-lidstaten ten aanzien van de verschillende (in)formele EU-procedures.¹¹
- *Hof van Justitie van de Europese Unie.* Het Europees Hof zorgt ervoor dat het EU-recht wordt gehandhaafd en in de hele EU op dezelfde manier wordt geïnterpreteerd en toegepast. Het Hof toetst de wettigheid van de rechtshandelingen van de EU-instellingen, ziet erop toe dat EU-landen voldoen aan hun verplichtingen op grond van de EU-verdragen en legt het EU-recht uit op verzoek van nationale rechtbanken.¹² Het Gerecht (van Eerste Aanleg) is een van de rechtsprekende instanties van het Hof. Het Gerecht behandelt zaken tegen de instellingen en organen van de EU.

3.3 Veel mogelijkheden voor afstemming en coördinatie

3.3.1 Actoren rijksbreed: taken en bemensing

In Figuur 2 geven we een schematisch overzicht op hoofdlijnen van de (interdepartementale) verbanden en actoren die in opzet een rol (kunnen) spelen bij de afstemming en coördinatie rond de uitvoering van EU-wetgeving in Nederland. Hierin kan ook worden gesproken over mogelijke schendingen van EU-regelgeving, en hoe daarmee wordt omgegaan. We schetsen in deze paragraaf wat hun taken zijn en hoe de bemensing is geregeld.

Figuur 2 Overzicht rijksbrede overlegstructuren voor (uitvoering) EU-wetgeving



De Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER)¹³ en haar 3 werkgroepen spelen een hoofdrol in de interdepartementale coördinatie van het Europees recht in Nederland. De ICER is sinds 2013 onderdeel van het Interdepartementale Overleg Wetgeving en Juridische Zaken (IOWJZ),¹⁴ in de vorm van een agendapunt Europa. Hoewel de ICER-werkgroepen in opzet goed geplaatst zijn om over informele en formele procedures van de Europese Commissie af te stemmen, en werkzaamheden te coördineren, heeft geen van de ICER-werkgroepen de taak om bijvoorbeeld EU PILOTS of inbreukprocedures (inhoudelijk) te coördineren.

Organisatie van de rijksbrede coördinatie

De rijksbrede coördinatie rond EU-regelgeving is bij 3 departementen ondergebracht, te weten de Ministeries van Buitenlandse Zaken, EZK en JenV. Tabel 3 laat zien welk ministerie welke coördinatietaken heeft.

Tabel 3 Belangrijkste coördinatietaken van de Ministeries van Buitenlandse Zaken, EZK en JenV

Coördinatietaken	EU-procedure bij probleem uitvoering EU-wetgeving
Buitenlandse Zaken: Directie Juridische Zaken / Afdeling Europees Recht	
<ul style="list-style-type: none"> Hofzaken (zwaartepunt). Werkzaamheden van het Hofcluster betreffen (a) rechtstreekse zaken bij het Hof, zoals inbreukprocedures en beroepen die door Nederland worden ingesteld, en (b) prejudiciële zaken waaraan Nederland deelneemt. ICER-H. 	Hofzaken: <ul style="list-style-type: none"> inbreuken overige rechtstreekse zaken prejudiciële zaken
<ul style="list-style-type: none"> Registratie van communicatie met Europese Commissie in het kader van EU PILOT-procedures (postbusfunctie). 	EU PILOT-procedure
<ul style="list-style-type: none"> Bewaken van termijnen die Europese Commissie stelt voor beantwoording van haar brieven. Verwerken ingebrekestellingen en met redenen omklede adviezen in een overzicht. Uitbrengen kwartaalrapportages aan ministerraad en Tweede Kamer over ingebrekestellingen. Inhoudelijke betrokkenheid als inbreukprocedure doorgaat naar het Hof. 	Inbreukprocedures
Buitenlandse Zaken: Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de EU (PV EU)	
<ul style="list-style-type: none"> Behartiging van Nederlandse belangen in Brussel. Uitbrengen van zowel inhoudelijke als strategische adviezen 	n.v.t.

Coördinatietaken	EU-procedure bij probleem uitvoering EU-wetgeving
<ul style="list-style-type: none"> • Doorzetten van formele documenten naar het verantwoordelijke ministerie en de attaché van dit ministerie bij de PV EU (postbusfunctie). • Vinger aan de pols houden, met name bij gevoelige zaken. Zo nodig gesprek initiëren met de Europese Commissie en aansluiten bij gesprek van ministerie(s) met de Commissie in een procedure. 	Inbreukprocedures
<ul style="list-style-type: none"> • Doorgeleiden van brieven die (buiten EU PILOTS om) binnenkomen naar het betreffende ministerie. 	Brieven van de Europese Commissie
JenV	
<ul style="list-style-type: none"> • ICER-I. 	n.v.t.
EZK	
<ul style="list-style-type: none"> • Nederlands SOLVIT-centrum. 	SOLVIT
<ul style="list-style-type: none"> • ICER-N (geen onderdeel van dit onderzoek). 	n.v.t.

Bemensing van de rijksbrede coördinatie

We hebben geïnventariseerd hoeveel capaciteit beschikbaar is bij de Ministeries van Buitenlandse Zaken, JenV en EZK voor de hiervoor beschreven coördinatietaken. Bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken zijn ongeveer 22 medewerkers, inclusief ondersteuning, specifiek werkzaam op het gebied van EU-recht, bij de afdeling Europees recht van de directie Juridische Zaken.¹⁵ Voor de rijksbrede coördinatietaken zijn 8 medewerkers (ook wel 'agenten') uit het zogenoemde Hofcluster van die afdeling gemachtigd zijn om namens Nederland de procesvoering bij het Europees Hof te doen. Bij de coördinatie door ICER-H zijn 4 medewerkers betrokken: een voorzitter, een secretaris, een griffier en een assistent. De databanken voor inbreukprocedures en EU PILOTS worden centraal bijgehouden door 1 persoon die ondersteunende werkzaamheden verricht.

Bij het Ministerie van JenV zijn vanuit de Directie Wetgeving en Juridische Zaken (DWJZ) 2 medewerkers betrokken bij de ICER-I coördinatie: de voorzitter en de secretaris van de ICER-I.

Bij het Ministerie van EZK zijn 2 medewerkers betrokken bij de ICER-N coördinatie: de voorzitter en de secretaris. Daarnaast werd gedurende de onderzoeksperiode het Nederlandse SOLVIT-centrum bemenst door 1 of 2 medewerkers en 2 stagiairs.

3.3.2 Actoren per ministerie: taken en bemensing

Elk ministerie is inhoudelijk verantwoordelijk voor naleving van EU-wetgeving op het eigen beleidsterrein. Het is ook verantwoordelijk voor informele discussies met de Europese Commissie in EU PILOT-procedures en bepaalt zelf of het een inbreng wil doen in een prejudiciële zaak. Ook zijn de departementen zelf inhoudelijk verantwoordelijk in inbreukprocedures en bij het beantwoorden van brieven van de Europese Commissie. Verder is ieder departement vertegenwoordigd in de ICER-I, ICER-H en ICER-N.

Uit onze inventarisatie blijkt dat het aantal medewerkers met specifieke kennis van het EU-recht bij de 6 ministeries, en de manier waarop ze binnen het ministerie zijn georganiseerd, verschilt. Sommige ministeries, zoals Buitenlandse Zaken en IenW, beschikken over een centraal cluster voor EU-recht. Bij alle ministeries beschikken de beleidsdirecties die veel met EU-wetgeving te maken hebben zelf in meer of mindere mate over specifieke kennis van EU-recht.

3.4 Weinig afstemming en coördinatie in de praktijk

Europeesrechtelijke onderwerpen kunnen interdepartementaal worden besproken in de ICER-overlegstructuren. We stellen vast dat de ICER-werkgroepen in wisselende mate actief zijn. De werkgroep ICER-H, die zich bezighoudt met (afstemming over) zaken bij het Europees Hof, komt het vaakst bijeen. Uit de notulen van de ICER-werkgroepen tussen 2010-2020 blijkt dat de ICER-werkgroepen hun taakopdracht op hoofdlijnen uitvoeren.

Hieronder geven wij weer wat wij op basis van de vergadernotulen hebben kunnen vaststellen over de rol van de ICER-werkgroepen bij de informele en formele EU-procedures die wij in dit onderzoek bekijken.

ICER

Tot 2013 bestond naast de 3 ICER-werkgroepen een overkoepelend ICER-overleg. Uit 4 verslagen uit 2010 en 2012 blijkt dat vooral werd gesproken over bredere, zaak overstijgende, thema's. Zo is uitgebreid gesproken over meerwaarde van de EU PILOT-procedure, over de vraag waar de coördinatie van de EU-PILOT thuishoort en over de vraag of de Tweede Kamer moet worden geïnformeerd over EU PILOT-trajecten.

ICER-I

In de periode 2010-2020 is de ICER-I 63 keer bij elkaar gekomen. Van 45 vergaderingen hebben wij de notulen ontvangen. Hieruit maken we op dat er weinig aandacht is voor (in)formele EU-procedures en de coördinatie daarvan. Men bespreekt vooral procesmatige punten, zoals de toepassing door de Europese Commissie van de

mogelijkheid tot het vorderen van een boete of dwangsom bij niet-tijdige implementatie van EU-wetgeving.

ICER-H

De werkgroep ICER-H is in de periode 2010-2020 ongeveer 280 keer bijeengekomen. We hebben van 241 vergaderingen de notulen ontvangen. Daaruit komt over informele en formele EU-procedures het volgende naar voren:

- Lopende EU PILOT-procedures zijn een periodiek terugkerend punt in de vergaderingen. Meestal wordt het overzicht van EU PILOTS ter kennisname aangeboden. Opmerkingen over lopende zaken beperken zich tot procesmatige punten, bijvoorbeeld dat er een nieuwe EU PILOT-procedure is bijgekomen, of dat een zaak niet naar tevredenheid van de Europese Commissie is afgesloten en dat er naar verwachting een officiële ingebrekestelling volgt. Inhoudelijke opmerkingen worden veel minder gemaakt. De inhoudelijke opmerkingen die wél worden gemaakt betreffen bijvoorbeeld duiding van de zaak, signalering dat er eerder een soortgelijke zaak is geweest, signalering van het belang voor bepaalde departementen, of signalering van een samenloop met een ingebrekestelling.
- De lopende inbreukprocedures zijn een periodiek terugkerend punt in de vergaderingen ('kwartaaloverzicht ingebrekestellingen'). Ook daarvoor geldt dat ze zowel procesmatig als inhoudelijk niet uitgebreid worden besproken. Vaak wordt alleen gemeld dat er geen opmerkingen of bijzonderheden zijn. Over het algemeen beperken opmerkingen zich tot procesmatige punten over hoeveel en welke nieuwe inbreukprocedures er zijn gestart, welke inbreukprocedures zijn afgesloten of dat er een (mogelijke) Hofzaak aankomt. Inhoudelijke opmerkingen worden minder vaak gemaakt. Dergelijke opmerkingen behelzen bijvoorbeeld: kort aanduiden van waar de zaak over gaat en de lijn die door het departement wordt gekozen, signaleren van soortgelijke zaken tegen andere lidstaten en de mogelijkheid om te interveniëren, of een vraag naar ervaringen van andere departementen.

4.

Informele EU-procedures

4.1 Onze bevindingen in het kort

In dit hoofdstuk bespreken we de informele procedures tussen Nederland en de Europese Commissie die door de Europese Commissie kunnen worden gebruikt op het moment dat zij van mening is dat er sprake is van een mogelijke schending van EU-recht. We onderzoeken hoe vaak dit voorkomt, hoe Nederland met deze procedures omgaat, en wat de uitkomsten ervan zijn.

Wij verwachten dat Nederland geconstateerde mogelijke schendingen van EU-recht zoveel mogelijk via de informele procedures oplost.

Wij komen op basis van de beschikbare informatie tot de volgende bevindingen over de informele procedures:

- *De informele procedures (EU PILOT-procedures en SOLVIT-meldingen) zijn instrumenten voor het gesprek over naleving en werken preventief:* ze voorkomen vaak formele stappen van de Europese Commissie om geschillen rond EU-recht op te lossen. Door de Commissie gestarte EU PILOT-procedures werden gedurende de onderzoeksperiode in twee derde deel van de gevallen opgelost, waardoor er geen formele inbreukprocedure volgde. Ook de meeste SOLVIT-zaken die burgers vaak rechtstreeks raken werden informeel opgelost, waardoor er geen gang naar de rechter nodig was. Mede door het informele karakter van SOLVIT, en de inrichting ervan in Nederland, zijn er op sommige terreinen structurele problemen, en is niet gegarandeerd dat alle gemelde zaken de aandacht krijgen die ze verdienen.
- Volgens de Europese Commissie voldoet Nederland niet aan alle EU-eisen voor de informele procedures. De doorlooptijd van SOLVIT-zaken voldoet daar wel aan.

- Ministeries hebben geen overzicht van en daardoor *geen systematisch zicht op andere informele contacten* tussen de Europese Commissie en Nederland, zoals briefwisselingen met de Europese Commissie buiten de procedures om, inclusief op hoog ambtelijk en/of politiek niveau. Ook hebben ministeries geen structureel zicht op welke departementale medewerkers in welke expertgroep van de Europese Commissie participeren, met welk doel en/of welke inhoudelijke inbreng.

Verder valt het op dat er voor de informele procedures geen rijksbrede handleidingen zijn die beschrijven hoe ministeries moeten handelen. De handleidingen voor EU PILOT-procedures gaan alleen over het bewaken van de vertrouwelijkheid. Ook krijgt het parlement geen informatie over informele procedures.

4.2 EU PILOT en SOLVIT: laagdrempelige procedures voor gesprek over naleving

Burgers, bedrijven en andere belanghebbenden binnen de EU kunnen een klacht indienen bij de Europese Commissie als ze vinden dat in Nederland EU-recht wordt geschonden.¹⁶ Op basis van openbare informatie van de Commissie hebben wij vastgesteld dat er in de periode 2010-2020 in totaal 1.025 klachten over Nederland bij de Commissie zijn binnengekomen (Europese Commissie, 2010-2020).¹⁷ De meeste klachten betroffen zaken op het gebied van werkgelegenheid, milieu en interne markt. Een onderwerp waarover de Commissie bijvoorbeeld klachten over Nederland heeft ontvangen is pulsvissen.¹⁸

Desgevraagd heeft de Commissie ons laten weten dat er van de 1.025 klachten 164 door de Commissie gegrond zijn bevonden. Deze klachten kregen een vervolg in de vorm van een informele of formele procedure: 92 werden onderwerp van een EU PILOT, 4 zaken zijn doorgezet naar SOLVIT en 18 zaken vormden voor de Commissie aanleiding om een inbreukprocedure te starten.¹⁹

4.2.1 EU PILOT-procedures

De Europese Commissie definieert de EU PILOT als een informele maar gestructureerde schriftelijke dialoog tussen de Commissie en een EU-lidstaat. Deze procedure wordt al in een vroeg stadium ingezet, namelijk op het moment dat de Commissie denkt dat er sprake zou kunnen zijn van een mogelijke schending van EU-recht door de lidstaat, en er (nog) geen inbreukprocedure loopt. Op grond van de uitkomst van de EU PILOT bepaalt de Commissie of een formele procedure tegen de lidstaat volgens de Commissie nodig is.

Organisatie

Elk ministerie heeft een EU PILOT-contactpersoon. Zodra een binnengekomen EU PILOT-vraag van de Europese Commissie centraal is geregistreerd bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, wordt hij doorgestuurd naar de contactpersoon van het betreffende ministerie. De reactie van het ministerie wordt eveneens door het Ministerie van Buitenlandse Zaken geregistreerd. Verscheidene rondes van vraag en antwoord kunnen nodig zijn voor de Europese Commissie een zaak sluit.

Wij stellen vast dat er geen rijksbrede richtlijnen zijn voor de stappen die ministeries moeten zetten in EU PILOT-procedures. Er is voor de departementen wel een *Handleiding Wetgeving en Europa* beschikbaar waarin ook EU PILOT-procedures aan de orde komen (KCBR, 2017), maar deze is toegespitst op vraagstukken rond vertrouwelijkheid. De algemene regel in deze handleiding is dat stukken van EU PILOT-zaken niet openbaar gemaakt mogen worden.

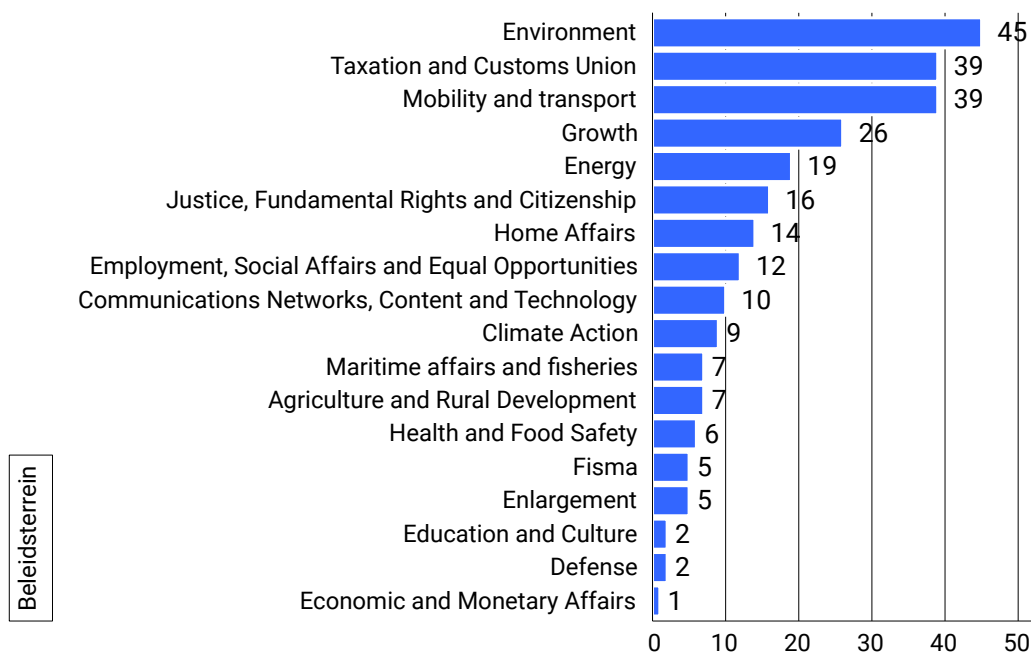
Van de bij dit onderzoek betrokken ministeries heeft alleen het Ministerie van IenW een eigen interne handleiding voor EU PILOT. Verder beschikken de Ministeries van EZK en LNV over een handleiding waarin de coördinatie van (onder meer) EU PILOT-procedures aan de orde komt.

EU PILOT-procedures in de praktijk

Wij hebben van het Ministerie van Buitenlandse Zaken de gegevens ontvangen die de Europese Commissie vanaf 2010 heeft bijgehouden over EU PILOT-procedures. Tussen 2010 en 2020 hebben er 264 EU PILOT-procedures tegen Nederland gelopen, op vrijwel alle beleidsterreinen. Figuur 3 toont het aantal EU PILOTS per beleidsterrein, waarbij we de indeling van beleidsterreinen uit de databank van de Europese Commissie hanteren.

Figuur 3 EU PILOT-procedures tegen Nederland 2010-2020 (N=264)

Aantal EU-pilots per beleidsterrein



De meeste EU PILOT-procedures die de Europese Commissie heeft geïnitieerd (64% van in totaal 264 procedures) hebben betrekking op vijf beleidsterreinen: milieu (45), mobiliteit en transport (39), belastingen en douane (39), interne markt, industrie, MKB (26), en energie (19). Het merendeel van deze procedures is gestart tussen 2010 en 2012.

Van de 264 EU PILOT-procedures uit onze onderzoeksperiode zijn er 92 gestart naar aanleiding van binnengekomen klachten van EU-burgers en andere belanghebbenden. Dit geldt met name voor de procedures die zijn gevoerd over zaken op de beleidsterreinen onderwijs, belasting, werkgelegenheid en sociale zaken. De overige 172 EU PILOT-procedures zijn gestart op initiatief van de Europese Commissie zelf. Dit betreft vooral zaken op de beleidsterreinen milieu, energie en mobiliteit en transport.

De gemiddelde doorlooptijd van EU PILOT-procedures bedroeg 387 dagen. Er zijn grote verschillen waarneembaar in de doorlooptijden per jaar en per beleidsterrein. In enkele gevallen bedroeg de doorlooptijd 2 jaar of langer.

In 67% van de EU PILOT-procedures (177 van de 264 gevallen) sloot de Europese Commissie de procedure nadat zij de reactie van Nederland had geaccepteerd. We stellen vast dat deze informele procedure in de meeste gevallen tot een oplossing leidt. Er volgen dan geen verdere formele stappen van de Europese Commissie. Daarmee heeft EU Pilot naar ons oordeel een preventieve werking.

Bij 54 van de 87 overige zaken was er wel sprake van *further treatment* door de Europese Commissie. In 39 van deze gevallen stelde de Commissie een inbreukprocedure tegen Nederland in.²⁰ Door onvolledigheid van de gegevens is voor sommige EU PILOT-procedures niet bekend hoe ze afgelopen zijn. Daarnaast is een aantal procedures nog niet afgesloten. In de meeste van deze gevallen is de Europese Commissie aan zet en valt Nederland geen gebrek aan medewerking te verwijten.

Casus: Hernieuwbare energie

In de casus Hernieuwbare energie startte de Europese Commissie een EU PILOT tegen Nederland omdat Nederland het nationale streefcijfer voor energie uit hernieuwbare bronnen niet dreigde te halen. Er volgde geen inbreukprocedure.



EU PILOT-procedure tussen de Europese Commissie en Nederland omdat de doelstelling uit de Richtlijn hernieuwbare energie niet werd gehaald

Wat is het probleem?

Nederland haalt de doelstelling voor energie uit hernieuwbare bronnen niet



Met de Richtlijn ter bevordering van het gebruik van hernieuwbare energie uit 2009 wil de EU dat alle lidstaten gezamenlijk in 2020 ten minste 20% van het totale energieverbruik uit hernieuwbare bronnen halen. Het bindende nationale streefcijfer voor Nederland is 14%. Toen bleek dat de realisatiecijfers achterbleven bij het beoogde realisatiepad startte de Europese Commissie in 2016 een EU PILOT-procedure waarin Nederland werd verzocht om aanvullende maatregelen te nemen om de doelstelling te halen.

23-4-2009	Vaststelling Richtlijn hernieuwbare energie
6-2010	Actieplan hernieuwbare energie aan de Europese Commissie gestuurd
4-7-2016	Europese Commissie start EU PILOT waarin Nederland wordt verzocht aanvullende maatregelen te nemen om doelstelling te kunnen halen
<i>Vanaf</i> 19-8-2019	Duidelijk dat Nederland het doel voor 2020 niet zal halen; voorbereiding statistische overdracht
19-6-2020	Nederland sluit onderhandelingsovereenkomst met Denemarken voor statistische overdracht
20-7-2020	Nederland informeert Europese Commissie per brief over overeenkomst met Denemarken
20-8-2020	Europese Commissie bevestigt ontvangst brief; Europese Commissie is tevreden over oplossing
25-2-2021	Europese Commissie sluit EU PILOT
15-12-2021	Nederland stuurt definitieve overeenkomst met Denemarken naar de Europese Commissie
19-1-2022	Europese Commissie bevestigt dat de statistische overdracht zal worden meegenomen in het aandeel hernieuwbare energie voor 2020

Hoe is het opgelost?

Nederland koos voor de administratieve maatregel van 'statistische overdracht', waarbij overschot aan hernieuwbare energie van Denemarken tegen betaling wordt bijgeschreven bij het tekort van Nederland. Het is aannemelijk dat de Europese Commissie (mede) door deze maatregel de EU PILOT heeft afgesloten. De maatregel draagt niet bij aan het vergroten van het aandeel hernieuwbare energie in Nederland.



Als blijkt dat Nederland de doelstelling niet haalt, kiest de minister voor een administratieve maatregel om het probleem op te lossen. Het is aannemelijk dat de Europese Commissie (mede) door deze maatregel de EU PILOT heeft afgesloten. De maatregel draagt niet bij aan het vergroten van het aandeel hernieuwbare energie in Nederland.

Meer informatie over deze casus staat in Hoofdstuk 2 van de Bijlage bij dit rapport.

Informatie over EU PILOT

In Nederland blijft alle informatie over het bestaan en het verloop van EU PILOT-procedures vertrouwelijk. Er zijn, afgezien van de databank die de Europese Commissie bijhoudt over EU PILOT, geen interne rijksbrede overzichten van deze procedures. Van de bij dit onderzoek betrokken ministeries beschikken de Ministeries van IenW en Financiën wel over interne overzichten van problemen bij de uitvoering van EU-wetgeving, waarin ook EU PILOT-procedures zijn opgenomen. Daarbij staat steeds aangegeven dat deze informatie vertrouwelijk is.

De Europese Commissie publiceert zeer beperkt informatie over EU PILOT.²¹ Ze doet dat op het zogenoemde 'interne-marktscorebord'. Sinds 2021 bevat deze website geen gegevens per land meer. In eerdere jaren werd alleen informatie gepubliceerd over de mate waarin lidstaten de norm van 70 dagen voor een eerste reactie op een EU PILOT-vraag hadden gehaald. Nederland zat volgens de Europese Commissie alleen in 2017 en 2019 gemiddeld iets boven deze norm (Europese Commissie Interne Markt-Scorebord, 2013-2020).

4.2.2 SOLVIT-meldingen

SOLVIT is een informeel mechanisme dat de Europese Commissie in 2002 heeft ingesteld om te bemiddelen als een burger of een bedrijf uit een EU-lidstaat in een andere EU-lidstaat tegen een probleem aanloopt. Bijvoorbeeld doordat een overheidsinstantie aldaar EU-recht mogelijk niet goed naleeft, en als daarover nog geen formele procedure loopt.²² Burgers en bedrijven kunnen in zulke gevallen een klacht indienen bij SOLVIT.

SOLVIT kan vooral worden gebruikt voor het aankaarten van problemen rond het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal.²³ SOLVIT is gratis toegankelijk en functioneert vooral online. De verantwoordelijkheden voor SOLVIT zijn niet formeel vastgelegd. In het actieplan voor SOLVIT (Europese Commissie, 2017) staat aangegeven dat de Europese Commissie het SOLVIT-netwerk coördineert en dat de EU-lidstaten eraan meewerken.

Organisatie

In iedere SOLVIT-zaak zijn twee centra betrokken: een centrum in de lidstaat van de klager (het *home center*) en een centrum in de lidstaat die de zaak van de klager moet behandelen (het lokale SOLVIT-centrum oftewel het *lead center*). Nadat de zaak door het *home center* is doorgezet naar het lokale SOLVIT-centrum, neemt dit lokale centrum contact op met de binnenlandse autoriteit waarop de klacht betrekking heeft. Het lokale SOLVIT-centrum probeert vervolgens binnen 10 weken tot een oplossing te komen.

In Nederland lag de verantwoordelijkheid voor SOLVIT tijdens de onderzoeksperiode bij het Ministerie van EZK.²⁴ Daar bemensten 1 of 2 medewerkers en 2 stagiairs (masterstudenten Europees recht) het lokale SOLVIT-centrum. De stagiairs behandelde klachten in de praktijk, onder begeleiding van een beleidsmedewerker.

Voor de behandeling van SOLVIT-zaken bestaat een intern inwerkdocument en een handleiding van de Europese Commissie (Europese Commissie, 2020a). Wij stellen over het inwerkdocument vast dat het geen duidelijke structuur heeft, en voor de behandelaars van SOLVIT-zaken weinig context- en achtergrondinformatie biedt. In het document wordt gewezen op verschillende structurele en terugkerende problemen, zoals visumzaken. Er wordt aangegeven dat Nederland veel SOLVIT-klachten ontvangt over het weigeren van een visumaanvraag door de IND. De IND vraagt om meer documenten die het doel en de omstandigheden van iemands komst naar Nederland moeten bewijzen dan is vereist in de Europese Richtlijn 2004/38. Dit probleem is bekend bij de IND, en ook bij de Europese Commissie. In dit verband wordt in het inwerkdocument gemeld dat SOLVIT veel klachten binnenkrijgt over de IND, maar dat het lokale SOLVIT-centrum niet een zodanige invloed heeft dat het een situatie kan veranderen.

SOLVIT is sinds 1 oktober 2021 ondergebracht bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), met het Ministerie van EZK als opdrachtgever. Bij RVO is de formatie voor SOLVIT in 2022 uitgebreid naar 2,5 fte's.

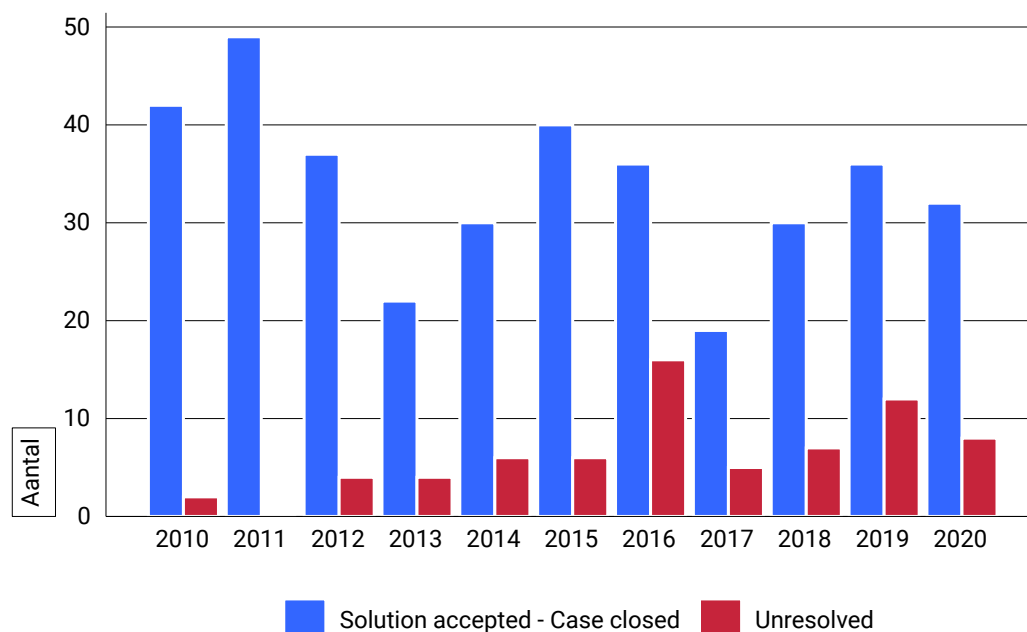
De website van RVO laat zien dat Nederland zich als *home center* voor SOLVIT-zaken met name richt op bedrijven en op zaken die betrekking hebben op wederzijdse erkenning van producten.²⁵ Dergelijke zaken vertegenwoordigen een klein deel van SOLVIT-zaken die door Nederland als *home center* worden behandeld.²⁶

SOLVIT in de praktijk

Figuur 4 toont hoeveel SOLVIT-zaken tussen 2010 en 2020 jaarlijks door Nederland als *lead center* werden behandeld en hoeveel daarvan tot een oplossing zijn gekomen (*solution accepted*) of onopgelost bleven (*unresolved*).²⁷

Figuur 4 Aantal SOLVIT-gevallen met Nederland als lead center, 2010-2020 (N=443)

Aantal cases per jaar met status



Van de 443 SOLVIT-zaken zijn er 70 onopgelost gebleven. Dit betekent dat het oplossingspercentage 84,2% bedraagt. Hiermee voldoet Nederland niet geheel aan de norm van 90% die de Europese Commissie stelt.²⁸ Tegelijkertijd laat dit percentage zien dat Nederland baat kan hebben bij deze informele procedure, en dat het een preventieve werking kan hebben. Immers, wanneer een oplossing binnen SOLVIT wordt gevonden, is een gang naar de rechter niet nodig.

Bij de zaken die Nederland in de onderzoeksperiode heeft behandeld als SOLVIT-lead center, en waarbij dus sprake was van een klacht tegen een Nederlandse overheidsinstantie, ging het relatief vaak om klachten op het terrein van sociale zekerheid (203 keer) en vrij verkeer van personen (102 keer), gevolgd door erkenning van persoonlijke kwalificaties (48 keer), en belastingen en douane (30 keer).

Binnen het domein sociale zekerheid hadden de meeste klachten betrekking op werkloosheidsuitkeringen en vergoedingen voor ziektekosten en ouderdomsvoorzieningen. Van de SOLVIT-zaken op het terrein van vrij verkeer van personen had het merendeel betrekking op visumverlening.²⁹

In de jaarrapporten van de Europese Commissie staat niet aangegeven welk deel van de SOLVIT-klachten die Nederland als lead center heeft afgehandeld, is ingebracht door bedrijven en welk deel door individuele personen.

De SOLVIT-klachten die Nederland in de onderzoeksperiode binnenkreeg waren hoofdzakelijk afkomstig uit het Verenigd Koninkrijk (69), Polen (52) en Duitsland (38).

Vanuit Polen zijn in de onderzoeksperiode vooral klachten ingediend op het terrein van sociale zekerheid, vanuit het Verenigd Koninkrijk vooral op het terrein van visa-aanvragen.

Casus Visumverlening: meldingen SOLVIT

Nederland heeft als *lead center* in de periode 2010-2020 relatief veel klachten van burgers uit andere EU-lidstaten binnengekregen over visumverlening voor de IND. Daarover gaat de casus Visumverlening: meldingen SOLVIT.



Behandeling SOLVIT-zaken op het terrein van visumverlening door de IND

Wat is het probleem?

De werkwijze van Nederland rond visumverlening staat op gespannen voet met Richtlijn 2004/38/EG



Burgers uit andere EU-lidstaten dienen via het informele mechanisme SOLVIT relatief veel klachten in tegen Nederland over de wijze waarop wordt omgegaan met Richtlijn 2004/38/EG, die onder andere visumverlening voor kort verblijf regelt. De Europese Commissie en het Ministerie van EZK spreken van structurele problemen rond visumverlening door de IND, onder andere omdat de IND om meer informatie vraagt dan is toegestaan op grond van de richtlijn.

Hoe wordt er gehandeld?

Tussen 2010 en 2020 zijn 67 SOLVIT-klachten tegen Nederland ingediend over visumverlening. 35 zaken zijn niet afgesloten met een oplossing.

De IND heeft geen handleiding of werkinstructies voor SOLVIT-zaken, waardoor gelijke zaken verschillend behandeld kunnen worden, en weet niet hoeveel van de 67 klachten bij de IND terechtgekomen zijn. De IND maakt geen verslagen van SOLVIT-zaken, en er is geen registratie of archivering.

De IND heeft geen overzichten en analyses op grond waarvan de achtergrond van zaken achterhaald kan worden. Van de onopgeloste SOLVIT-zaken is de reden niet bekend bij de IND.

De Europese Commissie heeft aangegeven dat visumaanvragers op grond van de richtlijn niet om aanvullende stukken gevraagd kunnen worden. Ministerie van Buitenlandse Zaken en IND gaan daar desondanks mee door. SOLVIT kan niet alle zaken over visumverlening afhandelen zolang Nederland de huidige werkwijze continueert.

SOLVIT is een nuttig informeel mechanisme dat kan helpen formele juridische procedures te voorkomen. Tegelijkertijd kan SOLVIT door het informele karakter ervan soms weinig doen. Hierdoor kunnen beslissingen in visumzaken mogelijk ten onrechte nadelig uitpakken voor burgers uit andere EU-lidstaten.



Informele EU-mechanismen zoals SOLVIT kunnen helpen om problemen van burgers op te lossen. Maar door het informele karakter ervan kan SOLVIT soms weinig doen.

Meer informatie over deze casus staat in Hoofdstuk 3 van de Bijlage bij dit rapport.

De gemiddelde doorlooptijd van de SOLVIT-zaken die Nederland als *lead center* heeft afgehandeld tussen 2010 en 2020, bedraagt iets minder dan 66 dagen. Nederland voldoet hiermee aan de norm van 70 dagen die de Europese Commissie hanteert.

Informatie over SOLVIT

Informatie over de SOLVIT-zaken die in Nederland worden behandeld en de uitkomsten daarvan wordt niet gepubliceerd. Het Ministerie van EZK stelt sinds 2018 SOLVIT-jaarverslagen op, maar deze worden alleen intern gedeeld. Wel brengt de Europese Commissie sinds 2004 jaarlijks op het 'interne-marktscorebord' een verslag uit over SOLVIT, met sinds 2012 ook een landenrapport over Nederland.³⁰ Op het scorebord staat onder meer over Nederland vermeld dat er veel SOLVIT-zaken zijn, met in 2020 een oplossingspercentage en een doorlooptijd die voldoen aan de normen. Over de bemensing voor SOLVIT-zaken staat vermeld dat op dit punt verbetering nodig is. Ook wordt gewezen op twee specifieke aandachtspunten voor Nederland als *lead center*: (1) vertraging bij zaken van verblijfsrecht voor non-EU-familieleden en (2) onbillijke condities en weigeringen voor korte-termijnvisa voor non-EU-familieleden.

Tot 2014 werd de minister van EZK jaarlijks intern geïnformeerd over het landenrapport van de Europese Commissie over SOLVIT-zaken in Nederland. Sinds 2015 wordt deze informatie ambtelijk afgehandeld. In deze interne rapporten aan de ambtelijke leiding van EZK wordt stevast melding gemaakt van het feit dat de capaciteit voor de afhandeling van SOLVIT-zaken een punt van zorg is en dat de continuïteit aandacht vraagt, aangezien stagiairs de meeste activiteiten uitvoeren. Verder wordt ook al verscheidene jaren gewezen op structurele problemen die via de SOLVIT-zaken naar boven komen, met name rond visumverlening. De vele onopgeloste visumzaken wijzen volgens de interne rapporten van de Europese Commissie op een structureel probleem bij de IND, die meer documenten vraagt dan is toegestaan volgens de Europese regels op dit punt. Veelvuldig contact hierover met de IND heeft tot nog toe niet tot een oplossing geleid.

4.3 Weinig zicht op andere informele EU-procedures

4.3.1 Briefwisselingen met Europese Commissie

Behalve van de informele EU PILOT-procedure maakt de Europese Commissie ook gebruik van informele brieven om lidstaten erop te wijzen dat er mogelijk een probleem is bij de uitvoering van EU-wetgeving. Dat kan gebeuren op elk niveau, tot en met het hoogste (politieke) niveau. Bij een majeur probleem kan de Commissie een 'politieke brief' aan een minister sturen. Zo'n brief gaat dan eerst naar de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de EU (PV EU) met het verzoek om deze door te geleiden naar de betreffende minister.

Casus: Coronavouchers voor vliegtuigpassagiers

Een voorbeeld van een 'politieke brief' is de brief die de Europese Commissie op 14 mei 2020, tijdens de coronacrisis, naar de minister van IenW stuurde over coronavouchers voor vliegtuigreizigers.³¹ We behandelen deze in de volgende casus.

Casus Coronavouchers voor vliegtuigreizigers



Europese Commissie stuurt aanbevelingen en een politieke brief omdat zij vindt dat Verordening 261/2004/EG ongewijzigd uitgevoerd moet worden

Wat is het probleem?

Luchtvaartmaatschappijen geven zonder toestemming vouchers uit (in plaats van geld terug) aan vliegtuigreizigers



Vanwege de uitbraak van het coronavirus zijn in maart 2020 reisverboden ingesteld. Luchtverkeer werd hierdoor ernstig gehinderd. Verordening 261/2004/EG bepaalt dat vliegtuigreizigers recht hebben op terugbetaling, compensatie en verzorging als vluchten geannuleerd worden. Een ticket moet in geval van annulering binnen 7 dagen worden terugbetaald. Luchtvaartmaatschappijen werden geconfronteerd met een toename in de vraag om terugbetaling. Zonder instemming van de vliegtuigreizigers gingen zij over op het verstrekken van vouchers. Deze vouchers zouden na een looptijd van een jaar worden terugbetaald. Dit is in strijd met de bepalingen in de verordening.

Hoe reageert de minister?

- 18-3-2020 Minister pleit bij de Europese Commissie voor een tijdelijke aanpassing van verordening. Eerste voorstel aanpassing volgt dag later
- 25-3-2020 Minister geeft Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) aanwijzing niet te handhaven op naleving verordening. Kamerbrief op 30 maart
- 18-3 – 4-5-2020 Nederland zoekt samen met andere lidstaten steun voor een tijdelijke aanpassing van de verordening. Zestien lidstaten scharen zich achter voorstel

Wat is de uiteindelijke uitkomst?

- 13/14-5-2020 Europese Commissie informeert lidstaten middels aanbevelingen dat de verordening ongewijzigd uitgevoerd moet worden en stuurt ook een politieke brief. Daarnaast wordt besloten tot het geven van steunmaatregelen aan de luchtvaartsector. Minister trekt op 14 mei de aanwijzing aan de ILT in, en meldt dit aan de Tweede Kamer
- 20-5-2020 Minister stuurt de ILT een brief met daarin de intrekking van de aanwijzing tot niet-handhaven. Nederland zet zich in om niet-naleving van de verordening te herstellen



Door de uitbraak van corona zag Nederland zich genoodzaakt de verordening niet na te leven. De Europese Commissie doet aanbevelingen en stuurt een politieke brief naar Nederland. Het standpunt van de Europese Commissie was aanleiding voor Nederland om zich weer in te zetten voor correcte naleving van de verordening.

Meer informatie over deze casus staat in Hoofdstuk 4 van de Bijlage bij dit rapport.

Organisatie rond behandeling van informele brieven

Er zijn geen richtlijnen voor behandeling van informele brieven van de Europese Commissie. Alleen het Ministerie van JenV werkt met een beknopte interne 'Procedure informele contacten Commissie'.

Traceerbaarheid van informele brieven

Het onderzoek laat zien dat van niet-formele communicatie met de Europese Commissie geen rijksbreed overzicht wordt bijgehouden. Dit geldt voor elk niveau van de rijksoverheid, inclusief het hoogste politieke niveau.

Desgevraagd kon het Ministerie van Buitenlandse Zaken ons 1 A4'tje aanleveren waarop 14 brieven van de Europese Commissie aan Nederlandse ministeries stonden vermeld, die waren ontvangen in de periode 2018-2020. Deze 14 brieven konden worden getraceerd omdat de EU-PILOT-contactpersoon er een cc van had ontvangen. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken bevestigde tegenover ons verder dat elk niveau binnen de Europese Commissie schriftelijk communiceert met elk niveau binnen de rijksoverheid, en dat er niemand is, noch bij de Commissie, noch bij de departementen, die daarvan een overzicht heeft.

Met uitzondering van het Ministerie van JenV³² kon geen van de in dit onderzoek betrokken ministeries in hun digitale informatiesystemen brieven van de Europese Commissie vinden die betrekking hadden op de uitvoering van EU-wetgeving door het eigen departement – afgezien van correspondentie over EU PILOT- of inbreuk-procedures.

Informatie over informele brieven

Er vindt geen openbare of niet-openbare verslaglegging plaats over informele brieven van de Europese Commissie aan Nederland.

4.3.2 Informele overlegstructuren met Europese Commissie

De Europese Commissie maakt bij de uitvoering van haar taken gebruik van informele samenwerkingsvormen met EU-lidstaten, waaronder expertgroepen,³³ netwerken en zogenoemde pakketvergaderingen (zie ook tabel 1 in §2.2). De Commissie zet dergelijke instrumenten in om (a) lidstaten mee te laten denken bij de voorbereiding van wetgevingsvoorstellen of beleidsinitiatieven, en implementatie van EU-beleid en (b) de coördinatie en samenwerking met lidstaten te ondersteunen. EU-lidstaten kunnen de expertgroepen en netwerken gebruiken om problemen te bespreken met de Europese Commissie en/of andere lidstaten.

Organisatie rond informele overlegstructuren

Expertgroepen zijn overlegorganen die op permanente of tijdelijke basis kunnen worden ingesteld ter ondersteuning van de Europese Commissie. De rol van deze groepen verschilt al naar gelang de fase van beleidsvorming waarbij de groep betrokken is.³⁴

Netwerken zijn informele verbanden³⁵ tussen met name publieke autoriteiten, soms aangevuld met private actoren of ngo's. Ze worden doorgaans ingesteld door EU-lidstaten, de Europese Commissie of een combinatie van beide.

Pakketvergaderingen zijn informele besprekingen van de Europese Commissie met een lidstaat, die worden gehouden wanneer er vermoedens zijn van onjuiste uitvoering van EU-wetgeving (Europese Commissie, 2020b).

Of en hoe gegevens over de contacten met expertgroepen en netwerken en gegevens over de uitkomsten van pakketvergaderingen moeten worden bijgehouden, is niet vastgelegd in rijksbrede of departementale handleidingen.

Deelname aan informele overlegstructuren

Wij hebben de ministeries gevraagd in welke expertgroepen en netwerken van de Europese Commissie hun beleidsdirecties participeren en op welke terreinen pakketvergaderingen met de Europese Commissie zijn gehouden. Tabel 4 toont de informatie die de ministeries ons hierover konden aanleveren.

Tabel 4 Deelname van ministeries aan expertgroepen, netwerken en pakketvergaderingen, 2010-2020

Ministerie	Deelname aan		
	<i>Expertgroepen</i> ³⁶	<i>Netwerken</i>	<i>Pakketvergaderingen</i>
Buitenlandse Zaken	Geen informatie	Geen informatie	Geen informatie
EZK	Geen informatie	Geen informatie	Geen informatie
Financiën	Geen overzicht bij Financiën als geheel. DGFZ heeft inzicht in bijgewoonde expertgroepen.	Geen overzicht	Geen overzicht
lenW	Geen overzicht bij lenW, wel verwijzing naar zogenoemde <i>high level groups</i>	Geen informatie, wel een verwijzing naar het <i>European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law</i> (IMPEL)	Informatie over 2 pakketvergaderingen, in 2017 (over beleid EU rond inbreuken) en 2019 (ERRU-verordening)

Ministerie		Deelname aan	
JenV	Geen overzicht bij JenV, wel 9 expertgroepen geïdentificeerd	Geen overzicht, wel 3 netwerken geïdentificeerd	Geen informatie
LNV	Geen overzicht bij LNV, wel 16 expertgroepen geïdentificeerd	Geen informatie	Geen informatie

De ministeries konden een klein aantal expertgroepen en een enkel netwerk noemen. Welke medewerkers van de ministeries in welke expertgroep zit, is alleen bekend bij de dossierhouders.

Al met al is er weinig zicht op het overgrote deel van de informele overleggen met de Europese Commissie, wat daar wordt besproken en wat eruit komt.

De deelname vanuit Nederlandse departementen aan *expertgroepen* van de Europese Commissie hebben wij tot op zekere hoogte kunnen reconstrueren aan de hand van het register dat de Commissie hiervan bijhoudt.³⁷ De informatie in dit register wordt aangeleverd door de leden van de expertgroepen zelf. Desgevraagd ontvingen wij van de Europese Commissie een overzicht van bestaande expertgroepen en de deelnemers ervan. Hieruit blijkt dat er op dit moment 589 expertgroepen zijn waaraan afgevaardigden van een Nederlands ministerie c.q. een Nederlandse uitvoeringsorganisatie of zbo deelnemen. Voor een klein deel van deze expertgroepen konden wij nagaan welk ministerie c.q. welke uitvoerende dienst of zbo erbij betrokken is.

Wat de *netwerken* van de Europese Commissie betreft hebben we in ons onderzoek kunnen vaststellen dat voor ministeries het *EU law network* nuttig is. Hierin wordt met andere EU-lidstaten en de Commissie gesproken over problemen bij de uitvoering van EU-wetgeving en mogelijke oplossingen. Het netwerk kan ook worden benut om samen met andere lidstaten te proberen de Europese Commissie tot andere standpunten te brengen.

5. Formele EU-procedures

5.1 Onze bevindingen in het kort

In dit hoofdstuk gaan we in op de formele procedures tussen Nederland en de Europese Commissie. Met een formele procedure bedoelen we een inbreukprocedure die al dan niet uitmondt in een zaak bij het Europees Hof. Deze worden door de Europese Commissie gebruikt op het moment dat zij van mening is dat er sprake is van een mogelijke schending van EU-recht, die niet vooraf is opgelost via een informele procedure.

Wij verwachten dat Nederland de geconstateerde mogelijke schendingen van EU-recht die via de formele procedures aan de orde komen tot een oplossing brengt, en dat een gang naar de rechter in de meeste gevallen niet nodig is.

Over de formele procedures die de Europese Commissie tegen Nederland tussen 2010 en 2020 is gestart, stellen wij het volgende vast:

- Als er informeel geen oplossing wordt gevonden en de Europese Commissie een *formele procedure* tegen Nederland start omdat zij vindt dat Nederland EU-recht niet naleeft, trekt Nederland in het merendeel van de gevallen aan het kortste eind. Nederland past dan bijvoorbeeld uiteindelijk, al dan niet nadat een uitspraak van het Hof daartoe verplicht, alsnog zijn wet- en regelgeving aan.
- Volgens de Europese Commissie voldoet Nederland niet aan de EU-normen voor correcte en volledige implementatie van richtlijnen, en het tijdig voldoen aan uitspraken van het Hof.
- Het parlement wordt door de betrokken ministers alleen op hoofdlijnen geïnformeerd over lopende en/of afgesloten inbreukprocedures en over zaken die zijn voorgelegd aan het Europees Hof ('Hofzaken').

- Wanneer Nederland betrokken is bij Hofzaken die geen deel uitmaken van inbreukprocedures zijn de uitspraken van het Hof meestal in lijn met het Nederlandse standpunt. Belangrijke uitzonderingen daarop zijn pulsvisserij en het Europees aanhoudingsbevel.

Wij stellen vast dat er voor de formele inbreukprocedures die de Europese Commissie tegen Nederland kan starten geen rijksbrede handleidingen bestaan met richtlijnen voor hoe ministeries daarin dienen op te treden. De beschikbare handleidingen voor inbreukprocedures gaan alleen in op de betrouwbaarheid van de procedures. Voor Hofzaken zijn er rijksbrede handleidingen beschikbaar.

5.2 Na inbreukprocedures (met eventuele Hofzaak) past Nederland meestal wetten aan

Op grond van artikel 258 VWEU kan de Europese Commissie een formele inbreukprocedure³⁸ starten als zij van mening is dat een lidstaat het EU-recht schendt. Dit kan uiteindelijk ertoe leiden dat de Commissie een zaak voorlegt aan het Europees Hof.³⁹ Een (volledige) inbreukprocedure bestaat uit verschillende stappen (KCBR, 2017). De stappen 1 tot en met 4 worden wel de *administratieve fase* genoemd, de stappen 5 en 6 de geschilfase oftewel de *contentieuze fase*.

Stappen in een inbreukprocedure

Administratieve fase

Stap 1: Ingebrekestelling door Europese Commissie. De Europese Commissie zet schriftelijk gemotiveerd uiteen waarom de lidstaat zijn verplichtingen volgens haar niet nakomt. De lidstaat moet binnen 2 maanden een reactie geven.

Stap 2: Reactie lidstaat op ingebrekestelling. De lidstaat reageert schriftelijk op de ingebrekestelling.

Stap 3: Met redenen omkleed advies van Europese Commissie. Als de ingebrekestelling, de reactie van de lidstaat en de eventueel daarop volgende dialoog niet leiden tot een oplossing kan de Europese Commissie een ‘met redenen omkleed advies’ (MROA) uitbrengen. Hierin zet de Commissie gemotiveerd uiteen waarom de lidstaat volgens haar nog altijd niet zijn verplichtingen nakomt. De lidstaat moet binnen 2 maanden aan het advies gevolg geven.

Stap 4: Reactie lidstaat op met redenen omkleed advies. De lidstaat reageert schriftelijk op het MROA.

Contentieuze fase (geschilfase)

Stap 5: Europese Commissie brengt zaak voor het Hof. Als de stappen 1 tot en met 4 volgens de Europese Commissie niet hebben geleid tot een oplossing, kan de Commissie het Europees Hof verzoeken vast te stellen dat de lidstaat zijn verplichtingen niet is nagekomen. Als het Hof dit inderdaad vaststelt, moet de lidstaat gevolg geven aan dat oordeel en alle maatregelen treffen die nodig zijn om uitvoering aan het arrest te geven en de inbreuk te beëindigen.

Stap 6: Europese Commissie brengt zaak opnieuw voor het Hof. Als de lidstaat volgens de Europese Commissie niet of onvoldoende uitvoering geeft aan het arrest van het Hof, kan de Commissie de zaak opnieuw voorleggen aan het Hof. Zij kan het Hof in deze tweede ronde vragen om de lidstaat een dwangsom per dag en/of een (eenmalige) boete op te leggen.

5.2.1 Afhandeling in de administratieve fase

Organisatie

De correspondentie met de Europese Commissie over inbreukprocedures tegen Nederland verloopt via een EU-systeem dat aan Nederlandse zijde wordt beheerd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De termijnen die de Europese Commissie stelt voor de beantwoording van haar brieven worden door dit ministerie bewaakt. De eerste verantwoordelijkheid voor de afhandeling (coördinatie en beantwoording van brieven van de Europese Commissie) ligt bij de dossierhouder van het betrokken departement (KCBR, 2017). Alleen als er geen departementaal expert bij de inbreuk is betrokken, wordt Buitenlandse Zaken ingeschakeld.

De PV EU houdt, vooral bij gevoelige zaken, een vinger aan de pols. Juridische adviseurs van de PV EU kunnen ook aansluiten bij gesprekken met de Europese Commissie. Verder kan de PV EU door de Commissie proactief van informatie te voorzien soms voorkomen dat een inbreukprocedure wordt gestart, of dat zaken bij het Hof belanden. De PV EU handelt in zulke situaties altijd op instructie van de Nederlandse regering.

In de Handleiding Wetgeving en Europa (KCBR, 2017) staan de stappen van de inbreukprocedure weergegeven. Er bestaan aanvullend geen rijksbrede richtlijnen over hoe ministeries met inbreukprocedures moeten omgaan.

Het Ministerie van IenW heeft een interne handleiding over hoe bij inbreukprocedures moet worden gehandeld. Het Ministerie van JenV beschikt over een beknopt document met een informele en procesmatige beschrijving van inbreukprocedures. De Ministeries van EZK en LNV werken met een handleiding coördinatie over diverse onderwerpen, waaronder ook inbreukprocedures. Het Ministerie van Financiën ten slotte, beschikt

over een checklist uit 2007 over inbreukprocedures. Verder is er een notitie van de ICER over de betrouwbaarheid van inbreukprocedures (ICER, 2019).

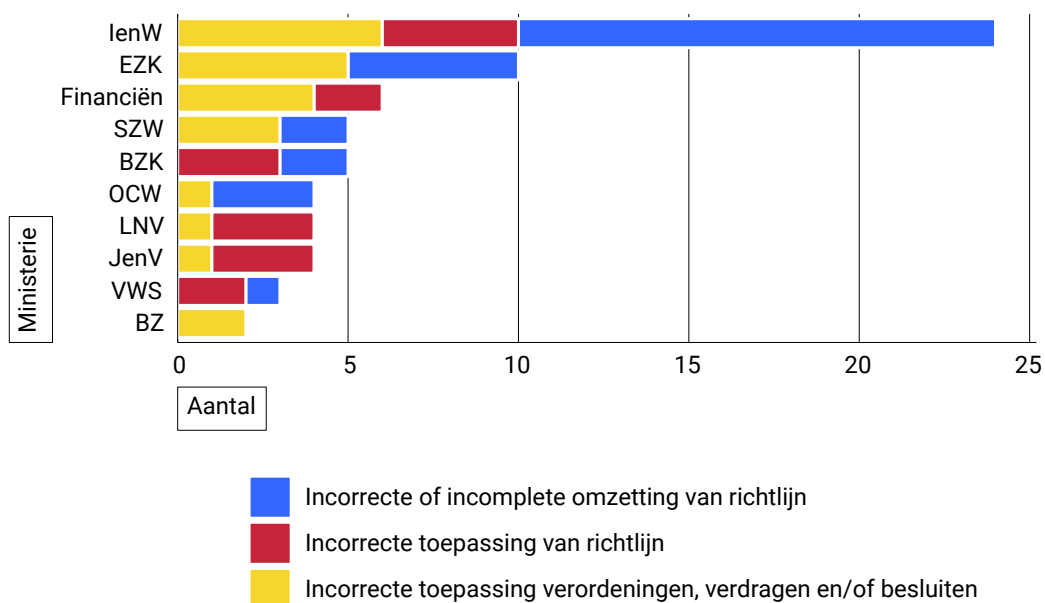
Inbreukprocedures in de praktijk

Tussen 2010 en 2020 is de Europese Commissie 210 inbreukprocedures tegen Nederland gestart.⁴⁰ Vier ministeries vertegenwoordigen samen 151 van deze 210 inbreukprocedures: IenW (50), EZK (40), Financiën (33) en JenV (28). Dit zijn ministeries die met relatief veel EU-regels te maken hebben. De meeste inbreukprocedures zijn gestart in de jaren 2010 en 2011. Daarna is het aantal nieuwe inbreukprocedures – afgezien van een uitschieter naar boven in 2016 – per jaar vrij constant gebleven.

In dit onderzoek richten we ons op de inbreukprocedures die de Europese Commissie is gestart op inhoudelijke gronden. Hiermee bedoelen we dat er volgens de Commissie sprake was van incorrecte of incomplete implementatie en/of uitvoering van EU-wetgeving. Figuur 5 toont om hoeveel van deze inbreukprocedures op inhoudelijke gronden er in de onderzoeksperiode lopen of hebben gelopen. We hebben ze ingedeeld in de drie categorieën van inhoudelijke problemen die de Europese Commissie zelf hanteert.

Figuur 5 Aantal op inhoudelijke gronden gestarte inbreukprocedures in de periode 2010-2020 (N=67)

Bij IenW zijn de meeste gestarte inbreukprocedures, vooral in verband met incorrecte omzetting van een richtlijn



In totaal zijn er in de onderzoeksperiode 67 inbreukprocedures op inhoudelijke gronden tegen Nederland gestart. Het Ministerie van IenW had te maken met het hoogste aantal inbreukprocedures (24), gevolgd door het Ministerie van EZK (10). Van de 67 procedures zijn er 18 door de Europese Commissie gestart naar aanleiding van binnengekomen klachten van burgers of bedrijven; 39 procedures zijn gestart als vervolg op een informele EU PILOT-procedure. Van de 10 overige inbreukprocedures hebben wij de aanleiding op grond van de ontvangen informatie niet kunnen worden vaststellen.

Hoe vlot worden de problemen waarop de inbreukprocedures betrekking hebben, door Nederland opgelost? Om hierin inzicht te geven zijn we voor de 3 categorieën van inhoudelijke problemen nagegaan wat de looptijd van de procedures was: incorrecte of incomplete omzetting van richtlijn, incorrecte toepassing van richtlijn, en incorrecte toepassing van verordeningen, verdragen en/of besluiten.⁴¹

Eind 2020 waren 49 van de 67 inbreukprocedures beëindigd, met een gemiddelde looptijd van ruim 26 maanden. Met inbreukprocedures in de categorie 'Incorrecte toepassing van richtlijn' (waarmee vooral de Ministeries van BZK, Financiën, IenW, JenV, LNV en VWS te maken hadden), was een langere doorlooptijd dan gemiddeld gemoeid. Van de 18 inbreukprocedures die eind 2020 niet waren afgerond, hebben enkele gevallen een looptijd van 10 jaar of meer.⁴² Uit informatie die wij ontvingen van de Europese Commissie blijkt dat de lange doorlooptijd in deze gevallen niet aan Nederland te wijten is.

De uitkomst van de 49 inbreukprocedures die in 2020 waren afgerond hebben wij voor 38 gevallen kunnen reconstrueren. In de meerderheid van deze gevallen (25 van de 38) heeft Nederland uiteindelijk voldaan aan extra informatie-eisen (8 keer), extra maatregelen doorgevoerd dan wel wetten aangepast (11 keer), ofwel is de zaak doorgezet als Hofzaak alvorens de procedure werd afgesloten (6 keer).

Om meer inzicht te krijgen in inbreukprocedures (herkomst, doorlopen procedure en gevolgen) hebben we van 16 afgeronde procedures alle tussen de Europese Commissie en Nederland uitgewisselde documenten en informatie onderzocht. De gegevens van deze inbreukprocedures staan in tabel 5.

Tabel 5 *Overzicht 16 inbreukprocedures*

Inbreuk-nr.	Betrokken ministerie	Betrokken EU-wetgeving	Inhoud
2010/2085	ELI / LNV	Artikel 218, 288 VWEU	Stemgedrag Nederland tijdens CITES Doha-conferentie
2010/2118	FIN	Artikel 56 VWEU, artikel 36 EER	Korting op loonbelasting en premie volksverzekeringen voor werknemers die bepaalde vormen van beroepsonderwijs volgen
2010/2184	IenW	Artikel 49 VWEU en artikel 4, lid 3 VEU jo artikel 101 VWEU	Bilateraal luchtvaartverdrag met de Russische Federatie
2011/2073	IenM	Richtlijn 2009/149	Implementatie van richtlijn over berekening kosten van ongevallen
2012/4090	VenJ	Richtlijn 2009/48	Nakomen verplichtingen betreffende veiligheid van speelgoed
2012/4142	VenJ	VWEU artikel 21, Richtlijn 2004/38	Uitleg van nationale regels voor gezinshereniging
2012/4144	EZ	Richtlijnen 2002/21 en 2002/19	Wijzigingen van de Media- en telecommunicatiewet
2014/2274	IenM / VenJ	Richtlijn 2004/49	Omzetting van spoorveiligheidsrichtlijn in nationale wetgeving
2016/4014	EZ / LNV	Richtlijn 92/43	Aangeleverde informatie ten behoeve van Commissiebesluit over status van Polder Stein conform Habitatrichtlijn
2016/4060	JenV /EZ	Richtlijn 2006/123	Wet- en regelgeving inzake au pairbureaus in relatie tot de Dienstenrichtlijn
2017/2062	IenW	Richtlijn 91/157	Nakomen rapportageverplichtingen in EU-afvalwetgeving
2017/2190	IenW	Richtlijn 2000/30	Nakomen tweejaarlijkse verplichting om gegevens van gecontroleerde bedrijfsvoertuigen door te geven
2018/2022	IenW	Richtlijn 2011/70, Euratom	Nakomen EU-verplichtingen bij beheer van verbruikte splijtstof en radioactief afval
2018/2265	EZK	Besluit 2017/899	Nakomen verplichtingen om op 30 juni 2020 700 MHz-frequentieband te kunnen toelaten
2018/2275	EZK	Richtlijnen 2014/23, 2014/24 en 2014/25	Nakomen voorschriften uit EU-aanbestedingsrichtlijnen
2019/2069	IenW	Uitvoeringsverordening 2016/480/EU	Conformiteit van nationaal sanctieregister voor wegvervoersovertredingen met verordeningvoorschriften

We stellen op grond van ons onderzoek het volgende vast:

- In de helft van de gevallen is er een informele EU PILOT-procedure voorafgegaan aan de inbreukprocedure. Minimaal 4 van de voorafgaande EU PILOT-procedures zijn geïnitieerd naar aanleiding van een klacht van een burger of bedrijf.
- In bijna alle gevallen was volgens de Europese Commissie sprake van het niet nakomen van verplichtingen voortvloeiend uit richtlijnen, verordeningen of besluiten van de EU. In 1 geval – zaak (2010/2085), stemgedrag van Nederland tijdens CITES Doha-conferentie ter zake van de handel in blauwvintonijn – werd Nederland door de Europese Commissie aangesproken op het niet voldoen aan de in het EU-verdrag vastgelegde afspraak tot loyale samenwerking.
- In 10 van de 16 gevallen is Nederland tegemoet gekomen aan de eisen van de Europese Commissie, in 6 gevallen is afwijzend gereageerd. In 3 van deze laatste gevallen werkte Nederland uiteindelijk mee, ondanks een inhoudelijke afwijzing van het Commissiestandpunt. In de 3 resterende gevallen was Nederland het niet eens met de Commissie, en zag het geen reden om tegemoet te komen aan de Europese Commissie.
- Van de 16 onderzochte inbreukprocedures zijn er 14 uiteindelijk afgerond met het formeel afsluiten van de inbreukprocedure; de 2 overige procedures waren in 2020 nog niet afgerond. In 12 gevallen heeft Nederland voldaan aan de eisen van de Europese Commissie. In 9 gevallen heeft Nederland de relevante nationale wetten c.q. regels aangepast. In 3 van deze 9 gevallen heeft de Commissie eerst aangegeven een gang naar het Hof te overwegen (Spoorveiligheid, 2014/2274; nationaal programma beheer verbruikte splijtstof en radioactief afval, 2018/2022; nationaal ERRU-systeem, 2019/2069), alvorens Nederland besloot om te voldoen aan de eisen van de Commissie.
- In 11 van de 16 gevallen waren de dossiers niet volledig, onder andere ontbraken documenten waarnaar in het dossier werd verwezen (bijvoorbeeld stukken over gerelateerde EU PILOT-procedures, brieven, e-mails).

Casus: Derde rijbewijsrichtlijn

Naar aanleiding van de invoering van de Derde rijbewijsrichtlijn heeft de Europese Commissie inbreukprocedures tegen Nederland gestart, waarvan 1 na een EU PILOT, en is door de Europese Commissie bedreigd met een Hofzaak. Daarover gaat de volgende casus.

Casus Derde rijbewijsrichtlijn



Bij de Derde rijbewijsrichtlijn was er na een EU PILOT-procedure sprake van een inbreukprocedure en een dreigende Hofzaak

Wat is het probleem?

Nederland voldoet volgens de Europese Commissie langere tijd niet aan de eisen van de Derde rijbewijsrichtlijn



De Europese Commissie heeft richtlijnen opgesteld om rijbewijzen meer te standaardiseren in de EU. Met de Derde rijbewijsrichtlijn worden de regels rondom rijbewijzen verder geharmoniseerd, bijvoorbeeld door het invoeren van een uniform fysiek rijbewijsdocument en het vaststellen van de geldigheidsduur van rijbewijzen.

Volgens de Europese Commissie voldeed Nederland langere tijd niet aan de eisen van de Derde rijbewijsrichtlijn. Er werden in totaal 6 inbreukprocedures tegen Nederland gestart. In één van deze procedures over onjuiste omzetting (2015), die werd voorafgegaan door een EU PILOT, was sprake van inhoudelijke meningsverschillen tussen Nederland en de Europese Commissie en trad veel vertraging op in het doorvoeren van wijzigingen in wet- en regelgeving. De Europese Commissie besloot in februari 2017 om naar het Hof te stappen.

17-3-2011 t/m 21-11-2012	Inbreukprocedure van de Europese Commissie tegen Nederland vanwege niet tijdige omzetting van de richtlijn
16-9-2014	Europese Commissie start EU PILOT i.v.m. vermeende onjuiste omzetting van de richtlijn
22-10-2015	Europese Commissie start 2 ^e inbreukprocedure volgend op EU PILOT vanwege vermeende onjuiste omzetting van de richtlijn
15-2-2017	Europese Commissie kondigt aan een Hofzaak te starten tegen Nederland wegens tekortkomingen bij de omzetting van de EU-regelgeving inzake het rijbewijs
10-7-2017	Nederland past wetgeving aan (inwerking vanaf 12 juli 2017)
24-1-2019	Europese Commissie sluit 2 ^e inbreukprocedure
8-3-2018 t/m 2-12-2021	Nog 4 inbreukprocedures van de Europese Commissie tegen Nederland voornamelijk vanwege niet-tijdige omzetting

Hoe is het opgelost?

De dreiging van een Hofzaak was voor Nederland aanleiding om in juli 2017 de nationale wetgeving alsnog aan te passen. Het heeft Nederland veel tijd gekost om wet- en regelgeving aan te passen. De aanpassingen werden ook niet altijd gecommuniceerd naar de Europese Commissie.



Nederland doet lang over het aanpassen van nationale wet- en regelgeving overeenkomstig de Derde rijbewijsrichtlijn. Daarom start de Europese Commissie verschillende inbreukprocedures tegen Nederland. In de 2^e inbreukprocedure (2015), die wordt voorafgegaan door een EU PILOT, past Nederland na lange tijd nationale wetgeving aan na dreiging van de Europese Commissie met een Hofzaak.

Meer informatie over deze casus staat in Hoofdstuk 5 van de Bijlage bij dit rapport.

Uit ons onderzoek komt verder naar voren dat de ministeries geen volledig beeld hebben van wat precies de oorzaak of aanleiding is van de inbreukprocedures waarmee zij worden geconfronteerd.

Beeld ministeries over inbreukprocedures

Ministeries vinden dat EU-wetgeving vaak ingewikkeld en/of voor velerlei uitleg vatbaar is, dat ook de wetten en regels op nationaal niveau zelf gecompliceerd zijn en dat ze over onvoldoende capaciteit beschikken om een en ander naar behoren uit te voeren en te handhaven. Vertegenwoordigers van enkele ministeries hebben tegenover ons in dit verband opgemerkt dat de Europese Commissie in de loop der jaren nationale autonomie bij de implementatie van richtlijnen beperkter is gaan interpreteren.

Door medewerkers van de ministeries wordt de reactie van Nederland op mogelijke schendingen van EU-recht in sommige gevallen als 'eigenwijs' gekwalificeerd. Daarbij wordt gedoeld op situaties waarin tot aan het Hof wordt geprocedeerd en het nationale beleid pas wordt gecorrigeerd als Nederland heeft verloren. In deze gevallen is er volgens enkele medewerkers van ministeries sprake van politieke afwegingen en gecalculeerde risico's, waarbij de politieke top van een ministerie niet altijd gevoelig blijkt voor ambtelijke adviezen over mogelijke schending van EU-regels. Opgemerkt wordt dat bewindspersonen soms de grenzen van het toelaatbare opzoeken om burgers en bedrijven te beschermen tegen "wat uit Brussel komt", ook al is bekend dat de Nederlandse uitvoering hoogstwaarschijnlijk niet strookt met de EU-wetgeving.

Casus: Kaderrichtlijn Water

Bij de in 2000 ingevoerde Kaderrichtlijn water volgen al jaren verschillende inbreuk- en EU PILOT-procedures van de Europese Commissie tegen Nederland elkaar op. De casus geeft daarvan een overzicht en laat ook zien dat dit dossier nog niet is afgesloten.



Bij de Kaderrichtlijn Water zijn er inmiddels verscheidene inbreukprocedures en EU PILOT-procedures geweest.

Wat is het probleem?

Nederland voldoet volgens de Europese Commissie meerdere keren niet aan verplichtingen uit de Kaderrichtlijn Water (KRW)



De KRW bevat een aantal uniforme kwaliteitseisen en verplichtingen waaraan lidstaten moeten voldoen om de waterkwaliteit te verbeteren.

De Europese Commissie was niet altijd tevreden met de wijze waarop Nederland invulling gaf aan de verplichtingen die volgen uit de KRW. In de loop der tijd zijn verschillende PILOT- en inbreukprocedures gestart tegen Nederland.

2000	Invoering Kaderrichtlijn Water
2004-2005	1 ^e Inbreukprocedure
2009-2014	2 ^e Inbreukprocedure
2012-2015	1 ^e EU PILOT-procedure
2014-2016	2 ^e EU PILOT-procedure
2015	Hofzaak tegen Duitsland die ook gevolgen heeft voor Nederland
2016-2017	3 ^e EU PILOT-procedure
2019-2020	3 ^e Inbreukprocedure
2020	Twee nieuwe EU PILOT-procedures gestart tegen Nederland

Hoe is het opgelost?

De afgeronde EU PILOT en inbreukprocedures hebben in sommige gevallen geleid tot aanpassingen in Nederlands beleid. Aanpassingen werden vlot doorgevoerd wanneer er geen nationale belangen in het spel waren. Wanneer nationale belangen conflicteerden met de zienswijze van de Europese Commissie dan koos Nederland voor een uitgebreider traject van nationale en internationale afstemming. Deze oplossingen waren vaak een middenweg tussen Europese en nationale interpretaties van de KRW.

Verschillen in interpretatie tussen de Europese Commissie en Nederland lijken te blijven bestaan. Zo interpreteerde Nederland de KRW-doelen (kwaliteitseisen aan grond- en oppervlaktewater) tot 2021 als resultaatverplichting, maar gaat Nederland er inmiddels van uit dat het een inspanningsverplichting betreft. Volgens Nederland vraagt de KRW erom dat maatregelen voor het behalen van de doelen op tijd genomen worden. Het effect mag na-ijlen. In april 2022 is het parlement medegedeeld dat de doelen in 2027 waarschijnlijk niet behaald gaan worden en dat er gebruik wordt gemaakt van uitzonderingsmogelijkheden. Het is nog onduidelijk hoe de Europese Commissie hierover denkt. In het verleden heeft de Europese Commissie meermaals zorgen geuit over het Nederlandse doelbereik in 2027. Op dit moment lopen er nog twee EU PILOT-procedures.



Oplossingen voor EU PILOTs en inbreukprocedures rondom de KRW werden vaak gevonden via informele afstemming. Toch blijven verschillende interpretaties tussen Nederland en de Europese Commissie bestaan, bijvoorbeeld over de verplichtingen die voortvloeien uit de KRW.

Meer informatie over deze casus staat in Hoofdstuk 6 van de Bijlage bij dit rapport.

Informatie over inbreukprocedures

De minister van Buitenlandse Zaken informeert de Tweede Kamer elk kwartaal over de stand van zaken bij de implementatie van EU-richtlijnen en over de stand van zaken rond lopende en nieuwe inbreukprocedures tegen Nederland.⁴³ De bijlagen bij deze brieven bevatten onder meer een overzicht van lopende en geseponeerde inbreukprocedures per verantwoordelijk ministerie. Als basis hiervoor stelt Buitenlandse Zaken elk kwartaal een intern overzicht op, dat gedetailleerde informatie bevat over de actuele stand van zaken en de tussentijds gezette stappen. De Tweede Kamer ontvangt enkel een overzicht op hoofdlijnen.

De Ministeries van IenW, JenV en Financiën (daarbinnen: DGFZ) hebben een eigen interne verslaglegging over inbreukprocedures.

De Europese Commissie geeft op haar website informatie over lopende en gesloten inbreukprocedures,⁴⁴ en houdt op het eerder genoemde 'interne markt-scorebord' informatie bij over hoe lidstaten bij inbreukprocedures presteren als het gaat om het (alsnog) omzetten van EU-richtlijnen in nationale wet- en regelgeving.

Over Nederland staat op het scorebord aangegeven dat de zogenoemde *conformity deficit* (de graadmeter voor incorrect omgezette richtlijnen) in 2020 op 1,4 % stond en in 2021 op 1,7%, terwijl de norm van de Europese Commissie hiervoor 0,5% is. Het EU-gemiddelde is 1,4%. Nederland zit boven de norm én recent boven het EU-gemiddelde. Bovendien is sinds kort het aantal niet-omgezette richtlijnen in Nederland toegenomen. Als problematische beleidsterreinen in Nederland noemt de Europese Commissie: transport, milieu en energie (samen 63% van de uitstaande zaken).

5.2.2 Contentieuze fase (geschilfase): Hofzaken

Als de administratieve fase van een inbreukprocedure niet tot een bevredigend resultaat heeft geleid, kan de Europese Commissie het Hof verzoeken om vast te stellen dat de lidstaat in kwestie zijn verplichtingen niet is nagekomen.⁴⁵

Organisatie

Als de Europese Commissie wegens schending van het EU-recht een procedure bij het Hof start, treedt de afdeling Europees Recht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken op als vertegenwoordiger van Nederland voor het Hof, in overleg met het inhoudelijk betrokken departement. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor het bewaken van de houdbaarheid van de zaak in EU-rechterlijk perspectief, de consistentie en samenhang met standpunten van Nederland in andere zaken, en de redactionele en inhoudelijke kwaliteit van de Nederlandse bijdrage. Van het inhoudelijk betrokken departement wordt verwacht dat het bouwstenen aanlevert voor de

inhoudelijke inbreng, en – al dan niet in overleg met het Ministerie van Buitenlandse Zaken – een eerste concept daarvoor opstelt (BZ, 2015a).

Nederland kan op 3 manieren betrokken zijn bij een zaak bij het Hof: als verweerder, verzoeker of als interveniënt. Wij spitsen ons hier toe op de rol van Nederland als verweerder. Die is aan de orde wanneer de Europese Commissie naar het Hof stapt omdat ze vindt dat Nederland binnen een lopende inbreukprocedure niet aan zijn verplichtingen heeft voldaan. Welke stappen Nederland in de rol van verweerder kan c.q. moet zetten, komt aan de orde in een handleiding van ICER-H (2015) en in een handleiding van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (2015a). Daarnaast is er een ICER-handleiding over de boetes en dwangsommen die de rechter in Hofzaken kan opleggen. Deze handleiding zet uiteen hoe de bedragen worden berekend en geeft een overzicht van de minimum- en maximumbedragen.⁴⁶

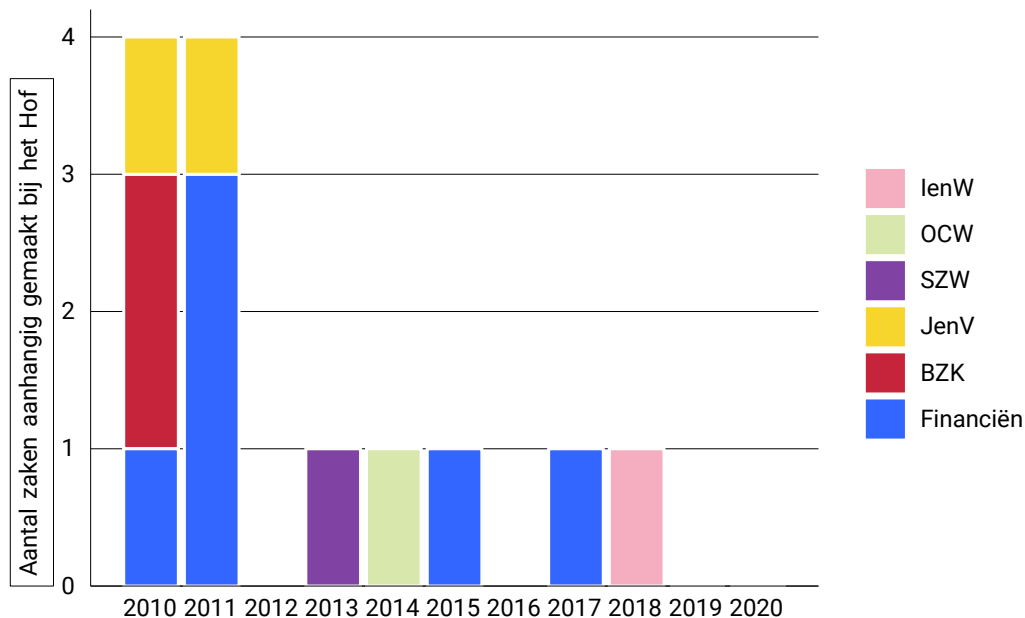
Hofzaken binnen inbreukprocedures in de praktijk

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken houdt een databank bij met informatie over de Hofzaken waarbij Nederland betrokken is. Uit deze informatie hebben wij afgeleid dat de Europese Commissie tussen 2010 en 2020 in 30 gevallen het besluit heeft genomen om in het kader van een inbreukprocedure een zaak tegen Nederland bij het Europees Hof te starten.⁴⁷ Van die 30 besluiten tot een Hofzaak betroffen 12 zaken het Ministerie van Financiën. In 5 gevallen betrof de gang naar het Hof zaken tegen het Ministerie van EZK en in nog eens 5 gevallen ging het om zaken tegen het Ministerie van IenW.

Een zaak komt pas voor het Hof als deze door de Europese Commissie *aanhangig* is gemaakt. Onderstaande figuur laat zien hoe vaak, en voor welke ministeries, dat in de periode 2010-2020 is gebeurd.⁴⁸

Figuur 6 Aantal bij het Hof aanhangig gemaakte zaken tegen Nederland
(per ministerie, 2010-2020)

De laatste jaren zijn minder zaken bij het Hof aanhangig gemaakt tegen Nederland



Van de 13 zaken die in de onderzoeksperiode door de Europese Commissie bij het Hof aanhangig zijn gemaakt, betreft 1 zaak de niet-tijdige omzetting van een EU-richtlijn, en is 1 zaak tegen het Ministerie van lenW geseponeerd nadat dit ministerie informeel had aangekondigd de nationale wetgeving te zullen aanpassen. Er zijn derhalve in de periode 2010-2020 uiteindelijk 11 zaken op inhoudelijke gronden voor het Hof gekomen.⁴⁹ Daarvan was in 5 gevallen Financiën het eerstverantwoordelijke ministerie.⁵⁰ Voor de overige zaken waren de Ministeries van JenV, BZK, lenW, OCW en SZW eerstverantwoordelijk.⁵¹

Eén zaak tegen het Ministerie van Financiën is uiteindelijk 'doorgehaald' en leidde niet tot een uitspraak.⁵² In 6 van de 10 overige zaken volgde een veroordeling van Nederland door het Hof. Dat betekent dat Nederland het ten laste gelegde – de niet-nakoming van het EU-recht – ongedaan moest maken, en aanpassingen moest doorvoeren in de nationale wetgeving. Daarnaast moest Nederland de kosten van het proces betalen. Het betrof 3 zaken tegen het Ministerie van Financiën, 2 zaken tegen het Ministerie van JenV en 1 zaak tegen het Ministerie van BZK. Nederland heeft in geen van deze zaken boetes of dwangsommen opgelegd gekregen.

Casus: leges verblijfsvergunning langdurig ingezeten derdelanders

In de casus over de leges die door Nederland voor een verblijfsvergunning aan langdurig ingezeten derdelanders werden gevraagd, oordeelde het Hof in 2012 dat Nederland in

strijd met EU-recht handelde. Het duurde nog tot 2019 voor het legesgebouw volledig was aangepast. Hieronder staat meer informatie.

Casus

Leges verblijfsvergunning langdurig ingezetenen derdelanders



Het Hof oordeelt dat Nederland te hoge leges vraagt voor de aanvraag van een verblijfsvergunning

Wat is het probleem?

Nederland handelde volgens de Europese Commissie in strijd met de Europese richtlijn betreffende de status van langdurig ingezetenen derdelanders



Volgens de Europese Commissie vroeg Nederland te hoge leges voor verblijfsvergunningen. De Europese Commissie startte daarom een inbreukprocedure tegen Nederland.

oktober 2006	Inspraak Orgaan Turken dient klacht in bij Europese Commissie over de hoogte van de Nederlandse leges voor langdurig ingezetenen derdelanders
27-6-2008	Start inbreukprocedure
25-10-2010	Europese Commissie maakt zaak aanhangig bij het Hof
26-4-2012	Uitspraak Hof inzake de hoogte van de Nederlandse leges
24-5-2012	Advies landsadvocaat over legestarieven en geeft aan dat uitspraak van het Hof bredere werking heeft
1-1-2013	Verlaging van de leges voor langdurig ingezetenen derdelanders
januari 2013	Antwoord van Nederland op vragen van de Europese Commissie van eind 2012 over genomen maatregelen naar aanleiding van uitspraak Hof
23-1-2014	Europese Commissie sluit inbreukprocedure
1-1-2019	Het legesgebouw werd verder herzien na nog 2 juridische procedures

Hoe is het opgelost?

De inbreukprocedure leidt uiteindelijk tot een uitspraak van het Hof op 26 april 2012. Het Hof oordeelde dat Nederland overdreven en onevenredig hoge leges vraagt voor een verblijfsvergunning wat een belemmering kan vormen voor de uitoefening van de bij de richtlijn toegekende rechten. Nederland paste naar aanleiding van de uitspraak de leges voor langdurig ingezetenen derdelanders aan. Te veel betaalde leges hoefden volgens de beleidslijn in de meeste gevallen niet terug te worden betaald.

Het Hof oordeelde in 2010 in een zaak over leges voor Turkse onderdanen dat Nederland te hoge leges vroeg. Het zou na de uitspraak in 2012 inzake de leges voor langdurig ingezetenen derdelanders nog 7 jaar (en 2 procedures) duren voordat het hele legesgebouw in overeenstemming werd gebracht met EU-recht. Dit terwijl de landsadvocaat in 2012 al aangaf dat de uitspraak van het Hof bredere werking heeft.



Nederland vraagt lange tijd onevenredig hoge leges voor verblijfsvergunningen. Ook na een Hofzaak past Nederland legestarieven voor andere verblijfsvergunningen pas aan als een juridische procedure daartoe noopt.

Meer informatie over deze casus staat in Hoofdstuk 7 van de Bijlage bij dit rapport.

Informatie over Hofzaken

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken stuurt de jaarberichten over de Nederlandse procesvertegenwoordiging bij het Hof naar de Tweede Kamer.⁵³

Alle uitkomsten van alle Hofzaken worden ook gepubliceerd op de website van het Hof.⁵⁴ De Europese Commissie geeft op het 'interne markt-scorebord'⁵⁵ informatie over de zogenoemde *compliance time*: de tijd tussen de uitspraak van het Hof en het moment waarop werd voldaan aan de uitspraak. De norm die de Europese Commissie hanteert is 18 maanden. Nederland doet er gemiddeld 25,9 maanden over en voldoet daarmee niet aan de EU-norm.

5.3 Overige Hofzaken: uitspraken vaak in lijn met Nederlands standpunt

5.3.1 Overige rechtstreekse Hofzaken

Er zijn ook situaties waarin Nederland zélf het initiatief neemt om een zaak voor te leggen aan het Hof. Nederland kan zich rechtstreeks tot het Hof richten als verzoeker of als interveniënt. In het eerste geval gaat Nederland in beroep tegen een besluit van een Europese instelling, meestal de Europese Commissie. In het tweede geval wil Nederland zijn standpunt naar voren brengen in een al lopende zaak tussen andere partijen, bijvoorbeeld tussen een andere EU-lidstaat en de Europese Commissie. Nederland kan dan optreden ter ondersteuning van 1 van beide partijen.

Overige Hofzaken in de praktijk

Uit openbare bronnen is af te leiden dat Nederland tussen 2010 en 2020 14 keer optrad als verzoeker en 84 keer als interveniënt. Het oordeel van het Hof kwam in een ruime meerderheid van de zaken overeen met het Nederlandse standpunt (Buitenlandse Zaken, 2010-2020). Uit een interne databank van het Ministerie van Buitenlandse Zaken over de periode 2015-2020 blijkt dat van de 48 verzoeken en interventies die in die periode plaatsvonden de meeste betrekking hadden op de beleidsterreinen van EZK, lenW en Financiën.

Bij de 6 zaken in deze periode waarin Nederland optrad als verzoeker ging het in 5 gevallen om een beroep bij het Gerecht. Dat is één van de rechtsprekende instanties van het Hof. Nederland is in elk van deze 5 zaken in het gelijk gesteld. Dat betekende concreet dat de delen van een verordening waartegen Nederland in beroep ging, nietig werden verklaard, dat een opgelegde financiële correctie niet betaald hoefde te worden, en dat een in het vooruitzicht gestelde vermindering van steun niet doorging. De 6^e zaak waarin Nederland optrad als verzoeker betrof een beroep bij het Hof tegen het besluit van de Raad van Ministers en het Europees Parlement om pulsvisserij te

verbieden, waarbij Frankrijk de Raad van Ministers en het Europees Parlement steunde. Nederland verloor deze zaak. Dit betekende het einde voor de pulsvisserij, waarin Nederlandse vissers in de loop der jaren veel hadden geïnvesteerd; zie kader.

Pulsvisserij

Het Ministerie van LNV verstrekte in 2008 subsidie om bij wijze van proef vijf kotters van Nederlandse vissers uit te rusten met de pulskor. De resultaten waren bemoedigend: minder bijvangst, minder bodemschade en een veel lager brandstofverbruik. De visserijsector zag op basis van het experiment pulsvisserij als een goed alternatief voor het vissen met een boomkor.

Vervolgens heeft het ministerie achtereenvolgens 3 categorieën pulsvergunningen verstrekt. In 2010: 22 pulsvergunningen (waarvan 5% experimenteel); in de periode 2011-2012: 20 vergunningen (in het kader van wetenschappelijk onderzoek); in 2014: 42 vergunningen (eveneens in het kader van wetenschappelijk onderzoek).⁵⁶ In een vroeg stadium waren er al twijfels of dit alles wel was toegestaan.

Vanuit de Tweede Kamer is regelmatig aangedrongen op het verstrekken van extra pulsvergunningen⁵⁷ en de staatssecretaris van LNV werkte hieraan mee. De uitbreiding van de Nederlandse pulsvloot, leidde tot grote weerstand bij andere Europese vissers.⁵⁸ Vooral Franse vissers gaven te kennen dat zij met de nieuwe techniek niet genoeg konden vangen om hun kotters in de vaart te houden. De Europese Commissie stelde in 2018 een informele EU PILOT-procedure tegen Nederland in wegens het niet naleven van de Europese regels voor pulsvisserij. In 2019 werd deze zaak afgesloten zonder consequenties voor Nederland.

Het Europees Parlement stemde echter in januari 2018 voor een totaalverbod op pulsvisserij, vlak nadat milieuorganisatie Bloom pulsvisserij had afgeschilderd als een ecologische ramp⁵⁹ en namens Franse vissers een groot aantal klachten over de Nederlandse pulsvisserij had ingediend bij de Europese Commissie.

Op 13 februari 2019 bereikten het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie een politiek akkoord over de nieuwe Verordening Technische Maatregelen Visserij, inclusief een verbod op de pulsvisserij per 1 juli 2021.

Op 16 april 2019 werd het verbod bekrachtigd door het Europees parlement en de Raad ging er op 13 juni 2019 mee akkoord.

Op 4 oktober 2019 stelde Nederland bij het Hof beroep in tegen het pulsvisserijverbod.⁶⁰ Het Hof stelde op 15 april 2021 Nederland in het ongelijk. Dit betekende dat Nederland definitief moest stoppen met pulsvisserij.

5.3.2 Prejudiciële zaken

Als een nationale rechter twijfels heeft over de juiste toepassing of uitleg van een bepaald onderdeel van het EU-recht, kan of moet deze hierover duidelijkheid proberen te verkrijgen door een vraag voor te leggen aan het Hof, in een zogenoemde prejudiciële zaak.⁶¹ De term 'prejudicieel' duidt erop dat de uitspraak van het Hof over de gestelde vraag voorafgaat aan de eindbeslissing van de nationale rechter.

Op een prejudiciële vraag geeft het Hof antwoord in de vorm van een arrest of een met redenen omklede beschikking. De nationale rechter past vervolgens de gegeven uitleg toe op het nationale geschil (Buitenlandse Zaken, 2010-2020). De prejudiciële procedure is geregeld in artikel 267 VWEU en is erop gericht een doeltreffende en uniforme toepassing van het EU-recht te waarborgen.

Organisatie

Aan de prejudiciële procedure kunnen de nationale procespartijen, lidstaten en EU-instellingen deelnemen door hun standpunt over de gestelde vragen kenbaar te maken aan het Hof. Deelname aan de prejudiciële procedure is dus niet voorbehouden aan partijen die bij het nationale geschil betrokken zijn.

De vakdepartementen bepalen zelf of Nederland in relevante zaken meedoet.

De Nederlandse regering dient in beginsel altijd opmerkingen in bij prejudiciële zaken die zijn geïnitieerd door Nederlandse rechters. De belangrijkste reden voor Nederland om bij zulke zaken betrokken te willen zijn is de inschatting dat er gevolgen kunnen zijn voor Nederlandse wetten en regels en/of Nederlands beleid.⁶²

De Ministeries van JenV, EZK en LNV, IenW en Financiën (DGFZ) beschikken over procedures voor de coördinatie rond prejudiciële zaken.

Prejudiciële zaken in de praktijk

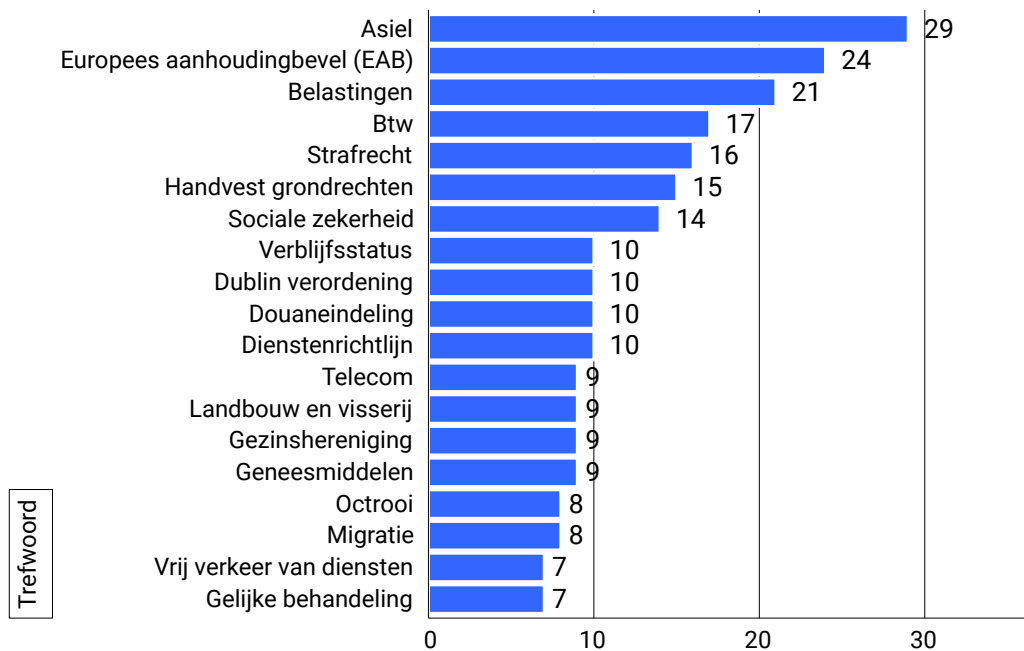
Op basis van openbare bronnen hebben we vastgesteld dat er tussen 2010 en 2020 in totaal 4.953 prejudiciële zaken door het Hof zijn afgedaan. Nederland was bij 605 van deze zaken betrokken: in 260 gevallen naar aanleiding van een verwijzing door een Nederlandse rechter, in de overige gevallen naar aanleiding van een verwijzing door een rechter uit een andere lidstaat. De uitspraak van het Hof kwam in een ruime meerderheid van de zaken overeen met het Nederlandse standpunt (Buitenlandse Zaken, 2010-2020).

Een interne databank van het Ministerie van Buitenlandse Zaken met data over Hofzaken in de jaren 2015-2020 bevat informatie over 338 prejudiciële zaken met Nederlandse inbreng. In 141 van deze 338 zaken (bijna 42 %) was de prejudiciële verwijzing afkomstig van een Nederlandse rechter. Figuur 7 laat zien aan welke

inhoudelijke beleidsterreinen de meeste prejudiciële zaken in het bestand van Buitenlandse Zaken waren gekoppeld. Sommige zaken hadden betrekking op meer dan 1 beleidsterrein.

Figuur 7 *Beleidssterrein prejudiciële zaken met Nederlandse inbreng (2015-2020)*

Trefwoorden gekoppeld aan prejudiciële cases



We stellen vast dat de Ministeries van JenV, EZK, Financiën en IenW het vaakst betrokken zijn bij prejudiciële zaken.

Casus: Europees Aanhoudingsbevel

Sinds de invoering van het Europees aanhoudingsbevel in 2002 zijn hierover veel prejudiciële uitspraken door het Hof gedaan. Nederland heeft het betreffende Kaderbesluit onjuist geïmplementeerd. Daarover gaat de volgende casus.



Uitspraken van het Hof in prejudiciële zaken leiden tot wetswijzigingen en Europese Commissie start een inbreukprocedure

Wat is het probleem?

Uit vele prejudiciële uitspraken van het Hof volgt dat Nederland het Kaderbesluit waarin het Europees aanhoudingsbevel (EAB) is geregeld onjuist heeft geïmplementeerd in de Overleveringswet (Olw)



Ook is de Europese Commissie van mening dat Nederland het Kaderbesluit onjuist heeft geïmplementeerd en is daarom een inbreukprocedure tegen Nederland gestart.

13-6-2002	Vaststelling Kaderbesluit betreffende het EAB (Kaderbesluit) door de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken	
24-1-2006	1 ^e Verslag van de Europese Commissie over de uitvoering van het Kaderbesluit	
11-7-2007	2 ^e Verslag van de Europese Commissie over de uitvoering van het Kaderbesluit	Periode 2007-2022
januari 2009	Verslag 4 ^e ronde van wederzijdse evaluaties over Nederland. Aanbieden aan de Kamer op 16 februari 2009	Meer dan 60 prejudiciële beslissingen van het Hof over het Kaderbesluit
Vanaf 7-12-2018	Europese Commissie onderzoekt implementatie Kaderbesluit; waar nodig worden inbreukprocedures gestart	
10 juli 2019	Wijziging Overleveringswet naar aanleiding van jurisprudentie van het Hof (inwerkingtreding op 13 juli 2019); spoedwetgeving	
2-7-2020	4 ^e Verslag van de Europese Commissie over de uitvoering van het Kaderbesluit	
3-3-2021	Wijziging Overleveringswet naar aanleiding van jurisprudentie van het Hof (inwerkingtreding op 21 maart 2021); herimplementatie	
9-6-2021	Europese Commissie start inbreukprocedure wegens onjuiste omzetting van het Kaderbesluit	
Heden	Het EAB-dossier is nog niet afgesloten: er worden nog steeds prejudiciële vragen gesteld aan het Hof en de inbreukprocedure loopt nog	

Hoe is het opgelost?

In 2019 is de Olw met spoedwetgeving aangepast en in maart 2021 volgde een omvangrijkere wetswijziging (herimplementatie) van de Olw. Hiermee werd de Olw gewijzigd onder meer naar aanleiding van jurisprudentie van het Hof uit de periode 2013 t/m 2020. De wetswijzigingen waren volgens de Europese Commissie niet voldoende en de Europese Commissie startte een inbreukprocedure.



Nederland wachtte lang met het doorvoeren van wetswijzigingen en riskeert een inbreukprocedure. Bovendien is het aannemelijk dat Nederland had kunnen voorzien dat de wetswijzigingen niet voldoende waren om een inbreukprocedure te voorkomen.

Meer informatie over deze casus staat in Hoofdstuk 8 van de Bijlage bij dit rapport.

Casus: Programma Aanpak Stikstof (PAS)

Een ander bekend voorbeeld van een prejudiciële zaak die grote gevolgen heeft gehad voor Nederland is de zaak over het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Deze prejudiciële zaak uit 2017 had een lange voorgeschiedenis, en leidde uiteindelijk in 2019 tot de uitspraak van de Raad van State dat het PAS in strijd was met de Habitatrichtlijn. Daarna moest het PAS worden stilgelegd. Dit had grote maatschappelijk en financiële gevolgen voor de Nederlandse samenleving. Onze casus geeft een overzicht.



Prejudiciële vragen aan Hof over het Programma Aanpak Stikstof (PAS) leiden tot een uitspraak van de Raad van State (RvS) over strijdigheid met Habitatrictlijn

Wat is het probleem?

De RvS concludeert dat het PAS in strijd is met de Habitatrictlijn



In 2017 stelt de RvS prejudiciële vragen aan het Hof over het PAS. Volgens het Hof voldoet het PAS alleen onder strenge voorwaarden aan de Habitatrictlijn. Die eist dat vooraf vast moet staan dat de geplande maatregelen ook resultaat hebben. De RvS komt in mei 2019 tot de conclusie dat het PAS niet voldoet aan de maatstaven van het Hof en maakt daarmee een einde aan het PAS. Hierdoor werden projecten op het gebied van infrastructuur, woningbouw en (agrarische) industrie stilgelegd of konden niet starten. Sinds 2019 zoeken kabinet, andere overheden, land- en tuinbouworganisaties en milieuorganisaties naar oplossingen.

2009 – 2010	Diverse waarschuwingen dat de (concept) Crisis- en herstelwet (gedeeltelijk) in strijd is met EU-regelgeving, zoals de Habitatrictlijn
31-3-2010	Crisis- en herstelwet treedt in werking: opdracht om een PAS vast te stellen verankerd in de Natuurbeschermingswet 1998
1-6-2010	Juridische taakgroep wijst onder andere op dat toelating toename stikstof emissie te ruimhartig is geformuleerd en mogelijk niet conform EU regelgeving is
13-10-2010	Taakgroep is in tegenstelling tot de Europese Commissie van mening dat een tussentijdse toename van stikstofdispositie mag plaatsvinden
31-1-2011	Europese Commissie geeft in gesprek met het ministerie aan dat sociaaleconomische overwegingen meegewogen mogen worden, maar waarschuwt dat verslechtering van kwaliteit van habitats en stilstand van instandhoudingsdoelen niet zijn toegestaan
11-4-2012	Voorlichting RvS over (concept-)PAS: Europese wetgeving staat niet in de weg van programmatische aanpak, zolang randvoorwaarden uit Habitatrictlijn worden nageleefd
12-7-2012	Advies Commissie m.e.r.: concept-PAS lijkt gebaseerd op verwacht natuurherstel, niet op gegarandeerd natuurherstel, te weinig zekerheid op natuurherstel
15-8-2012	Staatssecretaris: voldoende zekerheid op natuurherstel, zodat vooruitlopend daarop economische ontwikkelingsruimte ontstaat
18-3-2014	Ondertekening convenant tussen staatssecretaris en de landbouwsector; economische ruimte (extra uitstoot) voor boeren, die later afspraken over ammoniakreductie moeten nakomen. Afspraken zijn niet-afdwingbaar
21-10-2014	PBL publiceert kritisch rapport over het PAS: reëel gevaar dat het vereiste natuurherstel uitblijft
1-5-2015	PAS treedt in werking
17-5-2017	RvS stelt prejudiciële vragen aan het Hof over het PAS
7-11-2018	Prejudiciële beslissing van het Hof: PAS voldoet alleen aan Habitatrictlijn onder strenge voorwaarden
29-5-2019	Volgens RvS voldoet het PAS niet aan de maatstaven van het Hof en maakt een einde aan het PAS

Hoe is het probleem ontstaan?

Nederland zocht na de economische crisis in 2008-2009 naar manieren om economisch herstel te stimuleren, o.a. via het PAS. Tijdens het opstellen van het PAS kregen bewindslieden en Tweede Kamer vanuit verschillende hoeken waarschuwingen voor (mogelijke) strijdigheid met EU-wetgeving. Ook worden niet-afdwingbare afspraken met boeren gemaakt om de economie te stimuleren. Er is geen garantie dat instandhoudingsdoelstellingen voor natuurherstel worden gehaald.



Vooraf economische belangen leiden tot uitgangspunten in het PAS.
Vanuit diverse hoeken werd al vroeg gewaarschuwd dat deze (mogelijk) in strijd zijn met EU-wetgeving op het gebied van natuurbescherming.

Meer informatie over deze casus staat in Hoofdstuk 9 van de Bijlage bij dit rapport.

Casus: Sofina-arrest

Het zogenoemde Sofina-arrest inzake dividendbelastingheffing bij buitenlandse belastingplichtigen is een voorbeeld van een prejudiciële zaak waarin het Hof vragen van een nationale rechter uit een andere lidstaat, in dit geval Frankrijk, beantwoordde. Voor Nederland was dit aanleiding om de eigen belastingwetgeving aan te passen. Daarover gaat de laatste casus.



Een prejudiciële vraag van een Franse rechter aan het Hof heeft gevolgen voor Nederland.

Wat is het probleem?



Het Hof heeft op 22 november 2018 in een prejudiciële uitspraak in de zaak-Sofina geoordeeld dat Frankrijk in strijd handelt met het EU-recht

Het Hof bepaalde dat er geen verschil mag zijn tussen in Frankrijk gevestigde of buitenlandse vennootschappen als het gaat om te betalen dividendbelasting. Een dergelijk onderscheid is volgens het Hof in strijd met het vrij verkeer van kapitaal dat geldt binnen de EU.

De Nederlandse dividendbelasting maakt geen onderscheid tussen binnenlandse en buitenlandse beleggers, maar toch kan de Nederlandse belastingwetgeving volgens het Ministerie van Financiën in bepaalde omstandigheden materieel wel tot dezelfde uitkomst leiden als het Franse systeem. Binnenlandse beleggers kunnen namelijk de ingehouden dividendbelasting onbeperkt terugkrijgen c.q. verrekenen met de te betalen vennootschapsbelasting. Over de uitwerking van het arrest op het Nederlandse belastingstelsel bestond onduidelijkheid.

- 20-9-2017 Franse *Conseil d'Etat* stelt het Hof drie prejudiciële vragen over de eventuele strijdigheid van de Franse dividendbelasting met de vrijheid van kapitaalverkeer (Sofina-zaak)
- 31-10-2017 Vraag Buitenlandse Zaken aan Ministerie van Financiën of Nederlandse deelname gewenst is
- 22-12-2017 Indiening schriftelijke inbreng van Nederlandse regering
- 22-11-2018 Hof wijst arrest in de zaak Sofina
- 20-2-2019 tot 14-5-2020 Ministerie van Financiën overweegt uit te procederen om te zien of het Sofina-arrest ook consequenties heeft voor Nederland
- 15-9-2020 Aankondiging wetwijziging en beleidsbesluit op Prinsjesdag naar aanleiding van Sofina-arrest
- 26-11-2020 Sofina-beleidsbesluit waarin een tegemoetkoming voor buitenlandse beleggers is opgenomen
- 21-9-2021 Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2022): binnenlandse beleggers kunnen geen onbeperkte teruggave van dividendbelasting en kansspelbelasting meer krijgen
- 1-1-2022 Nieuwe wetgeving is van toepassing en Sofina-beleidsbesluit is nadien (materieel) niet meer van toepassing

Hoe is het opgelost?

Het Ministerie van Financiën heeft besloten om deel te nemen aan de prejudiciële procedure in de Sofina-zaak. Nederland heeft schriftelijke opmerkingen bij het Hof ingebracht waarin werd bepleit dat Frankrijk niet in strijd met het EU-recht handelt. Het Hof besliste anders. Vervolgens is in kaart gebracht welke stappen Nederland kon zetten. Hoewel het Ministerie van Financiën heeft overwogen de zaak uit te procederen om duidelijk te krijgen of het Sofina-arrest consequenties zou hebben voor Nederland, is uiteindelijk besloten dat niet te doen en de Nederlandse belastingwet aan te passen.



Een arrest van het Hof in een Franse belastingzaak heeft mogelijk effect op het belastingstelsel in Nederland. Nederland heeft op grond daarvan het Nederlandse beleid proactief aangepast.

Meer informatie over deze casus staat in Hoofdstuk 10 van de Bijlage bij dit rapport.

6.

Nationale procedures bij klachten over naleving EU-recht

6.1 Onze bevindingen in het kort

In dit hoofdstuk gaan we in op de nationale procedures bij ministeries naar aanleiding van klachten rond de uitvoering van EU-wetgeving.

We verwachten dat Nederland de geconstateerde mogelijke schendingen van EU-recht via de bestaande informele en formele nationale procedures oplost, en dat een gang naar de rechter zoveel mogelijk wordt voorkomen.

We stellen vast dat er bij de departementen weinig zicht is op procedures op nationaal niveau naar aanleiding van problemen rond de uitvoering van EU-wetgeving. Bij de meeste ministeries is niet bekend hoeveel van de klachten die jaarlijks worden ingediend te maken hebben met problemen rond de uitvoering van EU-wetgeving en op welke manier de ministeries opvolging geven aan zulke klachten. Dit gebrek aan inzicht heeft te maken met het ontbreken van registraties voor dergelijke procedures. Ook beschikken ministeries niet over specifieke procedures voor de afhandeling van klachten en/of problemen over de uitvoering van EU-wetgeving.

6.2 Weinig zicht op nationale procedures

6.2.1 Formele klachten en burgerbrieven

Als burgers in Nederland een probleem constateren in het optreden van een overheidsinstantie, kunnen zij een formele klacht indienen bij de instantie zelf – ook als de klacht betrekking heeft op de manier waarop de overheidsinstantie uitvoering geeft aan EU-wetgeving.⁶³ Op de websites van de verschillende ministeries staat dat

klachten alleen op grond van Hoofdstuk 9 Awb (klachten over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde situatie jegens een persoon of een derde heeft gedragen) kunnen worden ingediend.⁶⁴

Een andere mogelijkheid om als burger een klacht in te dienen over hoe een overheidsinstantie uitvoering geeft aan EU-wetgeving is om een 'burgerbrief' naar een ministerie te sturen. Zo wordt elk schriftelijk stuk genoemd dat een overheidsinstantie van een burger ontvangt.⁶⁵ Het medium dat wordt gebruikt (brief, e-mail of anders) doet er niet toe. Bovendien omvat de term 'burger' meer dan alleen individuele burgers. Ook groepen burgers en organisaties kunnen een burgerbrief sturen. Deze brieven worden behandeld volgens de procedures in de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

6.2.2 Afhandeling op de departementen

Procesbeschrijvingen en/of handleidingen

Uit ons onderzoek blijkt dat 4 ministeries – BZ, Financiën, IenW, JenV – niet beschikken over een algemene procesbeschrijving waarin staat hoe zij standaard omgaan met de afhandeling van klachten over de uitvoering van EU-wetgeving. De Ministeries van EZK en LNV, die een groot deel van onze onderzoeksperiode samen één ministerie vormden, hebben een algemene procedure voor de afhandeling van klachtenprocedures in de zin van Hoofdstuk 9 van de Awb. Daarin wordt geen aandacht besteed aan inhoudelijke klachten over nationaal beleid of EU-beleid.

Procedures voor *hoe* eventuele EU-gerelateerde problemen tot een oplossing kunnen worden gebracht zijn, op een enkele uitzondering na, ook niet beschikbaar op de departementen.

Afhandeling van klachten en brieven in de praktijk

Desgevraagd hebben 4 ministeries (Buitenlandse Zaken, EZK, IenW en LNV) laten weten dat zij in de periode 2010-2020 geen brieven hebben ontvangen die melding maken van problemen bij de uitvoering van EU-wetgeving, dan wel dat zij niet in staat waren om dergelijke brieven uit hun informatiesystemen te halen.

Het Ministerie van IenW kon wel laten zien hoeveel burgerbrieven in totaal waren binnengekomen tussen 2010 en 2020: bijna 20.000. Wij hebben vastgesteld dat zich hiertussen ten minste 52 burgerbrieven bevonden die betrekking hadden op de Nederlandse uitvoering van EU-richtlijnen, 18 op de Nederlandse uitvoering van EU-verordeningen en 50 meer in het algemeen over EU-gerelateerde aandachtspunten. Op het totaal van 20.000 brieven is dit een klein aantal. Of er iets gedaan is met de meldingen, is niet uit de gegevens van het Ministerie van IenW af te leiden.

Het Ministerie van JenV heeft ons een aantal e-mails laten zien met EU-gerelateerde klachten van burgers. In een deel daarvan is te zien hoe het Ministerie van JenV de burger heeft geantwoord: kort en inhoudelijk, waarbij de vraagsteller meer informatie werd verschaft.

Het Ministerie van Financiën leverde meer gedetailleerde informatie aan over mogelijke EU-gerelateerde klachten van burgers, in dit geval uit de periode 2016-2020. Voor een aantal door ons geselecteerde gevallen, lieten de directie Financiële Markten en het DG Fiscale Zaken zien wat de inhoud van de klacht was en hoe ermee was omgegaan: een korte inhoudelijke reactie naar de indiener van de klacht, met in twee gevallen een verwijzing naar een aanpassing die was doorgevoerd in een wetsvoorstel of wet naar aanleiding van de ontvangen klachten.

We stellen op basis van de beschikbare gegevens vast dat ministeries beperkt zicht hebben op problemen rond de uitvoering van EU-wetgeving die worden gemeld en hoe daarmee wordt omgegaan. Met een departementale oplossing kan worden voorkomen dat klachten van burgers bij de Europese Commissie terechtkomen. Van daaruit kunnen ze namelijk leiden tot een EU PILOT-procedure of zelfs tot een formele inbreukprocedure van de Europese Commissie tegen Nederland.

Verder constateren wij dat bij ministeries brieven vaak centraal binnenkomen en thematisch worden geregistreerd, zonder EU-specifieke trefwoorden.

Een beeld van de aantallen en achtergrond van de binnengekomen klachten over de uitvoering van EU-regels door de jaren heen kan dan ook niet worden gegeven.

Informatie over burgerbrieven

Verschillende ministeries geven in hun jaarverslagen inzage in het aantal burgerbrieven dat ze hebben ontvangen, onderverdeeld in bezwaarschriften (zoals bedoeld in de Awb), klaagschriften en overige brieven en e-mails. Binnen het kader van dit onderzoek betreft dit de Ministeries van EZK, IenW en LNV.⁶⁶ Uit de verstrekte overzichten is niet af te leiden hoeveel van de burgerbrieven over EU-recht gaan.

7. Evaluatie- en verbetertrajecten bij de ministeries

7.1 Onze bevindingen in het kort

In dit hoofdstuk gaan we in op de evaluaties die door de ministeries zijn uitgevoerd naar aanleiding van procedures rond mogelijke schendingen van EU-recht en eventuele verbeteringen die zijn doorgevoerd om dit in de toekomst te voorkomen.

We verwachten dat Nederland wil leren van de procedures en daarom regelmatig evaluaties uitvoert en waar nodig verbeteringen doorvoert.

Wij stellen vast dat er in de periode 2010-2020 zowel rijksbreed als per ministerie weinig onderzoeken en/of evaluaties zijn uitgevoerd naar niet-correct uitgevoerde EU-wetgeving en eventuele geschillen die daaruit voortvloeien. Wij hebben geen informatie aangetroffen over doorgevoerde verbeteringen naar aanleiding van zulke onderzoeken en/of evaluaties. Voor zover er wordt geleerd van mogelijke schendingen van EU-recht en de oplossing daarvan, vindt dit hoofdzakelijk informeel plaats in gesprekken tussen dossierhouders. Daarbij wordt met name van technische dossiers geleerd, minder van inhoudelijke en politiek geprofileerde dossiers.

7.2 Weinig onderzoek naar uitvoering en naleving EU-wetgeving

Wij zijn nagegaan in hoeverre er op de departementen interne dan wel externe onderzoeken en/of evaluaties beschikbaar zijn over (of naar aanleiding van) uitvoering en -naleving van EU-recht en eventuele geschillen die daaruit voortvloeien. Dat leverde een beperkt en onvolledig beeld op.⁶⁷ We stellen vast dat ministeries weinig onderzoek doen naar problemen die

zich voordoen bij de uitvoering van EU-wetgeving. Bij de uitvoering van onze casus-onderzoeken hebben we in sommige gevallen interne of externe evaluaties aangetroffen die de ministeries niet bij ons hadden aangeleverd. Een voorbeeld is de externe evaluatie van de PAS-problematiek uit 2020 (Berenschot & BügelHajema, 2020), uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van LNV.

Omdat onze uitvraag bij ministeries weinig informatie opleverde, hebben wij een eigen analyse verricht van de tussen 2010 en 2020 uitgevoerde beleidsdoorlichtingen en interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's).⁶⁸ Wij hebben daarbij gebruikgemaakt van het overzicht dat de rijksoverheid bijhoudt van uitgevoerde en geplande departementale beleidsevaluaties.⁶⁹ Onze bevindingen luiden als volgt:

- Tussen 2010 en 2020 heeft de rijksoverheid 5 IBO's uitgevoerd op beleidsterreinen met een duidelijke EU-component.⁷⁰ De Ministeries van EZK, Financiën en IenW (en hun voorgangers) waren bij de meeste van deze rijksbrede onderzoeken betrokken. In 4 van de 5 IBO's kwam de uitvoering van EU-wetgeving aan de orde. Aandacht voor *problemen* bij deze uitvoering en de *lessen* daaruit voor Nederland was er alleen in de IBO naar het luchtkwaliteitsbeleid.
- Tussen 2010 en 2020 heeft de rijksoverheid 39 beleidsdoorlichtingen uitgevoerd met (mogelijk) aandacht voor EU-wetgeving. Daarvan hebben wij 25 rapporten aangetroffen: 10 op het beleidsterrein van IenW, 5 op het beleidsterrein van EZK en 5 op het beleidsterrein van Financiën. De meeste van deze beleidsdoorlichtingen besteden aandacht aan de uitvoering van EU-verplichtingen. Aandacht voor problemen die burgers en bedrijven ervaren bij de uitvoering van EU-wetgeving en eventuele lessen daaruit voor de ministeries, is er vrijwel niet. Alleen in de beleidsdoorlichting uit 2019 over agro-, visserij- en voedselketens komen tot op zekere hoogte problemen aan de orde die burgers en bedrijven ondervinden bij de Nederlandse uitvoering van EU-beleid (SEO, 2019). Er wordt onder meer vastgesteld dat EU-regelingen een hoge toezichtlast met zich meebrengen voor uitvoeringsinstanties en hoge administratieve lasten voor boeren. Ook wordt opgemerkt dat veel ondernemers moeite hebben met de Europese regels, omdat die als tegenstrijdig en complex worden ervaren, en innovatie tegenwerken.

7.3 Geen structurele verbetertrajecten

Uit ons onderzoek blijkt dat de ministeries geen informatie hebben over verbeteringen die zijn doorgevoerd naar aanleiding van evaluaties over problemen die zijn geconstateerd bij de uitvoering van EU-wetgeving.

Het Ministerie van IenW beschikt over een overzicht van 10 EU PILOT-procedures uit de periode 2011-2015 op de terreinen milieu, transport en energie. De Europese Commissie had na afsluiting ervan verzocht om een evaluatieformulier in te vullen. Dit was niet verplicht. Na 2015 heeft IenW dergelijke evaluatieverzoeken niet meer ontvangen.

Uit ons onderzoek blijkt ook dat medewerkers van ministeries niet structureel lessen trekken uit mogelijke schendingen van EU-recht en eventuele geschillen die daaruit voortvloeien. In de praktijk spreken dossierhouders op ad hoc-basis en op informele wijze met elkaar over zaken die in de beleidsuitvoering goed of minder goed zijn gegaan, naar aanleiding van bijvoorbeeld EU PILOT- of inbreukprocedures. Leerpunten die rijksbreed spelen worden soms besproken in ICER-werkgroepen. Volgens medewerkers van ministeries wordt vooral van technische dossiers geleerd, minder van inhoudelijke en politiek gevoelige dossiers. Bij politiek bestuurlijk gevoelige kwesties is soms een inbreukprocedure of een gang naar het Hof nodig voor de minister om een inhoudelijke draai te kunnen maken.

8.

Conclusies

We formuleren in deze paragraaf eerst onze conclusies voor het rijksbrede deel van het onderzoek en daarna voor de beschreven casussen.

Rijksbrede conclusies

Nederland is gehouden aan naleving van het EU-recht. Daarom verwachten we dat de Nederlandse overheid kennis over, inzicht in en overzicht van informele en formele procedures over naleving van EU-recht heeft. Dit is van belang voor het kabinet en Tweede Kamer. Niet alleen om te weten wat de stand van zaken rond naleving van EU-recht is, maar vooral om een inschatting te kunnen maken van korte en lange termijn juridische en bestuurlijke risico's en de mogelijke financiële en maatschappelijke gevolgen.

Een minister kan op grond van deze informatie betere afwegingen voor de langere termijn maken, en de Tweede Kamer kan haar controlerende taak beter uitoefenen.

Procedures en naleving van EU-recht

Informele procedures van de Europese Commissie om geschillen met Nederland te bespreken (zoals de zogenoemde EU PILOT-procedure) leiden vaak al tot een uitkomst. Daarmee wordt voorkomen dat de Commissie een formele juridische procedure tegen Nederland start. Soms komen de Europese Commissie en de betreffende minister er in een informele procedure samen niet uit, en besluit de Commissie toch besluit om zo'n formele procedure (een inbreukprocedure) tegen Nederland te starten. Dan past Nederland in de meerderheid van de gevallen zijn wetten alsnog aan – soms na een veroordeling door het Europese Hof.

Nederland kan ook betrokken raken bij een Hofzaak die geen deel uitmaakt van een inbreukprocedure. Bijvoorbeeld als Nederland zelf een zaak aanspant, of als een rechter het Hof om uitleg over de interpretatie van EU-recht vraagt. In die gevallen zijn de uitspraken van het Hof meestal in lijn met het Nederlandse standpunt.

Coördinatie en afstemming

Wij stellen vast dat er binnen de bestaande overlegstructuren van de rijksoverheid *in opzet* veel mogelijkheden zijn om inhoudelijk te coördineren en af te stemmen over naleving van EU-recht. In de praktijk vindt coördinatie en afstemming tussen ministeries vooral plaats als er na langdurige procedures geen overeenstemming met de Europese Commissie is bereikt en het geschil is voorgelegd aan het Europese Hof van Justitie. Deze coördinatie en afstemming is bovendien alleen procesmatig. Er is geen sprake van inhoudelijke gezamenlijke coördinatie en afstemming tussen ministeries over naleving en (financiële) risico's van mogelijke niet-naleving van EU-recht voor de maatschappij.

Leren na afronding van procedures

Hoe schendingen van EU-recht ontstaan en hoe ze na tussenkomst van de Europese Commissie of door ministeries worden opgelost, wordt door de ministers zelden geëvalueerd. Als er al wordt teruggekeken op afgeronde procedures, gebeurt dat mondeling, ad hoc, en door individuele dossierhouders. Ministers trekken zodoende niet op gestructureerde wijze lessen uit eerder trajecten.

We concluderen verder dat er bij ministeries in het algemeen *weinig informatie beschikbaar* is over problemen die burgers en bedrijven ondervinden als gevolg van onjuiste uitvoering van EU-wetgeving. Ook wordt binnen de ministeries niet systematisch informatie bijgehouden over andere informele procedures dan EU PILOT. De aanwezige informatie over binnengekomen klachten en meldingen die zijn gedaan over mogelijke schending van EU-recht en hoe daarmee wordt omgegaan, beperkt zich tot gegevens die voor de Europese Commissie moeten worden vastgelegd. Zodoende is niet bekend of en hoe ministeries deze andere klachten en meldingen afhandelen en of zij een oplossing bieden voor de onderliggende problemen. We stellen ook vast dat er weinig rijksbrede of departementale documentatie (zoals handleidingen) bestaat over hoe te handelen bij mogelijke schendingen van EU-recht.

Conclusies naar aanleiding van de casussen

We hebben 9 casussen bekeken om inzicht te krijgen in specifieke knelpunten rond de naleving van EU-recht door Nederland. Elke casus betreft een specifiek probleem en procedure dat zich in de praktijk heeft voorgedaan. De 9 casussen dekken niet alle

mogelijke situaties af en bieden geen volledig representatief beeld. Niettemin hebben wij uit de casussen het volgende afgeleid:

- *Lange looptijd*

We hebben vastgesteld dat er in 6 van de 9 gevallen sprake is van een langdurig traject, van soms meer dan 10 jaar (zoals bijvoorbeeld de Kaderrichtlijn Water). Vaak is er sprake van een aaneenschakeling van informele EU PILOT-procedures, formele inbreukprocedures, soms uitmondend in een zaak bij het Europees Hof (casus Derde rijbewijsrichtlijn, casus Leges verblijfsvergunning, casus Kaderrichtlijn water) en/of een groot aantal prejudiciële uitspraken van het Hof (casus Europees Aanhoudingsbevel). Tegelijkertijd zien we soms dat proactief gehandeld wordt om een mogelijke schending van EU-recht op te heffen, en niet te wachten op eventuele procedures van de Europese Commissie. Dit gebeurde bijvoorbeeld naar aanleiding van het zogenaamde Sofina-arrest van het Europese Hof van Justitie.

- *Informele procedures zijn nuttig*

Informele procedures, om via overleg tot een vergelijk te komen over mogelijke schendingen van EU-regels, kunnen nuttig zijn om formele inbreukprocedures te voorkomen. Tegelijkertijd kan juist het informele karakter van deze procedures ervoor zorgen dat de niet-naleving van EU-regels lang kan voortduren.

- *Vershil in opstelling*

Ministers zoeken bij sommige kwesties de randen op van wat binnen de EU mogelijk is – of gaan daar overheen (casus Leges verblijfsvergunning, casus Kaderrichtlijn Water, casus Programma Aanpak Stikstof, casus Coronavouchers voor vliegtuigreizigers). Hierbij vindt er geen inhoudelijke afstemming of coördinatie plaats.

- *Soms vergaande gevolgen*

In de meerderheid van de procedures die de Europese Commissie is gestart trekt Nederland aan het kortste eind. De verantwoordelijke minister past dan de Nederlandse wetgeving alsnog aan. In het uiterste geval kunnen procedures over mogelijke schendingen van EU-recht vergaande maatschappelijke gevolgen hebben (casus Programma Aanpak Stikstof).

- *Behalen beleidsdoelen niet altijd uitgangspunt*

Soms kiest Nederland in informele procedures met de Europese Commissie bewust voor een kortetermijnoplossing, waarbij het nationale beleid gedeeltelijk en niet structureel wordt aangepast. Zulke oplossingen leiden dan (waarschijnlijk) wel tot beëindiging van de procedure die de Europese Commissie tegen Nederland is gestart, maar niet tot het behalen van de relevante beleidsdoelen (casus Hernieuwbare energie).

Tot slot

Bij de voorbereiding van nieuwe EU-wetgeving zal elke lidstaat eigen belangen nastreven. Nadat de EU-wetgeving eenmaal is vastgesteld en (indien nodig) geïmplementeerd in eigen wetgeving, is het onderdeel van de Europese en de Nederlandse rechtsorde. Nederland is er dan aan gehouden deze wetgeving na te leven. Op basis van het interne markt-scorebord van de Europese Commissie is het algemene beeld dat Nederland in de EU een middenmoter is bij de naleving van EU-wetgeving. Bij geschillen met grote maatschappelijke en/of financiële risico's vinden we tegenspraak van belang. De bestaande Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER) zou hierin een rol kunnen spelen. Door tegenspraak kan het risico op silo-denken bij ministeries mogelijk worden beperkt. Dit kan bijdragen aan het voorkomen van nieuwe formele procedures van de Europese Commissie tegen Nederland. En het kan helpen om geschillen niet langer te laten doorlopen dan nodig is. Tenslotte worden urgente problemen zoals de waterkwaliteit of stikstofproblematiek dan mogelijk niet onnodig doorgeschoven in de tijd, waarbij ondertussen de maatschappelijke kosten verder oplopen.

9.

Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Buitenlandse Zaken heeft, mede namens de ministers van Economische Zaken en Klimaat, Financiën, Infrastructuur en Waterstaat, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Rechtsbescherming op 20 april 2023 een reactie gegeven op een conceptversie van dit rapport. Hieronder geven we een samenvatting van de reactie weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl. Dit hoofdstuk sluiten wij af met een nawoord.

9.1 Reactie kabinet

Ten aanzien van *coördinatie en afstemming* geeft de minister aan dat mede vanwege de complexiteit en het uiteenlopende bereik van de wetgeving, de verantwoordelijkheid op Rijksniveau belegd is bij de beleidsverantwoordelijke ministeries. Rijksbrede coördinatie is derhalve voornamelijk procesmatig georganiseerd. Interdepartementaal inhoudelijk overleg over sector-overstijgende vraagstukken, dilemma's en knelpunten vindt volgens de minister zowel binnen de ICER als op ad-hoc basis plaats.

De minister geeft aan rond de *procedures en naleving van EU-recht* onze visie over het belang van informele procedures om eventuele geschillen over de naleving van EU-recht snel op te lossen te delen. Ook deelt hij het in het rapport benadrukte belang van kennis van en inzicht in de formele en informele procedures voor de naleving van het Unierecht. Hij merkt hierbij op dat de Europese Commissie onderzoekt hoe de processen en informatievoorziening rondom mogelijke schendingen van EU-recht door lidstaten transparanter en overzichtelijker gemaakt kunnen worden. Hij geeft

ook aan dat het opnemen in de Samenvatting van het voorbeeld over bufferstroken niet passend vindt, aangezien deze casus niet door ons is onderzocht.

Over het *leren na afronding van procedures* constateren we volgens de minister terecht dat het ontstaan en oplossen van geschillen over EU-recht niet op gestructureerde wijze wordt geëvalueerd. Dit heeft volgens de minister onder meer te maken met de enorme verscheidenheid aan EU-regels. Volgens de minister biedt ons rapport geen aanknopingspunten voor de conclusie dat een formele structurele evaluatie zal bijdragen aan het voorkomen en oplossen van eventuele schendingen van het Unierecht, maar hij erkent wel het belang om geregeld in interdepartementaal verband ervaringen uit te wisselen en stil te staan bij specifieke casussen.

Bij onze conclusie dat er bij ministeries weinig *informatie en documentatie* beschikbaar is over problemen die burgers en bedrijven ondervinden als gevolg van onjuiste uitvoering van EU-wetgeving, plaatst de minister een kanttekening. Hij geeft aan dat in de archieven klachten over Unierecht van burgers en bedrijven doorgaans niet apart zijn gerubriceerd, maar dat dit niet betekent dat er geen archivering van klachten is. Die klachten worden volgens de minister doorgaans binnen de daarvoor geldende afspraken afgehandeld, maar zijn voor de Algemene Rekenkamer niet als aparte "informatie" beschikbaar.

Naar aanleiding van de conclusies over de door ons *onderzochte casussen* geeft de minister aan onze visie inzake het belang dat grote urgente vraagstukken met een Unierechtelijke dimensie gezamenlijk besproken worden te delen. Daarbij gaat het volgens de minister niet alleen om (juridische) tegenspraak, maar ook om het belang voor de complexe uitdagingen oplossingen te vinden die niet alleen juridisch houdbaar zijn, maar ook maatschappelijk en financieel haalbaar en uitvoerbaar zijn. De bestaande interdepartementale overlegstructuren zoals de ICER kunnen hierbij volgens de minister een verbindende rol vervullen, zowel qua inhoud als qua proces.

Tot slot merkt de minister op dat het van belang is om mogelijke problematische uitvoeringsgevolgen al vroegtijdig te onderkennen; bij de beoordeling van nieuwe voorstellen voor Europese wetgeving. Hij geeft aan dat de implicaties voor de uitvoering daarom ook een vast onderdeel van de beoordeling van nieuwe commissievoorstellen (BNC) zijn, en dat met de voorgenomen wettelijke verankering van de EU-informatiepositie van de Staten-Generaal, het kabinet zich ervoor in zet om deze informatie met de Staten-Generaal zo tijdig en volledig mogelijk te delen.

9.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

We stellen vast dat de minister bij verschillende conclusies aangeeft onze visie te delen of onze opmerkingen als terecht kwalificeert. Tegelijkertijd worden daaraan geen concrete acties verbonden. Zo geeft de minister aan onze conclusie te delen dat het van belang is dat grote urgente vraagstukken met een Unierechtelijke dimensie door ministeries gezamenlijk besproken worden, bijvoorbeeld binnen de ICER. Hij wijst op het belang om geregeld in interdepartementaal verband ervaringen uit te wisselen en stil te staan bij specifieke casussen.

Tegelijkertijd geeft de minister aan dat vanwege de verscheidenheid aan onderwerpen de verantwoordelijkheid voor specifieke beleidskwesties ligt bij de verantwoordelijke ministers, en dat rijksbrede coördinatie derhalve vooral procesmatig georganiseerd zal blijven. Dit hebben wij in het onderzoek ook vastgesteld.

Het lijkt ons dat bij urgente vraagstukken met grote maatschappelijke en/of financiële risico's voor Nederland méér dan alleen procesmatige coördinatie nodig is. Om die reden vinden we het noodzakelijk dat interdepartementaal inhoudelijk overleg en tegenspraak plaatsvindt. Dit is nodig om te helpen voorkomen dat geschillen langer doorlopen dan nodig is, en dat de maatschappelijke gevolgen toenemen en de kosten oplopen. We volgen met belangstelling hoe het kabinet hiermee in de nabije toekomst omgaat. Er spelen immers verschillende kwesties met een Unierechtelijke achtergrond zoals ten aanzien van stikstof en de kwaliteit van het oppervlaktewater.

Bijlagen

Bijlage 1 Verklarende woordenlijst en afkortingen

Verklarende woordenlijst

Gehanteerde term	Omschrijving
Arrest	Uitspraak van het Hof van Justitie van de EU.
Beleidsvaluatie	Een onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid.
Besluit	Wetgevingsinstrument van de EU. Een besluit is verbindend in al zijn onderdelen. Indien de adressanten worden vermeld, is het alleen voor hen verbindend.
Brieven Europese Commissie	Brieven die vanuit verschillende niveaus van de Europese Commissie worden gestuurd naar verschillende niveaus binnen ministeries over geconstateerde problemen bij de uitvoering van EU-wetgeving die geen al lopende infracties en/of EU PILOT-procedures betreffen.
Burgerbrief	Elk schriftelijk stuk dat een overheidsinstantie van een burger ontvangt.
Europese Commissie	Het uitvoerende orgaan van de EU. Ze is onder meer verantwoordelijk voor het indienen van wetsvoorstellen, het beheren van de EU-begroting en het handhaven van het EU-recht.
Europese Raad	Instelling van de EU die de algemene politieke beleidslijnen en prioriteiten van de EU bepaalt. De Europese Raad bestaat uit de staatshoofden/regeringsleiders van de lidstaten, een vaste voorzitter en de voorzitter van de Europese Commissie.

Gehanteerde term	Omschrijving
EU PILOT	Informeel overlegmechanisme tussen Europese Commissie en lidstaat op het moment dat (mogelijk) sprake is van niet voldoen aan EU-wetgeving. Vindt veelal plaats voor een inbreukprocedure, met als doel deze te voorkomen. Start na een klacht van burger/bedrijf bij de Europese Commissie of op eigen initiatief van de Europese Commissie.
EU-regelgeving	Alle verdragen die betrekking hebben op de oprichting en werking van de EU en alle bindende rechtshandelingen, zoals verordeningen, richtlijnen en besluiten die in de EU van toepassing zijn.
Expertgroepen en netwerken	De Europese Commissie kan deskundigengroepen opzetten om advies in te winnen over de uitvoering van EU-wetgeving en ter verbetering van de samenwerking kan de Europese Commissie informele netwerken van vertegenwoordigers van de lidstaten en andere belanghebbenden opzetten die belast zijn met de uitvoering van specifieke EU-wetgeving.
Hof van Justitie EU	De hoogste rechterlijke instelling van de EU. Het verzekert de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van de Europese verdragen. Het Hof is daarmee de rechtsprekende instantie van de Europese Unie en ziet in samenwerking met de rechterlijke instanties van de lidstaten toe op de uniforme toepassing en uitlegging van het recht van de Unie.
Implementatie	Alle maatregelen van intern recht die Nederland moet nemen die nodig zijn ter uitvoering van EU-wetgeving.
Inbreukprocedure (ook wel: infractie)	Als een EU-lidstaat een richtlijn niet tijdig, volledig en/of correct in nationaal recht omzet, of een vermoedelijke schending van EU-recht bij uitvoering van EU-wetgeving niet corrigeert, kan de Europese Commissie een formele inbreukprocedure beginnen. De procedure verloopt volgens een aantal in het VWEU vastgelegde stappen, en kan uiteindelijk leiden tot een veroordeling door het Hof (met eventueel een daaraan gekoppelde financiële sanctie).
Kaderbesluit	Het kaderbesluit is niet meer als wetgevingsinstrument opgenomen in het VWEU. Dit instrument viel onder de vroegere 'derde pijler' inzake de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Kaderbesluiten waren bedoeld om tot onderlinge aanpassing (harmonisatie) van wetgeving van de lidstaten van de Europese Unie te komen. Gelet op de destijds daarvoor geldende implementatieverplichting en de nog geldende materiële werking kunnen ze nog wel relevant zijn.
Package meeting (ook wel: pakketvergadering)	Informeel overleg tussen een DG van de Europese Commissie met een vakdepartement over problemen met betrekking tot de naleving van EU-wetgeving, zoals moeilijkheden bij de omzetting van richtlijnen, lopende inbreuken, en EU PILOT-dossiers.

Gehanteerde term	Omschrijving
Prejudiciële vraag	Als er onduidelijkheid bestaat over hoe een bepaling van EU-recht moet worden toegepast of uitgelegd, dan kan (of moet) de nationale rechter een vraag voorleggen aan het Hof. Het Hof zal de vraag beantwoorden, waarna de nationale rechter uitspraak doet met inachtneming van de door het Hof gegeven uitleg. De door het Hof gegeven uitleg is bindend voor de nationale rechter.
Raad van de EU	Voornaamste besluitvormende instelling van de EU, samen met het Europees Parlement. De Raad van de EU is één juridische entiteit, maar hij komt bijeen in 10 verschillende 'formaties', afhankelijk van het onderwerp dat wordt besproken, en is samengesteld uit vertegenwoordigers van elke lidstaat op ministerniveau.
Rechtstreekse zaken	Zaken waarbij Nederland (of een andere EU-lidstaat) in beroep gaat tegen een besluit van een Europese Instelling of intervenieert in bijvoorbeeld een zaak tussen de Commissie en een andere lidstaat.
Richtlijn	Wetgevingsinstrument van de EU. Het is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, maar aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen.
Schending	Problemen die worden geconstateerd bij de uitvoering van EU-wetgeving in Nederland; niet-naleving van EU-wetgeving.
Single Market Scoreboard	Scorebord van de Europese Commissie dat onder meer de prestaties van de 27 lidstaten in beeld brengt op het gebied van informele en formele EU-procedures.
SOLVIT	Informeel mechanisme van de Europese Commissie op het terrein van de interne markt waarbij een burger of bedrijf een klacht m.b.t. toepassing EU-wetgeving aangeeft en deze wordt opgepakt door een nationaal SOLVIT-centrum.
Unietrouw	Hoofdnorm van dit onderzoek. Nederland is verantwoordelijk voor het treffen van maatregelen om de nakoming van de uit de Verdragen of uit de handelingen van de instellingen van de Unie voortvloeiende verplichtingen te verzekeren, en onthoudt zich van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen.
Verordening	Wetgevingsinstrument van de EU. Het heeft een algemene strekking, is verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Afkortingen

Afkorting	Omschrijving
ABJZ	Algemeen Bestuurlijk-Juridische Zaken (van IenW)
AFP	Directie Algemene Fiscale Politiek (van Financiën)

Afkorting	Omschrijving
ARES	Registratiesysteem van de Europese Commissie voor alle gewone communicatie
AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AZ	Ministerie van Algemene Zaken
BNC	Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen
BTW	Bruto toegevoegde waarde
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Chw	Crisis- en herstelwet
CoCo	Coördinatie Commissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen
Commissie M.E.R.	Commissie voor de Milieueffectrapportage
COREPER	Comité des Représentants Permanents
CSO	Centrale Service Organisatie (Buitenlandse Zaken)
DCV	Directie Consulaire Zaken en Visumbeleid (Buitenlandse Zaken)
DG	Directoraat Generaal (van de Europese Commissie)
DGFZ	Directoraat Generaal Fiscale Zaken (van Financiën)
DG Just	Directoraat Generaal Justitie (van de Europese Commissie)
DGM	Directoraat Generaal Migratie (van JenV)
DG MOVE	Directoraat Generaal Mobiliteit en Transport (van de Europese Commissie)
DJZ	Directie Juridische Zaken
DWJZ	Directie Wetgeving en Juridische Zaken (van JenV)
EAB	Europees Aanhoudingsbevel
ECER	Expertisecentrum Europees Recht
EIZ	Afdeling Europese en Internationale Zaken binnen directie AFP (van Financiën)
EL&I	Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (voorloper EZK)
EMA	Europees Geneesmiddelenbureau
EMN	European Migration Network
EP	Europees Parlement
ERK	Europese Rekenkamer
EU	Europese Unie

Afkorting	Omschrijving
EZK	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
FIN	Ministerie van Financiën
FM	Directie Financiële Markten (van Financiën)
FREEMO	Expert Group on the right to free movement of persons
FTE	Fulltime-equivalent
HBJZ	Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken (van IenW)
HCEU	Hoogambtelijke Commissie EU
IBO	Interdepartementaal beleidsonderzoek
ICER	Interdepartementale commissie EU-recht, met als onderdelen Hofzaken (H), Implementatie (I) en Notificatie (N).
IenM	Ministerie van Infrastructuur en Milieu (voorloper IenW)
IenW	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
IHJZ	Interdepartementaal Hoofdenoverleg Juridische Zaken
IHW	Interdepartementaal Hoofdenoverleg Wetgeving
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport (van IenW)
IMPEL	European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOWJZ	Interdepartementaal Overleg Wetgeving en Juridische Zaken
ISDE	Investeringsubsidie duurzame energie en energiebesparing
IV	Informatievoorziening
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
KEV	Klimaat- en Energieverkenning
KCBR	Kenniscentrum voor beleid en regelgeving van de Rijksoverheid
KRW	Kaderrichtlijn Water
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MKB	Midden- en kleinbedrijf
MKBA	Maatschappelijke kosten-baten afweging
MROA	Met Redenen Omkleed Advies (van Europese Commissie), formele stap tijdens inbreukprocedure
NGO	Non Governmental Organisation
OM	Openbaar Ministerie
Oiw	Overleveringswet

Afkorting	Omschrijving
PAS	Programma Aanpak Stikstof
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
PV EU	Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de EU
RDW	Rijksdienst voor het wegverkeer
REA	Raad Europese Aangelegenheden
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
RvdR	Raad voor de Rechtspraak
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
RvS	Raad van State
SDE+	Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie
SG	Secretariaat Generaal
SGBP	Stroomgebiedbeheerplan (onderdeel KRW)
SO	Schriftelijke opmerkingen (in prejudiciële procedures)
SUA	Directie Strategie en Uitvoeringsadvies (van IND)
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UK	United Kingdom
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
VK	Verenigd Koninkrijk
WOB	Wet Openbaarheid Bestuur
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WOO	Wet Open Overheid
VWEU	Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan

Bijlage 2 Methodologische verantwoording en normenkader

Opzet en uitvoering onderzoek

Het onderzoek heeft tot doel om een *rijksbreed beeld* van de problematiek (mogelijke schendingen, oplossingsrichtingen, verbeteringen) op te stellen, aangevuld met een verdiepend beeld van de ministeries waar zich de grootste problemen voordoen, en met 9 *casussen*.

Voor het *rijksbrede beeld* deden we onderzoek bij de Ministeries van Buitenlandse Zaken, Economische Zaken en Klimaat (EZK) en Justitie en Veiligheid (JenV), die een coördinerende rol hebben bij de uitvoering van EU-wetgeving in Nederland. Voor het *verdiepende beeld* voegden we hier de Ministeries van Financiën, Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) aan toe. De keuze voor deze ministeries, en de casussen die voor de ministeries zijn onderzocht, werden onder andere bepaald door bevindingen uit een in 2021 uitgevoerd (intern) vooronderzoek. Voor de casussen is zoveel mogelijk gekozen voor onderwerpen die gevolgen hebben voor burgers en bedrijven, waarbij een maximale variatie op het gebied van beleidsterrein, duur en type procedure is nagestreefd. Voor elk casusonderzoek is een startnotitie opgesteld met inhoudelijke achtergrondinformatie. Met behulp van een gestructureerde handleiding (checklist, op te vragen documenten, rapportageformat) is ervoor gezorgd dat elk casusonderzoek op vergelijkbare wijze is uitgevoerd. Het onderzoek is uitgevoerd op basis van (vooral) interne documentatie en databases van de ministeries en de Europese Commissie, alsmede gesprekken die zijn gevoerd met de betrokken ministeries.

Vertrouwelijkheid informatie Europese Commissie

Het algemene uitgangspunt bij de huidige stand van Nederlandse en Europese wetgeving en rechtspraak is: stukken in *lopende procedures* (EU PILOT, inbreuken) zijn niet openbaar m.u.v. wat de Europese Commissie zelf publiceert op haar website over lopende inbreukprocedures (onderwerp, startdatum). De Europese Commissie maakt geen enkele informatie over (lopende) EU-pilots openbaar. Dit volgt o.a. uit jurisprudentie van het Hof (arresten van 14 november 2013, C-514/11 P en C-605/11 P, ECLI:EU:C:2013:738 (LPN en Finland/Commissie) en 11 mei 2017, C562/14 P, ECLI:EU:C:2017:356 (Zweden/Commissie)).

Voor *afgeronde procedures* geldt bij een verzoek tot openbaarmaking 1) dat Nederlandse informatie daarover wel openbaar kan worden gemaakt, tenzij er een weigeringsgrond is op grond van de Wob/Woo, en 2) voor informatie uit stukken van de Europese Commissie moet de Europese Commissie geconsulteerd worden (conform artikel 5 van verordening 1049/2001). Hierbij geldt dat een EU PILOT is afgerond als de Europese

Commissie het dossier sluit en te kennen geeft dat het geen inbreukprocedure start. Als er wel een inbreukprocedure komt is de EU-pilot afgesloten als de inbreukprocedure eindigt (eventueel na een Hofzaak).

Voor dit onderzoek hanteren wij op basis hiervan de volgende uitgangspunten: Het bestaan van de afgeronde of lopende procedures *an sich* is geen geheim, en kan door ons worden vermeld. Documenten van de Europese Commissie die hierbinnen worden uitgewisseld worden als vertrouwelijk beschouwd, documenten van de ministeries vallen onder de onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer, zoals vastgelegd in de Comptabiliteitswet. Waar van toepassing wordt prudent met de ontvangen informatie omgegaan, en wordt een en ander in algemene termen omschreven, zonder expliciet naar onderliggende stukken te verwijzen of letterlijk te citeren.

Externe contacten en wetenschappelijke klankbordgroep

Voor en tijdens het onderzoek zijn gesprekken gevoerd met de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer, onder andere om de situatie in Nederland in de bredere EU-context te bezien en om kennis te nemen van hun ervaringen met de situatie in Nederland. De Europese Commissie heeft op ons verzoek (op vrijwillige basis) op een aantal punten aanvullende informatie opgeleverd.

Tijdens het onderzoek is meermaals gesproken met een onafhankelijke wetenschappelijke klankbordgroep, bestaande uit twee hoogleraren politieke wetenschappen met specifieke kennis op het terrein van implementatie van EU-regelgeving. Met hen is gesproken over op te vragen informatie om onze onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, keuze van de casussen, en over onze inhoudelijke bevindingen en hoe die zich verhouden tot wetenschappelijke kennis.

Analyse bestaande wetenschappelijke kennis

Als onderdeel van het onderzoek is een analyse gemaakt van bestaande wetenschappelijke kennis (2000-2021). Daarbij is onder andere gebruikgemaakt van *Google Scholar*. Er is gekozen om Engelse zoektermen te gebruiken omdat dit een groter taalgebied betreft, en omdat deze taal kan worden beschouwd als de *lingua franca* in de sociaal-wetenschappelijke wereld.

Beperkingen in ontvangen datafiles

Van de Ministeries van EZK en Buitenlandse Zaken hebben wij verschillende datafiles ontvangen die we hebben gebruikt voor onze analyses. Van het Ministerie van EZK ontvingen we in juli en augustus 2021 twee versies van een database met SOLVIT-gegevens. Het eerste bestand is afkomstig van het Ministerie van EZK, het tweede van de Europese Commissie. Beide bestanden zijn afkomstig uit hetzelfde systeem,

maar de file van de Europese Commissie bevat meer gegevens dan de file van het Ministerie van EZK. Het verschil tussen het aantal zaken in beide files kon het Ministerie van EZK in eerste instantie niet verklaren. Na contact met RVO werd duidelijk dat het overzicht van de Europese Commissie ook zaken bevat die “not accepted as case” zijn. Voor onze analyses hebben derhalve we gebruikgemaakt van de database van het Ministerie van EZK. Een andere complicatie is dat aangezien de files van de Europese Commissie afkomstig zijn, daarin wel het beleidsterrein en verantwoordelijke DG van de Europese Commissie wordt aangeduid, maar niet het verantwoordelijke ministerie in Nederland. In onze analyses over SOLVIT gaan we uit van de indeling van de Europese Commissie, en leggen we waar nodig de link met de ministeries in Nederland.

Van het Ministerie van Buitenlandse Zaken ontvingen we de databases met gegevens van de Europese Commissie over EU-pilot (2010-2020, inclusief een file met meer specifieke informatie voor de periode 2013-2016), inbreukprocedures (2010-2020), en Hofzaken (2010-2020, inclusief een file met aanvullende metadata 2015-2020). Tijdens het onderzoek hebben we waar nodig de files, of delen ervan, gecombineerd. Een complicatie daarbij was dat de belangrijkste twee files van de Europese Commissie zijn, waarin het beleidsterrein en verantwoordelijke DG van de Europese Commissie zijn aangeduid, maar niet het verantwoordelijke departement. In onze analyses leggen we waar mogelijk het verband met de ministeries in Nederland. Waar dat niet mogelijk is volstaan we met de indeling van de Europese Commissie.

De files met inbreukprocedures waren in eerste instantie niet helemaal onderling vergelijkbaar, en moesten eerst door ons bewerkt worden. Mede op basis van andere door Buitenlandse Zaken aangeleverde gegevens (Interne kwartaaloverzichten inbreuken) is een nieuwe totaal-file gemaakt. Het viel op dat de files soms slecht ingevuld zijn, dat gegevens ontbreken, en dat soms andere ministeries als ‘lead’ wordt genoemd dan wat daarover in onderliggende informatie staat. Verder bevatten deze files alle inbreukprocedures, dus ook die buiten de interne markt vallen. De gegevens zijn daardoor niet vergelijkbaar zijn met die van de Europese Commissie op het “Interne markt-scorebord”.

Daarnaast ontvingen we van de 6 ministeries die bij het onderzoek zijn betrokken tevens aanvullende overzichten van in 2021 bij hun ministerie lopende EU PILOT zaken en inbreukprocedures. Omdat dit onderzoek de periode 2010-2020 betreft, hebben we daarvan alleen gebruik gemaakt als een zaak een relatie met die periode betrof.

Omgang met ontbrekende informatie

Op een aantal onderdelen konden de meeste ministeries de door ons de opgevraagde informatie niet of in beperkte mate aanleveren:

1. Door burgers en bedrijven bij ministeries gemelde problemen die betrekking hebben op uitvoering van EU-regelgeving;
2. Bij de ministeries binnengekomen brieven – op alle niveaus – van de Europese Commissie over problemen die betrekking hebben op uitvoering van EU-regelgeving;
3. Informatie over participatie ministeries in expertgroepen, netwerken, en pakketvergaderingen van/met de Europese Commissie;
4. Informatie over hoe is geleerd van problemen in de uitvoering van EU-regelgeving, door middel van analyses, onderzoeken, evaluaties.

Dat de informatie niet door de ministeries kon worden aangeleverd is het gevolg van:

- Of gebrekkige of afwezige registratie van EU-relevante kenmerken bij de betreffende gegevens, waardoor de gevraagde informatie niet in de informatiesystemen terug kon worden gevonden;
- Of dat informatie (volgens de ministeries) niet bestaat.

Wij gaan ervan uit dat veel informatie niet in de informatiesystemen van de ministeries kon worden terug gevonden. In veel gevallen worden overzichten en specifieke registraties met EU-kenmerken in de systemen niet bijgehouden.

Wij zijn hier als volgt mee omgegaan: Voor 1 en 2 was het niet mogelijk hiervoor een oplossing te vinden, en is het onderzoek uitgevoerd op basis van de (soms) beperkte informatie die we hebben gekregen. Dit heeft een effect gehad op de bevindingen die we kunnen rapporteren over informele procedures, nationale procedures en verbeter- en leerprocessen. Voor 3 hebben we gebruikgemaakt van openbare bronnen van de Europese Commissie en aanvullende informatie opgevraagd (en gekregen) van de Europese Commissie. Voor 4 hebben we zelf potentieel relevante evaluaties gezocht op de evaluatiesite van de rijksoverheid, en daarop een analyse gedaan.

Nederland als middenmoter

Op verschillende plaatsen in het rapport geven we aan dat Nederland een *middenmoter* is als het gaat om procedures die worden gevoerd rond naleving van EU-recht. We komen tot deze globale kwalificatie op grond van een inschatting van de volgende onderdelen: de aantallen informele en formele procedures die tegen Nederland worden gestart (kwantitatief) - en of Nederland daarbij aan de normen van de Commissie voldoet (kwalitatief).

Op het interne markt-scorebord van de Europese Commissie staat binnen de context van alle EU-lidstaten dat voor SOLVIT het aantal zaken dat Nederland krijgt niet erg hoog is (m.u.v. zaken over bedrijven) maar dat qua prestaties voor Nederland geldt dat verbetering nodig is. Uit dit onderzoek blijkt o.a. dat Nederland onder de gestelde norm voor het oplossingspercentage van SOLVIT presteert, maar wel voldoet aan de norm voor de doorlooptijd. Over informele EU-pilot-procedures is geen informatie beschikbaar op het scorebord.

Voor inbreukprocedures stellen we vast dat Nederland jaarlijks relatief weinig nieuwe inbreukprocedures heeft, maar dat de prestaties bij het oplossen van zaken als “gemiddeld” worden aangeduid, waarbij Nederland op verschillende indicatoren beneden gemiddeld presteert. Tenslotte scoort Nederland in 2021 niet goed op de algehele graadmeter voor correct omgezette richtlijnen – de zogenaamde “conformity index”. De norm is 0,5%, het EU-gemiddelde 1,4% en de score voor Nederland is 1,7%.

Normenkader

Nederland heeft het EU-Verdrag (VEU) en het Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU) ondertekend. De rechten en plichten die voortvloeien uit deze verdragen en alle daarop gebaseerde wetgeving gelden voor Nederland. Lidstaten hebben een rechtsstelsel in het leven geroepen dat bindend is zowel voor hun onderdanen – dat wil zeggen ook voor burgers en bedrijven – als voor henzelf, het EU-recht heeft rechtstreekse werking en voorrang boven het nationale recht van de lidstaten. Dit is ook opgenomen in de Grondwet (zie artikel 92-94). Door ondertekening van de EU-verdragen heeft Nederland zich eraan gecommitteerd om EU-wetgeving volledig te implementeren en uit te voeren, en zich te onthouden van maatregelen die strijdig zijn met de uit de Verdragen voortvloeiende verplichtingen (artikel 4, lid 3 VEU). Dit is het beginsel van *Unietrouw*. Het betekent dat Nederland zich heeft verplicht alle maatregelen te nemen ter toepassing en uitvoering van bindende EU-rechtshandelingen. Dit is de hoofdnorm voor ons onderzoek, en op basis hiervan is dit normenkader opgesteld, dat leidend is voor onze bevindingen.

Richtlijnen, verordeningen en besluiten zijn de bindende wetgevingsinstrumenten van de EU (art. 288 VWEU). De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de tijdige en juiste omzetting van richtlijnen in nationale wetgeving, alsmede voor de correcte toepassing en uitvoering van het geheel van de EU-wetgeving (artikel 291, lid 1 VWEU).

Om te verzekeren dat EU-lidstaten de EU-regelgeving ook naleven en uitvoeren zoals afgesproken, hebben de EU-lidstaten in de EU-verdragen een formele taak vastgelegd voor de Europese Commissie. Het toezicht van de Europese Commissie op de uitvoering van EU-richtlijnen en verordeningen en de naleving van de daarbij behorende verplichtingen is veelal gedetailleerd en technisch van aard. Daarvoor volgt uit artikel 17 VEU

en artikel 258 VWEU:⁷¹ De Europese Commissie moet erop toezien dat de EU-wetgeving correct en op tijd wordt toegepast, de Europese Commissie onderneemt actie als een EU-land een richtlijn niet op tijd of niet volledig omzet in nationale wetgeving of de EU-wetgeving niet correct toepast, als nationale autoriteiten EU-regels niet toepassen, kan de Europese Commissie (op grond van artikel 258 VWEU) een formele inbreukprocedure tegen een lidstaat beginnen.

De Europese Commissie heeft derhalve een in de EU-verdragen vastgelegde taak gekregen om mogelijke schendingen van EU-recht door lidstaten te onderzoeken en indien nodig een formele inbreukprocedure te starten. Artikel 258 VWEU geeft aan dat de Europese Commissie de zaak aanhangig kan maken bij het Hof van Justitie van de Europese Unie. Verder is in art. 260 VWEU vastgelegd dat indien uiteindelijk het Hof niet-nakoming vaststelt, dat wil zeggen dat een lidstaat heeft gehandeld in strijd met EU-recht (onrechtmatig), de lidstaat de maatregelen die voortvloeien uit het arrest van het Hof moet nemen. Gebeurt dat naar het oordeel van de Europese Commissie onvoldoende, dan kan de zaak weer voor het Hof worden gebracht, en kan een boete en/of een dwangsom worden opgelegd.

Hiermee corresponderend, en op basis van relevante bronnen,⁷² is een gedetailleerd normenkader opgesteld, dat voorafgaand aan het onderzoek bij de ministeries onder de aandacht is gebracht. De gehanteerde hoofdnormen zijn als volgt.

Organisatie en coördinatie: Er is een goed werkende organisatie en coördinatie van problemen bij uitvoering van EU-wetgeving en daarvoor gehanteerde oplossingen, met voldoende gekwalificeerde mensen, en duidelijkheid over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Geconstateerde problemen: Nederland onthoudt zich van alle maatregelen die strijdig zijn met de uit de Verdragen voortvloeiende verplichtingen; Nederland heeft alle maatregelen genomen ter toepassing en uitvoering van bindende EU-rechtshandelingen (verordeningen, richtlijnen, besluiten); Nederland bevordert de naleving van Europese wetgeving door publieke entiteiten. Nederland voldoet aan de EU-normen voor volledige (en tijdige) implementatie van richtlijnen; Nederland registreert burgerbrieven met besluitaanvragen en bezwaarschriften gerelateerd aan geconstateerde problemen bij toepassing en uitvoering van EU-wetgeving.

Procedures om problemen op te lossen: Nederland lost geconstateerde problemen via de van toepassing zijnde EU- en nationale procedures op, waarbij het de van toepassing zijnde rechten en verplichtingen waarborgt en de vastgelegde termijnen haalt.

Verbeteringen: Bij niet-naleving van de implementatieverplichting beroept Nederland zich niet op bepalingen, praktijken of toestanden van zijn interne rechtsorde, en op de complexiteit van de te implementeren materie; Om zicht te krijgen op oorzaken voor niet-correct toegepast/uitgevoerd EU-wetgeving, en de problemen die zich daarbij voordoen, voert Nederland onderzoeken en/of evaluaties uit; Nederland past bij onderzoeken en evaluaties de normen voor beleidsdoorlichting en/of de normen voor beleidsevaluatie conform het RPE en de evaluatienormen uit het Integraal Afwegingskader (IAK) toe; De naar aanleiding van de uitgevoerde onderzoeken en/of evaluaties geïntroduceerde verbeteringen zijn effectief.

In het onderzoek hanteerden we de *aanname* dat ministeries en uitvoerende diensten ervoor zorgen dat de bij hen berustende informatie m.b.t. meldingen over geconstateerde problemen bij de uitvoering van EU-wetgeving en de oplossing daarvan in goede, geordende en toegankelijke staat verkeert.

Bijlage 3 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2008). *Europese regelgeving. Implementatie van Europese richtlijnen en handhaving van Europese verordeningen in Nederland.*

Berenschot en BügelHajema, met medewerking van Tauw, (2020). *Beleidsevaluatie van het PAS en het wetstraject voorafgaand aan het PAS. Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) 2015-2021.*

Buitenlandse Zaken (2010-2020). Jaarberichten Procesvertegenwoordiging Hof van Justitie van de EU.

Buitenlandse Zaken (2015a). Aanwijzingen voor schriftelijke stukken in rechtstreekse zaken EU-Hof.

Buitenlandse Zaken (2015b). Aanwijzingen voor schriftelijke opmerkingen in prejudiciële procedures.

Deloitte (27 mei 2013). *Onderzoek lastenluwe implementatie Europese Regelgeving, Eindrapport.* Deloitte, voor EZ.

EMN Nederland (2017). Gezinshereniging van migranten buiten de EU in Nederland en andere EU-lidstaten, april 2017.

EMN Nederland (2018). Effectiviteit terugkeer naar landen van herkomst (EU), februari 2018.

EMN Nederland (2019). Internationale studenten in Nederland en Europa, september 2019.

EMN Nederland (2020). Seizoensarbeid: ontwikkelingen in wetgeving en beleid, december 2020.

EMN Nederland (2021). Migranten die langdurig in de EU verblijven, februari 2021.

Europese Commissie 2010-2020. Jaarlijkse rapporten/factsheets Monitoring the Application of European Union Law van de Europese Commissie. Zie https://ec.europa.eu/info/publications/annual-reports-monitoring-application-eu-law_en

Europese Commissie Single Market Scoreboard (2013-2020). Gedownloade rapporten Single Market Scoreboard, Performance per Member State, Netherlands 2013-2020.

Europese Commissie (2017). Actieplan ter versterking van SOLVIT, COM (2017) 255 definitief.

Europese Commissie (2020a). SOLVIT Case handling manual.

Europese Commissie (2020b). Langetermijnactieplan voor een betere uitvoering en handhaving van de regels inzake de eengemaakte markt, d.d. 10-3-2020.

Europese Rekenkamer (2018). Putting EU law into practice: The European Commission's oversight responsibilities under Article 17(1) of the Treaty on European Union.

Haverland, M., & Romeijn, M. (2007). Do member states make European policies work? Analysing the EU transposition deficit. *Public Administration*, 85(3), 757-778.

ICER (2015). Handleiding voor het beoordelen van deelname door Nederland in zaken bij het Hof van Justitie van de Europese Unie.

ICER (2019). Notitie toegang tot documenten in lopende EU-pilotzaken en infractie-procedures

IND (2021). Werkinstructie SUA, WI 2021/17 Het recht van de Europese Unie.

Kenniscentrum voor Beleid en Regelgeving (2 november 2017). Handleiding Wetgeving en Europa. Zie: <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/handleiding-wetgeving-en-europa/1-module-1-eu-eisen-aan-implementatie-van-eu-regelgeving/>.

Mastenbroek, E. (2003). Surviving the deadline: The transposition of EU directives in the Netherlands. *European Union Politics*, 4(4), 371-395,

Minister van BZK (2008). kabinetsreactie op rapport Nationale Ombudsman, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 29 362, nr. 150

SEO (2019). Concurrerende, duurzame en veilige agro-, visserij- en voedselketens, Beleidsdoorlichting betreffende begrotingsartikel 11 van de LNV-begroting.

Thomson, R. (2009). Same effects in different worlds: the transposition of EU directives. *Journal of European Public Policy*, 16(1), 1-18,

Toshkov, D. (2010). Taking stock: a review of quantitative studies of transposition and implementation of EU law. NIG Annual Work Conference;

Zhelyazkova, A., & Torenvlied, R. (2009). The time-dependent effect of conflict in the Council on delays in the transposition of EU directives. *European Union Politics*, 10(1), 35-62.

WODC (2021). Interpretatie en implementatie van de Terugkeerrichtlijn, WODC rapport 2021.

Bijlage 4 Eindnoten

- 1 Uit jurisprudentie van het Europees Hof volgen een aantal beginselen van Unierecht. Zie bijvoorbeeld Hof 5 februari 1963, C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1 (Van Gend en Loos) en Hof 15 juli 1964, ECLI:EU:C:1964:66 (Costa/ENEL).
- 2 Dit is o.a. weergegeven in de kabinetsreactie in het bnc-fiche Mededeling handhaving EU-recht van 18-11-2022, bij de Mededeling van de Commissie (COM(2022)518) hierover van 13-10-2022.
- 3 Meer informatie over wat we bedoelen met “middenmoot” staat in Bijlage 2.
- 4 Het beginsel van Unietrouw ligt vast in artikel 4 lid 3 van het Verdrag betreffende de EU. Het wordt ook wel het loyaliteitsbeginsel of beginsel van loyale samenwerking genoemd. Vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon in 2007 lag dit beginsel vast in artikel 10 van het EG-verdrag en werd het ‘gemeenschapstrouw’ genoemd.
- 5 Deze zin is op 25 april 2023 aangepast op grond van ambtelijk verkregen nadere informatie.
- 6 Zie Artikel 288 VWEU. Daarnaast zijn er (niet bindende) aanbevelingen en adviezen, en (bindende) niet-wetgevingshandelingen: gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen. De kaderbesluiten die voorheen ook nog bestonden (en die tot doel hadden om tot harmonisatie van wetgeving van de lidstaten te komen) zijn niet meer opgenomen in het VWEU. Gelet op de destijds geldende implementatieverplichting en de nog geldende materiële werking kunnen ze echter nog wel relevant zijn. Zie KCBR, 2017.
- 7 De Europese Commissie heeft het exclusieve initiatiefrecht, zie artikel 17 lid 2 VEU en artikel 289 lid 1 VWEU.
- 8 De Raad en het Europees Parlement zijn bij de gewone wetgevingsprocedure medewetgever, zie artikel 294 VWEU. In uitzonderlijke gevallen, zoals op het terrein van het Buitenlands- en Veiligheidsbeleid beslist alleen de Raad.
- 9 BNC-fiches zijn beknopte informatiedocumenten over nieuwe EU-beleidsvoorstellen. Ze worden opgesteld door de interdepartementale werkgroep ter beoordeling van nieuwe Commissievoorstellen (BNC). De fiches zijn bedoeld om het parlement te informeren over de hoofdlijnen van nieuwe beleidsvoorstellen van de Europese Commissie.
- 10 De EC wordt hierbij ondersteund door een ambtelijk apparaat, en 39 agentschappen. Voorbeelden van agentschappen zijn het in Nederland gevestigde Europees Geneesmiddelenbureau (EMA) en Europol. Ook kan de Europese Commissie expertgroepen en netwerken van specialisten opzetten om adviezen in te winnen over alle aspecten van (de uitvoering van) EU-wetgeving en ter verbetering van de samenwerking.

- 11 Het instrument dat de Commissie hiervoor hanteert heet het interne markt-scorebord. Zie https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/home_en.
- 12 Zie artikel 19 VEU en https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/types-institutions-and-bodies_nl.
- 13 Besluit van de Ministerraad van 19 december 1997. Zie Kamerbrief d.d. 3 april 1998, vergaderjaar 1997-1998, kst-25389 nr. 32. In 1997 werd de ICER als gremium van Europeesrechtelijke experts van de diverse ministeries opgericht onder leiding van de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Justitie waarbij zowel het voorzitterschap als het secretariaat van de ICER bij beide ministeries kwam te liggen. Aanleiding voor de oprichting van de ICER vormde de zogenoemde Securitel-affaire, waarbij Nederland Europese regels bij het maken van nationale wetgeving niet in acht had genomen.
- 14 De ICER-werkgroepen zijn sinds 2013 onderdeel van het Interdepartementaal Overleg Wetgeving en Juridische Zaken (IOWJZ) en per februari 2019 subgroepen van interdepartementaal Hoofdenoverleg Juridische Zaken (IHJZ) en het Interdepartementaal Hoofdenoverleg Wetgeving (IHW), die op hun beurt onder het IOWJZ hangen. Sinds februari 2019 rapporteren de werkgroepen in beginsel aan het IHJZ of het IHW. Zo worden stukken voor akkoord naar het IHJZ en het IHW en – bij stukken die relevant zijn voor de ambtelijke of politieke leiding – het IOWJZ gezonden. Ook is het mogelijk om – indien er overeenstemming is bereikt binnen de werkgroepen - stukken ter info naar het IHJZ en het IHW te sturen.
- 15 Sommige medewerkers van het Ministerie van BZ verrichten werkzaamheden in het kader van verscheidene categorieën. Zij zijn daarom meegenomen in de totalen van alle categorieën die het betreft.
- 16 Zie https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/complaints-about-breaches-eu-law/how-make-complaint-eu-level_nl.
- 17 In de afgelopen 5 jaar was het aantal klachten voor de EU als geheel circa 4000 per jaar. Dat komt ruwweg neer op gemiddeld circa 142 per land per jaar. Nederland zit daar met het aantal klachten tot 2018 iets onder, en daarna er iets boven. Het aantal klachten zegt echter niets over de omvang van de problemen die aanleiding gaven tot de klachten. Zie https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure/2021-annual-report-monitoring-application-eu-law_en#complaints.
- 18 De Franse milieuorganisatie Bloom diende in 2018 klachten hierover in bij de EC, omdat het vond dat een grote meerderheid van de Nederlandse vergunningen voor pulsvissen illegaal zou zijn afgegeven door de Nederlandse regering. Bron: <https://nos.nl/artikel/2270460-eu-ambtenaren-willen-procedure-tegen-nederland-om-pulsvissen>.

- 19 De 50 overige klachten hadden betrekking op één onderwerp (op het terrein van het DG Belastingen en Douaneunie) en zijn samengevoegd in één inbreukprocedure.
- 20 Uit de gegevens in de database van de Europese Commissie blijkt niet welk gevolg is gegeven aan de 15 overige van deze 54 EU PILOT-procedures.
- 21 Bron: https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/governance-tools/eu-pilot_en.
- 22 Zie https://ec.europa.eu/solvit/what-is-solvit/index_nl.htm voor meer informatie. Het indienen van een klacht bij SOLVIT heeft overigens geen opschortende werking voor de formele of administratieve termijnen van nationale wetten en regels.
- 23 Voorbeelden zijn problemen op het gebied van erkenning van beroepskwalificaties, visum en verblijfsrecht, handel en diensten, voertuigen & rijbewijzen, sociale zekerheid, werken in het buitenland, toegang tot onderwijs, grensoverschrijdend verkeer van kapitaal en betalingen enzovoort.
- 24 Binnen het departement lag de verantwoordelijkheid bij de Directie Europese en Internationale Zaken. In oktober 2021 ging de verantwoordelijkheid voor SOLVIT naar Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).
- 25 Bron: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/internationaal-ondernemen/kennis-en-informatie/eu-wetgeving/wetgeving/handelswetgeving/wederzijdse-erkenning>.
- 26 Van de zaken die SOLVIT Nederland in de afgelopen jaren behandelde als home center is op basis van de jaarrapporten van de Europese Commissie bekend dat een klein deel wordt ingebracht door bedrijven (5 van de 85 in 2019, 4 van de 65 in 2018). Het grootste deel van de klachten wordt ingebracht door personen.
- 27 De SOLVIT-database die we van het Ministerie van EZK ontvingen, bleek deels onvolledig te zijn ingevuld. Bij relatief veel zaken was 'other' aangevinkt.
- 28 Bron: https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/governance-tools/solvit_en
- 29 Een groot deel van de gevallen die betrekking hebben op sociale zekerheid en vrij verkeer van personen is in de databank van het Ministerie van EZK ondergebracht in de categorie 'other' en is daardoor inhoudelijk niet nader te duiden.
- 30 Bron: https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/solvit/index_en.htm.
- 31 Ook deze brief van de Europese Commissie aan de minister van IenW werd niet aangeleverd naar aanleiding van onze informatievraag over informele briefwisselingen. Tijdens ons casuonderzoek kregen we de brief wél aangeleverd.
- 32 Ook het archiefsysteem van het Ministerie van JenV is niet zodanig ingericht dat brieven van de Europese Commissie als zodanig herkenbaar zijn gearchiveerd, maar er konden niettemin circa 250 brieven worden getraceerd.
- 33 We doelen hierbij niet op de zogenaamde raads werkgroepen, waarin bijeenkomsten van de Raad van de EU door vertegenwoordigers van de EU-lidstaten op ambtelijk niveau worden voorbereid.

- 34 De Europese Commissie onderscheidt vier rollen voor een expertgroep: (1) voorbereiding van wetgevingsvoorstellen of beleidsinitiatieven, (2) voorbereiding van gedelegeerde handelingen, (3) implementatie van Europese regels, programma's en beleid, inclusief coördinatie en samenwerking met lidstaten en belanghebbenden en (4) voorbereiding van uitvoeringshandelingen in een vroeg stadium, conform Verordening EU 182/2011.
- 35 Dat wil zeggen: zonder formele bevoegdheden. Besluitvorming gebeurt veelal op basis van consensus. De meeste netwerken zijn horizontaal georganiseerd, zonder hiërarchie.
- 36 Wij hebben van alle groepen gecheckt of ze voorkomen in het expertgroepenregister van de Europese Commissie. In sommige gevallen hebben ministeries andersoortige groepen aangedragen zoals raads werkgroepen en comitologiecommissies.
- 37 Zie <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups?lang=en>
- 38 Dit betreft een discretionaire bevoegdheid van de Europese Commissie. Zij kan op elk moment besluiten om de inbreukprocedure te beëindigen of om tot de volgende stap over te gaan. Soms leiden de inbreuk, de reactie van de lidstaat daarop en de eventueel daaropvolgende dialoog tot beëindiging of opschorting van de procedure, bijvoorbeeld omdat de lidstaat de betreffende EU-voorschriften inmiddels alsnog (goed) heeft geïmplementeerd of heeft beloofd dat binnen afzienbare tijd te doen. Soms wordt ook gesproken over infractieprocedures. Dat is hetzelfde als inbreukprocedures.
- 39 Deze zin is op 25 april 2023 aangepast op grond van ambtelijk verkregen nadere informatie.
- 40 Bron: eigen bewerking van door het Ministerie van Buitenlandse Zaken beheerde Themis-databank van de Europese Commissie. De namen van sommige ministeries zijn tussen 2010 en 2020 gewijzigd. Wij hanteren in die gevallen de huidige naam van het betrokken ministerie. De Europese Commissie geeft op haar website inzicht in besluiten die zijn genomen in inbreukprocedures; zie https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/.
- 41 De categorisering is overgenomen van de Europese Commissie. Van de 67 tussen 2010-2020 op inhoudelijke gronden gestarte inbreukprocedures liepen er eind 2020 nog 18 door. Die laten we hier buiten beschouwing.
- 42 Sinds januari 2011 loopt er een zaak tegen het Ministerie van IenW over het feit dat de bilaterale luchtvervoerovereenkomst tussen Nederland en de Russische Federatie een schending betekent van EU-richtlijn 847/2004 en andere wettelijke EU-voorschriften. Tegen het Ministerie van Financiën loopt een zaak over discriminatoire heffing van dividendbelasting bij niet in Nederland gevestigde

verzekeringsmaatschappijen. Deze laatste inbreukprocedure is in 2012 gestart nadat de Europese Commissie de reactie van Nederland op vragen tijdens een EU PILOT-procedure uit 2010 niet voldoende vond. Nederland heeft in juni 2014 geantwoord op het 'met redenen omkleed advies' (MROA) van de Commissie. Sindsdien ligt de inbreukprocedure stil.

- 43 Onder Kamerstuknummer 21 109 ontvangt de Tweede Kamer elk kwartaal informatie over de stand van zaken bij de implementatie van EU-richtlijnen in de Nederlandse wet- en regelgeving. In de verstrekte informatie wordt summier ingegaan op de inbreukprocedures die de Europese Commissie tegen Nederland is gestart wegens niet-tijdige of (vermeende) onjuiste implementatie van EU-richtlijnen, -verordeningen en/of -besluiten. Vermeld worden: het zaaknummer, het betrokken departement, de betrokken EU-voorschriften, de ingezette actie van de Europese Commissie, de inhoud van het betwiste nationale beleid en (summier) de stand van zaken rond de reeds gezette stappen.
- 44 Zie https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/.
- 45 Deze zin is op 25 april 2023 aangepast op grond van ambtelijk verkregen nadere informatie.
- 46 Zie <https://ecer.minbuza.nl/ecer/eu-essentieel/inbreukprocedures/boetes-en-dwangsommen.html>
- 47 Bron: Themis-databank van de Europese Commissie (eigen bewerking). Op de website van de Europese Commissie (zie https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/) is ook te vinden welke inbreukprocedures in het verleden in een Hofzaak zijn uitgemond. Voor de onderzoeksperiode betreft dit blijkens de informatie in de databank 30 inbreukprocedures (geraadpleegd op 10 januari 2022).
- 48 In de figuur staat geen getal voor de jaren 2012, 2016, 2019 en 2020. Dat betekent dat in die jaren geen zaken tegen Nederland bij het Hof aanhangig zijn gemaakt.
- 49 Op 6 december 2012 is nog een zaak (C-572-12) aanhangig gemaakt bij het Hof. Deze komt niet voor in de databank over Hofzaken die wij van het Ministerie van BZ hebben ontvangen. De zaak betrof niet-tijdige implementatie van Richtlijn 2009/81/EG op defensie- en veiligheidsgebied.
- 50 Hof 18 september 2021, C-473/11, ECLI:EU:C:2012:574 (Commissie/Nederland), over BTW regeling reisbureaus; 25 april 2013, C-65/11, ECLI:EU:C:2013:265 (Commissie/Nederland), over Richtlijn 2006/112/EG - BTW- topholdings in een fiscale eenheid; 19 maart 2013, C-301/11, ECLI:EU:C:2013:177 (Commissie/Nederland), over Inkomstenbelasting - exitheffingen op ondernemingen; 25 februari 2016, C-22/15, ECLI:EU:C:2016:118 (Commissie/Nederland), over Richtlijn 006/112/EG - BTW watersportorganisaties; 31 oktober 2019, C-395/17,

- ECLI:EU:C:2019:918 (Commissie/Nederland), over Eigen middelen – OCT EUR.1 certificates.
- 51 Hof 26 april 2012, C-508/10, ECLI:EU:C:2012:243 (Commissie/Nederland), over Richtlijn 2003/109/EG status langdurig ingezetenen, Leges afgifte verblijfsvergunning; 20 juni 2013, C-635/11, ECLI:EU:C:2013:408 (Commissie/Nederland), over Richtlijn 2005/56/EG grensoverschrijdende fusies kapitaalvennootschappen; Hof 11 juli 2013, C-576/10, ECLI:EU:C:2013:510 (Commissie/Nederland), over Richtlijn 2004/18/EG - aanbestedingen - gunning concessie-overeenkomst openbare werken; 10 mei 2012, C-368/10, ECLI:EU:C:2012:284 (Commissie/Nederland), over Richtlijn 2004/18 EG aanbesteding duurzaam inkopen – keurmerken; 2 juni 2016, C-233/14, ECLI:EU:C:2016:396 (Commissie/Nederland), over Richtlijn 2004/38/EG aanspraak OV studentenkaart; 22 oktober 2014, C-252/13, ECLI:EU:C:2014:2312 (Commissie/Nederland), over Richtlijn 2002/73/EG gelijke behandeling mannen en vrouwen in arbeidsproces.
- 52 Dat betekent dat nadat Nederland in zijn verweerschrift schriftelijk heeft gereageerd op het verzoekschrift van de Europese Commissie, waarna de Commissie het beroep heeft ingetrokken en het Hof geen uitspraak heeft gedaan. De betreffende zaak is in het Jaarbericht 2012 van het Ministerie van BZ niet besproken.
- 53 Zie als voorbeeld <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/vergaderstukken/2021/10/25/jaarbericht-2020-procesvertegenwoordiging-hvj-eu/jaarbericht-2020-procesvertegenwoordiging-hvj-eu.pdf>.
- 54 Zie hiervoor <https://curia.europa.eu/>.
- 55 Bron: <https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/countries/Netherlands>
- 56 Zie Tijdschrift in Bijlage 1 bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 32 201, Nr. 93.
- 57 In 2011 in de motie-Slob, (Kamerstuk 21501-52, nr. 550), in 2012 in een schriftelijk overleg met de staatssecretaris van LNV (Kamerstuk 21501-32, nr. 673) en in 2013 in een schriftelijk overleg met diezelfde bewindspersoon (Kamerstuk 21501-32, nr. 705).
- 58 Het Financiële Dagblad, 16 februari 2019, “Nederland riep onheil over zichzelf af in pulsvislobby’.
- 59 Zie <https://www.nemokennislink.nl/publicaties/hoe-duurzaam-is-pulsvisen>
- 60 Zie <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=239916&pageIndex=0&doclang=nl&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=8678620>.
- 61 De prejudiciële procedure maakt als het ware deel uit van de procedure voor de nationale rechter. Omdat de prejudiciële procedure is geregeld in het VWEU en we ons richten op de deelname van Nederland aan deze procedures en/of op de (mogelijke) gevolgen van deze procedures voor beleid en/of wet- en regelgeving, hebben we ervoor gekozen om de prejudiciële procedure op deze plek in het rapport te bespreken, en niet bij de nationale procedures.

- 62 In de handleiding voor het beoordelen van de Nederlandse deelname aan prejudiciële zaken wordt dit uitgangspunt nader uitgewerkt. Ook de (overige) criteria voor Nederlandse deelname staan in deze handleiding vermeld (ICER, 2015). In de Aanwijzingen voor schriftelijke opmerkingen in prejudiciële procedures (Buitenlandse Zaken, 2015b) wordt de procedure voor het maken en indienen van schriftelijke opmerkingen in een prejudiciële procedure uitgelegd.
- 63 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kwaliteit-en-integriteit-overheidsinstanties/vraag-en-antwoord/waar-kan-ik-terecht-met-een-klacht-over-de-overheid>
- 64 Art. 9 is met ingang van 31 maart 2004 ingevoerd bij wet van 12 mei 1999, Stb. 214 (wetsvoorstel 25 837).
- 65 Definitie van Nationale Ombudsman. Zie https://www.nationaleombudsman.nl/uploads/rapport_2008250.pdf. Er is verder nog een categorie 'andere brieven': brieven die niet aan te merken zijn als aanvraag, bezwaarschrift of klaagschrift in de zin van de Awb. Er zijn binnen de overheid geen formele procedures over hoe dergelijke brieven moeten worden behandeld.
- 66 Zie onder andere <https://www.rijksfinancien.nl/jaarverslag/2020/XIII/onderdeel/904184> voor het Ministerie van EZK, <https://www.rijksfinancien.nl/jaarverslag/2019/XII/onderdeel/446835> voor het Ministerie van IenW, en <https://www.rijksfinancien.nl/jaarverslag/2019/XIV/onderdeel/488513> voor het Ministerie van LNV.
- 67 Relevante studies die we wel aantreffen zijn o.a. de tweede Nationale Risk Assessment Terrorismefinanciering uit 2020 en de Evaluatie van de Wet precursoren voor explosieven uit 2021 (beide JenV), het voor EZK uitgevoerde onderzoek over de mate waarin 25 EU-richtlijnen al dan niet 'lastenluw' waren geïmplementeerd, en over de mate waarin burgers last hadden van regeldruk als gevolg van EU-beleid, bijvoorbeeld in de vorm van administratieve lasten en/of nalevingskosten (Deloitte, 2013), en voor JenV uitgevoerde onderzoeken over het EU-beleid voor migratie (European Migration Network, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021; WODC, 2021).
- 68 Ministeries moeten elk begrotingsartikel ten minste ééns in de zeven jaar doorlichten. Hoe doelmatig was het beleid en hoe kan het beter? Beleidsdoorlichtingen zijn gebaseerd op onderzoek dat in de voorafgaande jaren is uitgevoerd.
- 69 Bron: <https://www.rijksfinancien.nl/beleidsevaluatie/onderzoek/>.
- 70 IBO Financiering energietransitie (2021), IBO Luchtkwaliteit (2019), IBO Kosten-efficiëntie CO2-reductiemaatregelen (2015), IBO Agro-, visserij- en voedselketens (2014) en IBO Grensoverschrijdende zorg: grenzeloos binnen de perken (2013/2014).

- 71 https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/what-european-commission-does/law_nl
- 72 Zoals het VEU, VwEU en <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/handleiding-wetgeving-en-europa>; https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/; https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws_nl; https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/evaluating-laws_nl.

Algemene Rekenkamer

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is

vastgesteld op 7 juni 2023.

Dit document is op 15 juni 2023

aangeboden aan de

Tweede Kamer.

Den Haag, juni 2023