

Klagen bij de Europese Commissie

Effecten van tien jaar juridische belangenbehartiging door Inspraak Orgaan Turken

Hoe werken klachtenprocedures bij de Europese Commissie? En hoe werden deze gebruikt door het Inspraakorgaan Turken in Nederland? Het IOT heeft door middel van klachtenprocedures een belangrijke rol gespeeld voor Turken in Nederland. De auteurs betreuen daarom dat de financiering voor het IOT eind vorig jaar is stopgezet.

1. Inleiding

Sinds 2000 heeft het Inspraakorgaan Turken in Nederland (IOT) in het kader van zijn belangenbehartiging een reeks van zaken klachten ingediend bij de Europese Commissie (verder: de Commissie) over niet-naleving van het Unierecht¹ door Nederland. In dit artikel beschrijven wij die procedures en schetsen wij een beeld van de mogelijkheden en grenzen van de klachtprocedure als middel om naleving van het Unierecht door een lidstaat af te dwingen. Verder laten wij zien hoe het Inspraakorgaan met rechtsstatelijke middelen de belangen van de grootste naoorlogse immigrantengroep in Nederland heeft behartigd.

Na een algemene inleiding over de procedure bij de Commissie en over het Inspraakorgaan volgt in par. 2 een overzicht van de onderwerpen waarover het IOT in Brussel klachten heeft ingediend en wat er aan die klachten vooraf ging. Vervolgens gaan wij na wat de Commissie met die klachten heeft gedaan en welke andere actoren bij die klachten waren betrokken (par. 3). De uitkomst van de klachtprocedures en de effecten voor Turkse immigranten komen in par. 4 aan de orde. Tot slot worden de grenzen en het nut van deze procedure belicht.²

1.1 Klagen bij de Europese Commissie en de inbreukprocedure

Grondslag in de verdragen

De Europese Commissie heeft volgens artikel 17 VEU de taak om 'onder de controle van het Hof van Justitie' toezicht te houden op de naleving van het Unierecht. Ze is de 'hoedster van de verdragen'. Als stok achter de deur kan de Commissie tegen een lidstaat die hardnekkig weigert een bepaalde regel van Unierecht na te leven een inbreukprocedure beginnen. Dat is geregeld in artikel 258 VWEU. Formeel is dit een procedure tussen twee partijen: de Commissie en de lidstaat.³ Maar in feite beginnen

veel van deze procedures met een klacht van een individu, een bedrijf of een belangenorganisatie. Ook schriftelijke vragen van leden van het Europees Parlement of verzoekschriften bij dat parlement kunnen aanleiding zijn voor de Commissie om een inbreukprocedure te beginnen. In 2013 werden er door burgers, bedrijven, belangenorganisaties en anderen in totaal 3.505 klachten over niet-naleving van het Unierecht bij de Commissie ingediend. Daarnaast startte de Commissie dat jaar op eigen initiatief 1.023 onderzoeken naar de correcte naleving van het Unierecht door lidstaten.⁴ De indiening van een klacht is vormvrij. De Commissie heeft een model klachtenformulier gepubliceerd. Dat model kan gebruikt worden als een checklist bij het schrijven van een klachtbrief.⁵

Vier fasen van de inbreukprocedure

Als de Commissie een klacht in behandeling neemt, kan de inbreukprocedure vier fasen doorlopen. In de eerste informele *onderzoeksfase* vraagt de Commissie aan de lidstaat om inlichtingen en biedt ze de lidstaat gelegenheid om zijn opstelling te verklaren; de Commissie probeert de lidstaat tot naleving te bewegen. Als de zaak niet langs deze informele weg tot oplossing komt, kan de Commissie besluiten de lidstaat *formeel in gebreke te stellen*. Meestal krijgt de lidstaat dan twee maanden om te reageren. Wordt er geen overeenstemming bereikt, dan kan de Commissie de in artikel 258 VWEU bedoelde met *redenen omklede beschikking* uitbrengen (derde fase). In dat stuk wordt uitvoerig gemotiveerd waarom de Commissie meent dat de lidstaat het Unierecht niet naleeft en wordt een termijn gesteld waarbinnen

Craig en G. de Búrca, *EU Law. Text, Cases and Materials*, Oxford: OUP 2011, hoofdstuk 12: Enforcement Actions Against Member States, p. 408-441, L. Prete en B. Smulders, 'The Coming of Age of Infringement Proceedings', *Common Market Law Review* 2010 (43), p. 9 e.v. en H. Schepel & E. Blankenburg, 'Mobilizing the European Court of Justice', in: G. De Búrca en J.H.H. Weiler, *The European Court of Justice*, Oxford: OUP 2001, p. 9-41.

4 31^e jaarlijkse verslag over de controle op de toepassing van het EU-recht (2013), COM(2014) 612.

5 Voor het model zie *Pb EU* 1999 C 119/5. Het adres van de Commissie is: Secretaris-Generaal van de Europese Commissie, Wetstraat 200, B-1049 Brussel of SG-PLAINTES@ec.europa.eu. De brief kan in het Nederlands worden geschreven en wordt dan in het Nederlands beantwoord. Een Engelse brief kan wel door veel meer ambtenaren van de Commissie worden gelezen, zonder dat die eerst moet worden vertaald.

1 Wij gebruiken de term Unierecht ook ter aanduiding van het (vroegere) Gemeenschapsrecht.

2 Een van de auteurs was bij vier van de in dit artikel besproken negen klachten betrokken als adviseur van het IOT of de betrokken advocaten.

3 Zie over de inbreukprocedure: R. Barents & L.J. Brinkhorst, *Grondlijnen van Europees recht*, 13^e druk, Deventer: Kluwer 2012, hoofdstuk 8, par. 2; P.

dat alsnog dient te gebeuren. Dat stuk vormt ook de basis voor de vierde, gerechtelijke fase die volgt als de Commissie besluit de zaak aan het EU-Hof van Justitie (verder: het Hof) voor te leggen. De eerste drie fasen zijn er op gericht om de lidstaat door onderhandelingen alsnog tot naleving te bewegen. De stukken in die fasen zijn daarom vertrouwelijk, zolang het Hof geen uitspraak in die zaak heeft gedaan. Wel publiceert de Commissie al haar beslissingen over ingebrekestellingen, met redenen omklede beschikkingen en de voorlegging aan het Hof op haar website.⁶ Ook publiceert de Commissie maandelijks een persbericht met een overzicht van de belangrijkste zaken waarin een inbreukprocedure is gestart.⁷ Bij voorlegging aan het Hof verschijnt een korte samenvatting van het standpunt van de Commissie in het EU-Publicatieblad.

Eind 2013 stonden er 1.300 inbreukprocedures open waarin de Commissie ten minste een ingebrekestelling had uitgebracht.

Topje van de ijsberg van klachten komt bij het Hof

Eind 2013 stonden er 1.300 inbreukprocedures open waarin de Commissie ten minste een ingebrekestelling had uitgebracht. Daarvan liepen er veertig tegen Nederland, waarvan tien wegens niet tijdige omzetting van richtlijnen. Veel klachten worden tot een oplossing gebracht doordat de Commissie in de eerste fase volgens het patroon van de zogenoemde EU-Pilot een 'gestructureerde dialoog' met de lidstaat voert over de klacht. De Commissie probeert primair de lidstaten via overleg en overreding tot naleving van het Unierecht te brengen. Vaak verzetten lidstaten zich hardnekkig tegen deze druk. Daardoor kunnen er jaren verlopen tussen de indiening van een klacht en het aanhangig maken van een procedure bij het Hof.

In 2013 beëindigde de Commissie 731 zaken waarin een inbreuk was geconstateerd omdat ze van oordeel was dat de lidstaat (intussen) het EU-recht naleefde, bijvoorbeeld omdat een richtlijn intussen wel correct in het nationale recht is geïmplementeerd. De Commissie sloot in dat jaar 484 inbreukzaken af na de ingebrekestelling. Nog eens 200 zaken werden opgelost nadat aan de lidstaat een met redenen omklede beschikking was gezonden. De Commissie nam in deze gevallen genoegen met het verweer van de betrokken lidstaat of de toezegging van wets- of beleidswijziging. Verder werden 47 inbreukzaken beëindigd nadat de Commissie had besloten de zaak bij het Hof aanhangig te maken. In 2013 deed het Hof 52 keer uitspraak in inbreukprocedures. In een ruime meerderheid kreeg de Commissie bij het Hof gelijk.⁸ Alleen zaken waarin een lidstaat zich weigert te voegen naar het oordeel van de Commissie en de Commissie ook niet kan overtuigen dat het Unierecht wel wordt nageleefd, bereiken het Hof. Dat is een heel klein deel van de zaken waarin de Commissie een lidstaat in gebreke stelt. De laatste jaren is het aantal inbreukzaken dat de Commissie bij het Hof heeft aangebracht sterk teruggelopen: van 142 in 2009 naar 54 in 2013. Het komt nogal eens voor dat over hetzelfde onderwerp zowel een inbreukprocedure als een prejudiciële zaak bij het Hof van Justitie aanhangig is en dat het Hof in beide procedure uitspraak doet.

Alleen de Commissie oordeelt over de opportuniteit

Volgens vaste rechtspraak van het Hof beschikt de Commissie over een discretionaire bevoegdheid bij het besluit wel of niet een inbreukprocedure te beginnen.⁹ De procedure tegen een lidstaat moet over een systematische en voortdurende inbreuk in wetgeving, beleid of vaste praktijk gaan, en niet over een incidenteel geval. Formeel is geen uitputting van nationale rechtsmiddelen vereist. Maar de Commissie zal de klager vaak adviseren eerst te proberen bij nationale instanties of via SOLVIT¹⁰ redres te krijgen. Dat gebeurt niet als de klacht over met Unierecht strijdige nationale wetgeving gaat.

Marginale positie van de klager

De klager hoeft geen eigen belang bij de klacht aan te tonen. Dit biedt de gelegenheid voor belangorganisaties om klachten in te dienen over bestuurlijke of wettelijke praktijken die zij strijdig achten met het Unierecht. Na de indiening van de klacht is de positie van de klager in de procedure betrekkelijk marginaal. De Commissie is niet verplicht een klacht aan de lidstaat of het Hof voor te leggen. Na druk van de Europese Ombudsman en het Europees Parlement heeft de Commissie de regels over informatie aan klagers over de stand van de procedure verbeterd. De klager krijgt in ieder geval een ontvangstbevestiging, bericht of een onderzoek wordt ingesteld, of de lidstaat in gebreke is gesteld en wordt geïnformeerd over de afloop van de zaak.¹¹ De Commissie streeft er naar eigen zeggen naar om binnen een jaar uitsluitsel te geven of er al dan niet een inbreukprocedure wordt begonnen door formele ingebrekestelling van de lidstaat. Als de Commissie overweegt om het dossier over een klacht te sluiten, ontvangt de indiener daarvan bericht. Deze krijgt dan de gelegenheid om nog nadere informatie te verstrekken die de Commissie op andere gedachten kan brengen.

1.2 Een onwillige regering tot naleving van EU-recht bewegen?

Waarom is naleving van EU-regels niet vanzelfsprekend? Hoewel de lidstaten in de Raad van Ministers zelf onderhandelen over de nieuwe Europese wetgeving (die de Raad en het Europees Parlement aannemen), staat hun invloed in die fase en hun instemming niet altijd garant voor een vanzelfsprekende naleving van de regels. Dat kan verschillende oorzaken hebben. Ten eerste kunnen regeringswisselingen of maatschappelijke ontwikkelingen tot nieuwe politieke voorkeuren of standpunten leiden die niet stroken met de Europese wetgeving. Deze wetgeving fungeert dan als begrenzing. Zo maken de op EU-niveau overeengekomen rechtswaarborgen voor migranten het lastiger voor lidstaten om een restrictiever vreemdelingenbeleid te introduceren. Van Keulen wijst erop dat de politieke wil

6 <http://bit.ly/1AkJ6y2>.

7 Zie 'Inbreukenpakket voor september 2014', <http://bit.ly/1rvBGF9>.

8 31^e jaarlijkse verslag over de controle op de toepassing van het EU-recht (2013), COM(2014) 612. Het succespercentage van de Commissie lag in de jaren 2009-2012 rond de 90%; in 2013 was het veel lager (60%).

9 HvJ EU 14 februari 1989, zaak 247/87 (*Star Fruit/Commissie*), ECLI:EU:C:1989:58.

10 SOLVIT is een via internet te benaderen bureau van de Europese Commissie dat met behulp van een netwerk van contactpersonen bij overheidsinstellingen in de lidstaten de schending van EU-rechten van individuen of bedrijven door overheidsinstanties van een andere EU-lidstaat op korte termijn via informele weg probeert op te lossen, zie <http://bit.ly/1EnNDQM>.

11 Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over modernisering van het beheer van betrekkingen met de klager inzake de toepassing van het recht van de Unie, COM(2012) 154, 2 april 2012.

om een richtlijn niet helemaal correct te implementeren ook pas na de onderhandelingen kan ontstaan als de verschillen tussen een ontwerprichtlijn en nationale wetgeving niet eerder zijn ontdekt.¹²

Ten tweede bemerken regeringen geregeld dat ze de bindende werking van Europese wetgeving tijdens de onderhandelingen hebben onderschat. Ambtenaren rekenden zich soms rijk toen ze tijdens de onderhandelingen in Brussel akkoord gingen met vage of open formuleringen, en dachten de eigen nationale wetgeving te kunnen handhaven.¹³ Dit is echter niet het geval. Als de Uniewetgever wetgeving heeft vastgesteld, dan krijgt het Hof van Justitie het laatste woord over de uitleg daarvan. Het Hof streeft daarbij naar coherentie met Europese wetgeving op aanverwante terreinen; de intentie van afzonderlijke lidstaten tijdens de onderhandelingen is daarbij van ondergeschikt belang.¹⁴ Ook de toepassing van algemene Unierechtelijke beginselen en fundamentele rechten kan de betekenis van een bepaling beïnvloeden. Het Hof vult de open en algemeen geformuleerde normen van de richtlijn concreter in.¹⁵

Om deze redenen blijken regeringen achteraf vaak een grotere mate van beleidsvrijheid te hebben afgestaan dan ze zich realiseerden aan de onderhandelingstafel.

Regeringen hebben vaak een grotere beleidsvrijheid afgestaan dan ze zich realiseerden aan de onderhandelingstafel.

Een goed voorbeeld daarvan vormen de consequenties van de *standstill* bepalingen in het Associatierecht EEG-Turkije. Deze zijn overeengekomen om het geleidelijk naar elkaar toe te groeien van de Unie en Turkije te waarborgen. Dat vereist dat de rechtspositie van Turkse werknemers en zelfstandigen (en hun gezinsleden) moet toe groeien naar die van burgers van de Unie.¹⁶ De betekenis van die *standstill* bepalingen is gaandeweg steeds verder toegenomen omdat het toetredingstraject veel langer duurde dan in 1963 werd voorzien, omdat lidstaten in de tussentijd een restrictiever vreemdelingenbeleid zijn gaan voeren en omdat het Hof van Justitie de *standstill* bepalingen een ruime interpretatie heeft gegeven.

Uit onderzoek naar de implementatie van de Gezinsherenigingsrichtlijn en de Procedurerichtlijn kwam naar voren dat Nederland bepalingen waarvan het voorstander was tijdens de onderhandelingen, sneller en beter implementeerde dan andere bepalingen.¹⁷ Dit sluit aan bij de conclusie van Mastenbroek en Van Keulen dat late of incorrecte implementatie een bewuste keuze is die niet per se samenhangt met de complexiteit van

de aanpassing van de nationale regels.¹⁸ Ook werken vage of open formuleringen in een richtlijn een vaak gekozen oplossing voor verschillende wensen, een verschil in interpretatie in de hand. Ook zonder dat daar calculerend gedrag of onwil aan ten grondslag ligt, kiezen lidstaten voor de meest wenselijke interpretatie, dat wil zeggen een uitleg die het meest aansluit bij de bestaande nationale regels.¹⁹ Ook Nederland geeft bij open bepalingen vaak de voorkeur aan de eigen politieke wensen boven strikte naleving.²⁰ Inbreukprocedures of prejudiciële vragen zijn dan nodig om tot een eenduidige interpretatie te komen.²¹

De dreiging van een inbreukprocedure kan één van de prikkels zijn om toch over te gaan tot naleving. Een inbreukprocedure kan Nederland weliswaar tijdswinst maar ook reputatieschade opleveren.²² De regering komt soms openlijk voor deze strategie uit.²³ Uitspraken van het Hof van Justitie zijn dan onontbeerlijk om een onwillige regering te dwingen tot naleving van een richtlijn. Falkner e.a. wijzen er echter op dat de Commissie niet snel op eigen initiatief een inbreukprocedure start; procedures over inhoudelijke niet-naleving van richtlijnen zijn duidelijk politiek gevoeliger dan inbreukprocedures wegens niet-tijdige implementatie van een richtlijn.²⁴ Maatschappelijke druk maakt

een inbreukprocedure over de inhoud minder precair voor de Commissie. Een inhoudelijke inbreukprocedure vergt dus nationale druk, bijvoorbeeld in de vorm van klachten over niet-naleving. Van der Vleuten benadrukt de noodzaak van samenloop van een Europese rechterlijke procedure met interne pressie via het parlement, NGO's of rechters.²⁵ Zij bestempelt deze gecombineerde interne en externe druk als de 'tang-constructie'. Die is vooral cruciaal voor de naleving als een regering gemakkelijk haar wil kan doordrukken, omdat op nationaal niveau zogenaamde *vetoplayers* ontbreken die het invoeren van een bepaalde maatregel of wet kunnen blokkeren.²⁶ In een dergelijke situatie kan de Europese Commissie als externe *vetoplayer* fungeren.

Op nationaal niveau kan een regering alleen tot naleving van EU-wetgeving worden gedwongen door het parlement of de rechter. Nationale rechters gaan daartoe pas over nadat advocaten

12 M. van Keulen, *Going Europe or Going Dutch, how the Dutch Government Shapes EU policy*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2006, p. 199.

13 T. Strik, *Besluitvorming over asiel- en migratierichtlijnen. De wisselwerking tussen nationaal en Europees niveau*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2011, pp. 371-372 en 419.

14 In het arrest Chakroun noemt het Hof het begrip 'stelsel van sociale bijstand' van artikel 7 lid 2 van de gezinsherenigingsrichtlijn een autonoom begrip van EU-recht, en legt de inkomenseis vervolgens uit naar analogie met zijn rechtspraak over het begrip in de Unieburgersrichtlijn, zie punten 45 en 46 van HvJ EU 4 maart 2010, zaak C-578/08, Chakroun, ECLI:EU:C:2010:117, JV 2010/177.

15 Zie m.n.: HvJ EG 27 juni 2006, zaak C-540/03, *Parlement/Raad*, ECLI:EU:C:2006:429, JV 2006/313 en HvJ EG 17 februari 2009, zaak C-465/07, *Elgafaji*, ECLI:EU:C:2009:94, JV 2009/111.

16 Zie: H. Oosterom-Staples en A. Woltjer, *Is het Nederlandse vreemdelingenrecht en -beleid standstill-proof?* A&MR 2014, p. 274-285.

17 Strik 2011, p. 432; zie ook het rapport *Gezinnen gezien? Onderzoek naar Nederlandse regelgeving en uitvoeringspraktijk in het licht van de Europese Gezinsherenigingsrichtlijn*, College voor de Rechten van de Mens, september 2014.

18 Mastenbroek & Van Keulen, *Beyond the Goodness of Fit, a Preference-based Account of Europeanization*, in R. Holzacker en M. Haverland (red.), *European Research Reloaded: Cooperation and Integration among Europeanized States*, Nederland: Springer, 2006, p. 19-42.

19 G. Falkner e.a., *Complying with Europe. EU harmonisation and Soft Law in the Member States*, Cambridge: CUP, 2005, p. 313-316.

20 E. Mastenbroek, *The Politics of Compliance, Explaining the Transposition of EC Directives in the Netherlands*, Wageningen: Ponsen & Van Looyen BV, 2007, p. 159 en Strik 2011, p. 412.

21 Falkner e.a. 2005, p. 463.

22 Mastenbroek 2007, p. 161.

23 Correcte toepassing van het Associatierecht EEG-Turkije gebeurt pas als de regering 'het risico van een negatieve uitkomst van een inbreukprocedure te hoog inschat', Nota van Toelichting Besluit modern migratiebeleid, *Stb.* 2010, p.79; zie verder het antwoord van staatssecretaris Teeven op schriftelijke vragen van Kamerlid Voortman over de consequenties van de Richtsnoeren van de Commissie over de toepassing van de Gezinsherenigingsrichtlijn, TK 2013-2014, nr. 2014ZO7854, en de Nederlandse regeringsnotitie 'Pragmatische implementatie Europese kaderrichtlijn water in Nederland', 23 april 2004, TK 2003-2004, 28 808, nr. 12, p. 8 en 11.

24 G. Falkner e.a., 2005, hoofdstuk 16.

25 A. van der Vleuten, *Pincers and Prestige: Explaining the Implementation of EU Gender Equality Legislation, Comparative European Politics*, 2005, 3, pp. 464-488.

26 Haverland definieert het begrip *vetoplayers* als zelfstandige nationale actoren die vanwege hun institutionele rol de uitkomst van een besluitvormingsproces kunnen bepalen, en op grond daarvan incorrecte implementatiewetgeving kunnen corrigeren, zie Mastenbroek, 2007, p. 72.

of maatschappelijke organisaties grondig hebben onderbouwd dat sprake is van schending van Europees recht. Als de argumenten twijfel hebben gecreëerd, kan de rechter ook besluiten een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie voor te leggen. Ook op deze wijze draagt interne druk bij aan een bindende uitleg door het Hof. Bij de richtlijnen inzake de gelijke behandeling van mannen en vrouwen kwam een correcte implementatie in Nederland pas tot stand na grote maatschappelijke druk, in combinatie met supranationale druk.²⁷ In hoeverre is deze door Van der Vleuten waargenomen 'tang-constructie', bestaande uit interne en externe druk, ook door het IOT gebruikt om de Nederlandse overheid tot naleving van voor Turkse immigranten belangrijke regels van Unierecht te dwingen?

Het IOT heeft zich vanaf het begin actief ingezet voor de naleving van de regels van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije.

1.3 Een kwart eeuw belangenbehartiging voor Turkse immigranten in Nederland

Oprichting

Het Inspraakorgaan Turken in Nederland (IOT) werd in 1985 opgericht door vier Turkse organisaties: twee niet-religieuze verenigingen van Turkse immigranten (HTIB en HTSKF) en twee religieuze organisaties (Stichting Islamitisch Centrum Nederland en Stichting Turks-Islamistisch Culturele Federatie).²⁸ Als onderdeel van de Landelijke Advies- en Overlegstructuur Minderhedenbeleid werd het IOT, evenals de zeven andere inspraakorganen, gefinancierd door een subsidie van het Ministerie van Biza. In 1997 werd deze overlegstructuur tussen regering en landelijke minderhedenorganisatie in de Wet overleg minderhedenbeleid vastgelegd. Die wet bepaalde dat er minstens drie keer per jaar overleg was tussen de inspraakorganen, waaronder het IOT, met ministers of staatssecretarissen over de beleidsvoornemens ten aanzien van de integratie van minderheden en over ontwikkelingen die voor minderheden van belang zijn in het kader van het integratiebeleid.

Klein bureau en grote achterban

Het IOT heeft een klein bureau en een grote strijdvaardige achterban. In 2012 waren negen federaties van Turkse organisaties bij het IOT aangesloten die samen bijna 300 plaatselijke organisaties bundelden. Het bureau van het IOT bestaat de laatste jaren uit een directeur, een beleidsmedewerker, secretariële ondersteuning en een of meer stagiaires. Met haar grote achterban houdt het IOT contact via het maandblad *Sözhakki* dat in 2012 op papier naar 3.000 en digitaal naar 4.000 adressen werd verzonden, via een website die in dat jaar meer dan een miljoen keer werd bezocht en via de Turkstalige pers in Nederland. Het IOT was ook in staat haar achterban te mobiliseren voor demonstraties en andere acties. Zo werden in 2006 bij een actie samen met het FNV in twee maanden 25.000 handtekeningen tegen het voorstel voor de Wet inburgering opgehaald en aan de Tweede Kamer aangeboden. Daarbij zwaaiden veel demonstranten met hun Nederlandse paspoort en zongen het Wilhelmus.²⁹ Toen in 2006 de IND op haar website mededeelde dat de nieuwe EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen uit niet EU-landen in Nederland niet kon worden aangevraagd

omdat Nederland die richtlijn niet op tijd had omgezet, plaatste het IOT op haar website een model aanvraagformulier voor die nieuwe sterkere verblijfsvergunning.³⁰ Binnen enkele maanden hadden ruim vierduizend Turkse burgers via dat model een aanvraag bij de IND ingediend. Het ministerie van Justitie was toen gedwongen vooruitlopend op de wetswijziging via een circulaire uitvoering te geven aan de EU-richtlijn.³¹

Waakhond van het associatierecht

Het IOT heeft zich vanaf het begin actief ingezet voor de naleving van de regels van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije.

Op 1 december 1986, de datum waarop volgens dat verdrag het vrij verkeer van werknemers tussen Turkije en de EU tot stand

gebracht moest zijn, organiseerde het IOT samen met het CNV een demonstratie bij de Duits-Nederlandse grens. Rond 250 in Nederland wonende Turken probeerden zonder visum naar Duitsland te gaan, maar zij werden met zachte drang door de Bundesgrenzschutz teruggestuurd. Enkele jaren later bereikte het IOT na overleg met de Duitse ambassadeur in Nederland Von der Gablenz dat Turkse burgers met een Nederlandse verblijfsvergunning voortaan zonder visum door Duitsland mochten reizen. Dit arrangement dat het reizen naar het herkomstland aanzienlijk vereenvoudigde, legde de basis voor het latere Schengenvisum. In 1987 vroeg het IOT een advocaat of de positie van Turkse werknemers in Nederland kon worden versterkt door in een proefproces een beroep te doen op het aflopen van de overgangstermijn voor het vrije werknemersverkeer in de Associatieovereenkomst. Het advies van de advocaat was negatief ten aanzien van het vrije werknemersverkeer met Turkije maar gematigd positief wat betreft een beroep op de *standstill*-clausule die de invoering van nieuwe restricties verbiedt.³²

Uithoudingsvermogen en samenwerking

Het IOT heeft duidelijk uithoudingsvermogen getoond. Veel van zijn acties duurden jaren achtereen. Dat gold voor de actie tegen de korting op sociale uitkeringen van migranten die naar Turkije waren teruggekeerd (2000-2014), de acties tegen de leges (2002-2014), tegen de als discriminerend ervaren inburgeringsplicht (2006-2011), maar ook tegen de hardnekkige problemen (afpersing, beroving, corruptie en zeer lange wachttijden) aan de Bulgaarse grenzen waarmee Turkse burgers telkens weer tijdens hun reizen naar Turkije werden geconfronteerd (2001-2009). Het IOT wist daarbij de steun van veel anderen te mobiliseren, o.a. de ANWB, Nederlandse, Bulgaarse en Turkse ministers en ambassadeurs, de Europese Commissie en Bulgaarse parlementsleden en corruptiebestrijders.³³ Als gevolg van deze acties werd in 2005 tijdelijk door Nederlandse marechaussees assistentie verleend bij Bulgaarse grensovergangen. Vaak werd ook met vakbonden en andere organisaties actie gevoerd. Samen met de SVB bepleitte het IOT een oplossing voor het zogenaamde AOW-gat; veel oudere

27 A. van der Vleuten, *Dure vrouwen, dwarse staten, een institutioneel-realistische visie op de totstandkoming en implementatie van Europees beleid*, Nijmegen: Mediagroep KUN/UMC, 2001, p. 239.

28 TK 1985-1986, 16102, nr. 135, p. 3.

29 IOT Jaarverslag 2006, zie: www.iot.nl.

30 Voor dat model zie *Migrantenrecht* 2006, p. 36.

31 TK 30567, nr. 8, p. 7, IOT Jaarverslag 2006, p. 4-5 en wijziging Vc 2006/31, *Start*. 3 oktober 2006, nr. 192, p. 29.

32 K. Groenendijk 1994, De betekenis van de Associatie EEG-Turkije voor Turkse werknemers in Nederland: hoe soft law hard wordt gemaakt, *Migrantenrecht* 1994, p. 199-208. De betrokken advocaat was mr. Mark Biesheuvel van het kantoor Blackstone, Rueb & van Boeschoten in Den Haag.

33 IOT, *Vooruitgang en consolidatie. Rapport over de ervaringen van reizigers met corruptie in Bulgarije in de zomer van 2006*, Utrecht 2006.

migranten ontvangen maar een gedeeltelijke AOW-uitkering omdat zij nog geen 50 jaar in Nederland wonen.

Overleg met rijksoverheid en Brussel als alternatief

In de jaren 1998-2013 spraken vertegenwoordigers van het IOT meer dan vijftig keer, zoals voorzien in de Wet overleg minderhedenbeleid, met bewindspersonen van verschillende departementen. Die ministers konden zo hun plannen en vragen bespreken. De immigrantenorganisaties hadden de gelegenheid om hun zorgen, problemen en wensen op het hoogste niveau aan de Nederlandse overheid voor te leggen. Niet dat er voor die zorgen steeds een willig oor was. Het IOT heeft het onderwerp van bijna alle in dit artikel besproken klachten over niet-naleving van EU-recht in dit formele overleg aan de orde gesteld. Als er in Den Haag geen bereidheid tot aanpassing van wetgeving of beleid op deze punten was, zocht het IOT soms haar heil in Brussel door het indienen van een klacht bij de Europese Commissie.

Beëindiging overheidssteun

Het kabinet Rutte I (VVD en CDA met gedoogsteun van de PVV) besloot tot beëindiging van de wettelijke overlegstructuur. Het voorstel tot intrekking van de Wet overleg minderhedenbeleid uit 1997 werd medio 2012 door minister Leers ingediend en door het kabinet Rutte II (VVD en PvdA) door de Kamers gelooft. De wet werd in juli 2013 ingetrokken.³⁴ Daarmee stopte aan het eind van 2014 ook de financiering van het IOT door de rijksoverheid. Toen duidelijk werd dat de overheid de financiële steun voor het IOT zou beëindigen, besloot het bestuur in 2012 de activiteiten op veel bescheidener schaal voort te zetten in de vorm van een organisatie met leden die contributie betalen.

Het IOT heeft van 2000 tot 2014 twaalf klachten over gebrekkige omzetting of toepassing van EU-regelgeving bij de Europese Commissie ingediend.

2. Het onderwerp en de achtergrond van de klachten van het IOT

2.1 Waarover werd geklaagd?

De laatste drie klachten die in 2012 en 2014 werden ingediend en nog in behandeling zijn, blijven hier buiten beschouwing omdat er nog weinig over te vermelden valt.³⁵ Afronding van de klachtprocedure kan lang duren; bij de langst durende IOT-klacht verliepen zes jaar tussen de indiening van de klacht en het arrest van het Hof. De Commissie berichtte een jaar later het dossier te sluiten. Kennelijk ging de Commissie eerst nog na of Nederland dat arrest had nageleefd. Een andere klacht werd echter al na een maand door de Commissie ongegrond verklaard. In antwoord op de negende klacht ontving het IOT binnen een half jaar een brief van de Commissie dat ze deze de klacht op bijna alle punten gegrond achtte. Hieronder wordt kort ingegaan op de inhoud en de voorgeschiedenis van de negen klachten.

Klacht 1 – Stopzetting export uitkering Toeslagenwet

De eerste klacht van het IOT betrof de invoering per 1 januari 2000 van de Wet beperking export uitkeringen (Wet Beu), die de Toeslagenwet wijzigt. De Toeslagenwet is in 1987 in werking getreden en kent een recht op een toeslag toe aan personen die

recht op een loondervingsuitkering hebben en een inkomen dat lager is dan het minimumloon. De hoogte van de toeslag is het verschil tussen dit minimumloon en het inkomen. De Wet Beu heeft tot gevolg dat bepaalde toeslagen niet langer naar landen buiten de EU worden geëxporteerd. Deze wet betekende dat de aan in Turkije woonachtige WAO'ers uitbetaalde uitkeringen op grond van de Toeslagenwet vanaf 1 januari 2000 werden afgebouwd. De uitkeringen Toeslagenwet van WAO'ers in Turkije werden vanaf 1 januari 2000 afgebouwd. Op dat moment werd aan 1.750 in Turkije wonende, vroeger in Nederland werkzame Turkse burgers een dergelijke uitkering betaald. WAO'ers binnen de EU behielden hun uitkering Toeslagenwet. Dit onderscheid en het niet langer kunnen exporteren van een toeslag naar Turkije is, zo stelde het IOT, in strijd met het Unierecht, met name met de artikelen 3 (gelijke behandeling) en 6 (export van uitkeringen) van besluit 3/80.³⁶ Het IOT vraagt in haar eind 2000 ingediende klacht de Europese Commissie haar oordeel over deze strijdigheid te geven en een einde te maken aan de inbreuk door Nederland op haar verplichting tot naleving van het Unierecht.

Klacht 2 – Verhogingen van de leges voor verblijfsvergunningen

De tweede klacht werd in maart 2003 door het IOT ingediend. Ze betreft de verhoging van de leges voor verblijfsvergunningen in 2002 en 2003. Het ging om aanzienlijke verhogingen: de leges voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd werden verhoogd van €226,- naar €890,-. De verlenging van tijdelijke vergunningen die gratis was, kostte voortaan €285,-. In het jaarverslag rekende het IOT voor dat een gezin met drie kinderen dat leeft van een

minimuminkomen aan kosten voor verblijfsvergunningen over de eerste vijf jaar van het verblijf in Nederland ongeveer een jaar-inkomen moet uitgeven. De leges vormden een zware belasting voor gezinnen van nieuw gevestigde immigranten en ze belemmeren deelname aan het maatschappelijke leven.³⁷ Het IOT betoogde dat de verhoging van de leges strijdig is met artikel 41 lid 1 Aanvullend Protocol bij de Associatieovereenkomst EEG-Turkije en met artikel 13 besluit 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije. Die *standstill* bepalingen verbieden de invoering van nieuwe beperkingen door de lidstaten.

Klacht 3 – Inkomenseis van 120% bij gezinshereniging

Het IOT diende eind 2004 een klacht in over de wijziging van het Vreemdelingenbesluit waarbij tegelijk met de implementatie van de Gezinsherenigingsrichtlijn 2003/86 de eis werd ingevoerd dat bij gezinsvorming de referent een inkomen heeft van ten minste 120% van het minimumloon. Dit ging volgens het IOT verder dan wat de Gezinsherenigingsrichtlijn toestaat en is ook strijdig met het doel van die richtlijn. In combinatie met de legesheffing en de hoge kosten van inburgering is gezinsvorming met een partner uit het herkomstland vrijwel onmogelijk geworden. Daarom vraagt het IOT de Europese Commissie deze maatregelen te toetsen aan het Unierecht.³⁸

³⁴ Kamerstukken 33297 en de Wet van 19 juni 2013, *Stb.* 237.

³⁵ Deze drie klachten betroffen de volgens het IOT gebrekkige compensatie voor ten onrechte gemaakte kosten ter nakoming van de inburgeringsplicht (december 2012), de afname en langdurige opslag van biometrische gegevens van alle Turkse burgers die een verblijfsvergunning aanvragen (april 2014) en de aanscherping van de inkomenseisen bij gezinshereniging als de hoofdpersoon een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangt (mei 2014).

³⁶ IOT Jaarverslag 2000, p. 13.

³⁷ IOT Jaarverslag 2007, p. 7.

³⁸ IOT Jaarverslag 2004, p. 10.

Klacht 4 – Dubbele nationaliteit

In september 2006 diende het IOT een klacht in bij de Europese Commissie omdat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) had geoordeeld dat Turkse werknemers geen rechten kunnen ontleenen aan het associatierecht, als zij naast de Turkse nationaliteit ook de Nederlandse nationaliteit bezitten.³⁹ Volgens het IOT is dit in strijd met de rechtspraak van het Hof van Justitie op het punt van dubbele nationaliteit van EU-migranten. Het IOT klaagt bij de Commissie dat door de uitspraak van de Afdeling aan ongeveer 250.000 Turkse werknemers en hun gezinsleden met een dubbele nationaliteit hun rechten op grond van de Associatieovereenkomst worden onthouden.

Klacht 5 – Leges EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen derdelanders

Richtlijn 2003/109 inzake langdurig ingezetenen geeft burgers uit landen buiten de EU die vijf jaren legaal in een lidstaat wonen, aanspraak op de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen. Deze vergunning geeft op een aantal punten meer rechten dan de Nederlandse verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. De aanvankelijke weerstand van de Nederlandse overheid tegen de omzetting van deze nieuwe richtlijn kwam al ter sprake in par. 1.3. Na de omzetting ging Nederland leges van €201,- per gezinslid heffen voor afgifte van deze verblijfsvergunning. Tegen de invoering van deze leges diende het IOT in oktober 2006 een klacht in bij de Europese Commissie. Deze heffing heeft volgens het IOT geen grondslag in de richtlijn 2003/109 en is strijdig met de doelstelling van die richtlijn. Omdat EU-burgers voor hun EG-verblijfskaart slechts €30,- moesten betalen, waren deze hoge leges ook in strijd met het discriminatieverbod in de Associatieovereenkomst EEG-Turkije, aldus het IOT. Aanvragers die de hoge leges toch moesten betalen werden door het IOT bijgestaan in bezwaar en beroepsprocedures.⁴⁰

Klacht 6 – Inburgeringsverplichting

Begin 2007 diende het IOT een klacht in bij de Europese Commissie over de invoering van de Wet Inburgering per 1 januari 2007⁴¹ die strijdig zou zijn met de Associatieovereenkomst EEG-Turkije. De Wet Inburgering verplichtte Turkse onderdanen om te slagen voor een inburgeringsexamen en voorziet in financiële en verblijfsrechtelijke sancties bij niet-tijdige nakoming van die verplichtingen. Unieburgers zijn vrijgesteld van die verplichting. Het IOT stelt in zijn klacht dat er sprake is van strijdigheid met het discriminatieverbod in artikel 9 Associatieovereenkomst en van schending van de *standstill* bepaling uit artikel 13 van besluit 1/80. Die regels betreffen immers ook het verblijfsrecht en de toegang tot arbeid.

Klacht 7 – Wet Inburgering Buitenland

Twee weken na indiening van de vorige klacht stuurt het IOT ook een klacht naar Brussel over de strijdigheid van de Wet Inburgering Buitenland⁴² met de Gezinsherenigingsrichtlijn 2003/86. Deze richtlijn noemt drie voorwaarden voor gezinshereniging: huisvesting, inkomen en ziektekostenverzekering. Met de invoering van de Wet Inburgering Buitenland heeft Nederland een vierde voorwaarde toegevoegd: slagen voor het inburgeringsexamen. Deze voorwaarde vormt volgens het IOT een reële beperking voor gezinshereniging. Ter onderbouwing voerde het IOT aan dat het afleggen van het examen €350,- kost,

er worden geen leermiddelen of cursussen beschikbaar gesteld en burgers van EU-lidstaten, de VS, Australië, Canada, Nieuw Zeeland en Japan zijn vrijgesteld van het examen. Dit is een onderscheid uitsluitend op grond van nationaliteit en houdt geen verband met de integratie van betrokkenen. Volgens het IOT is dit strijdig met het non-discriminatiebeginsel. Bovendien leidt het niet-slagen voor het examen automatisch tot afwijzing van de aanvraag voor de machtiging tot voorlopig verblijf. Het IOT vraagt de Commissie een eind te maken aan deze vermeende inbreuk door Nederland op het Unierecht.

Klacht 8 – Beperkte restitutieleges

Het Hof van Justitie oordeelde in 2009 en 2010 dat de verhoging van de leges door Nederland onrechtmatig was wegens strijd met de *standstill* bepaling.⁴³ Naar aanleiding van deze arresten hebben veel Turkse burgers verzocht om restitutie van de door hen in het verleden teveel betaalde leges. De staatssecretaris liet echter weten dat alleen restitutie zou plaats vinden in gevallen waarin er nog een procedure over de verblijfsvergunning aanhangig was. In afgesloten zaken werd de teveel betaalde leges niet terugbetaald.⁴⁴ De Afdeling bevestigde dit standpunt en oordeelde in 2011 dat de restitutieverzoeken slechts voor honorering in aanmerking komen voor zover zij voor de datum van die uitspraak van de Afdeling zijn gedaan.⁴⁵ Het IOT dient in juli 2012 een klacht in bij de Commissie, waarin het aanvoert dat de uitspraak van de Afdeling uitoefening van het Unierecht praktisch onmogelijk maakt.

Klacht 9 – Woonlandbeginsel

In 2012 werd de Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid ingevoerd. Dit beginsel houdt in dat de hoogte van verschillende uitkeringen, als die worden uitbetaald aan iemand die buiten de EU woont, wordt aangepast aan de kosten van levensonderhoud van het land waar het betreffende kind of de verzekerde zelf woont. Voor Turkije betekent dit concreet dat rechthebbenden van een uitkering die in Turkije wonen nog maar 60% van de hoogte van hun uitkering uitbetaald krijgen. In het derde kwartaal van 2010 woonden er in Turkije 2.045 kinderen waarvoor ouders kinderbijslag ontvingen. In dezelfde periode werden er 822 uitkeringen aan in Turkije wonende Turkse burgers betaald op grond van de ANW. Het IOT is van mening dat deze wetwijzigingen in strijd zijn met besluit 3/80 van de Associatieraad. Daarom dient het IOT begin 2012 hierover een klacht in bij de Europese Commissie.

2.2 Aanleiding en voorgeschiedenis van de klachten

De meeste in Brussel ingediende klachten betroffen kort tevoren ingevoerde nieuwe wetten of wijzigingen van bestaande Nederlandse wetgeving die volgens het IOT strijdig waren met het EU-recht. Zes keer ging het om strijdigheid met specifieke regels over de positie van Turkse burgers op grond van het Associatierecht EEG-Turkije. Drie keer betrof de klacht de onjuiste omzetting in de Nederlandse wet van EU-regelingen die voor migranten uit alle landen buiten de EU gelden: de Gezinsherenigingsrichtlijn (klachten 3 en 7) en de Richtlijn 2003/109 inzake langdurig ingezetenen (klacht 5). Twee keer vormde niet wetgeving maar rechtspraak de directe aanleiding voor indiening van een klacht. In beide gevallen ging het om uitspraken van de Afdeling: de uitspraak dat Turkse werknemers

39 ABRvS 21 juni 2006, 200601475/1, JV 2006/345.

40 IOT Jaarverslag 2006, p. 4-5.

41 Stb. 2006, nr. 625.

42 Stb. 2006, nrs. 26 en 75.

43 HvJ EG 17 september 2009, zaak C-242/06 *Sahin*, ECLI:EU:C:2009:554 en HvJ EG 29 april 2010, zaak C-92/07, *Commissie/Nederland*, ECLI:EU:C:2010:228.

44 IOT Jaarverslag 2012, p. 9.

45 ABRvS 2 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR6949, JV 2011/415, m.nt. BKO.

met dubbele nationaliteit geen rechten kunnen ontlenen aan het associatierecht en de uitspraak die het voor praktisch alle Turkse burgers onmogelijk maakte om terugbetaling van teveel betaalde leges te verkrijgen. Wat ging aan de indiening van deze klachten vooraf?

Andere wegen lopen dood

Voordat werd besloten tot indiening van een klacht bij de Commissie, had het IOT meestal al allerlei activiteiten ondernomen en overleg gevoerd met andere personen of organisaties.

Voordat werd besloten tot indiening van een klacht bij de Commissie, had het IOT meestal al allerlei activiteiten ondernomen en overleg gevoerd met andere personen of organisaties.

In zeven van de negen gevallen heeft het IOT het onderwerp waarover later een klacht werd ingediend, eerst aan de orde gesteld in een overleg met Ministers of staatssecretarissen, al dan niet in het kader van het door de wet voorgeschreven periodieke overleg tussen betrokken bewindspersonen met het Landelijk Overleg Minderheden. Daarnaast vonden voorafgaande aan de klacht soms ook gesprekken met leden of commissies uit de Tweede Kamer plaats. In geen van deze gevallen bereikte het IOT langs de weg van overleg met politici het beoogde resultaat.

Voorafgaand aan de klacht over stopzetting van de export van uitkeringen op grond van de Toeslagenwet overlegde het IOT met de betrokken uitvoeringsinstellingen en schreef met medewerking van hulpverleners, advocaten en wetenschappers een rapport over deze problematiek dat aan de Kamercommissie werd aangeboden. De politieke respons was echter afhoudend.⁴⁶

Daarop is het IOT langs universiteiten gegaan op zoek naar meer expertise en naar iemand die de klachtenprocedure in Brussel wilde voeren. Dit bleek niet eenvoudig. De advocaat die de zaak uiteindelijk heeft aangekaart, zag aanvankelijk weinig heil in deze weg. Tegen de 120% inkomenseis werd een klacht bij de Commissie ingediend omdat het IOT geen jonggehuwden kon vinden die bereid waren om de vele jaren te wachten, die een proefproces tot en met een prejudiciële procedure bij het Hof in Luxemburg zou vergen.

Het IOT had tegen de verhogingen van de leges geprotesteerd, maar merkte dat er voor deze kwestie nauwelijks politieke aandacht bestond.⁴⁷ Daarop besloot het IOT in 2003 samen met een vijftiengtal andere organisaties een proefproces bij de rechtbank in Den Haag aan te spannen. Ter voorbereiding van dat proefproces heeft een bestuurslid van het IOT een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van andere organisaties en externe deskundigen bijeengeroepen. Die werkgroep was in de volgende jaren bij alle drie klachten in verband met de leges betrokken.

Over de Wet inburgering zegt de beleidsmedewerker van het IOT: 'Er was oneindig met minister Verdonk en met de Tweede Kamer over alternatieven gepraat.'⁴⁸ In de Eerste Kamer zei de minister: 'Uitsluitel over de verenigbaarheid van de inburgeringsplicht kan slechts komen van het Hof van Justitie in Luxemburg en wel nadat het nieuwe inburgeringsstelsel is ingevoerd met een inburgeringsplicht voor Turkse onderdanen en voor langdurig

ingezetenen.'⁴⁹ Dat vormde voor het IOT de trigger voor verdere actie op EU-niveau. De beleidsmedewerker typeert die opstelling als: Je mag door het rode stoplicht rijden zolang de rechter nog niet heeft bepaald dat het verbod ook voor dat specifieke stoplicht geldt. 'De klacht was zo klaar, want er was al zo vaak aangegeven waarom de wet in strijd is met de Associatieovereenkomst. Ze was door de Eurocommissaris Fratini al gewaarschuwd in een "Dear Rita"-briefje. Er is gewacht met de indiening van de klacht tot de wet daadwerkelijk werd ingevoerd. Op die manier hebben opvolgende regeringen onze klachten onbedoeld uitgelokt.'⁵⁰

De opvolgster van Minister Verdonk wees het IOT zelf uitdrukkelijk de weg naar de rechter. Begin 2010 stelt het IOT in het overleg met Staatssecretaris Albayrak de restitutie van in het verleden onrechtmatig geheven leges aan de orde. In het jaarverslag bericht het IOT hierover: 'De staatssecretaris liet weten dat het eenmaal ingezette juridische traject zou worden afgemaakt en dat er geen restitutie zou plaats vinden op basis van het arrest *Sahin*. 'Als u van mening bent dat de door het kabinet getroffen regeling strijdig is met het Europees recht, dan zou u dat aan de rechter moeten voorleggen,' voegde zij daar nog aan toe.

3. Uitkomst van klachtprocedure en zichtbare effecten

Binnen de Commissie wordt een klacht toebedeeld aan het op dat terrein bevoegde Directoraat-Generaal (DG). Het IOT had in deze zaken te maken met drie DG's: DG Werkgelegenheid en Sociale Zaken, DG Binnenlandse Zaken en DG Uitbreiding. Enkele klachten werden van het ene DG naar een ander doorgestuurd of door meerdere DG's behandeld. Soms coördineerde het DG Uitbreiding, dat belast is met de relatie met Turkije en de andere kandidaat-lidstaten, de inhoudelijke reactie op de klacht. Deze coördinatie nam vaak veel tijd in beslag.

Van de negen door het IOT ingediende klachten zijn er zeven inhoudelijk in behandeling genomen. Als de Commissie besluit een klacht niet inhoudelijk in behandeling te nemen, geeft ze hiervoor argumenten aan de betreffende klager. Indien de klacht aanleiding vormt om contact op te nemen met de betreffende regering, deelt ze de klager geen inhoudelijk standpunt mee. De Commissie ziet dan kennelijk wel aanknopingspunten om de klacht als gegrond te beoordelen, maar wil de argumenten daarvoor niet publiek maken om de communicatie met de regering niet te verstoren. Een ambtenaar van de Commissie antwoordde in een informele mail dat er niks gepubliceerd kan worden nu de inbreukprocedure zich in de allereerste fase bevindt: 'All efforts are made to convince the government of solving the issue in order to comply with Community law. Public statements would interfere at this stage and could have counterproductive effects.' Hier ligt voor de Commissie een dilemma tussen transparantie en de vrijheid om te onderhandelen met de lidstaat. De aanvankelijke geheimhouding houdt waarschijnlijk ook verband met de noodzaak instemming te verkrijgen van de Juridische Dienst van de Commissie om een inbreukprocedure

46 IOT Jaarverslag 2000, p. 13-14.

47 IOT Jaarverslag 2004, p. 11.

48 Eigen interview op 14 mei 2014.

49 Hand. EK 21 november 2006, p. 9-357.

50 Eigen interview op 14 mei 2014.

bij het Hof te starten en de voorkeur van de Commissie dat een nationale rechter prejudiciële vragen over de kwestie stelt. De formele stand van zaken wordt wel publiek gemaakt (zie § 1.1). Geen inhoudelijk nieuws is goed nieuws dus voor de klager, omdat hij ervan uit kan gaan dat de klacht tot stappen heeft geleid. Pas als de Commissie de behandeling staakt, bijvoorbeeld omdat het belang van een inhoudelijke behandeling is komen te vervallen, informeert de Commissie de klager over haar standpunt en acties jegens de betreffende regering. Dit gebeurde bij de klacht over de Wet Inburgering nadat de regering op basis van een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep had geconstateerd dat Turkse burgers voortaan on de vrijstelling van de inburgeringsplicht vielen.

arresten werden de leges voor Turkse burgers en hun gezinsleden verlaagd naar het bedrag dat Unieburgers moeten betalen.⁵⁴

De klacht over de leges met betrekking tot de Langdurig Ingezetenen Richtlijn heeft via een inbreukprocedure geleid tot het arrest van 26 april 2012), waarin het Hof bepaalde dat de 'overdreven hoge leges' onevenredig waren in vergelijking met de leges die Nederlanders voor een identiteitskaart moeten betalen en afbreuk deden aan het nuttig effect van de richtlijn. Anders dan gebruikelijk is een groot deel van de briefwisseling tussen de Commissie en de Nederlandse regering over deze procedure bij het IOT bekend geworden omdat de Vreemdelingenkamer

Sommige IOT-klachten leidden rechtstreeks tot een 'veroordeling' van Nederland door het HvJ EU, andere hadden meer indirecte resultaten.

De impact van de door het IOT ingediende klachten is divers: sommige klachten hebben rechtstreeks tot een 'veroordeling' van Nederland door het Hof van Justitie geleid, andere klachten hebben op meer indirecte wijze geresulteerd in een arrest van het Hof, in een uitspraak van een Nederlandse rechter of in aanpassing van wet- en regelgeving. Hieronder volgt een analyse van de resultaten en verdere ontwikkelingen die de klachten in gang hebben gezet. We gaan na welke effecten de klachten hebben gehad op de rechtspositie van migranten, met name die van Turkse staatsburgers, in Nederland, in Turkije of in de EU.

3.1 Directe veroordelingen: leges

Twee van de negen klachten hebben rechtstreeks tot een inbreukprocedure en een arrest van het Hof van Justitie geleid. Beide klachten betroffen leges. De leges voor de verkrijging van een verblijfsvergunning voor Turkse staatsburgers oordeelde het Hof als strijdig met de *standstill* bepalingen van het associatierecht, de leges voor verkrijging van de langdurig ingezetenen status achtte het Hof disproportioneel hoog.⁵¹

De klacht over de leges met betrekking tot het associatierecht diende het IOT begin 2003 in. Vier jaar later vormde zij, samen met klachten van andere personen, aanleiding voor de Commissie om een inbreukprocedure tegen Nederland bij het Hof van Justitie aanhangig te maken. De advocaat (mr. D. Schaap) die betrokken was bij de IOT-klacht, had in de tussentijd de *standstill* bepaling van besluit 1/80 ingeroepen voor de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit argument bracht de Afdeling tot prejudiciële vragen, die het Hof beantwoordde in september 2009 in het arrest *Sahin*.⁵² Daarin oordeelde het Hof dat de invoering en verhoging van de leges voor verblijfsvergunningen voor Turkse burgers onevenredig waren in vergelijking met de bedragen die Unieburgers moesten betalen, en daarmee in strijd waren met artikel 13 van besluit 1/80. Ruim een half jaar later deed het Hof een overeenkomstige uitspraak in de inbreukprocedure, waarbij het Hof de hoogte van de leges in strijd verklaarde met beide *standstill* bepalingen en met de non-discriminatiebepaling in de Associatieovereenkomst.⁵³ Na deze beide

in een procedure over de (on)rechtmatigheid van die leges de Staatssecretaris verzocht om overlegging van de brief met het standpunt van de Commissie over die kwestie. Volgens de nationale rechter handelde de Staatssecretaris met het niet eigener beweging bekend maken van dat standpunt in strijd met het beginsel van *fair play*.⁵⁵ Ongeveer een jaar na indiening van de klacht schreef de Commissie aan het IOT dat ze een reactie van Nederland verlangt, omdat de leges 'kennelijk niet stroken' met Richtlijn 2003/109. Nadat de regering de argumenten van de Commissie had afgewezen, bracht deze een met redenen omklede beschikking uit waarin Nederland werd gemaand binnen twee maanden de nodige maatregelen te nemen. Nederland weigerde wederom de leges aan te passen. De regering werd in die houding gesteund door de Afdeling die oordeelde dat deze leges geen belemmering vormde voor het uitoefenen van het verblijfsrecht op grond van de richtlijn.⁵⁶ De Commissie stelde daarop acht maanden later, kennelijk na veel intern overleg, bij het Hof van Justitie beroep in tegen Nederland wegens niet-naleving van de richtlijn. De veroordeling door het Hof van Justitie volgde vijf en half jaar nadat het IOT de betreffende klacht had ingediend.

Dit arrest leidde tot een aanzienlijke vermindering van de leges voor de verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen derdelanders, ook als Nederland als tweede lidstaat fungeert en de statushouder in Nederland nog geen langdurig verblijf heeft. Bovendien verklaarde de Afdeling de redenering van het Hof al snel ook van toepassing op de leges bij gezinshereniging.⁵⁷ Medio 2014 besliste de Afdeling, opnieuw onder verwijzing naar dat arrest van het Hof uit 2012, dat de hoogte van de leges bij gezinnen tot een belemmering van het recht op gezinshereniging kan leiden.⁵⁸ Als gevolg hiervan zijn de leges voor minderjarige kinderen verminderd naar € 53 per kind. Dat bedrag geldt zowel bij de verkrijging van de langdurig ingezetenen status, als bij aanvragen voor gezinshereniging.⁵⁹ Deze analoge toepassing door de Afdeling vormde voor het ministerie van Justitie aanleiding om tevens de leges voor studenten en wetenschappelijk

54 De leges werden verlaagd van € 830 naar € 31 (nu € 42).

55 VK Rotterdam 24 juni 2009, ECLI:NL:RBDHA:2009:BJ3776, JV 2009/370.

56 ABRvS 29 juni 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN0203, JV 2010/341.

57 ABRvS 9 oktober 2012, ECLI:NL:RVS 2012:BY0145, JV 2012/470. Na die uitspraak werden de leges bij gezinshereniging van € 1250 plus € 250 per meereizend gezinslid verlaagd naar € 225 per gezinslid.

58 ABRvS 17 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2359, JV 2014/244.

59 *Stc.* 2014, 29 augustus 2014, nr. 24 634. Tot dat laatste besluit zal ook hebben bijgedragen dat de Commissie in 2012 een inbreukprocedure tegen Nederland over niet-naleving van de Gezinsherenigingsrichtlijn had ingeleid en dat een Europarlementair herhaaldelijk heeft gevraagd naar de belemmerende werking van de cumulatie van € 225 per gezinslid bij grote gezinnen.

51 HvJ EU 29 april 2010, zaak C-92/07, *Commissie/Nederland*, ECLI:EU:C:2010:228 resp. HvJ EU 26 april 2012, zaak C-508/10, *Commissie/Nederland*, ECLI:EU:C:2012:243.

52 HvJ EG 17 september 2009, C-242/06, *Sahin*, ECLI:EU:C:2009:554, JV 2009/402.

53 HvJ EG 29 april 2010, zaak C-92/07, *Commissie/Nederland*, ECLI:EU:C:2010:228, JV 2010/237.

onderzoekers te halveren van € 600 naar € 300.⁶⁰ De klachten over de leges hebben uiteindelijk dus geleid tot een significante vermindering van de leges voor alle migranten met een Unierechtelijke aanspraak op verblijf, maar ook bij gezinshereniging met Nederlanders die niet het Unierecht valt.⁶¹

Ook in andere opzichten hebben de arresten over de leges hun uitwerking gehad. Het besluit van de Antwerpse gemeenteraad, onder leiding van burgemeester Bart de Wever van het Nieuw-Vlaamse Alliantie (N-VA), om een retributie van € 250 voor de inschrijving van elke 'nieuwe inwoner van vreemde origine' te heffen, werd door de Gouverneur van de provincie Antwerpen buiten werking gesteld mede met een beroep op deze rechtspraak van het Hof over de Nederlandse leges.⁶² Het Duitse *Bundesverwaltungsgericht* trok uit deze rechtspraak twee conclusies: de leges voor verblijfsvergunningen van Turkse burgers dienen te worden gelijkgesteld met die voor Unieburgers (€ 8 in plaats van € 31), en de leges die Turkse staatsburgers moeten betalen voor de status van langdurig ingezetenen dienen te worden verminderd op grond van de *standstill* bepalingen.⁶³ Daarnaast is de formulering in de arresten over de vereiste evenredigheid van de leges overgenomen in drie nieuwe richtlijnen over arbeidsmigranten: de Kaderrichtlijn arbeidsmigratie, de Richtlijn inzake seizoensarbeid en de Richtlijn inzake intracorporate transfers, alsmede in het voorstel voor de herziening van de Studentenrichtlijn.⁶⁴

Het arrest Akdas verbiedt korting van toeslagen louter omdat de ontvanger in Turkije woont. De Nederlandse overheid wist met hardnekkig procederen deze uitkomst zeven jaar uit te stellen.

3.2 Indirecte effecten: export van uitkeringen, inkomensvereiste en dubbele nationaliteit

De geschilpunten van drie andere klachten zijn weliswaar bij het Hof beland, maar langs een andere weg dan de inbreukprocedure. Deze klachten betroffen de stopzetting van de export van uitkeringen, de inkomenseis van 120% bij gezinsvorming en de toepassing van het Associatierecht EEG-Turkije op Turkse staatsburgers die tevens de Nederlandse nationaliteit *bezitten*.

Beperking export uitkeringen

In de eerste klacht over de beperking van de export van uitkeringen op grond van de Toeslagenwet speelde contact achter de schermen met de Commissie een essentiële rol. In reactie op een concept van een klacht suggereerden de ambtenaren van het DG Sociale Zaken mr. Schaap, de advocaat van het IOT, om een prejudiciële vraag over de kwestie uit te lokken. 'Het standpunt van de Commissie zal dan zeker veel stilliger en uitgesproken zijn. Uiteraard zal ik daarbij ook gaarne bereid zijn informele

assistentie te verlenen', zo deelden zij de advocaat mee. Na formele indiening van de klacht deelde de betreffende ambtenaar telefonisch mee dat om politieke redenen de kans op een infractieprocedure heel klein was, ondanks de steekhoudende argumentatie van de klacht. Daarop maakte de advocaat van het IOT de afspraak met de Commissie dat de klacht zou worden ingetrokken en dat de Commissie in een brief haar standpunt zou neerleggen dat artikel 6(1) van besluit 3/80, dat verbiedt de export van uitkeringen te beperken, rechtstreekse werking heeft.

Begin 2003 heeft dezelfde advocaat deze brief overgelegd aan de CRvB in een procedure tegen de vermindering van de toeslagen voor in Turkije wonende ontvangers van een WAO-uitkering op grond van de Wet beperking export uitkeringen. De Raad liet zich in deze uitspraak echter niet uit over het besluit 3/80.⁶⁵ Dat gebeurde wel in november 2007, in een zaak waarbij dezelfde advocaat betrokken was. Toen besloot de CRvB de betekenis van artikel 6 van besluit 3/80 aan het Hof van Justitie voor te leggen, nadat de Rechtbank Amsterdam begin 2004 had geoordeeld dat deze bepaling rechtstreekse werking heeft en een beperking van de export van de uitkeringen niet toelaat.⁶⁶ Het Hof gaf in antwoord op de vragen van de Raad op 26 mei 2011 in het arrest *Akdas* een voor de Turkse remigranten gunstige uitleg aan artikel 6: die bepaling werkt rechtstreeks en verbiedt korting

van de toeslagen louter omdat de ontvanger in Turkije woont.⁶⁷ De Nederlandse overheid wist met hardnekkig procederen deze uitkomst zeven jaar uit te stellen.

Het arrest *Akdas* had vergaande gevolgen. Het leidde in november 2011 tot de overeenkomstige uitspraak van de CRvB over de Toeslagenwet.⁶⁸ Twee jaar later oordeelde de CRvB op basis van dat arrest dat ook de vermindering van de ANW-uitkering van in Turkije wonende weduwen niet was toegestaan.⁶⁹ In 2011 wees de Raad van State er in zijn advies over het voorstel voor de Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid op dat het arrest *Akdas* waarschijnlijk gevolgen had voor de (on)rechtmatigheid van onderdelen van dat wetsvoorstel en adviseerde het voorstel niet in te dienen in afwachting van de uitspraak van de CRvB op dat punt.⁷⁰ De regering volgde dat advies niet op. Ook de Eerste Kamer uitte ernstige twijfels of, gezien het arrest *Akdas*, die wet wel op Turkse burgers kon worden toegepast en won hierover een deskundigenadvies in. Dit advies luidde ondubbelzinnig dat deze toepassing in strijd is met het associatierecht, daarbij verwijzend naar het arrest *Akdas*.⁷¹

60 Brief Staatssecretaris Teeven van 28 november 2012 aan de Eerste Kamer, *Kamerstukken I* 2012-2013, 31549, K.

61 Zie over de saga van de leges in Nederland: C.A. Groenendijk en C.A.J.M. Kortmann, Nieuwe verhoging leges voor verblijfsvergunningen wederom onredelijk, onverschillig en onrechtmatig, in: *NJB* 2003, p. 314-321 en D. Schaap, Leges: een tussenstand, *A&MR* 2010, p. 281-292 en Leges: een nieuwe tussenstand, *A&MR* 2012, p. 263-275 en dezelfde, Leges: een eindstand? *A&MR* 2014, p. 429-435.

62 H. Verschueren, 'Het Antwerpse retributiereglement voor "nieuwkomers van vreemde origine": een juridische analyse vanuit het migratierecht', *Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht* 2013 volume 2, pp. 118-141.

63 BverwG 19 maart 2013, zaak 1 C 12.12.

64 Zie artikel 10 van Richtlijn 2011/98, artikel 19 van Richtlijn 2014/36, artikel 16 van Richtlijn 2014/66 en de voorgestelde formulering in artikel 31 voor de herziening van Richtlijn 2004/114: 'fees shall not be disproportionate or excessive' (Raadsdocument van 29 September 2014, nr. 13600/14).

65 CRvB 14 maart 2003, ECLI:NL:CRVB:2003:AF5937.

66 Rb Amsterdam 19 maart 2004, RV 2004, 79 en Migrantenrecht 2004, p. 119; CRvB 1 november 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BB7475, RSV 2007, 352 USZ 2007/362.

67 HvJ EU 26 mei 2011, C-485/07 *Akdas*, ECLI:EU:C:2011:346, *JV* 2011/276 nt P.E. Minderhoud.

68 CRvB 11 november 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BU3180, *JV* 2012/60 nt. P.E. Minderhoud.

69 CRvB 21 maart 2014, ECLI:NL:CRVB:2104:845.

70 *TK* 2010-2011, 32.878, nr. 4.

71 Zie de briefwisseling tussen de voorzitter van de vaste Kamercommissie voor Sociale Zaken en F.J.L. Pennings, Universiteit Utrecht, dd 21 december 2011 (adviesaanvraag) en 7 januari 2012 (het advies), kenmerk 149690.02u, te vinden onder Kamerstuknummer 32.878 op www.eerstekamer.nl.

Kort na de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer diende het IOT in mei 2012 klacht 9 in over dit voorstel. Enkele maanden later berichtte de Commissie aan het IOT dat ze de klacht over de strijdigheid van het voorstel met besluit 3/80 voor wat betreft de nabestaande pensioenen, de arbeidsgeschiedheidsuitkeringen en de Toeslagenwet gegrond achtte, maar niet wat betreft de kinderbijslag. In november 2013 schreef de Commissie dat ze Nederland naar aanleiding van deze klacht een schriftelijke aanmaning had gestuurd. Nadat de gewraakte wet in werking was getreden, werd de twijfel die de Raad van State en de Eerste Kamer hadden geuit, medio 2013 bevestigd door een uitspraak van de Rechtbank Amsterdam, gevolgd door een bevestigende uitspraak van de CRvB in maart 2014.⁷² De rechtbank verwees in zijn uitspraak naar de brief uit 2012 met het standpunt van de Europese Commissie, die de advocaten van de Turkse verzekerden hadden overgelegd.

Het arrest *Akdas* betekent dus dat Nederland de export van uitkeringen op grond van de WAO/WIA/WGA, Algemene nabestaandenwet, de Toeslagenwet, alsmede de AOW niet kan beperken of stopzetten. Dit geldt krachtens het associatierecht. Anders dan bijvoorbeeld bij export van uitkeringen naar Marokko, kan de situatie van Turkse burgers niet door eenzijdige opzegging van een overeenkomst worden beëindigd, maar alleen door een wijziging van besluit 3/80. Daarvoor is echter de instemming van alle EU-lidstaten en Turkije vereist. De brief van de Commissie was een steun in de rug voor de betrokken advocaat en mogelijk mede aanleiding voor de prejudiciële vragen die tot het arrest *Akdas* leidden.

Daarnaast vormde het *Akdas* arrest een basis voor de eerdergenoemde klacht 9 die het IOT indiende over de Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid. Hieraan komt het Hof wellicht niet meer te pas: in mei 2014 heeft de rechtbank Amsterdam toepassing van het woonlandbeginsel bij uitkeringen op grond van de WIA in strijd verklaard met artikel 6 van besluit 3/80.⁷³ De advocaten in die zaak hadden de tweede brief van de Commissie van november 2013 met het bericht van de schriftelijke aanmaning van Nederland tot naleving van besluit 3/80 aan de rechtbank overgelegd. De rechtbank baseerde zich mede op bovengenoemd deskundigenadvies aan de Eerste Kamer. De staat is in hoger beroep gegaan tegen deze uitspraak. Twee maanden eerder had de CRvB de toepassing van het woonlandbeginsel op een uitkering op grond van de ANW al in strijd verklaard met artikel 6 van besluit 3/80.⁷⁴ Inmiddels heeft het Hof van Justitie begin 2015 in antwoord op prejudiciële vragen van de Centrale Raad van Beroep beslist dat het arrest *Akdas* niet van toepassing is op de export van uitkeringen van naar Turkije geremigreerde werknemers die naast de Turkse ook de Nederlandse nationaliteit bezitten.⁷⁵

Inkomenseis

De tweede zaak die anders dan via de klacht bij de Commissie toch bij het Hof van Justitie is beland, betreft de inkomenseis van 120 procent voor gezinsvormers. Het Hof van Justitie verklaarde deze eis in het arrest *Chakroun* in strijd met de Gezinsherenigingsrichtlijn in antwoord op een prejudiciële vraag van de Afdeling.⁷⁶ Interessant aan deze kwestie is dat de

D-G Justitie, Vrijheid en Veiligheid van de Commissie in 2004 in reactie op de klacht stelde dat de redenering van IOT 'niet gevolgd kon worden' omdat artikel 7 lid 1 sub c van die richtlijn aan lidstaten een ruime beoordelingsmarge zou laten.

De Juridische Dienst van de Commissie stelde zich vijf jaar later tijdens de prejudiciële procedure echter op het standpunt dat die inkomenseis onverenigbaar is met de richtlijn. De in eerste instantie afwijzende reactie kan verband houden met het tijdstip van indiening van de klacht, namelijk nog voor het verstrijken van de implementatietermijn van die richtlijn. De klacht vestigde, samen met de in 2007 ingediende klacht over de Wet inburgering buitenland, echter wel de aandacht op de problematische toepassing van die richtlijn door Nederland.

De Commissie lijkt met haar evaluatieverslag over de implementatie van de Gezinsherenigingsrichtlijn de Afdeling op het spoor te hebben gezet van de prejudiciële vragen.⁷⁷ In dit verslag, dat enkele maanden voor de indiening van de prejudiciële vragen verscheen, uitte de Commissie zich kritisch over de Nederlandse inkomenseis, daarbij opmerkend dat deze vooral voor jonge gezinsvormers een obstakel kon vormen.⁷⁸ In de procedure bij het Hof verwees de Commissie naar de passages over Nederland in dat rapport (zie punt 37 van het arrest). Het arrest van het Hof van Justitie leidde er toe dat de inkomenseis voor gezinsvorming van Nederlanders en van derdelanders met een derdelander weer naar 100% werd teruggebracht. Er is hier geen direct verband tussen het indienen van de klacht door het IOT bij de Commissie en dat arrest, maar een indirect verband is niet uitgesloten. Het feit dat de Commissie het IOT in 2008 antwoordde dat er een evaluatie gaande was, wijst erop dat de klacht in ieder geval aandacht voor de Nederlandse inkomenseis bij het betreffende DG heeft gegenereerd.

Dubbele nationaliteit

De derde zaak die op een andere wijze alsnog door het Hof van Justitie is behandeld, betreft de toepassing van het associatierecht op immigranten die zowel de Turkse als de Nederlandse nationaliteit hebben. De Commissie liet het IOT in maart 2007 weten op grond van het arrest *Micheletti*⁷⁹ van mening te zijn dat een lidstaat ten aanzien van een Unieburger niet diens Turkse nationaliteit in aanmerking hoeft te nemen en daarom geen inbreukprocedure tegen Nederland te beginnen. Bijna drie jaar later besloot de Afdeling aan het Hof van Justitie de vraag voor te leggen of het niet toepassing van besluit 1/80 op Turkse staatsburgers die ook de Nederlandse nationaliteit bezitten in overeenstemming is met artikel 7 van dat besluit. Het Hof beantwoordde deze vraag in 2012 in het arrest *Kavehçi & Inan* ontkennend.⁸⁰

Ook hier valt weer op dat het standpunt van de Juridische Dienst van de Commissie in deze procedure tegengesteld is aan de reactie van het DG Werkgelegenheid en Sociale Zaken op de klacht van het IOT. Bij het Hof betoogde de Juridische Dienst dat het standpunt van de Nederlandse regering er toe zou leiden dat veel Turkse werknemers in deze omstandigheden ervoor zouden terugdeinzen om een naturalisatieverzoek in te dienen. Dat zou een onrechtvaardige, onredelijke en met het integratie-doel van besluit 1/80 strijdige uitkomst zijn. Bovendien verwees de Commissie naar de vaste rechtspraak van het Hof over artikel 7 van besluit 1/80 dat een gezinslid zijn verblijfsrecht maar op twee gronden kan verliezen en niet wegens naturalisatie van de Turkse werknemer.⁸¹

72 Rb Amsterdam 22 augustus 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:5315, zie ov. 3.18 voor de verwijzing naar de brief van de Europese Commissie; CRvB 21 maart 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:845.

73 Rb Den Haag zp Amsterdam (mk) 8 mei 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:4861.

74 CRvB 21 maart 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:845.

75 HvJ EU 15 januari 2015, zaak C-171/12 *Demirci*, ECLI:EU:C:2015:8.

76 HvJ EU 4 maart 2010, zaak C-578/08 *Chakroun*, ECLI:EU:C:2010:117, JV 2010/177.

77 ABRvS 23 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG9480.

78 COM (2008) 610, 8 oktober 2008, p. 7.

79 HvJ EU 7 juli 1992, zaak C-369/1990 *Micheletti*, ECLI:EU:C:1992:295.

80 HvJ EU 29 maart 2012, zaak C-7/10 en C-9/10, *Kahveci & Inan*, ECLI:EU:C:2012:180, JV 2012/234.

81 Zie conclusie AG Sharpston in de zaak C-7/10 en C-9/10, punten 58 en 80.

Hoewel een (direct) verband tussen deze klacht uit 2006 en het arrest *Kahveci & Inan* uit 2012 ontbreekt, vormen zowel de klacht als de prejudiciële procedure een reactie op de rechtspraak van de Afdeling uit 2006. De afwijzende uitspraken van de Afdeling van 21 juni en 31 juli 2006 werden in de literatuur kritisch besproken. Die kritiek leidde enerzijds tot de klacht door het IOT, maar anderzijds ook tot uitspraken van meerdere zittingsplaatsen van de Vreemdelingenkamer die, in lijn met de argumenten uit de literatuur, afweken van de lijn van de Afdeling.⁸² In die situatie besloot de Afdeling eind 2009 in het hoger beroep in deze zaken om deze kwestie aan het Hof van Justitie voor te leggen.⁸³

De effecten van het arrest *Kahveci & Inan* zijn verstrekkend, alleen al omdat er in Nederland ruim 250.000 personen met de Nederlandse en de Turkse nationaliteit wonen. Als gevolg van dit arrest geldt voor hun gezinsleden praktisch dezelfde bescherming tegen uitzetting als Unieburgers, en zijn de eisen voor gezinshereniging soepeler (geen toepassing van de Wet inburgering buitenland, geen wachtermijn van een jaar en dezelfde lage leges als voor Unieburgers). Daarnaast leidt de argumentatie van het Hof van Justitie tot discussie in de literatuur over de rechtmatigheid van het uitsluiten van de Gezinsherenigingsrichtlijn van derdelanders die tevens de Nederlandse nationaliteit bezitten.⁸⁴

Bij de Wet inburgering buitenland en de Wet inburgering leidden de IOT-klachten niet tot directe effecten op wetgeving of beleid.

3.3 Minder zichtbaar resultaat: inburgering

Zowel ten aanzien van de Wet inburgering buitenland (Wib) als de Wet inburgering (Wi) hebben de klachten van het IOT niet tot directe effecten op wetgeving of beleid geleid.

Het IOT heeft beide klachten begin 2007 ingediend. Hoewel de Commissie al in 2005 een negatief advies had afgegeven bij de totstandkoming van de Wet inburgering, leidde de klacht van het IOT weliswaar tot intensief overleg tussen de verschillende DG's, maar niet tot enige reactie. De vraag of de Wet inburgering in overeenstemming is met de *standstill* bepaling van besluit 1/80 is uiteindelijk niet bij het Hof van Justitie terecht gekomen omdat de CRvB zelf al een negatief antwoord formuleerde in augustus 2011.⁸⁵ Deze uitspraak vormde het resultaat van meerdere procedures waarin de advocaten Durmus en Köse de strijdigheid van de Wet inburgering met de *standstill* bepalingen van het associatierecht aanvoerden, daarbij verwijzend naar het toen net gewezen arrest *Commissie/Nederland* van 29 april 2010 en andere relevante arresten van het Hof.⁸⁶ Ook de CRvB motiveerde zijn uitspraak met dat arrest. De uitspraak van de Centrale Raad kan daarom als een neveneffect van klacht over de leges worden beschouwd. Na een enthousiaste reactie op de indiening van de klacht over de Wib (de ambtenaar van DG Justitie, Vrijheid en Veiligheid reageerde telefonisch met: 'Hartelijk gefeliciteerd, als u meer

klachten heeft, dan kom maar op') en kritische kanttekeningen bij de inburgeringseis als toelatingsvoorwaarde in haar evaluatieverslag over de Gezinsherenigingsrichtlijn, hield de Commissie zich ook na deze klacht lange tijd stil. Pas in 2013 meldde DG Uitbreiding dat ze langdurig contact had gehad met de Nederlandse overheid en dat daarbij tot uitdrukking was gebracht dat diens juridische beoordeling niet aanvaardbaar werd geacht. Een procedure was echter niet langer noodzakelijk: als gevolg van de nationale uitspraak over de Wet inburgering, had toenmalige Minister Donner een maand later besloten om ook de Wet inburgering buitenland niet langer toe te passen op begunstigden van het associatierecht. De doelgroep van de Wib was immers gebaseerd op de doelgroep van de Wi.⁸⁷ Daarop sloot de Commissie eind 2013 de behandeling van de IOT klacht af.

Deze twee klachten van het IOT hebben samen met andere klachten waarschijnlijk bijgedragen aan een kritisch commentaar op dit punt van de Commissie in haar evaluatie in 2008 van de toepassing van de Gezinsherenigingsrichtlijn in de lidstaten, en er zo voor gezorgd dat de inburgeringseis als toelatingsvoorwaarde ook voor andere derdelanders ter discussie kwam te staan.⁸⁸ Achteraf gezien vormde dit verslag immers de

opmaat voor haar zeer kritische standpunt in de zaak *Imran*.⁸⁹ De Nederlandse regering voorkwam dat het Hof deze uitleg van de Commissie kon overnemen door spoorvlagen aan de betreffende echtgenote een verblijfsvergunning te verlenen.

Het Commissiestandpunt heeft niettemin geleid tot prejudiciële vragen vanuit Duitsland en tot een van de Afdelingslijn afwijkende uitspraak van de Vreemdelingenkamer. Door die laatste uitspraak zag de Afdeling zich in 2014 gedwongen tot het stellen van prejudiciële vragen over de verenigbaarheid van de Wet inburgering buitenland met de Gezinsherenigingsrichtlijn.⁹⁰

4. Conclusies

Twee van de negen klachten van het IOT hebben na vele jaren tot een arrest van het Hof van Justitie in een inbreukprocedure geleid. Ook klachten van anderen over hetzelfde onderwerp (de hoge leges) en de hardnekkige opstelling van de Nederlandse regering zullen tot de actieve opstelling van de Europese Commissie in deze zaken hebben bijgedragen.

In antwoord op de twee klachten over het woonlandbeginsel stuurde de Commissie brieven aan het IOT met een duidelijk standpunt, waarop de advocaten van de betrokken Turkse burgers zich vervolgens bij de Nederlandse rechter konden beroepen ter ondersteuning van hun stelling dat de Nederlandse wetgeving strijdig was met het associatierecht. Bij drie andere IOT klachten leidde, na afwijzing van de klacht door de Commissie, de weg van

82 VK Arnhem 18 december 2007, ECLI:NL:RBDHA:2007:BC1134 en 15 januari 2008, ECLI:NL:RBDHA:2008:BC2670, VK Rotterdam 28 mei 2008, ECLI:NL:RBDHA:2008:BD3327 en VK Utrecht 16 april 2009, ECLI:NL:RBDHA:2009:BI2385.

83 ABRvS 31 december 2009, zaak nr. 200804879/1/V3.

84 Zie de noot van C.A. Groenendijk bij het arrest *Kahveci en Inan*, JV 2012/234 en T. Strik, 'Richtsnoeren Gezinshereniging en de gevolgen voor de Nederlandse praktijk', A&MR 2014, nr. 10, pp. 392-403, paragraaf 3.

85 CRvB 16 augustus 2011, ECLI:NL:CRVB:2011, BR4959, JV 2011/416 nt K.M. de Vries. Wel oordeelde het HvJ EU op 10 juli 2014, zaak C-138/13, *Dogan*, ECLI:EU:C:2014:2066, JV 2014/263 dat invoering van de Duitse taaltest als nieuw vereiste voor gezinshereniging strijdig was met het Associatierecht EEG-Turkije.

86 Zie onder andere de zaken AWB 09/3814 (ve10001201), AWB 08/4934 WIB (JV 2010/367) en AWB 10/333 (ve10001816).

87 TK 2011-2012, 31 143 nr. 89.

88 Zie COM (2008) 610, 8 oktober 2008 paragraaf 4.3.4.

89 De schriftelijke opmerkingen in de zaak C-155/11 PPU, *Mohammad Imran*, 4 mei 2011; zie ook het Groenboek inzake het recht op gezinshereniging van derdelanders in de EU, COM (2011) 735, 15 november 2011, paragraaf 2.1 en de Richtsnoeren Gezinshereniging, COM (2014)210, 3 april 2014, paragraaf 4.5.

90 Rechtbank Den Haag, zp. Den Bosch 23 november 2012, ECLI:NL:RBDHA:2012:BY4171, JV 2013/57 en ABRvS 1 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1196, JV 2014/163. De zaak is bij het Hof van Justitie aanhangig als: zaak C-153/14, *K en A, Pb. EU* 2014, C 194/14.

de prejudiciële procedure alsnog tot een arrest van het Hof van Justitie met het door de IOT beoogde resultaat.

Direct of indirect hebben de IOT klachten geleid tot twee arresten over leges die een ruime precedentwerking kregen in de EU en tot twee arresten (*Chakroun* over het inkomenvereiste in de Gezinsherenigingsrichtlijn en *Commissie/Nederland* over de leges in richtlijn 2003/109) die binnen korte tijd standaardarresten voor de uitleg van de nieuwe EU-richtlijnen inzake migratie uit derde landen zijn geworden.

Een vijfde arrest (*Akdas*) maakte duidelijk dat het associatierecht Turkse werknemers die zijn geremigreerd beschermt tegen de voortdurende pogingen van Nederland om de export van sociale verzekeringsuitkeringen naar landen buiten de EU te beperken. Met de herhaalde klachten in Brussel heeft IOT ook bereikt dat het ministerie het associatierecht uit eigen beweging serieus gaat nemen.⁹¹

Met het stopzetten van de financiering van het IOT lijkt de regering zich te ontdoen van een lastige tegenspeler én van een goed geïnformeerde gesprekspartner – daarvan zouden politici nog wel eens spijt kunnen krijgen.

De klacht bij de Commissie is niet alleen een betrekkelijk eenvoudige eerste stap, zonder hoge kosten op een lange weg naar het Hof van Justitie, maar ook een mogelijkheid om een onderwerp in Brussel op de agenda te zetten en daarvoor op EU-niveau steun te zoeken. De beperkingen van deze weg zijn echter niet gering. De Europese Commissie is geen vierde instantie voor individuele zaken. Ze neemt in navolging van de rechtspraak van het Hof alleen klachten in behandeling die betrekking hebben op nationale wetgeving, staande uitvoeringspraktijk of vaste rechtspraak. Bovendien duurt de procedure lang en is de Commissie vrij om een klacht niet te onderzoeken of een inbreukprocedure halverwege de rit te staken. Bij deze beslissingen spelen politieke overwegingen een grote rol. Verder vraagt de inbreukprocedure een lange adem en veel uithoudingsvermogen van de betrokkenen.

De twee procedures waarin via het Hof van Justitie de naleving van Unierecht door de lidstaten kan worden afgedwongen – de inbreukprocedure en de prejudiciële procedure – kennen allebei een poortwachter: de Commissie en de nationale rechter. Beide poortwachters hebben een zeer grote vrijheid bij de beslissing om een zaak al dan niet bij het Hof aan te spannen. Een aantal klachten van het IOT illustreert de relatie tussen de beide procedures: de Commissie geeft de voorkeur aan de prejudiciële procedure en is ook bereid daarin een stilliger standpunt in te nemen dan in de inbreukprocedure. Ook kan een buitengerechtelijke stellingname van de Commissie, al dan niet uitgelokt door een inbreukprocedure, voor de nationale rechter de doorslag geven om prejudiciële vragen over dat onderwerp te stellen.

De Nederlandse rechters krijgen maar bij uitzondering en dan op heel verschillende manieren te maken met een lopende inbreukprocedure: doordat ze horen dat de Commissie over het onderwerp van een aan hen voorgelegd geschil een standpunt heeft ingenomen in een inbreukprocedure (VK Rotterdam) of juist nadat een klacht is ingetrokken (Centrale Raad van Beroep) of omdat de nationale rechter overweegt prejudiciële vragen

over hetzelfde onderwerp te stellen. Over het onderwerp van klachten van het IOT zijn ook prejudiciële vragen gesteld door Nederlandse rechters: twee keer door de Afdeling en één keer door de Centrale Raad van Beroep. Dat laatste college deed verder zelf een uitspraak over het onderwerp waarover het IOT eerder een klacht had ingediend (de onverenigbaarheid van de Wet inburgering met het associatierecht).

Voor het IOT was het indienen van klachten een onderdeel van haar politieke en sociale activiteiten ter bescherming van de belangen en de verbetering van de positie van Turkse immigranten in Nederland. Ook andere organisaties zoals Vluchtelingenwerk Nederland, Amnesty International of milieu-organisaties gebruiken dit instrument.⁹²

De meeste klachten werden door het IOT in Brussel ingediend

nadat het bij bewindspersonen of in de Tweede Kamer geen gehoor had gekregen voor haar betoog dat Nederland in strijd met het Unierecht handelde. In enkele gevallen was er sprake van de door Van Vleuten geconstateerde tang-constructie waarbij de belangorganisaties tegelijkertijd van onderen op in nationale instanties en van bovenaf in Brussel druk uitoefenen op de regering om tot naleving van het Unierecht te komen. Bijvoorbeeld als die druk van onderen tot prejudiciële vragen leidde. Vaker was er sprake van een opeenvolging van fora in de tijd. Eerst druk in Den Haag, daarna in Brussel en Luxemburg en vervolgens weer in Den Haag om naleving van de arresten van het Hof van Justitie te bereiken. Dat maakte ook dat in deze negen casus de politieke en sociale actie en de procedures bij de rechter elkaar zelden in de wielen reden. Ze volgden elkaar meestal op in de tijd.

Een trieste conclusie is dat de regering zich met het stopzetten van de financiering van het IOT eind 2014 lijkt te ontdoen van een vaardige en lastige tegenspeler in Brussel en in Den Haag. Zij neemt daarmee ook het risico een redelijke en goed geïnformeerde gesprekspartner te verliezen die, gezien haar achterban, met recht namens een zeer grote immigrantengroep kan spreken. Van die beslissing zouden politici nog wel eens spijt kunnen krijgen.

91 Bij de aanscherping van de regels voor gezinshereniging in 2012 werd op vier punten een uitzondering gemaakt voor Turkse burgers en het associatierecht twaalf keer genoemd in de toelichting, *Stb.* 2012, 148.

92 De Ierse milieuorganisatie *Friends of the Irish Environment* diende met steun van actieve juristen een reeks van klachten in die tot inbreukprocedures tegen Ierland hebben geleid *Craig en De Búrca* 2011, p. 410 nt. 16. Najaar 2014 stelde de Commissie de Tsjechische Republiek formeel ingebreke wegens niet-naleving van artikel 21(1) EU Grondrechtenhandvest en Richtlijn 2000/43 tegen rassendiscriminatie wat betreft de behandeling van Roma in het onderwijs. Die stap was het gevolg van een klacht die *Amnesty International* en het *European Roma Rights Centre* begin 2013 bij de Commissie hadden ingediend, zie het persbericht op <http://bit.ly/1Jplakn>, het rapport van AI en ECCR, *The Czech Republic's Discriminatory Treatment of Roma Breaches EU Race Directive*. De klacht ging vergezeld van een uitvoerig rapport over de achterstelling van Roma in het onderwijs en over de niet-naleving van arrest van het EHRM over die achterstelling, EHRM 13 november 2007, *D.H. and Others v. the Czech Republic*, Appl. No. 57325/00. Bij de klacht was een door meer dan 100.000 personen getekende petitie gevoegd.