EU-recht in de praktijk

Bijlage casusonderzoeken

2023

Algemene Rekenkamer

Inhoud

1. Introductie casussen | 3

2. Hernieuwbare energie | 5

3. Visumverlening: meldingen SOLVIT | 9

4. Coronavouchers voor vliegtuigreizigers | 14

5. Derde rijbewijsrichtlijn | 18

6. Kaderrichtlijn water | 22

7. Leges verblijfsvergunning langdurig ingezeten derdelanders | 27

8. Europees aanhoudingsbevel | 31

9. Programma aanpak stikstof (PAS) | 35

10. Sofina-arrest | 39

Bijlage | 43

Bijlage 1 Literatuur casusonderzoeken | 43

Bijlage 2 Eindnoten | 49

1. Introductie casussen

In deze Bijlage bij het rapport EU-recht in de praktijk gaan we dieper in op de 9 casussen, die in het rapport al kort aan de orde kwamen. De casussen gaan ieder over een specifiek (mogelijk) probleem in de uitvoering van EU-wetgeving. We hebben de casussen niet onderzocht met het oog op bijvoorbeeld de mate waarin de doelen van het onderhavige beleid worden bereikt. We hebben ze specifiek benaderd vanuit de informele en formele procedures die in het rapport aan de orde komen. Elke casus hoort bij een of meer van deze procedures, waarbij is onderzocht hoe in het specifieke geval de procedure is verlopen, dat wil zeggen van (mogelijk) probleem tot oplossing. Daarbij besteden we onder meer aandacht aan de oorzaak van het probleem, hoe, door wie en wanneer het probleem is opgelost, en – waar van toepassing – wat er door het ministerie op deze punten van de casus is geleerd.

De casussen zijn gespreid over de beleidsterreinen van de 6 ministeries die betrokken zijn bij dit onderzoek en hebben allen een directe of indirecte impact op (Nederlandse) burgers en bedrijven. Een directe impact zien we bijvoorbeeld bij het Programma Aanpak Stikstof (PAS), de coronavouchers voor vliegtuigreizigers, het leges verblijfsvergunning langdurig ingezeten derdelanders, het Sofina-arrest, de Derde rijbewijsrichtlijn en SOLVIT. Minder rechtstreeks duidelijk, maar niettemin aanwezig, is de invloed bij de andere casussen op bedrijven en het leven van burgers. Zo draagt een juiste uitvoering van de Kaderrichtlijn Water (KRW) bij aan schoon (drink)water, het behalen van de doelstellingen van hernieuwbare energie aan een duurzamere samenleving en daarmee aan een beter klimaat. Verder zorgt een correcte implementatie van het Kaderbesluit Europees Aanhoudingsbevel (EAB) dat in alle lidstaten op dezelfde manier wordt omgegaan met verzoeken om overlevering van veroordeelden en vervolgden.

In deze Bijlage bij het rapport gaan we eerst in op onze bevindingen over de casussen Hernieuwbare energie, Visumverlening: meldingen SOLVIT en Coronavouchers voor vliegtuigreizigers, die betrekking hebben op informele trajecten (§ 2 t/m 4). Daarna behandelen we de casussen over de Derde rijbewijsrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water, de leges voor verblijfsvergunningen langdurig ingezeten derdelanders, het Europees Aanhoudingsbevel (EAB), het Programma Aanpak Stikstof (PAS) en het Sofina-arrest, die betrekking hebben op formele trajecten (§ 5 t/m 10). In twee casussen, de Derde rijbewijsrichtlijn en Kaderrichtlijn Water is een combinatie van formele en informele trajecten aan de orde.

2. Hernieuwbare energie

Wat is het probleem?

Met de richtlijn ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen uit 2009 wil de EU dat alle lidstaten gezamenlijk in 2020 ten minste 20% van het totale energieverbruik uit hernieuwbare bronnen halen.[1] De richtlijn bevat bindende nationale streefcijfers voor de EU-lidstaten. Het nationale streefcijfer voor Nederland was vastgesteld op 14% energie uit hernieuwbare bronnen in 2020. Deze doelstelling heeft Nederland opgenomen in het Nationaal actieplan voor energie uit hernieuwbare bronnen (2010) en nadere invulling gegeven in het Energieakkoord voor duurzame groei, in 2013 ondertekend door groot aantal partijen die zich in zullen zetten om de doelen te realiseren. De nadere implementatie van deze richtlijn in Nederland is niet zonder problemen verlopen.

Inbreukprocedure

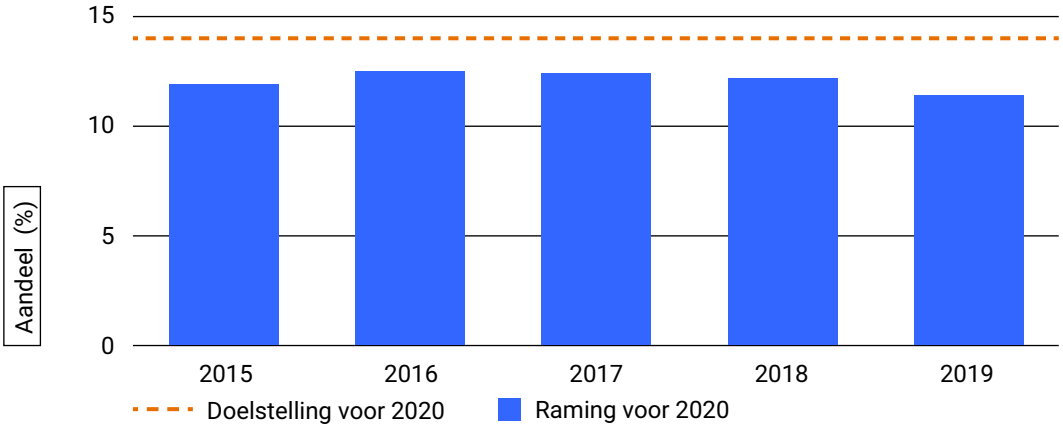
Omdat Nederland aanvankelijk verscheidene bepalingen van de richtlijn nog niet had omgezet in het nationaal recht, startte de Europese Commissie begin 2011 een inbreukprocedure, in januari 2013 gevolgd door een 'Met reden omkleed advies' (MROA). Dat advies had betrekking op onder andere de bindende nationale streefcijfers en maatregelen voor het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen. In april 2013 gaf Nederland de Europese Commissie aan hoe de richtlijn volledig wordt omgezet naar wet- en regelgeving. De status van de inbreukprocedure bleef vervolgens ongewis, maar in 2015 heeft de Europese Commissie de inbreukprocedure geseponeerd.

EU PILOT-procedure

In de jaren daarna bleven de realisatiecijfers telkens achter bij de 14%-doelstelling (zie figuur 8) en het beoogde realisatiepad ('indicatieve keten'). De minister van EZK wijt dat onder andere aan de onderhandelingen voor het energieakkoord, die de start van de uitvoering vertraagden. Ook hield de minister alleen rekening met de meest optimistische ramingen van hernieuwbare energie ('bovenkant van de berekende bandbreedte'), waarbij zich geen tegenvallers mochten voordoen. Maar in de praktijk werd de minister daar wel mee geconfronteerd, bijvoorbeeld vertragingen bij wind op land vanwege maatschappelijke weerstand en lange vergunningsprocedures.

Figuur 8 *Jaarlijkse realisatiecijfers aandeel hernieuwbare energie (bron: PBL)*

Ramingen geven vanaf 2015 elk jaar opnieuw aan dat het verplichte aandeel van 14% hernieuwbare energie in 2020 niet gerealiseerd zal worden



Omdat Nederland de bindende doelstelling niet dreigde te halen, startte de EC in 2016 een EU PILOT. In die procedure drong de Europese Commissie er bij Nederland op aan om aanvullende maatregelen te nemen. De minister van EZK verhoogde daarop de budgetten voor de Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie (SDE+) en de Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE), om meer projecten voor duurzame energie te kunnen financieren. Maar daarmee kwam Nederland nog niet voldoende terug op het beoogde realisatiepad. De Europese Commissie wees Nederland in mei 2018 nogmaals op de achterblijvende realisatie van energie uit hernieuwbare bronnen.

Later dat jaar raamde het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in de Klimaat- en Energieverkenning 2019 (KEV) dat Nederland in 2020 zou blijven steken op 11,4% hernieuwbare energie (PBL c.s., 2019). Uit een inventarisatie in 2019 bleek dat maatregelen onvoldoende effectief zouden zijn om op korte termijn de doelstelling nog te halen. Het plaatsen van extra zonnepanelen en windmolens bijvoorbeeld duurt minimaal 5 jaar (Algemene Rekenkamer, 2021). Nederland dreigde door de Europese

Commissie in gebreke te worden gesteld, met als mogelijk gevolg een boete van het Hof van Justitie van de Europese Unie. De ministerraad stemde daarop in met een verkenning naar mogelijke alternatieven.

Hoe is het opgelost?

Een van de mogelijkheden waarmee Nederland zijn doelen op de korte termijn kon realiseren was de 'statistische overdracht', een administratieve maatregel waarbij het overschot aan hernieuwbare energie van een EU-lidstaat tegen betaling mag worden bijgeschreven bij het tekort van een andere EU-lidstaat. De maatregel draagt niet bij aan het vergroten van het aandeel hernieuwbare energie in Nederland. De voor- en nadelen van de maatregel zijn op ambtelijk niveau gewogen, ook de gevolgen van een eventuele boete die de Europese Commissie kan opleggen. Maar de hoogte daarvan kon niet duidelijk worden vastgesteld.

Op 19 juni 2020 sloot Nederland een onderhandelingsovereenkomst met Denemarken. In december 2021 stuurde de minister op basis van de meest recente gegevens de definitieve overeenkomst met Denemarken naar de Europese Commissie, die in januari 2022 bevestigde dat de statistische overdracht zal worden meegenomen in het aandeel hernieuwbare energie voor 2020. De kosten voor statistische overdracht bedragen voor Nederland uiteindelijk € 170,6 miljoen.

Met het Nederlandse geld zullen de Denen vervolgens nieuwe activiteiten gaan uitvoeren die leiden tot extra productie van hernieuwbare energie in Europa. Nederland zal met Denemarken voorwaarden uitwerken voor een project voor de elektrolyse van waterstof. Deze afspraak komt boven op de eisen die de Europese Commissie aan de statistische overdracht stelt.

De in 2016 gestarte EU PILOT was reeds op 25 februari 2021 afgesloten. Nederland had de Europese Commissie op 20 juli 2020 per brief op de hoogte gesteld van de onderhandelingsovereenkomst met Denemarken. De ontvangst daarvan bevestigde de Europese Commissie een maand later, waarbij zij haar tevredenheid over de gekozen oplossing uitsprak. Het is daardoor aannemelijk dat de Europese Commissie de EU PILOT (mede) vanwege de statistische overdracht met Denemarken heeft afgesloten. Dat verband is niet ondubbelzinnig uit de EU-documenten af te leiden en kon, doordat het dossier niet volledig is, door het Ministerie van EZK niet met zekerheid worden bevestigd.

Conclusies

Een sluitstuk zoals de statistische overdracht kan een doeltreffende maatregel zijn om aan internationale verplichtingen te voldoen. In de motie-Sienot en Mulder werd het kabinet eind 2018 daarom opgeroepen om de doelstelling van 14% te behalen via gezamenlijke inspanningen (het zogenoemde Joint Project Mechanism).

In 2021 constateerden we in het verantwoordingsonderzoek dat tegenvallende realisatiecijfers de druk vergroten om de doelen te halen (Algemene Rekenkamer, 2021). Slechts een beperkt aantal maatregelen blijft dan voorhanden waarmee een lidstaat zijn doelen op korte termijn nog kan halen. Het is aannemelijk dat een maatregel als de statische overdracht heeft bijgedragen aan het afsluiten van de EU PILOT en het (op dit moment) vermijden van een ingebrekestelling.
Maar zijn dat de beste en de meest efficiënte maatregelen? En, moeten we budget besteden aan maatregelen die administratief van aard zijn? Verdient het de voorkeur om doelstellingen te behalen met nationale maatregelen en oplossingen voor Nederland? Het kabinet erkent dat statistische overdracht niet ideaal is om doelen voor hernieuwbare energie te halen. Daarom heeft het kabinet bij monde van de minister van Klimaat en Energie op 10 juni 2022 aangegeven dat het kabinet zich de komende jaren maximaal wil inspannen om het aandeel hernieuwbare energie fors te verhogen.

3. Visumverlening: meldingen SOLVIT

Wat is het probleem?

Bij ons onderzoek van het informele SOLVIT-mechanisme viel op dat burgers uit andere EU-lidstaten relatief veel klachten tegen Nederland indienen over de wijze waarop wordt omgegaan met Richtlijn 2004/38/EG.[2] De richtlijn betreft het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, en regelt onder andere visumverlening voor kort verblijf.

De werkwijze in Nederland bij visumverlening voor kort verblijf is als volgt:[3]

- Een visum wordt aangevraagd via de Nederlandse vertegenwoordiging in het land van herkomst, of land van verblijf.
- De aanvraag wordt meestal behandeld door de Centrale Service Organisatie (CSO) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, en wordt soms voorgelegd aan de Visadienst van de IND. De IND geeft dan een advies aan de CSO die uiteindelijk de beslissing neemt.
- CSO beslist binnen 15 dagen. De IND, indien betrokken, binnen 45 dagen.
- Bij een negatieve beslissing kan een nieuwe aanvraag worden ingediend of binnen 4 weken bezwaar worden gemaakt. Het bezwaar wordt behandeld door de IND. De IND heeft 12 weken om een besluit te nemen.
- Bij een negatief besluit door de IND is een gang naar de rechter mogelijk.

Daarnaast is er voor burgers uit EU-lidstaten de mogelijkheid om via SOLVIT kenbaar te maken het niet eens te zijn met het visumbesluit van het Ministerie van Buitenlandse

Zaken en/of de IND. Bij de Europese Commissie en het Ministerie van EZK is bekend dat er sprake is van structurele problemen rond visumverlening:

- De Europese Commissie constateerde in 2020 bij de monitoring van SOLVIT dat er sprake is van *unjustified conditions and refusals for short-term visas for non-EU family members of EU citizens in the Netherlands, Sweden, Norway, Belgium, Spain, Germany, Ireland and the UK (also reported in 2018)*.[4]
- Interne notities aan de secretaris-generaal van het Ministerie van EZK maken melding van structurele problemen rond visumverlening. In 2018 werd gemeld dat het lage SOLVIT-oplossingspercentage (52%) komt door onopgeloste visumzaken. Er wordt aangegeven dat er een structureel probleem met de IND is, omdat de IND meer documenten vraagt aan visumaanvragers dan is toegestaan onder EU-regelgeving, en dat veelvuldig contact hierover met de IND niet tot een oplossing heeft geleid.
- In de SOLVIT-handleiding van het Ministerie van EZK staat dat er veel zaken binnenkomen waar de IND een visumaanvraag heeft geweigerd omdat het doel en omstandigheden van het bezoek onvoldoende zijn bewezen, en dat de IND meer documenten vraagt dan vereist in de richtlijn. Volgens het Ministerie van Buitenlandse Zaken moet bij de afhandeling van visumaanvragen een balans gevonden worden tussen het faciliteren van bonafide aanvragers (op basis van een minimumdossier) terwijl men misbruik wil voorkomen. Dit kan volgens het Ministerie van Buitenlandse Zaken alleen op basis van meer documenten en informatie.

Hoe is het opgelost?

We hebben vastgesteld dat er tussen 2010 en 2020 114 SOLVIT-klachten tegen Nederland waren op het terrein van *Free movement of persons and right to reside*, waarvan 67 voor visumverlening. Daarvan waren er 48 afkomstig uit het Verenigd Koninkrijk.

Van de 67 zaken zijn er 32 afgesloten met een oplossing, 35 niet. De norm van de Europese Commissie voor de doorlooptijd van SOLVIT-zaken is 10 weken. Bij opgeloste visumzaken wordt de norm gehaald, bij onopgeloste niet.

Bij DCV van het ministerie van Buitenlandse Zaken is weinig informatie over SOLVIT. We hebben geconstateerd dat voor het externe contact-center van DCV van het ministerie, SOLVIT grotendeels een nieuw concept was.

Bij de IND komen SOLVIT-vragen binnen bij de (2) dossierhouders EU van de Directie Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA). Eenvoudige vragen worden door hen afgehandeld; bij complexe vragen kunnen andere medewerkers worden betrokken. De IND heeft geen handleiding of werkinstructies over hoe SOLVIT-zaken dienen te worden behandeld,

waardoor gelijke zaken verschillend behandeld kunnen worden. Informatie wordt mondeling overgedragen als er een nieuwe dossierhouder EU komt. De openbare SUA werkinstructie heeft betrekking op richtlijn 2004/38/EG, maar bevat geen verwijzing naar SOLVIT (IND, 2021). Ook in het zogenoemde Handboek visumcode[5] wordt SOLVIT niet genoemd.

Over de praktijk van SOLVIT-afhandeling door IND hebben we het volgende vastgesteld:

- Volgens de IND wordt een advies gegeven op basis van alleen de informatie die via SOLVIT is aangeleverd. Aangezien het vaak vraagstellers betreft die nog niet bekend zijn bij de IND, heeft de IND geen dossier in het eigen systeem.
- Het advies van de IND wordt per e-mail naar SOLVIT gestuurd, en daarmee is voor de IND alles afgerond. De e-mail is de enige vastlegging. Er wordt geen verslag gemaakt, en er vindt geen registratie of archivering plaats. Het is volgens de IND niet zeker dat deze e-mails worden bewaard.

Over de 67 SOLVIT-klachten over visumverlening is gebleken dat de IND niet weet hoeveel daarvan voor behandeling bij de IND terecht gekomen zijn, aangezien dit niet wordt geregistreerd. Van de 48 zaken uit het Verenigd Koninkrijk is de achtergrond bij de IND niet bekend. De IND heeft geen overzichten en analyses op grond waarvan dit achterhaald kan worden. Wel was opgevallen dat er vanaf 2015 meer zaken waren van mensen uit Pakistan. Zij hebben volgens de IND vaak familie in het Verenigd Koninkrijk. Van de onopgeloste SOLVIT-zaken is de reden niet bekend bij de IND.

We hebben 5 SOLVIT-zaken nader met de IND besproken, waarvan 4 onopgeloste zaken. Bij één daarvan staat in de SOLVIT-database dat de IND in tegenstelling tot wat is vastgelegd in artikel 6 van de richtlijn om meer en andere aanvullende gegevens vraagt, en dat de IND daarover niet van opinie verandert. Bij een andere zaak staat dat de IND *not responsive* is ten aanzien van de argumenten van SOLVIT (besluit niet adequaat gemotiveerd, niet in lijn met EU-recht om extra documenten te vragen), en *simply restates the reasons as in the decision*. De IND kon van 2 zaken informatie terugvinden. In een geval heeft de IND geadviseerd in bezwaar te gaan, in de andere zaak is de uitkomst niet duidelijk.

Op grond van interne IND-mails stellen we vast dat er soms sprake is van uitgebreide discussies tussen SOLVIT en de IND, en dat ook binnen de IND informatie wordt uitgewisseld over lopende SOLVIT-zaken. Hierbij wordt over SOLVIT-visumzaken ook gesproken met het Ministerie van Buitenlandse Zaken, omdat dit ministerie de beslissing in eerste aanleg neemt. De IND gaf aan over te weinig informatie te beschikken dossiers liggen bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, en daar kan de IND beperkt

naar kijken. Pas als een visumaanvrager in bezwaar gaat tegen de eerste afwijzing, wordt het volledige dossier gedeeld met de IND. De IND vindt dat het beter zou zijn dat SOLVIT-klachten na afwijzing door het Ministerie van Buitenlandse Zaken, naar dit ministerie worden gestuurd voor behandeling.

Uit de interne e-mails blijkt dat ook in informele EU-expertgroepen, zoals de *Expert Group on the right to free movement of persons* (FREEMO), over SOLVIT-zaken wordt gesproken. In een Freemo-bijeenkomst in 2016 gaf de Europese Commissie aan dat visumaanvragers niet om aanvullende stukken gevraagd kunnen worden. Buitenlandse Zaken en de IND hebben dit besproken met SOLVIT. Daaruit bleek dat SOLVIT-zaken over visumverlening niet door SOLVIT afgehandeld kunnen worden zolang Nederland de huidige werkwijze continueert. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de IND hebben naar aanleiding van de reactie van de Europese Commissie aangegeven dat vooralsnog op de huidige voet verder gegaan wordt. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de IND lijken daarmee bewust in strijd met richtlijn 2004/38/EG te handelen.

We hebben vastgesteld dat de IND geen evaluaties heeft uitgevoerd van de behandeling van SOLVIT-zaken op het terrein van visumverlening. De IND maakt geen risicoanalyses of trendanalyses van visumzaken zoals in de SOLVIT-cases. De IND heeft geen voorbeelden van leerpunten uit SOLVIT-zaken. De IND heeft in 2015-2016 intern onderzoek gedaan naar signalen over “mogelijk ongewenste ontwikkelingen met betrekking tot de toepassing van de Richtlijn” 2004/38/EG. Dit rapport bevat geen verwijzing naar SOLVIT-zaken.

Conclusies

SOLVIT is een nuttig informeel mechanisme dat kan helpen om formele juridische procedures te voorkomen. Tegelijkertijd kan SOLVIT door het informele karakter weinig doen wanneer een lidstaat in strijd lijkt te handelen met EU-regels, zoals in deze casus het geval is omdat het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de IND een eigen koers varen bij de interpretatie van richtlijn 2004/38/EG. Hierdoor kunnen beslissingen in visumzaken ten onrechte nadelig uitpakken voor burgers uit andere EU-lidstaten.

Er is bij besluitvorming door de IND over onder andere SOLVIT-zaken kennelijk sprake van onvolledige informatie, aangezien de IND (zegt) niet bij dossiers over personen te kunnen die bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken berusten. Hierdoor bestaat het risico dat een visumaanvraag van burgers op verkeerde gronden, of op basis van onvolledige gegevens, onterecht worden afgewezen.

Het onderzoek laat zien dat er bij de IND sprake van gebreken in de interne informatie-huishouding rond besluitvorming bij SOLVIT-klachten over visumverlening. Er zijn geen registraties van zaken die binnenkomen, geen handleidingen over hoe ze behandeld moeten worden, geen overzicht van uitkomsten ervan, en geen verslaglegging.

4. Coronavouchers voor vliegtuigreizigers

Wat is het probleem?

Door de uitbraak van het coronavirus werden vanaf 13 maart 2020 vliegverboden ingesteld (Rijksoverheid, Maart 2020; Rijksoverheid 18 maart 2020 & IenW, 10 april 2020). Daardoor moesten vluchten worden geannuleerd en waren alternatieve vluchten niet mogelijk. In Verordening (EG) 261/2004 is vastgelegd hoe vliegtuigreizigers[6] gecompenseerd moeten worden in geval van instapweigering, annulering of langdurige vertraging van vluchten. Volgens de verordening hebben vliegtuigreizigers met een ticket recht op terugbetaling van dit ticket binnen 7 dagen.[7] Tijdens de pandemie ging het om terugbetaling van miljoenen tickets.

Luchtvaartmaatschappijen werden hierdoor - naar eigen zeggen - geconfronteerd met (een zeer hoge) vraag naar terugbetalingen. Het risico op faillissementen nam volgens hen toe (ERK, 29 juni 2020). In het geval van faillissement zijn passagiers concurrente schuldeisers, en staan achteraan in de rij voor terugbetaling. De kans op faillissementen bij luchtvaartmaatschappijen was volgens het ministerie van IenW reëel omdat de financiering van luchtvaartmaatschappijen bestaat uit kort lopend financieren. Vanwege de pandemie liep het aantal boekingen van luchtvaartmaatschappijen terug (ANVR, z.d.). Dit zorgde voor een gebrek aan inkomsten met daarnaast doorlopende en stijgende kosten.

Op 17 maart 2020 bleek dat vliegtuigmaatschappijen vouchers zijn gaan aanbieden, maar zonder dat IenW hierin was gekend. Verder kregen de vliegtuigpassagiers niet de mogelijkheid om zelf te bepalen of ze een voucher (dat wil zeggen, een tegoed dat

kan worden besteed aan een nieuw ticket) accepteren, of direct wilden worden terugbetaald. Door deze handelswijze werd de verordening niet goed uitgevoerd.

Het ministerie van IenW werd geïnformeerd over de uitgifte van de coronavouchers op 17 maart 2020 tijdens een overleg met de luchtvaartsector. De dag erna was er een Transportraad van ministers van EU-lidstaten. De Europese Commissie brengt richtsnoeren uit waarin staat dat de verordening, ondanks de uitbraak van het coronavirus, niet werd aangepast. De minister van IenW vroeg om financiële verlichting voor de luchtvaartsector vanwege de buitengewone omstandigheden. Op 19 maart 2020 werd door Nederland aan de Europese Commissie een voorstel gedaan voor een tijdelijke aanpassing van de verordening. Er werd gezocht naar steun van andere lidstaten en van de betrokken directoraten-generaal van de Europese Commissie: Justitie (DG Just) en Mobiliteit en Transport (DG MOVE).

De luchtvaartmaatschappijen gaven aan zowel IenW als de Europese Commissie aan, dat de uitgegeven richtsnoeren hun situatie niet helpt. Faillissementen waren op dat moment reëel volgens de luchtvaartmaatschappijen. Het ministerie zet het zoeken naar steun voort. Er werd ingeschat wat de positie van de Europese Commissie was. DG Move van de Europese Commissie leek in interne communicatie tussen PV EU en ministerie ontvankelijk voor oplossingen. DG Just van de Europese Commissie werd door de PV EU ingeschat als tegenstander van een aanpassing van de verordening. De communicatie van Europese Commissie was daarnaast onduidelijk. Enerzijds werd aangegeven dat wordt vastgehouden aan de verordening maar er wordt ook ruimte geboden voor Europese oplossingen.

Op 25 maart 2020 gaf de minister van IenW een aanwijzing aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) om de verordening tijdelijk niet meer te handhaven op het punt van de uitgifte van vouchers door luchtvaartmaatschappijen (IenW, 2020). Deze aanwijzing is in strijd met de verordening, en er was derhalve sprake van een schending van EU-recht. Dit was bekend bij het ministerie; het zag zich hiertoe door de situatie genoodzaakt.

Hoe is het opgelost?

De aanwijzing week af van zowel de verordening, die geen uitzonderingsgronden kent op het recht van terugbetaling binnen 7 dagen en een handhavingsinstantie, en van de zogenoemde ‘interpretatieve richtsnoeren’ van de Europese Commissie. Wij stellen vast dat door het opheffen van de handhaving van de verordening door de ILT de borging van de betreffende passagiersrechten kwam te vervallen. Burgers konden

de luchtvaartmaatschappij nog wel vragen om terugbetaling, of in rechtszaken dit proberen af te dwingen door zich te beroepen op de verordening.
Nederland zocht achter de schermen naar steun voor een tijdelijke aanpassing van de verordening. Het voorstel tot aanpassing werd in de zoektocht naar steun een aantal keer aangepast, en kreeg uiteindelijk de steun van 16 EU-lidstaten.

Op de uitgifte van vouchers door luchtvaartmaatschappijen ontstond vanaf 15 april 2020 kritiek van consumentenorganisaties en burgers (Consumentenbond, 15 april 2020). De minister wilde daarna verduidelijkt hebben dat er waarborgen zijn voor de burger en dringt aan op de voorwaarden van de vouchers. Zo moest de voucher waardevast zijn en mocht de termijn niet langer dan een jaar zijn voordat de waarde moest worden uitgekeerd.

Begin mei 2020 werd uit informele contacten tussen het ministerie en de Europese Commissie duidelijk dat de Europese Commissie waarschijnlijk niet zou instemmen met een tijdelijke aanpassing van de verordening. Op 8 mei 2020 heeft de Transportraad overeenstemming bereikt met betrekking tot steunmaatregelen aan de luchtvaartsector.[8] Deze steunmaatregelen gingen niet in op de bepalingen in de verordening maar betekenden wel een financiële verlichting voor de luchtvaartsector.

Op 13 mei 2020 werd een aanbeveling verstuurd van de Europese Commissie, uit naam van zowel DG Move en DG Just (Europese Commissie, 2020). De Europese Commissie vermelde daarin dat bij uitgifte van een voucher de passagier hiermee dient in te stemmen, en dat het recht op terugbetaling binnen 7 dagen bleef gelden. Daarnaast gaven ze aan dat vouchers aantrekkelijker konden worden gemaakt. Dit zou passagiers kunnen overhalen om ze te accepteren. Eveneens mochten lidstaten in staatsteunmaatregelen rekening houden met het opstellen van een garantie van vouchers bij faillissement van een luchtvaartmaatschappij. Nederland kreeg op 14 mei 2020 in een afzonderlijke zogenoemde *politieke brief* de aanbeveling om de handhaving van de ILT te hervatten, en de aanwijzing aan de ILT in te trekken. Een politieke brief wordt verstuurd door de Europese Commissie om aan te geven dat er een probleem is met de uitvoering van regelgeving in een lidstaat. De lidstaat dient na ontvangst meteen aan de slag te gaan, anders volgt een inbreukprocedure.
Op dezelfde dag trok de minister meteen de aanwijzing aan ILT in. De Tweede Kamer werd hierover gelijktijdig ingelicht (Ministerie van IenW, 2020).
De ILT ging hierna weer over op handhaving en per 1 oktober 2020 werd conform de betalingstermijn van 7 dagen weer gehandhaafd. Hierdoor voldeed Nederland weer aan de wettelijke eisen van de verordening.

Op 22 september 2020 wordt door de Europese Commissie aangekondigd dat zij een informele EU PILOT-procedure start om meer informatie te krijgen over hoe de EU-lidstaten de verplichtingen van verordening (EG) 261/2004 zijn nagekomen. Hierop werd door Nederland een reactie gestuurd, en zijn er door de Europese Commissie aanvullende vragen gesteld aan Nederland over haar handelwijze. Dit heeft (bij afsluiting van het onderzoek) niet geleid tot een inbreukprocedure.[9]

In deze casus gaat het om de afweging van economische belangen en consumenten-belangen. Door de keuzes van de minister van IenW is afgeweken van EU-recht. Toen bleek dat de Europese Commissie niet meeging in het voorstel van Nederland omtrent een tijdelijke aanpassing van de verordening, en Nederland een politieke brief van de Europese Commissie ontving, heeft Nederland de situatie meteen hersteld.

Opvallend is dat 16 EU-lidstaten steun verleenden aan een voorstel maar dat dit onvoldoende bleek. De handelwijze van de Europese Commissie waarbij signalen aan het ministerie tegenstrijdig waren (vasthouden aan de tekst van de verordening versus open staan voor Europese oplossingen) maakte een juiste risicoanalyse door het Ministerie van IenW en de PV EU lastig.

Conclusies

De minister van IenW heeft niet duidelijk gecommuniceerd aan de consumenten, luchtvaartmaatschappijen en de Europese Commissie dat het recht op terugbetaling niet onderhandelbaar was. De luchtvaartmaatschappijen hebben de uitbetaling van tickets uitgesteld, maar de burger behield in de tussentijd het recht op directe terugbetaling indien zij hierom vroeg.

Omdat de verordening betrekking heeft op de luchtvaart heeft het Ministerie van IenW veel overleg gehad met DG Move van de Commissie. De verordening raakte ook aan het beleidsterrein van DG Just van de Commissie.

Ten slotte vermelden we dat tijdens dit traject ook de eerste aanzetten zijn gedaan voor voorstellen van een ticketgarantiefonds. Een ticketgarantiefonds zorgt ervoor dat luchtvaartpassagiers hun geld terug krijgen als een luchtvaartmaatschappij failliet zou gaan. Dit is een voorbeeld van hoe geleerd kan worden tijdens een lopend traject.

5. Derde rijbewijsrichtlijn

Wat is er aan de hand?
De EU heeft richtlijnen aangenomen om rijbewijzen te standaardiseren. In de EU waren er veel verschillen tussen de vereisten voor het verkrijgen van een rijbewijs. De Eerste rijbewijsrichtlijn dateert uit 1980.[10] Deze werd opgevolgd door een Tweede rijbewijsrichtlijn in 1992 en de inmiddels geldende Derde rijbewijsrichtlijn in 2006.

Hoewel er ten tijde van de invoering van de Derde rijbewijsrichtlijn al verschillende stappen tot harmonisatie van rijbewijzen gezet waren, waren er in de EU nog 110 verschillende rechtsgeldige rijbewijsmodellen in omloop. Dit zorgde voor problemen rondom fraude en vervalsingen.[11] De belangrijkste doelen van de Derde rijbewijsrichtlijn zijn het gelijktrekken van regels tussen lidstaten door onder andere een uniform fysiek rijbewijsdocument te hanteren binnen de EU en het harmoniseren van regelgeving rondom rijbewijscategorieën, de minimumleeftijd voor het besturen van motorrijtuigen en de geldigheidsduur van rijbewijzen en de fraudebestrijding.

Nederland voldeed volgens de Europese Commissie langere tijd niet aan de derde rijbewijsrichtlijn. De Europese Commissie heeft daarom 6 inbreukprocedures en een EU PILOT-procedure aangespannen tegen Nederland over de implementatie van de Derde rijbewijsrichtlijn. In de onderstaande tabel zijn kort de procedures opgenomen en de onderwerpen die ter discussie stonden.

Tabel 9 *Overzicht procedures Derde rijbewijsrichtlijn Nederland*

Jaar	Inbreukprocedure	Onderwerp
2011	1e Inbreukprocedure	Niet-tijdige omzetting Derde rijbewijsrichtlijn
2014	EU PILOT-procedure (informeel)	Verduidelijken correcte omzetting Derde rijbewijs-richtlijn
2015	2e inbreukprocedure	Derde rijbewijsrichtlijn niet correct omgezet
2018	3e inbreukprocedure	Aanpassen coderingen beperkingen rijbevoegdheid
2020	4e inbreukprocedure	Niet-tijdige omzetting eisen aan vakbekwaamheid en de opleiding en nascholing van bestuurder
2021	5e Inbreukprocedure	Niet-tijdige omzetting verlagen kubieke motorinhoud van examenmotoren voor de rijbewijscategorie A2
2021	6e inbreukprocedure	Niet-tijdige omzetting eisen aan vakbekwaamheid en de opleiding en nascholing van bestuurder

In sommige procedures was er sprake van dwarsverbanden met andere richtlijnen (bijvoorbeeld over voertuigen of vakbekwaamheid bestuurders) waardoor er ook inhoudelijke wijzigingen in de Derde rijbewijsrichtlijn noodzakelijk waren die vervolgens geïmplementeerd moesten worden. Bij 4 van de 6 inbreukprocedures ging het over niet-tijdige omzetting. De 3e inbreukprocedure betrof vermeende onjuiste implementatie van richtlijn 2015/653 die de derde rijbewijsrichtlijn wijzigt. In dat geval bleek dat Nederland abusievelijk geen notificatie had ingediend bij de Europese Commissie. Voornoemde procedures blijven verder buiten beschouwing.

De EU PILOT-procedure (2014) en de daaropvolgende 2e inbreukprocedure (2015) startte de Europese Commissie vanwege vermeende onjuiste implementatie door Nederland van de Derde rijbewijsrichtlijn. In deze procedure besloot de Europese Commissie uiteindelijk om de zaak op 15 februari 2017 aanhangig te maken bij het Hof. Hieronder gaan we nader in op deze procedures.

Hoe is het opgelost?

Procedures tussen Nederland en de Europese Commissie

Voordat sprake was van correcte implementatie van de Derde rijbewijsrichtlijn zijn er verschillende inbreukprocedures geweest en dreigde een Hofzaak voor Nederland. Uit het onderzoek blijkt dat het een omvangrijk en ingewikkeld implementatietraject betrof. De implementatie van de Derde rijbewijsrichtlijn in Nederland had tot gevolg dat de Nederlandse regering 2 wetten, 16 regelingen en 2 algemene maatregelen van bestuur wijzigde.

Het inhoudelijke probleem van de uitvoering van de Derde rijbewijsrichtlijn is terug te zien in de EU PILOT-procedure. De EU PILOT-procedure (2014-2015) draait vooral om interpretatieverschillen tussen Nederland en de Europese Commissie. De Europese Commissie vraagt extra toelichting op de correcte omzetting van 9 artikelen uit de Derde rijbewijsrichtlijn. De Europese Commissie is niet tevreden met de toelichting van Nederland en start daarom de 2e inbreukprocedure (2015-2019). Hierin wordt Nederland verzocht om de Derde rijbewijsrichtlijn correct te implementeren, waaronder de geharmoniseerde administratieve geldigheidstermijnen voor rijbewijzen. Tijdens deze procedure is er sprake van interpretatieverschillen, vertraging in het doorvoeren van wijzigingen in wet- en regelgeving. 8 punten in 5 verschillende artikelen zouden niet correct zijn omgezet. Nederland is het niet op alle punten inhoudelijk eens met de Europese Commissie. Ook volgt uit correspondentie dat het Nederland veel tijd kost om de wet- en regelgeving aan te passen, en dat dit niet altijd wordt gecommuniceerd met de Europese Commissie. Het aanpassen van wetten en regelingen gebeurt volgtijdelijk. Doordat de implementatietermijnen bij de Commissie korter zijn dan de Nederlandse implementatietermijnen leidt dit tot vertraging in omzetting. Uiteindelijk kondigt de Europese Commissie in februari 2017 aan een procedure te starten bij het Hof, omdat Nederland de gestandaardiseerde geldigheidstermijnen voor rijbewijzen niet correct heeft omgezet (Europese Commissie, 2017a). Die omzetting gebeurt dan alsnog in juli 2017. De Europese Commissie seponeert de inbreukprocedure op 24 januari 2019.

Lessen IenW uit het traject

Uit een voortgangsstudie van de Europese Commissie uit 2017 over de implementatie van de Derde rijbewijsrichtlijn volgt dat meer lidstaten worstelden met interpretatie van onderdelen van de derde rijbewijsrichtlijn, bijvoorbeeld doordat er verschillende definities en gelijkwaardigheidsregels in de richtlijn lijken te staan die voor verbetering vatbaar zijn (Europese Commissie, 2017b).

Ondanks dat er sprake is van een langdurig traject, met een aaneenschakeling van procedures van de Commissie tegen Nederland, stellen we vast dat op dit moment geen werkprocessen bij het ministerie van IenW zijn aangepast. Bij het Ministerie van IenW is het niet gangbaar om implementatietrajecten te evalueren. De medewerkers die betrokken waren bij deze casus zijn inmiddels niet meer werkzaam bij het Ministerie van IenW. Volgens het ministerie zijn er wel overdrachtsdocumenten, maar deze zijn niet zo gedetailleerd. Dat maakt kennisoverdracht tussen vertrokken medewerkers en nieuwe medewerkers lastiger en het kan ook vertragend werken.

Onder meer door het implementatietraject van de Derde rijbewijsrichtlijn geeft het Ministerie van IenW aan dat het bij toekomstige implementatietrajecten beter rekening houdt met de benodigde (ambtelijke) capaciteit. Zo nodig wordt volgens het ministerie vroegtijdig contact gezocht met de Europese Commissie in verband met uitleg van richtlijnen, zodat implementatie soepel(er)/correct kan verlopen.

Het Ministerie van IenW geeft aan dat personeelsgebrek en personeelswisselingen invloed hebben (gehad) op de implementatie van deze en andere richtlijn(en). Voor de Derde rijbewijsrichtlijn was daarnaast bij het ministerie sprake van een gebrek aan specifieke technische kennis. Gelet op de gedetailleerdheid van de richtlijn was implementatie belegd bij een beperkt aantal ambtenaren.

Het Ministerie van IenW geeft desgevraagd ook twee suggesties ter verbetering van implementatietrajecten: het eerder betrekken van wetgevingsjuristen van IenW, en het toevoegen van *Guidelines* door de Europese Commissie bij nieuwe richtlijnen.

Conclusies

In deze casus gaat het om interpretatieverschillen tussen de Europese Commissie en Nederland ten aanzien van een ingewikkelde richtlijn, die hebben geleid tot vertraagde en onjuiste implementatie. Aanpassingen van andere EU-regelgeving hadden ook effect op de Derde rijbewijsrichtlijn. Nederland voldeed lange tijd niet aan de Derde rijbewijsrichtlijn nadat de implementatiedeadline was verstreken. Op het moment dat een zaak bij het Hof dreigde is de wetgeving alsnog aangepast.

Door de lange duur van het traject zijn er personeelswisselingen geweest en bevatte de overdracht niet alle informatie. Bij ingewikkelde dossiers is het van belang om de ambtelijke capaciteit maar ook juist de overdracht gedetailleerd op orde te hebben.

6. Kaderrichtlijn water

Wat is er aan de hand?

De Kaderrichtlijn Water (KRW) is ingevoerd in 2000. De richtlijn is erop gericht om de kwaliteit van watersystemen te verbeteren. Het gaat daarbij specifiek om duurzaam (milieu) beheer en bescherming van zoetwatervoorraden.[12] Door de invoering van de KRW is binnen de EU een kader vastgesteld voor de bescherming van binnenlands oppervlaktewater, overgangswateren, kustwateren en grondwater. De KRW wordt ondersteund door specifieke richtlijnen.

De KRW bevat uniforme doelen en verplichtingen waaraan lidstaten moeten voldoen om de waterkwaliteit te verbeteren. De doelen van de KRW moeten uiteindelijk in 2027 zijn behaald.[13] Om de KRW doelen te bereiken, moeten de EU-lidstaten zogenoemde 'stroomgebiedbeheerplannen' (SGBP's) opstellen met maatregelen om de goede toestand te bereiken, die zij elke 6 jaar moeten herzien. De eerste ronde liep van 2009-2015, de tweede van 2016-2021, en de derde loopt van 2022-2027. Lidstaten leggen deze plannen voor aan de Europese Commissie. De plannen bevatten een overzicht van de toestand van waterlichamen, informatie over de voortgang van de uitvoering van eerder afgesproken maatregelen en nieuwe maatregelen voor de aankomende planperiode. De Europese Commissie was niet altijd tevreden met de wijze waarop Nederland invulling gaf aan de verplichtingen die volgen uit de KRW. Hierna gaan we daarop in.

De oplossing

Bij de KRW (2000 tot heden) zijn er 3 inbreukprocedures en 5 EU PILOT-procedures geweest tegen Nederland. Daarnaast had een uitspraak van het Hof tegen Duitsland ook gevolgen voor de uitvoering van de richtlijn in Nederland.

De eerste inbreukprocedure (2004-2005) richtte zich op tijdige omzetting. Het implementatiewetsvoorstel voor de KRW kwam lange tijd niet door de Tweede Kamer vanwege zorgen over de economische gevolgen voor de landbouwsector (Tweede Kamer, 2003 & Tweede Kamer, 2004). Na het verstrijken van de implementatiedeadline stuurde de staatssecretaris een nota aan de Tweede Kamer met daarin de keuzes voor de implementatie van de KRW in Nederland. De uitgangspunten in de nota waren: 1. voldoen aan de minimumvereisten van de KRW, 2. 'optimaal' gebruik maken van de flexibiliteit die de KRW biedt om doelen te verlagen en 3. inzetten op een 'maximale fasering' van de doelbereik tot 2027.[14] De wetswijzigingen gingen bijna anderhalf jaar na de Europese deadline in. De inbreukprocedure werd hierna stopgezet.

In de overige procedures gaat het steeds om een verschil in opvatting tussen de Europese Commissie en Nederland over de definities en verplichtingen opgenomen in de KRW.
De tweede inbreukprocedure (2009-2014) was bijvoorbeeld gericht op de definitie van een kernbegrip uit de KRW (de zogenoemde 'waterdiensten'), die volgens de Europese Commissie door verschillende lidstaten waaronder Nederland te beperkt was geïnterpreteerd. In een proefprocedure tegen Duitsland bepaalde het Hof dat de beperkte interpretatie niet in strijd was met de KRW. Daarop werd de inbreukprocedure beëindigd, ook in Nederland.

De eerste EU PILOT-procedure (2012-2015) ging over de wijze van monitoring van de oppervlaktewaterkwaliteit in Nederland. Voor de beantwoording van deze pilot heeft de minister van (destijds) Infrastructuur en Milieu (IenM) contact gezocht met zowel binnenlandse als Europese partijen. In informele gesprekken beloofde Nederland monitoring zoals gewenst door de Europese Commissie op den duur op te nemen in het nationale monitoringsprotocol.
In 2015 werd er een rechtszaak aangespannen door een natuurorganisatie tegen Duitsland. Het Hof oordeelde dat lidstaten op grond van de KRW verplicht zijn om te toetsen op de KRW doelen en een vergunning moeten afwijzen als er sprake is van achteruitgang. Na deze uitspraak wezen juristen erop dat in de Nederlandse vergunningen niet direct wordt getoetst op de KRW-doelen (Mosert, 2020; Van Oosten, 3-9-2015; Plambeck & Squintani, 2017; Velthof et al. 2018). De Europese Commissie heeft hier in latere procedures ook vragen over gesteld.
In de tweede EU PILOT-procedure (2014-2016) draaide het om de Nederlandse monitoring op de effecten van maatregelen en daarmee de doelrealisatie van de KRW. De Europese Commissie maakte zich zorgen het beperkte effect van maatregelen die

werden ingezet om de nutriëntenbelasting uit de landbouw op het grond- en oppervlaktewater te reduceren. Ook over deze EU PILOT-procedure vond afstemming plaats op nationaal en Europees niveau. Uit de afstemming bleek dat het effect van individuele maatregelen moeilijk te meten is vanwege complexe interacties in het watersysteem. Bovendien werd aangegeven dat juist door de combinatie van uitgebreide monitoring en het *one-out-all-out*-beoordelingsprincipe van de KRW, Nederlandse waterlichamen vaak worden afgekeurd en Nederland negatief afsteekt bij andere landen. Nederland wilde daarom inzetten op integrale, gebiedsgerichte maatregelen om de KWR doelen te bereiken. De Europese Commissie sloot de EU PILOT-procedure in 2016 af met de waarschuwing dat het Nederland hierop zou blijven monitoren.

De derde EU PILOT-procedure (2016-2017) betrof de doorwerking van de Nitraatrichtlijn op het behalen van de doelen van de KRW. Naar aanleiding van berichten die de Europese Commissie ontving over een toegenomen mestproductie vroeg de Europese Commissie zich af of Nederland nog voldeed aan de voorwaarden voor de verleende derogatie onder de Nitraatrichtlijn, en wat hiervan de effecten waren op de waterkwaliteit en de doelrealisatie van de KRW. De behandeling van deze EU PILOT-procedure werd gedaan door het Ministerie van EZK, aangezien landbouw in die periode onder EZK viel. Na afstemming met de Ministeries van BZ en IenM werd de keuze gemaakt om deze Nitraatrichtlijn-pilot en de KRW-pilot (2014-2016) niet aan elkaar te koppelen. Deze pilot is inmiddels afgesloten.
In 2019 werd de 3e inbreukprocedure gestart tegen Nederland rondom monitoring. Volgens de Europese Commissie was de omzetting van de herziening van de KRW-dochterrichtlijn Prioritaire Stoffen niet correct. Inhoudelijk waren de punten van de Europese Commissie volgens medewerkers van IenW niet fundamenteel, de zorg van IenW lag vooral bij de beeldvorming die een inbreukprocedure zou oproepen, bijvoorbeeld in de media. Na een aantal momenten van interne afstemming binnen het Ministerie van IenW, en met Rijkswaterstaat en het Ministerie van LNV, besloot Nederland het beleid aan te passen. De Europese Commissie sloot in 2020 de inbreukprocedure.

In 2019 liet de Europese Commissie een EU-brede 'geschiktheidscontrole' (*fitness check*) op de KRW uitvoeren. De conclusie was dat de KRW als instrument geschikt was om de gestelde doelen te bereiken maar dat de uitvoering in lidstaten tekortschoot (Europese Commissie, 2019). De Europese Commissie is in 2020 2 nieuwe EU PILOT-procedures tegen Nederland gestart. In berichtgeving aan de Tweede Kamer geeft de minister van IenW sinds 2021 aan dat waarschijnlijk niet alle doelen van de KRW worden behaald in 2027. De minister beroept zich op de uitzonderingsmogelijkheden die de KRW biedt.[15] Maatregelen om de doelen op termijn wel te behalen, zouden

volgens de minister wel genomen worden. Hiermee is de Nederlandse interpretatie van KRW-doelen als resultaatverplichting verschoven naar een interpretatie van de KRW-doelen als inspanningsverplichting.[16]

Conclusie
Het Ministerie van IenW heeft er bij de KRW steeds voor gekozen om zoveel mogelijk ruimte voor eigen invulling op te zoeken. Er is ingezet op een pragmatische implementatie van de KRW gestoeld op minimumvereisten.

Samenvattend zijn er vier rode draden zichtbaar in de uitvoering van de KRW. Ten eerste waren er verschillen in de interpretaties van KRW-definities en –verplichtingen tussen Nederland en de Europese Commissie. Ten tweede koos Nederland ervoor om bij procedures waarbij belangen van bijvoorbeeld de landbouwsector of waterbeheerders in het geding zijn, nationaal en Europees af te stemmen voor een oplossing. Ten derde zijn er verschillen in zienswijzen over doelbereik tussen Nederland en de Europese Commissie. Waar de Europese Commissie de KRW als een resultaatsverplichting interpreteert, staat Nederland recentelijk op het standpunt dat de KRW een inspanningsverplichting bevat en dat het effect van genomen maatregelen daardoor mag na-ijlen. Nederland lijkt hiermee af te wijken van de interpretatie van de Europese Commissie. Het is nog onduidelijk of de Europese Commissie deze interpretatie in 2027 zal accepteren. Ten vierde kiest Nederland ervoor om de KRW richtlijn niet in verband met andere regelgeving te zien. Dit is bevestigd in een beleidsdoorlichting in 2015 en in onderzoeken van de Universiteit Utrecht (Tauw & Decisio, 2015; Universiteit Utrecht, 2016 & Universiteit Utrecht, 2020).

Deze casus laat de economische belangen van de landbouwsector zien. Tegelijkertijd zijn er andere belangen die ook spelen of een relatie hebben tot de uitvoering van de KRW. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in het verband tussen de Nitraatrichtlijn en de KRW. Door Nederland is gekozen om in lopende procedures deze richtlijnen te scheiden. De Europese Commissie ziet de richtlijnen steeds meer in samenhang. Ondanks waarschuwingen in de beleidsdoorlichting van 2015 en in de onderzoeken van de Universiteit van Utrecht, worden deze twee beleidssporen in Nederland pas recent in samenhang bezien.

Nu vindt deze afstemming vaak plaats ‘achter de schermen’, via informele en niet-openbare gesprekken. Tijdens deze afstemming worden belangrijke belangenafwegingen gemaakt, bijvoorbeeld tussen het belang van een coherente aanpak van de Europese waterkwaliteit, het economisch belang van de landbouwsector en het belang dat waterbeheerders hebben bij een consistente uitvoeringsstructuur. Kamerbrieven bevatten vaak het eindresultaat van deze afstemming maar vermelden niet

de vele afwegingen en keuzes die hierachter schuil gaan – en de tijd en aandacht die is besteed aan het vinden van een oplossing.

Dit zien we ook bij de Nederlandse interpretatie van wat ‘naleving van de KRW’ precies inhoudt. In plaats van een resultaatverplichting worden de KRW-doelen sinds kort beschreven als een inspanningsverplichting om maatregelen te implementeren. Bij het publieke debat over de inzet van Nederland op de doelbereik van de KRW in 2027 kunnen de onderliggende afwegingen en keuzes van de minister worden betrokken. Dit kan de Kamer helpen in de voorbereidingen op eventuele actie van de Europese Commissie, die de KRW-doelen lijkt te blijven interpreteren als een resultaatsverplichting.

In Nederland zijn beleidssporen voor de KWR en landbouw bewust apart van elkaar vormgegeven, om wederzijdse beïnvloeding van (problemen in) beide sporen te voorkomen. Nu de Europese Commissie deze relatie nadrukkelijk legt, zoals ook blijkt uit de in september 2022 ingetrokken derogatie voor de Nitraatrichtlijn, wordt het belang van een goede afstemming tussen het Ministerie van IenW en het Ministerie van LNV groter. De wisselwerking tussen en doorwerking van verschillende richtlijnen moet goed in kaart worden gebracht.

7. Leges verblijfsvergunning langdurig ingezeten derdelanders

Wat is er aan de hand?

De Europese Commissie stelde in 2008 een inbreukprocedure in tegen Nederland, omdat Nederland volgens de Europese Commissie in strijd handelde met Richtlijn 2003/109/EG[17] betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen. Nederland vraagt volgens de Europese Commissie namelijk te hoge leges voor de aanvraag van een verblijfsvergunning. Aanleiding voor deze inbreukprocedure was een klacht die het Inspraakorgaan Turken in Nederland in oktober 2006 indiende bij de Europese Commissie.

Volgens Nederland regelt de richtlijn geen legesheffing en waren de lidstaten daarom bevoegd om leges te heffen en bedragen vast te stellen. De Europese Commissie betwistte niet dat voor de afgifte van een verblijfsvergunning leges mogen worden geheven, maar stelde dat deze wel billijk moesten zijn.[18]

Per 1 juli 2005 werd een nieuwe legessystematiek ingevoerd met daarbij nieuwe legestarieven.[19] Uitgangspunt bij de nieuwe tarieven was dat de kosten die de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) maakt voor het afdoen van verblijfsaanvragen worden doorberekend in het legestarief. Op 29 juni 2010 oordeelde de Raad van State dat de hoogte van de leges voor langdurig ingezeten derdelanders billijk waren.[20] De leges werden in 2011 – tijdens de lopende inbreukprocedure – verhoogd van € 201 naar € 401 euro voor de status van langdurig ingezeten derdelander en van € 830 naar € 1.250 voor gezinshereniging. Hoewel Nederland zich er in de inbreukprocedure op beriep dat de leges voor de aanvraag van de status van langdurig ingezeten derdelander kostendekkend waren, ontbrak een exacte onderbouwing van de kostprijs van de leges.

De kostprijs is afgeleid van de kosten van de verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd.

Hoe is het opgelost?

Wijziging van het legestarief

De inbreukprocedure liep uit op een procedure voor het Hof. Op 26 april 2012 oordeelde het Hof dat Nederland overdreven en onevenredig hoge leges vroeg van onderdanen van derde landen die de status van langdurig ingezeten derdelander in Nederland aanvroegen. Dit kan een belemmering vormen voor de uitoefening van de door richtlijn 2003/109/EG toegekende rechten, aldus het Hof.[21]

Nederland moest de leges aanpassen. Het Hof vergeleek de hoogte van de leges met die aan eigen burgers werden gevraagd voor afgifte van een nationale identiteitskaart, maar gaf niet aan wat een evenredig tarief zou zijn. Het ministerie heeft hierover daarom advies ingewonnen bij de landsadvocaat. Deze gaf in zijn advies van 24 mei 2012 aan dat de hoogte van het legestarief dat aan een burger van de EU wordt gevraagd voor een verblijfskaart maatgevend is (destijds € 40). Hij gaf bovendien aan dat de uitspraak van het Hof bredere werking heeft en dat ook voor andere verblijfsdoelen waarop een Europese richtlijn betrekking heeft geldt dat de leges niet veel hoger mogen zijn dan wat een burger van de EU betaalt voor een verblijfskaart. Na het advies van de landsadvocaat is de minister ambtelijk gewezen op het verband tussen de leges voor langdurig ingezeten derdelanders en de leges voor gezinshereniging.

Per 1 januari 2013 verlaagde de verantwoordelijke minister[22] de leges voor de aanvraag van een verblijfsvergunning voor langdurig ingezeten derdelanders naar € 130 (Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, 2012). Dit was hoger dan de € 40 die werd gevraagd voor de aanvraag van een verblijfskaart voor EU-burgers, maar leek voor de Europese Commissie acceptabel.

Kosten

De verlaging van de leges leidt tot een lagere legesopbrengst voor de IND en daarmee voor het ministerie. In 2012 ging het om een ontvangstenderving van € 1,2 miljoen. En vanaf 2013 om een jaarlijks bedrag van € 1,6 miljoen. De dekking van deze ontvangstenderving loste de verantwoordelijke minister op in zijn begroting.[23]

De verlaging van de leges gebeurde met terugwerkende kracht tot en met de datum van de uitspraak van het Hof. Uit het onderzoek volgt dat de Europese Commissie eind 2012 Nederland vroeg naar de maatregelen die waren genomen naar aanleiding van de uitspraak van het Hof. In reactie van januari 2013 lichtte de verantwoordelijke

minister toe hoe met de restitutie werd omgegaan. De beleidslijn die de minister hanteerde, volgde een uitspraak van de Raad van State van 2 september 2011, en kwam erop neer dat de hoogte van de leges alleen in het kader van een lopende procedure voor de aanvraag van een verblijfsvergunning kan worden aangevochten.[24] Dit betekent dat de verantwoordelijke minister de te veel betaalde leges van voor de uitspraak van het Hof (26 april 2012) in de meeste gevallen niet hoeft terug te betalen. Op 23 januari 2014 beëindigde de Europese Commissie de inbreukprocedure.

Vervolg

De procedure over de hoogte van de leges voor langdurig ingezeten derdelanders staat niet op zichzelf. De zaak werd voorafgegaan door een inbreukprocedure inclusief uitspraak van het Hof over de hoogte van de leges voor de aanvraag van een verblijfsvergunning voor Turkse staatsburgers. Ook in die zaak oordeelde het Hof dat Nederland te hoge leges vroeg en moesten de leges worden aangepast.[25] Met de verlaging van de leges voor langdurig ingezeten derdelanders was het legesgebouw nog niet volledig in overeenstemming met EU-recht. Hier waren nog 2 zaken voor nodig:

- *Leges voor gezinshereniging (Richtlijn 2003/86/EG).* De Raad van State oordeelde op 9 oktober 2012 dat de argumenten van het Hof die van toepassing waren op de leges voor langdurig ingezeten derdelanders, ook golden voor de leges voor gezinshereniging.[26] Naar aanleiding van deze uitspraak heeft de minister per 1 februari 2013 de leges voor gezinshereniging die varieerden van € 250 tot en met € 1250 verlaagd naar een bedrag van € 225.
- *Nog een inbreukprocedure*. De Europese Commissie startte op 14 september 2016 een EU PILOT-procedure die op 7 december 2017 resulteerde in een inbreukprocedure. Volgens de Europese Commissie vroeg Nederland onevenredig hoge leges voor een verblijfsvergunning voor 4 groepen migranten die vallen onder Europese richtlijnen, waaronder wetenschappelijk onderzoekers en buitenlandse studenten. Op 18 mei 2018 werden nog 2 richtlijnen aan de inbreukprocedure toegevoegd. Aanvankelijk was de strategie van het verantwoordelijk ministerie om de hoogte van de leges pas aan te passen wanneer het ministerie daartoe gedwongen werd door een uitspraak van het Hof. Dit terwijl het voor het ministerie bij aanvang van de EU PILOT-procedure al duidelijk was dat de hoogte van de leges niet houdbaar was. Met een uitspraak van het Hof is de kans groter dat de kosten, dat wil zeggen een lagere legesopbrengst, succesvol geclaimd kunnen worden bij de minister van Financiën. Nederland heeft het in deze inbreukprocedure uiteindelijk niet laten aankomen op een zaak voor het Hof, maar koos ervoor om het legesgebouw aan te passen. Met ingang van 1 januari 2019 zijn alle leges voor de aanvraag van een verblijfsvergunning voor verblijfsdoelen die onder een Europese richtlijn vallen,

gekoppeld aan het legestarief voor de nationale identiteitskaart en is het legesgebouw in overeenstemming met de gestelde eisen. De Europese Commissie heeft de inbreukprocedure op 11 april 2019 gesloten.

Conclusies

We constateren dat de verantwoordelijke minister de zaak over de leges voor langdurig ingezeten derdelanders als een geïsoleerde overtreding behandelde. Dit terwijl de landsadvocaat aangaf dat de uitspraak van het Hof bredere werking heeft. Om politieke en financiële redenen heeft de minister de juridische adviezen anders afgewogen. Aanvragers van een verblijfsvergunning zijn hierdoor benadeeld en hebben lange tijd te hoge leges betaald. Pas nadat juridische procedures hiertoe nopen past de minister de hoogte van de leges aan.

8. Europees aanhoudingsbevel

Wat is er aan de hand?

Om te voorkomen dat door het bestaan van open grenzen mensen een straf ontlopen wordt binnen de EU het Europees aanhoudingsbevel (EAB) ingezet bij samenwerking in strafzaken. Dit is een rechterlijke beslissing die door een EU-lidstaat wordt uitgevaardigd met het oog op de aanhouding en de overlevering door een andere lidstaat van een verdachte of een veroordeelde. Het EAB is geregeld in Kaderbesluit 2002/584/JBZ van 13 juni 2002.[27] In Nederland is het Kaderbesluit geïmplementeerd (omgezet) in de Overleveringswet (Olw). Uit rechtspraak van het Hof naar aanleiding van prejudiciële vragen blijkt dat Nederland het Kaderbesluit op verschillende punten onjuist heeft geïmplementeerd. Ook volgens de Europese Commissie heeft Nederland het Kaderbesluit onjuist geïmplementeerd, omdat een aantal bepalingen onjuist zijn omgezet in de Olw. De Europese Commissie is daarom op 9 juni 2021 een inbreukprocedure gestart tegen Nederland voor niet-naleving van het Kaderbesluit.

Hoe is het opgelost?

Wetswijzigingen als gevolg van prejudiciële zaken

Het Hof heeft in meer dan 60 prejudiciële zaken een beslissing genomen op vragen over het EAB (Eurojust, 2021). De Nederlandse regering heeft in 38 zaken[28] in de periode tot 17 november 2021 een schriftelijke en/of mondelinge inbreng gedaan. In circa 25 (van de 38) zaken kwam het oordeel van het Hof niet of deels overeen met het standpunt van de Nederlandse regering. Volgens het Ministerie van JenV is EU-regelgeving niet altijd duidelijk, en is er bovendien geen toelichting – zoals de memorie van toelichting bij nationale wetgeving – die verduidelijkt hoe artikelen uitgelegd dienen te worden.

De Olw is 2 keer gewijzigd naar aanleiding van uitspraken van het Hof in prejudiciële zaken over het EAB:

1. De eerste wetswijziging betrof spoedwetgeving naar aanleiding van een uitspraak van het Hof van 27 mei 2019.[29] In Nederland werden EAB's door het Openbaar Ministerie (OM) uitgevaardigd en de minister van JenV kan algemene en bijzondere aanwijzingen geven voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het OM. Volgens het Hof is dan geen sprake van een uitvaardigende rechterlijke autoriteit in de zin van het Kaderbesluit. De Olw werd gewijzigd zodat de rechter-commissaris in het vervolg de uitvaardigende autoriteit voor een EAB in een Nederlandse strafzaak is. Deze Wet van 10 juli 2019 trad op 13 juli 2019 in werking, binnen 2 maanden na uitspraak van het Hof.
2. De tweede wijziging van de Olw per 21 maart 2021,[30] de zogenoemde herimplementatie, was omvangrijker en de voorgestelde wijzigingen betroffen grotendeels het corrigeren van de oorspronkelijke implementatie van het Kaderbesluit. De herimplementatie vindt plaats naar aanleiding van 11 arresten[31] en 1 beschikking (uit 2015)[32] van het Hof in prejudiciële zaken uit de periode 2013 t/m 2020. Daarnaast wordt een aanbeveling van de Europese Commissie uit 2009 opgevolgd. Het wetsvoorstel bleek volgens de minister van JenV al te zijn achterhaald op het moment dat het naar de Tweede Kamer ging op 20 juli 2020 (JenV, 2020a).[33] Met een nota van wijziging van 27 januari 2021 werd het wetsvoorstel voor de Olw verder aangepast naar aanleiding van 4 (nieuwe) arresten[34] van het Hof uit de periode juni 2017 t/m 24 november 2020.

Inbreukprocedure Europese Commissie

Op 9 juni 2021 stelde de Europese Commissie een inbreukprocedure tegen Nederland in wegens onjuiste omzetting van het Kaderbesluit in nationaal recht. Volgens het Ministerie van JenV en de PV EU kwam de inbreukprocedure als een verrassing. Uit het onderzoek blijkt dat de Europese Commissie in de periode vanaf 7 december 2018 heeft aangegeven dat waar nodig, en met overslaan van pilots en politieke brieven, inbreukprocedures worden gestart wegens onjuiste implementatie van het Kaderbesluit. De PV EU heeft op verscheidene momenten contact heeft gehad met de Europese Commissie over de dreigende inbreukprocedure. Vanwege de voorgestelde herimplementatie start de Europese Commissie nog geen procedure tegen Nederland. Wel geeft de Europese Commissie meermaals aan dat Nederland, om een inbreukprocedure te voorkomen, de wijzigingen zo snel mogelijk moet doorvoeren en niet moet wachten op nieuwe jurisprudentie van het Hof. Het Ministerie van JenV probeert daarna vanwege de dreigende inbreukprocedure snelheid te maken met het herimplementatieproces, bijvoorbeeld door informeel te consulteren.

De herimplementatie bleek voor de Europese Commissie onvoldoende om van een inbreukprocedure af te zien. Volgens de Europese Commissie heeft Nederland bepaalde onderdelen van het Kaderbesluit niet juist, zoals de weigeringsgronden, of helemaal niet omgezet (Europese Commissie, 2021).[35] Enkele punten die terugkomen in de inbreukprocedure waren ook onderdeel van de wetswijzigingen in 2019 en 2021. De punten uit de inbreukprocedure worden betrokken in een nieuwe wetswijziging van de Olw.

Kosten

De werklastgevolgen van de spoedwetgeving uit 2019 zijn door de Raad voor de Rechtspraak (RvdR) in een openbaar advies (RvdR, 2019) ingeschat op ongeveer € 0,8 mln. per jaar. Voor de herimplementatie geeft de RvdR in een openbaar advies uit 2020 (JenV, 2020b,c; RvdR, 2020) aan dat de kosten globaal worden geschat op € 525.000 tot 700.000 (IT) en rond de € 150.000 (werklastgevolgen). De werklastgevolgen worden binnen de begroting van het Ministerie van JenV opgevangen. Ook voor de IT-gevolgen is dekking voorzien, hoewel uit de toelichting niet volgt hoe deze is opgebouwd (JenV, 2021). In de adviezen geeft de RvdR aan dat de kosteninschatting in een zeer korte tijdspanne is opgesteld en het daardoor onzekerheden kent dan wel niet volledig is. Voor de kosten moet het Ministerie van JenV dekking vinden. Vanwege het krappe tijdpad om tijdig tot wetgeving te komen en een inbreukprocedure te voorkomen ontbreekt de tijd voor het Ministerie van JenV om de opgegeven kosten te toetsen.

Evaluaties

De Europese Commissie heeft sinds de inwerkingtreding van het Kaderbesluit 4 keer een evaluatie gedaan van de toepassing van het Kaderbesluit door de lidstaten (Europese Commissie, 2006, 2007, 2011, 2020c) waarin de Europese Commissie specifieke implementatiegebreken voor Nederland noemt dan wel een (algemene) beoordeling geeft van de implementatie van onderdelen van het Kaderbesluit door de lidstaten. Voor het EAB is ook 1 wederzijdse evaluatie gedaan, waarbij de toepassing van het Kaderbesluit in de lidstaten onderworpen wordt aan een collegiale toetsing tussen deze lidstaten en ook de Europese Commissie betrokken is. Het verslag uit 2009 over Nederland bevat 14 aanbevelingen, onder andere over de implementatie van het Kaderbesluit (Justitie, 2009). Hieruit volgt dat evaluaties al vanaf 2006 wijzen op implementatieproblemen voor Nederland. Het gaat daarbij ook om punten die, al dan niet na bevestiging door een Hofuitspraak, in de herimplementatie in 2021 zijn meegenomen of onderdeel zijn van de in 2022 lopende inbreukprocedure.

Conclusies

Het Kaderbesluit dateert van 2002 en is nu, 20 jaar later, nog steeds niet juist (en volledig) geïmplementeerd in nationale regelgeving. Nederland wacht lang – soms jaren - met het doorvoeren van wetswijzigingen en riskeert (daarmee) een inbreuk-procedure. Door de dreigende inbreukprocedure moet – op dat moment – snelheid worden gemaakt met het wetgevingsproces en dat brengt risico's mee voor de kwaliteit van wetgeving en de begroting van het Ministerie van JenV. De wetswijzigingen blijken onvoldoende voor de Europese Commissie. Het is aannemelijk dat Nederland dat had kunnen voorzien.

9. Programma aanpak stikstof (PAS)

Wat is er aan de hand?

Op basis van onder meer de Habitatrichtlijn moeten EU-lidstaten natuurbeschermende maatregelen nemen. De overheid moet daarom bij vergunningverlening toetsen of economische activiteiten zijn toegestaan. Op basis van het Programma Aanpak Stikstof (PAS), dat in juni 2015 is vastgesteld, werd vooruitlopend op toekomstige positieve gevolgen van maatregelen voor beschermde natuurgebieden, toestemming gegeven voor economische activiteiten door onder andere de landbouwsector die mogelijk schadelijk zijn voor die gebieden. Zo'n toestemming vooraf mag niet op grond van de Europese Habitatrichtlijn, omdat die eist dat vooraf vast moet staan dat de geplande maatregelen daadwerkelijk resultaat hebben.[36] Het PAS mag daarom volgens de Raad van State[37] niet meer worden gebruikt voor de vergunningverlening. Hierdoor konden projecten op het gebied van infrastructuur, woningbouw en (agrarische) industrie niet starten of moesten worden stilgelegd.

Hoe is het probleem ontstaan?

Uit ons onderzoek blijkt dat in de aanloop naar de PAS al aanwijzingen waren dat bepaalde uitgangspunten van het PAS in strijd zijn met Europese regelgeving.

Grondslag voor het PAS: Crisis- en herstelwet

In 2008 bevond Nederland zich op het hoogtepunt van de kredietcrisis. De economie moest worden aangejaagd en de Crisis- en herstelwet (Chw) moest hierbij helpen.[38] Op 31 maart 2010 trad de Chw in werking die de opdracht om een PAS vast te stellen in de Natuurbeschermingswet 1998 verankerde.[39] Aanleiding hiervoor was dat in 2008 de stikstofuitstoot van boeren zodanig hoog was dat geen nieuwe vergunningen voor

o.m. uitbreiding van bedrijven uitgegeven konden worden. De minister geeft in 2009 de Adviesgroep Huys de opdracht om 'rek en ruimte' in de Natuurbeschermingswet 1998 en onder andere de Habitatrichtlijn te vinden. Een van de uitkomsten was dat een programmatische aanpak perspectiefvol zou kunnen zijn (LNV, 2009). Ambtenaren waarschuwen de minister op verscheidene momenten voor strijdigheid van de uitgangspunten van de stikstofaanpak in de (concept) Chw met de Habitatrichtlijn, maar adviseren ook om voorrang te geven aan het politieke belang om ruimte te creëren voor economische bedrijvigheid. Op 18 november 2009 stemt de Tweede Kamer in met een amendement om stikstofaanpak onderdeel van de Chw te maken. In februari 2010 wijzen deskundigen de Eerste Kamer op strijdigheid van de Chw met EU-regelgeving (Eerste Kamer, 2010). Op 16 maart 2010 ging de Eerste Kamer desondanks akkoord met de wet.

Totstandkoming van het PAS: 2010-2015

Het PAS wordt vormgegeven in de nasleep van de economische crisis, waardoor spanning ontstaat tussen economische ontwikkeling en natuur- en milieudoelstellingen (Berenschot & BügelHajema, 2020). In juni 2010 geeft een juridische taakgroep, waarin juristen vanuit verschillende ministeries zijn vertegenwoordigd, aan dat de in het voorlopige programma opgenomen stelling dat het mogelijk is om een kleine toename van stikstofemissie toe te laten, te ruimhartig is geformuleerd en dat de Europese Commissie daar kritisch tegenover staat. Dat geldt ook voor het vergunningsvrij maken van bepaalde handelingen. De taakgroep merkt in oktober 2010 op dat de Europese Commissie de uitgangspunten voor een programmatische aanpak lijkt te steunen, maar vindt dat tussentijds toename van dispositie niet mag plaatsvinden. De taakgroep denkt daar anders over: met medeweging van sociaaleconomische aspecten is een tijdelijke verslechtering mogelijk zolang de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar komen. In januari 2011 bevestigt de Europese Commissie in een gesprek dat sociaaleconomische overwegingen meegewogen mogen worden bij de te treffen maatregelen. Daarbij is stelselmatige vooruitgang van natuurherstel wel geboden; stilstand kan volgens de Europese Commissie niet.

In februari 2012 wordt het (concept-)PAS voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Gelet op de EU-regelgeving ziet de Raad van State geen bezwaren tegen deze aanpak als zodanig. Wel wijst de raad erop dat voor de gekozen aanpak uiteenlopende randvoorwaarden gelden uit de Habitatrichtlijn, die moeten worden nageleefd en dat onderdelen van het concept-PAS hier (mogelijk) niet aan voldoen. Uit het advies van de commissie M.E.R. volgt o.a. dat maximale inzet op natuurherstel noodzakelijk is en dat het twijfelachtig is of er op korte termijn ontwikkelingsruimte is voor activiteiten die stikstofdepositie met zich brengen. Ook lijkt er volgens de

commissie sprake te zijn van een *verwacht* natuurherstel en niet van een gegarandeerd natuurherstel. Dit biedt volgens de commissie te weinig zekerheid dat ontwikkelingsruimte kan worden uitgegeven zonder dat dit het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar brengt (Commissie MER, 2012).
De staatssecretaris geeft in een brief aan de Tweede Kamer (augustus 2012) aan dat, hoewel de commissie M.E.R. daar een aarzeling over heeft, met een goede monitoring en een realistisch tijdpad "voldoende zekerheid bestaat op natuurherstel, zodat ook vooruitlopend daarop economische ontwikkelingsruimte ontstaat" (LNV, 2012).

In maart 2014 ondertekent de staatsecretaris een convenant met de landbouwsector (EZ, 2014). De landbouwsector belooft zich in te spannen om in 2030 10 kiloton ammoniak minder te produceren, in ruil voor 5,6 kiloton extra uitstoot op korte termijn. Deze afspraken zijn niet afdwingbaar. In oktober 2014 volgt een kritisch rapport van het PBL over het PAS. Daarin staat dat het reëel is dat het vereiste natuurherstel uitblijft in gebieden waar de overheid op voorhand ontwikkelingsruimte vrijgeeft die er achteraf niet blijkt te zijn (PBL, 2014). Op 1 juli 2015 trad het PAS in werking.

Juridische houdbaarheid PAS ter discussie: 2017 – 2019
De juridische houdbaarheid van het PAS werd in 2017 onderwerp van procedures voor de Raad van State. De Raad van State stelt hierover op 17 mei 2017 prejudiciële vragen aan het Hof.[40] Uit de uitspraak van het Hof van 7 november 2018 volgt dat het PAS alleen aan de Habitatrichtlijn voldoet onder strenge voorwaarden.[41] Maatregelen specifiek voor een programma als het PAS, mogen alleen bij een passende beoordeling in de zin van die richtlijn worden betrokken als de voordelen van de maatregelen vaststaan op het moment dat de beoordeling wordt gemaakt. De Raad van State komt op 29 mei 2019 tot de conclusie dat in de passende beoordeling van het PAS verwachte voordelen van maatregelen zijn betrokken die volgens de maatstaf van het Hof *niet vaststonden* ten tijde van de beoordeling.[42] De Raad van State maakt daarmee een einde aan het PAS.

Gevolgen
In reactie op de uitspraken van de Raad van State heeft de minister van LNV (2019) aangegeven dat lopende vergunningaanvragen en vergunningen waartegen bezwaar is ingediend, niet langer kunnen worden gebaseerd op het PAS. Vergunningen op grond van het PAS waartegen beroep is ingesteld zullen worden vernietigd. Daarnaast moet als gevolg van de uitspraak voor alle activiteiten die onder de vrijstelling zijn geregistreerd (ruim 3.300) alsnog een toestemmingsbesluit worden verleend. Voor het beweiden en bemesten is alsnog een vergunning nodig.

Eind 2019 heeft de minister van LNV een evaluatie laten uitvoeren van het PAS, waarbij ook het wetgevingstraject is geëvalueerd. De minister geeft in reactie op de evaluatie aan dat lering is getrokken uit het PAS en dat het kabinet er hard aan werkt op de juiste juridisch houdbare manier invulling te geven aan het natuurbeleid (LNV, 2020). Er is tot op heden nog geen oplossing gevonden voor de stikstofproblematiek.

Conclusies

Na de financiële en economische crisis van 2008-2009 zocht Nederland naar manieren om de economie te stimuleren. Daarbij kregen boeren meer ruimte, onder andere met niet-afdwingbare afspraken. Economische (korte termijn) belangen botsten met onder meer het (lange termijn)belang van natuurbescherming.

Kabinet en parlement hebben waarschuwingen van sommige ambtenaren, deskundigen en de Raad van State over (mogelijke) strijdigheid van eerst de Chw en later het PAS met EU-regelgeving anders gewogen. Als de juridische adviezen wel eerder waren opgevolgd en Nederland eerder met oplossingen aan de slag was gegaan, zouden we mogelijk in mindere mate geconfronteerd zijn met de huidige problemen in de landbouw, de woningbouw en infrastructuur.

10. Sofina-arrest

Wat is er aan de hand?

Het Hof van Justitie EU (Hof) heeft op 22 november 2018[43] in een prejudiciële uitspraak geoordeeld dat Frankrijk in strijd handelt met het EU-recht. Het hof bepaalde dat verlieslatende buitenlandse vennootschappen Franse dividendbelasting moeten betalen over dividenden die ze ontvangen uit investeringen in vennootschappen die in Frankrijk zijn gevestigd. In Frankrijk zelf gevestigde verlieslatende vennootschappen betalen daarentegen geen of pas later (dividend)belasting over dividenden ontvangen uit dergelijke investeringen. Dit onderscheid is volgens het Hof in strijd met het vrije verkeer van kapitaal dat geldt binnen de EU.[44]

Onder de Nederlandse wetgeving betalen zowel in Nederland als in het buitenland gevestigde zogenaamde portfolio-aandeelhouders[45] dividendbelasting over winstuitkeringen door in Nederland gevestigde lichamen (dat wil zeggen bedrijven en organisaties). Daarin wordt – in tegenstelling tot Frankrijk – geen onderscheid gemaakt. In Nederland gevestigde portfolio-aandeelhouders die belastingplichtig zijn voor de vennootschapsbelasting konden echter de ingehouden dividendbelasting tot 2022 wel onbeperkt verrekenen met de vennootschapsbelasting.[46] Het gehele bedrag aan ingehouden voorheffingen konden zij verrekenen met de aanslag vennootschapsbelasting.[47] Per saldo betaalden zij daardoor enkel vennootschapsbelasting over het portfolio-dividend. In het geval dat het bedrag aan voorheffingen groter is dan het bedrag aan vennootschapsbelasting, kon de belastingplichtige tot 2022 het verschil terugkrijgen. Als zij verlieslatend waren of anderszins geen vennootschapsbelasting verschuldigd waren, kregen de belastingplichtigen de geheven Nederlandse dividendbelasting ook volledig terug.

Buitenlandse (verlieslatende) portfolio-aandeelhouders (buitenlandse lichamen) hebben daarentegen deze teruggavemogelijkheid in de vennootschapsbelasting niet. Hierdoor ontstaat er materieel een verschil in fiscale behandeling tussen binnenlandse en buitenlandse portfoliohouders, waardoor de vraag rijst of het zogenoemde Sofina-arrest ook op deze situatie van toepassing is.

Tijdens de Hofzaak omtrent Sofina heeft Nederland ook een beargumenteerde visie ingebracht die inhield dat de Franse regeling niet strijdig met het vrije kapitaalverkeer zou zijn. Het Hof is niet ingegaan op de door Nederland aangedragen punten en heeft geoordeeld dat de Franse dividendbelasting strijdig is met de vrijheid van kapitaal-verkeer.

Hoe is het opgelost?

Afwegingen van het Ministerie van Financiën

De uitspraak van het Hof in de zaak Sofina is niet de door het Ministerie van Financiën Nederland gewenste uitkomst. Het arrest leidde tot verschillende interne overleggen en afwegingen. De vraag die centraal staat is of het arrest onverkort geldt in Nederland vanwege de bestaande verschillen in de belastingstelsels van Frankrijk en Nederland en of er eventuele argumenten zijn die gebruikt kunnen worden in een nieuwe procedure. Alles afwegende was de conclusie dat het Sofina-arrest onverkort geldt – ook in Nederland – en dat er geen aanvullende argumenten zijn om met enige kans van slagen een nieuwe procedure op te starten. Volgens (ambtelijk) Financiën ligt het niet in de lijn der verwachting dat het Hof in een Nederlandse vergelijkbare zaak tot een ander oordeel zou komen. Medewerkers van de Belastingdienst zijn betrokken in het overleg en waren uiteindelijk ook overtuigd dat verder procederen niet voor de hand lag.

De onduidelijkheid over de vergelijkbaarheid van het Franse en het Nederlandse systeem is ook terug te zien in de Nederlandse fiscale vakliteratuur.[48] In het merendeel van de commentaren is terug te lezen dat het niet zonder meer duidelijk is of het Nederlandse stelsel van dividendbelasting eveneens in strijd is met het vrije verkeer van kapitaal.

Omdat er in 2019 nog geen verzoeken om teruggave door de Belastingdienst waren ontvangen waarin een beroep op de zaak Sofina werd gedaan, besloot het ministerie van Financiën om niet direct met reparatiewetgeving te komen.
In 2020 heeft de Belastingdienst wel een verzoek ontvangen en is binnen het ministerie nogmaals afgestemd en nagegaan of er aanvullende argumenten waren om het ingediende teruggaveverzoek af te wijzen. Aangezien alle relevante argumenten door

de Nederlandse regering reeds waren ingebracht in de procedure voorafgaand aan het Sofina-arrest, besluit het Ministerie van Financiën om zich hierbij neer te leggen.

Gekozen maatregel
Nederland kiest ervoor om proactief de regelgeving aan te passen. Op 15 september 2020 kondigt de staatssecretaris van Financiën in de aanbiedingsbrief van het pakket Belastingplan 2021 aan dat het kabinet per 1 januari 2022 een maatregel in gaat voeren waarbij de verrekening van onder andere dividendbelasting met vennootschapsbelasting wordt beperkt.[49] Hiermee wordt de vermeende strijdigheid van de Nederlandse dividendbelasting op grond van het Sofina-arrest weggenomen. In plaats van de keuze om buitenlandse ondernemingen dezelfde verrekening c.q. teruggavemogelijkheid te geven als Nederlandse ondernemingen, wordt aan de Nederlandse ondernemingen een belastingvoordeel ontnomen. Op deze manier worden binnenlandse en grensoverschrijdende situaties (eveneens) gelijk behandeld.

De keuze voor deze variant heeft budgettaire en uitvoeringstechnische redenen. Aanvankelijk werd de budgettaire derving van het arrest geraamd op een bedrag van ruim € 800 miljoen eenmalig en € 190 miljoen structureel. De omvangrijke budgettaire derving is daarmee een zeer belangrijke reden waarom door de wetgever is gekozen) voor de uiteindelijke variant. De derving is in de loop van het proces steeds naar beneden bijgesteld,[50] In tegenstelling tot de budgettaire derving van het Sofina-arrest leidt de reparatiewetgeving juist tot een budgettaire opbrengst voor de schatkist ten opzichte van de situatie voorafgaand aan het Sofina-arrest. Volgens het kabinet wordt de helft van de geraamde opbrengst van de beperkings-optie (eenmalig € 160 miljoen en daarna € 30 miljoen structureel) door “een kleine groep grote bedrijven” gedragen (Financiën, 2021).

Over de uitvoeringstechnische overwegingen is opgemerkt dat beide varianten (teruggave aan buitenlandse ondernemingen of juist beperking van de verrekening van vennootschapsbelasting voor binnenlandse ondernemingen) beslag leggen op de uitvoeringscapaciteit van de Belastingdienst.[51]

De teruggavevariant kan bij grote aantallen uitvoeringstechnisch ingewikkeld worden, vanwege eventuele terugvordering op een later moment bij een niet in Nederland gevestigde partij. Tot 1 november 2021 zijn er twee teruggaveverzoeken gedaan op grond van het Sofina-arrest.

De variant met een beperking van de verrekening in de vennootschapsbelasting heeft tot gevolg dat een omvangrijke inzet van de IV-organisatie nodig is in de jaren 2021

tot en met 2024 (Financiën, 2021). Verder wordt in de memorie van toelichting bij de wetswijziging aangegeven dat de incidentele automatiseringskosten € 2,3 miljoen bedragen, en de structurele personele kosten € 270.000. De variant waarin buitenlandse ondernemingen een teruggavemogelijkheid krijgen is – zeker als de aantallen verzoeken hoog liggen – uitvoeringstechnisch complex.
Voor 2027 staat een beleidsevaluatie van de genomen maatregel gepland die toeziet op doelmatigheid en doeltreffendheid.
Voor een antwoord op de vraag of de maatregel doeltreffend is zal worden gekeken of de strijdigheid met het EU-recht daadwerkelijk voorkomen is en de opbrengst van de dividendbelasting behouden is. Voor een antwoord op de vraag of de maatregel doelmatig is, wordt gekeken naar de uitvoeringslasten voor het bedrijfsleven en de Belastingdienst.

Conclusies

Er zijn verschillen tussen het Nederlandse en het Franse belastingstelsel. Dit heeft ook geleid tot onduidelijkheid over de mogelijke consequenties van het Sofina-arrest voor het Nederlandse belastingstelsel. De staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst heeft geconcludeerd dat het Sofina-arrest tot gevolg heeft dat ook de Nederlandse dividendbelasting zeer waarschijnlijk strijdig is met het EU-recht.
De staatssecretaris heeft besloten dat het proactief opheffen van de vermeende strijdigheid met het EU-recht de voorkeur heeft boven het afwachten van eventuele procedures. De Europese Commissie heeft niet aangedrongen om de Nederlandse fiscale wetgeving aan te passen. Ook lagen er (aanvankelijk) geen bezwaarschriften van belastingplichtigen die aanleiding waren om de Nederlandse dividend- of vennootschapsbelasting proactief aan te passen.
De voorziene budgettaire derving en de uitvoeringsproblemen waren doorslaggevend voor de wijze van repareren van de vermeende strijdigheid van de Nederlandse fiscale wetgeving met het EU-recht. Voorafgaand aan de materiële beslissing om tot reparatiewetgeving over te gaan werden zowel de derving als de uitvoeringstechnische gevolgen (aantallen bezwaarschriften of beroepen op het Sofina-besluit) aanzienlijk omvangrijker ingeschat dan die zich vooralsnog hebben gemanifesteerd.

Bijlage

Bijlage 1 Literatuur casusonderzoeken

Algemene Rekenkamer (2021). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2020 Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (XIII)*.

ANVR. *Boekingsmonitor*. Via: https://www.anvr.nl/publicaties/boekingsmonitor.aspx
Berenschot en BügelHajema, m.m.v. Tauw, (2020). *Beleidsevaluatie van het PAS en het wetstraject voorafgaand aan het PAS. Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) 2015-2021*.

Boer, de, et. al (2008). Zoektocht naar nationale beleidsruimte in de EU-richtlijnen voor het milieu- en natuurbeleid. WUR, p. 99-108.

Commissie MER (2012). Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Advies van de

Commissie m.e.r.. Via: https://www.commissiemer.nl/adviezen/2540.

Consumentenbond (2020). *ANWB en Consumentenbond willen aanpassing voorwaarden luchtvaartvoucher*. Via: https://www.consumentenbond.nl/nieuws/2020/klachtenregen-luchtvaartvoucher.-anwb-en-consumentenbond-willen-aanpassing-voorwaarden.

Eerste Kamer (2010). verslag openbare raadpleging deskundigen EK d.d. 25 februari 2010, kst-20092010-32127-F.

Eurojust (2021). Case-law by the Court of Justice of the European Union on the European Arrest Warrant, d.d. 1 december 2021.

Europese Commissie (2006). Verslag van de Commissie op grond van artikel 34 van het kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (gewijzigde versie), d.d. 24 januari 2006, COM(2006)8 definitief.

Europese Commissie (2007). Verslag van de Commissie over de uitvoering, sinds 2005, van het Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten, d.d. 11 juli 2007, COM(2007) 407 definitief.

Europese Commissie (2011). Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering sinds 2007 van het kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten, d.d. 11 april 2011, COM(2011) 175 definitief.

Europese Commissie (2017a). *Persbericht. Vervoer: Commissie daagt KROATIË, NEDERLAND, PORTUGAL en ZWEDEN voor Hof van Justitie van de EU wegens onjuiste omzetting van EU-voorschriften betreffende het rijbewijs.* Via: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/NL/MEMO_17_234

Europese Commissie (2017b). *The implementation of Directive2006/126/EC on driving licences, Final report 2017.*

Europese Commissie (2019) *Fitness Check of the Water Framework Directive and the Floods Directive, SWD(2019) 439 final.* Via: https://ec.europa.eu/environment/water/fitness_check_of_the_eu_water_legislation/index_en.htm.

Europese Commissie (2020c). Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van het kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten, d.d. 2 juli 2020, COM(2020) 270 final.

Europese Commissie (2021). *Commission recommendation of 13.5.2020 on vouchers offered to passengers and travellers as an alternative to reimbursement for cancelled package travel and transport services in the context of the COVID-19 pandemic.*

Europese Commissie (2021). Persbericht https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/INF_21_2743

Europese Commissie (g.d.). *Single Market Scoreboard*. Via: https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/solvit/index_en.htm#more-info.

Europees Parlement (2021). *Waterbescherming en –beheer.* Via: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/nl/sheet/74/waterbescherming-en-beheer

Europese Rekenkamer (2021). *Speciaal verslag: Rechten van luchtvaartpassagiers tijdens de COVID-19-pandemie: belangrijkste rechten niet beschermd ondanks de inspanningen van de Commissie.*

Minister van Economische Zaken (2014). Overeenkomst generieke maatregelen in verband met het programma aanpak stikstof. Staatscourant 2014 nr. 8347.

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (2012): Brief van 4 juli 2012. Tweede kamer, vergaderjaar 2011-2012, 30 573, nr. 108.

Minister van Financiën (2021). Memorie van Toelichting bij de wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2022), Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35927 nr. 3.

Minister van Justitie (2009). Brief aan de Kamer van 16 februari 2009 over het evaluatieverslag over Nederland; kst-23490-545

Minister van JenV (2020a). Brief betreffende herimplementatie van onderdelen van het kaderbesluit van de Raad van de EU betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten van de EU (wijziging van de Overleveringswet) aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35535, nr. 5.

Minister van JenV (2020b). Memorie van Toelichting bij de wijziging van de Overleveringswet in verband met het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de gevoegde zaken C-508/18 OG en C-82/19 PPU PI, Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 35224, nr. 3, p. 6

Minister van JenV (2020b). Advies II Nota van Wijziging wetsvoorstel herimplementatie EAB d.d. 18 december 2020.

Minister van JenV (2021). Nota van wijziging, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2020-2021, 35535, nr. 7, p. 12.

Minister van LNV (2009). Brief over het implementeren van Natura 2000. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31700-XIV nr. 160 van 30-06-2009.

Minister van LNV (2012). Brief over voortgang Natura 2000, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 32 670, nr. 63.

Minister van LNV (2019). Brief van de minister van LNV aan de Tweede Kamer van 11 juni 2019. Nadere reactie op uitspraak Raad van State inzake het Programma Aanpak Stikstof.

Minister van LNV (2020). Brief van de minister van LNV aan de Tweede Kamer van 13 oktober 2020, Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 334, nr. 133

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2020). *Kamerbrief aanwijzing ILT bij handhaving Verordening.* IENW/BSK-2020/60990.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2020). *Kamerbrief intrekken aanwijzing ILT inzake luchtvaartvouchers.* IENW/BSK-2020/89850.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2020). *Regeling van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, van 10 april 2020, nr. IENW/BSK-2020/69602, tot wijziging van de Regeling tijdelijk verbod burgerluchtverkeer luchtruim Nederland in verband met het virus dat de ziekte COVID-19 veroorzaakt en tot wijziging van de Regeling tijdelijk verbod burgerlijke luchtvaart luchtruim Bonaire, Sint Eustatius en Saba in verband met het virus dat de ziekte COVID-19 veroorzaakt.* Staatscourant 2020, 21917.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2022). Kamerbrief Beantwoording vragen van de leden Minhas en Van Campen over het bericht ‘Schoon water is in Nederland nog ver weg’, 19 april 2022.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2019). Kamerbrief van de minister van IenW, 14 juni 2019, kenmerk IenW/BSK-2019/121577

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2020). Kamerbrief van de minister van IenW, 8 juni 2020, kenmerk BSK-2020/101750, p. 7.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2021). Verslag wetgevingsoverleg water, 22 november 2021.

Mosert, E. (2020) Law and Politics in River Basin Management. *Water*, 12(3367), https://doi.org/10.3390/w12123367

Van Oosten, J. (3-9-2015). Belangwekkend arrest Europese Hof: programmatische aanpak Waterwet van de baan? Nederland “op slot” door waterdossier? *Stibbeblog.*
PBL (2014), *Beoordeling Programmatische Aanpak Stikstof De verwachte effecten voor natuur en vergunningverlening,* Den Haag: eigen beheer.

PBL c.s. (2019) Klimaat- en Energieverkenning 2019. Den Haag: eigen beheer.
Plambeck, E.J.H. en L. Squintani (2017). De bescherming en verbetering van de waterkwaliteit in Nederland, of: een troebele implementatie van de KRW, *Milieu en Recht*, 1: 2-14.

Rijksoverheid (Maart 2020). *Maart 2020: Maatregelen tegen verspreiding coronavirus, intelligente lockdown.* Via: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-tijdlijn/maart-2020-maatregelen-tegen-verspreiding-coronavirus.

Rijksoverheid (18-3-2020). *Nederland sluit de grenzen voor mensen van buiten Europa.* Via: https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/03/18/nederland-sluit-de-grenzen-voor-mensen-van-buiten-europa.

Rijksoverheid (21-9-2021). *Uitvoeringstoetsen Belastingdienst, Toeslagen en Douane Belastingplan 2022.*

RvdR (2019). Advies Wijziging van de Overleveringswet in verband met de arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de gevoegde zaken C-508/18 OG en C-82/19 PPU PI en in de zaak C-509/18 PF van de Raad voor de Rechtspraak d.d. 3 juni 2019.

RvdR (2020). Advies II Nota van Wijziging wetsvoorstel herimplementatie EAB d.d. 18 december 2020.

Tauw en Decisio (2015). Beleidsdoorlichting Beleidsartikel 12 Waterkwaliteit, p. 14.
Tweede Kamer (2003). Handelingen Tweede Kamer der Staten Generaal, 2 december 2003, nr. 31, p. 2171-2173.

Tweede Kamer (2004) Handelingen Tweede Kamer der Staten Generaal,
12 februari 2004, nr. 51, p. 3379-3399.

Universiteit Utrecht (2020). *Naar een effectieve rolverdeling bij en aanpak van mest-problematiek – Implementatie en uitvoering van de KRW en de Nitraatrichtlijn onder de Omgevingswet.*

Universiteit Utrecht (2016). *Evaluatie Meststoffenwet: de relatie tussen de Nitraat-richtlijn en de Kaderrichtlijn water.*

Velthof, G.L. et. al (2018). *Wettelijk instrumentarium voor maatregelen om water-kwaliteit te verbeteren*, Wageningen Universiteit.

Bijlage 2 Eindnoten

1 Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG (PbEU 2009, L 140).

2 Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PbEU L 158 en L 229). De richtlijn is omgezet door een wijziging van de Vreemdelingenwet 2000, die per 1 juni 2013 in werking is getreden.

3 Vanaf 2010 werden beslissingen op o.a. visumaanvragen genomen in Regionale Service Organisaties (RSO's). Sinds 8 januari 2018 werkt het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) met een Centrale Service Organisatie (CSO) in plaats van de RSO's. Zie ook: https://ind.nl/kort-verblijf/Paginas/vakantie-en-familiebezoek.aspx

4 Bron: https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/solvit/index_en.htm#more-info

5 Verordening (EG) nummer 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009, tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (PbEU 2009, L 243).

6 Verordening (EG) nr. 261/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 295/91 (PbEU 2004, L 046). Hierin wordt gesproken over ' luchtpassagiers'. Wij hanteren de term vliegtuigreiziger.

7 Dit is het geval indien de luchtvaartmaatschappij int een van Europese lidstaten gevestigd is of indien de vliegreis vertrekt dan wel aankomt op een luchthaven binnen de Europese Unie.

8 De steunmaatregelen betreffen een wijziging van vergunningsregels voor luchtvaartmaatschappijen bij financiële problemen, een afwijking van procedures omtrent beperkingen verkeersrechten en tijdelijke regels omtrent grondafhandelingsdiensten in geval van faillissementen. Bron: https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2020/05/08/covid-19-council-agrees-its-positions-on-transport-relief-measures/, 8-5-2020.

9 Deze zin is op 25 april 2023 aangepast op grond van ambtelijk verkregen nadere informatie.

10 Eerste Richtlijn 80/1263/EEG van de Raad van 4 december 1980 betreffende de invoering van een Europees rijbewijs (PbEG 1980, L 375); (Tweede) Richtlijn 91/439/EEG van de Raad van 29 juli 1991 betreffende het rijbewijs (PbEG 1991, L 237); (Derde) Richtlijn 2006/126/EG VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 20 december 2006 betreffende het rijbewijs (PbEU 2006, L 403).

11 Overweging 3, Richtlijn 2006/126/EG.

12 Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG 2000, L 327).

13 Zie o.a. https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/kader-richtlijn-water/uitvoering/rijn-west/we/krw/

14 Het implementatieproces van de KRW in Nederland is door de Universiteit Wageningen onderzocht in 2008. De onderzoekers typeren de Nederlandse aanpak in de beginfase als een polderaanpak met veel informeel, intern overleg gericht op eigen inhoudelijke uitwerking, ook al was bekend dat de EC op sommige onderdelen een andere visie was toegedaan. Zie ook: De Boer et. al (2008) Zoektocht naar nationale beleidsruimte in de EU-richtlijnen voor het milieu- en natuurbeleid. WUR, p. 99-108.

15 Kamerbrief: Beantwoording vragen van de leden Minhas en Van Campen over het bericht 'Schoon water is in Nederland nog ver weg', 19 april 2022. https://open.overheid.nl/repository/ronl-43a1bf0eec953805ae6099538e5ce48c2b58edb5/1/pdf/beantwoording-vragen-van-de-leden-minhas-en-van-campen-over-het-bericht-schoon-water-is-in-nederland-nog-ver-weg.pdf

16 Zie Kamerbrief van de minister van IenW, 14 juni 2019, kenmerk IenW/BSK-2019/121577, p. 2; Kamerbrief van de minister van IenW, 8 juni 2020, kenmerk BSK-2020/101750, p. 7. & Verslag wetgevingsoverleg water, 22 november 2021.

17 Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen (PbEU 2004, L 16).

18 Zie Hof 26 april 2012, C-508/10, ECLI:EU:C:2012:243 (Commissie/ Nederland).

19 38e wijziging Voorschrift Vreemdelingen 2000. Staatscourant 2005, nummer 124. Deze wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 houdt verband met de invoering van een nieuwe legessystematiek. Deze nieuwe systematiek heeft niet altijd geleid tot hogere legestarieven. Voor langdurig ingezeten derdelanders is bij sommige type verblijfsvergunningen sprake van lagere leges.

20 ABRvS 29 juni 2010, ECLI:NL:RBSGR:2009:BJ3776.

21 Hof 26 april 2012, C-508/10, ECLI:EU:C:2012:243 (Commissie/Nederland).

22 Gedurende de in deze casus beschouwde periode wisselt de (benaming van de) voor dit dossier verantwoordelijke ministers. Achtereenvolgens gaat het om: de minister voor Integratie, Immigratie, Asiel en Vreemdelingenzaken (IIAV) (22 juli 2002 – 22 februari 2007), de minister van Justitie (22 februari 2007 – 14 oktober 2010), de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (IIA) (14 oktober 2010 – 5 november 2012; het beleidsterrein valt in die periode onder het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) (5 november 2012 – 26 oktober 2017) en de minister van Justitie en Veiligheid (26 oktober 2017 – 10 januari 2022). In deze rapportage gebruiken we steeds 'de verantwoordelijke minister'.

23 De verlaging krijgt zijn beslag met de 114e wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 van 1 januari 2013; Staatscourant 2012, nummer 26676.

24 Overeenkomstig ABRvS 2 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR6949.

25 Hof 29 april 2010, C-92/07, ECLI:EU:C:2010:228 (Commissie/Nederland).

26 ABRvS 9 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY0145.

27 Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (PbEG 2002, L 190). 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 EU te komen.

28 Hiervoor zijn de gevoegde zaken als 1 zaak gerekend. Als we deze apart tellen betreft het een totaal van 39 zaken.

29 Hof 27 mei 2019, C-508/18 en C-82/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:456 (OG en PI). In deze zaak had de Ierse hoogste rechter vragen gesteld over het Duitse Openbaar Ministerie.

30 Wet van 3 maart 2021 tot herimplementatie van onderdelen van het kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie (wijziging van de Overleveringswet), inclusief nota van wijziging; kamerstukken 35535.

31 Zoals bijvoorbeeld Hof 6 september 2016, C-182/15 ECLI:EU:C:2016:630 (Petruhhin); 10 april 2018, C-191/16, ECLI:EU:C:2018:222 (Pisciotti); 25 juli 2018, C-220/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:589 (ML); 4 mei 2016, C-108/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:346 (Dworzecki), en 30 mei 2013,C-168/13 PPU, ECLI:EU:C:2013:358 (Jeremy F),.

32 Hof 25 september 2015, C-463/15, ECLI:EU:C:2015:634 (A).

33 Nederland heeft (in EU-verband) opgemerkt dat omdat er steeds nieuwe uitspraken van het Hof komen, wetgeving altijd achter loopt op de huidige stand van zaken.

34 Hof 6 oktober 2019, C-123/08, ECLI:EU:C:2009:616 (Wolzenburg); 29 juni 2017, C-579/15, ECLI:EU:C:2017:503 (Poplawski); 25 juni 2019, C-573/17, ECLI:EU:C:2019:530 (Poplawski II) en 24 november 2020, C-510/19, ECLI:EU:C:2020:953 (AZ).

35 In het persbericht staat voor 4 lidstaten waaronder NL in zijn algemeenheid waar het over gaat. Er staat niet welk onderdeel van het Kaderbesluit door welke lidstaat niet juist is omgezet.

36 Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG 1992, L 206).

37 Waar het gerechtelijke procedures betreft gaat het om de Afdeling Bestuurs-rechtspraak. Waar het voorlichting of advies betreft gaat het om de Afdeling Advisering.

38 Doel van de Crisis- en herstelwet is om bijzondere wettelijke voorzieningen te treffen voor een versnelde ontwikkeling en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten, teneinde bij te dragen aan de bestrijding van de economische crisis alsmede met dat doel diverse wettelijke bepalingen te wijzigen.

39 Bron: https://wetten.overheid.nl/BWBR0027431/2020-01-01

40 ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259 en ECLI:NL:RVS:2017:1260; https://www.raadvanstate.nl/@9038/afdeling/.

41 Hof 7 november 2018, C-293/17 en C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882 (Coöperatie Mobilisation for the Environment en Vereniging Leefmilieu).

42 ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 en ECLI:NL:RVS:2019:1604; https://www.raadvanstate.nl/@115651/pas-mag/.

43 Hof 22 november 2018, C-575/17, ECLI:EU:C:2018:943 (Sofina).

44 Het vrije verkeer van kapitaal werd in 1992 met het Verdrag van Maastricht verankerd in het EU-Verdrag. Artikel 63 van het Verdrag voor de werking van de EU (VWEU) verbiedt alle beperkingen op het kapitaal- en betalingsverkeer tussen lidstaten onderling en tussen lidstaten en derde landen.

45 Portfolio-aandeelhouders zijn aandeelhouders die minder dan 5% van de aandelen in een vennootschap hebben en daardoor geen beroep kunnen doen op de inhoudingsvrijstelling in de dividendbelasting.

46 Dit geldt ook voor zogenoemde buitenlandse belastingplichtigen voor de vennootschapsbelasting. Daar gaan we in deze rapportage verder niet op in.

47 Art. 25 Wet op de Vennootschapsbelasting 1969 (tot 1 januari 2022).

48 Zie o.a. de commentaren in NL Fiscaal, Vakstudie Nieuws, NTFR en Taxlive bij de conclusie van de A-G, het arrest van het Hof van Justitie EU d.d. 22 november 2018 en de aangekondigde wetswijziging en de parlementaire geschiedenis van het wetsvoorstel.

49 In de periode tot 1 januari 2022 geldt een overbruggingsbesluit: het Sofina-beleidsbesluit. In de aanbiedingsbrief is ook een beleidsbesluit aangekondigd waarin vooruitlopend op en in afwijking van de aangekondigde wettelijke maatregel zal worden goedgekeurd dat de inspecteur in lijn met het arrest Sofina in bepaalde situaties teruggaaf van dividendbelasting en kansspelbelasting kan verlenen aan lichamen die buiten Nederland zijn gevestigd.

50 Op 20 februari 2019 werd de eerste inschatting gemaakt: er zou een eenmalige derving van € 810 miljoen voor het verleden, en een structurele derving van € 190 miljoen per jaar volgen. De daarop volgende inschattingen gaven steeds een lagere derving. Op 21 september 2021 is de laatste inschatting geraamd op een incidentele derving van € 210 miljoen en € 20 miljoen structureel. We stellen vast dat op het moment van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel (1 november 2021) met bezwaarschriften waarbij een beroep is gedaan op het Sofina-arrest een potentiële derving van € 9 miljoen samenhangt. Dat bedrag aan derving is een kleine 1 procent van de geschatte incidentele derving op 14 mei 2020 of 4% van de laatste inschatting van de derving van € 210 miljoen.

51 Zie onder meer Kamerstukken II 2021/22, 35927, nr. 3.

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