

HANDREIKING

EUROPAPROOF

GEMEENTEN



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten



EUROPA decentraal



Ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Handreiking Europaproof gemeenten

Colofon

Deze publicatie is opgesteld door het kenniscentrum Europa decentraal, in nauwe samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

De handreiking is gefinancierd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Hoewel bij deze uitgave de uiterste zorg is nagestreefd, kunnen de auteurs noch de rechthebbenden enige aansprakelijkheid aanvaarden voor eventuele (druk-) fouten en/of onvolledigheden.

Exemplaren van deze publicatie zijn door gemeenten gratis te bestellen bij het VNG-Informatiecentrum en het ministerie van BZK, afdeling Binnenlands Bestuur en Europa.

Deze publicatie wordt ook aangeboden via de volgende websites:

www.europadecentraal.nl

www.minbzk.nl/bbe

www.vng.nl

Aan deze uitgave werkten mee:

Kenniscentrum Europa decentraal:

Mr. J. Berns

I. Jozepa

Mr. R.J.W.M.M. van Lotringen

E.E.A. Perton

J.A.M. Vernooij

J.C.J. Verwoert MA

Mw. mr. drs. A. Wissink

Ministerie van BZK:

Drs. J. Dommers

Mw. mr. D.R. Ninck Blok

Mw. drs. S. Goris

VNG/Directie Europa:

Mr. G.R. de Goede

Mw. S. Raghoenandan

Met dank aan de leden van de begeleidingscommissie Europaproof gemeenten:

Dr. G.O. van Veldhuizen, voorzitter (Burgemeester Gemeente Hoorn); drs. J. Dommers (BZK); dhr. J. Keijzer (Gemeente Weesp); dhr. L. de Jong (Gemeente Aa en Hunze); dhr. R. Stokkel (Gemeente Leiden); drs. R. Koch (BZK); mw. drs. S. van Raak (Gemeente Utrecht); mw. mr. A.S. Vrolijk (Gemeente Den Haag)

Februari 2006

CM/2005-0000051443

Inhoudsopgave

| | |
|--|----|
| Voorwoord | 5 |
| Leeswijzer | 7 |
| Bestuurlijke samenvatting | 9 |
| 1 Inleiding | 13 |
| 2 Vier Europese vrijheden | 23 |
| 3 Europees aanbesteden | 35 |
| 4 Staatssteun | 49 |
| 5 Milieu en Water | 65 |
| 6 Europese Subsidies | 81 |
| Bijlage I Belangenbehartiging van de VNG | 94 |
| Bijlage II Begrippenlijst | 97 |

Voorwoord

Europaproof, een must.

Nederlandse gemeenten zijn ook Europese gemeenten. Een nog steeds groeiend deel van de wet- en regelgeving die gemeenten toepassen komt rechtstreeks uit Brussel. Met lusten en lasten. Hoe passen de gemeenten al die regels toe, daar gaat het nu om. Goed toepassen van alle EU-regelgeving betekent dat gemeenten Europaproof zijn. Dat gaat niet vanzelf.

Daarom biedt deze publicatie gemeenten een handreiking om zichzelf Europaproof te kunnen maken. Dit proces begint en eindigt met bestuurlijke aandacht voor de betekenis van Europese regelgeving voor de besluitvorming in de gemeente en met het organiseren van expertise in de eigen organisatie over de exacte betekenis van alle Europese regels. Bij alle portefeuilles en gemeentelijke beleidsthema's is het noodzakelijk om aan te geven hoe toepassing van de bestaande Europese wetten en regels geschiedt.

Gemeenten lopen grote risico's als de Europese regels niet behoorlijk worden nageleefd. Aanbestedingen kunnen worden teruggedraaid. Onterecht verleende subsidies die strijden met de staatssteunregelingen, moeten worden teruggevorderd. Bouwprojecten kunnen worden stilgelegd als inbreuk op Europees recht wordt vastgesteld. Schadeclaims van benadeelde burgers of bedrijven behoren tot de mogelijkheden.

Bovendien zijn de regels voor de **accountantscontrole** op gemeentelijke jaarrekeningen aangescherpt: de accountant moet zich ook uitspreken over de rechtmatigheid van de totstandkoming van baten en lasten. Europese regels maken onderdeel van deze toets uit en dit kan leiden tot een niet-goedkeurende verklaring.

Het verenigde Europa levert de Nederlandse gemeenten niet alleen plichten maar ook rechten op. De eerdere gezamenlijke publicatie van VNG en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties BZK (Grenze(n)loze Gemeenten, januari 2005) geeft weer hoe gemeenten kunnen profiteren van alle bestaande Europese netwerken. Dat geldt ook voor de mogelijkheid van Europese subsidies voor gemeenten. Om die mogelijkheden optimaal te benutten is expertise in de gemeentelijke organisatie noodzakelijk, zowel bij het aanvragen als in het verantwoorden achteraf.

Europa wordt voor de eigen burgers zichtbaar en concreet in de vele samenwerkingsverbanden met andere Europese steden en dorpen. Grensoverschrijdende samenwerking met de gemeenten in onze beide buurlanden vult de Europese gedachte op een andere concrete wijze in.

De VNG ondersteunt samen met het ministerie van BZK de gemeenten om zich in 2006 goed te kunnen richten op zowel de lasten- als de lustenkant van Europa. Er komen bijeenkomsten om het Europaproof-traject verder toe te lichten, VNG-International zal in samenwerking met de Raad voor de Europese Gemeenten en Regio's (REGR) de Europese subsidiewijzer uitbrengen en de bestaande Europese samenwerkingsverbanden zullen in het Platform Europese Netwerken (PEN) worden ontsloten.

De tekst van deze handreiking is geschreven door Europa decentraal, het kenniscentrum Europees recht en beleid voor decentrale overheden, een gezamenlijk initiatief van het Rijk, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de VNG en de Unie van Waterschappen.

De handreiking bevat aan het slot een checklist, waarmee iedere gemeente aan de hand van vragen en antwoorden een beeld krijgt over de eigen vorderingen in het proces om Europaproof te worden.

De gemeenten kunnen en moeten aan de slag. Want Europaproof worden is pure noodzaak!

De voorzitter van de begeleidingscommissie,

Dr. G.O. van Veldhuizen, burgemeester van Hoorn

Leeswijzer

Europa raakt gemeenten rechtstreeks. Deze publicatie beschrijft op welke gebieden de Europese wet- en regelgeving zich begeeft en wat de betekenis daarvan is voor de dagelijkse praktijk van de gemeentelijke besluitvorming .

De bestuurder vindt direct na deze leeswijzer een bestuurlijke samenvatting van alle hoofdstukken van dit boekje. Ieder afzonderlijk hoofdstuk begint daarnaast met een korte samenvatting die de bestuurlijke boodschap van dat hoofdstuk bevat.

Ieder hoofdstuk sluit af met een checklist die snel een beeld kan verschaffen over de stand van zaken in de gemeente als het gaat om rekening houden met de Europese regels op dat beleidsterrein. Handig, eveneens voor bestuurders.

Voor de meer in de uitwerking geïnteresseerde lezers en de gemeentelijke vakmensen per thema is voor de vijf belangrijkste onderwerpen die Europa te bieden heeft, een algemene beschrijving van de bedoelingen van de regelgeving opgesteld. Dat betreft de onderwerpen:

- 1 de Vier Europese vrijheden;
- 2 Europees aanbesteden;
- 3 Staatssteun;
- 4 Milieu en Water;
- 5 Europese subsidies.

Alle hoofdstukken kennen een identieke opbouw:

- a bestuurlijke samenvatting;
- b inleiding;
- c korte schets van het onderwerp;
- d de betekenis voor gemeenten;
- e enkele actuele gemeentelijke voorbeelden;
- f de checklist over dat onderwerp;
- g een aantal te raadplegen bronnen.

De publicatie sluit af met twee bijlagen. Bijlage I) bevat een kort overzicht van de wijze waarop de VNG invulling geeft aan de belangen-behartiging in Europa en via welke wegen en instituties getracht wordt bruikbare en door gemeenten uitvoerbare Europese regelgeving tot stand te brengen. Bijlage II) bevat uitleg van de belangrijkste juridische begrippen in deze publicatie.

De tekst van deze publicatie is ook terug te vinden op de websites van het ministerie van BZK en van de VNG, alsmede van Europa decentraal. Ze is gratis te downloaden. Gedrukte exemplaren zijn zolang de voorraad strekt gratis op te vragen bij het ministerie van BZK, afdeling Binnenlands Bestuur en Europa en bij het informatiecentrum van de VNG; tel: 070 - 373 87 87, e mail: informatiecentrum@vng.nl.

Bestuurlijke samenvatting

Europa raakt gemeenten

Europa is voor gemeenten allang niet meer de 'ver mijn bed show'. Het Europese integratieproces gaat gestaag door. De Europese Unie bepaalt inmiddels een groot gedeelte van de Nederlandse regelgeving. En dat heeft uiteraard gevolgen voor de decentrale overheden, met name de gemeenten.

Inzicht is nodig voor EU-regelgeving en haar gevolgen voor heel veel gemeentelijke activiteiten.

De Nederlandse gemeenten hebben op vier terreinen vooral te maken met Europa:

- rechtstreeks werkende bepalingen uit het EG-Verdrag,
- verordeningen,
- rechtstreeks werkende bepalingen uit richtlijnen,
- uitspraken van het Hof van Justitie.

Europaproof zijn betekent dat gemeenten voldoen aan de Europese wet- en regelgeving. Dit boekje is daartoe een toegankelijke handreiking. Met basisinformatie, praktijkverhalen en checklists. Niet alleen de beleidsfunctionarissen maar ook de bestuurders van gemeenten zullen zeggen: 'o, zit dat zo!'

Vier vrijheden: gemeenten riskeren rechtszaak bij hinderen vrij verkeer

Het vrij verkeer van de vier 'economische factoren': personen, diensten, goederen en kapitaal, is het fundament van de interne Europese markt en de hoeksteen van de integratie. Gemeenten hebben te maken met de vier vrijheden in hun rol als werkgever of dienstverlener, maar ook als regelgever en toezichthouder. Gemeenten moeten de regels over de beginselen van het vrij verkeer in acht nemen. Deze beginselen vinden hun oorsprong in het EG-Verdrag en hebben **rechtstreekse werking**. Als een Nederlandse gemeente de bepalingen schendt, kan dat betekenen dat een burger van een andere EU-lidstaat, die door deze gemeente direct of indirect wordt gediscrimineerd, naar de Nederlandse rechter stapt.

Als gemeentelijke regelingen het vrij verkeer hinderen zijn ze in strijd met de interne markt en moeten ze worden aangepast. Het stellen van beperkingen of vergunningsvereisten, die direct of indirect discrimineren is verboden. Een positieve uitwerking van de regels voor het vrij verkeer is het voorkomen van ongeoorloofde discriminatie in het gemeentelijk beleid.

In dit hoofdstuk worden zowel de betekenis van de vier vrijheden als de gevallen waarin gemeenten in aanraking kunnen komen met de werking van de vier vrijheden beschreven. Praktische en actuele voorbeelden komen aan bod, zoals parkeerbelasting en toerisme en het verbod op bewoning van vakantiehuisjes.

Europees aanbesteden: nieuwe richtlijn voor gemeenten is van deze tijd

De Europese wetgever heeft al geruime tijd geleden spelregels ontwikkeld om overheidsopdrachten op een eerlijke manier te verdelen. Binnen de Europese Unie wil men vrije, eerlijke concurrentie stimuleren. Daarom zijn aanbestedingsrichtlijnen ontwikkeld. Ze vormen een uitvloeisel van de bepalingen over het vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal.

Het voornaamste doel van de richtlijnen, die gelden voor aanbesteden van werken, leveringen, diensten en de nutssector, is het openstellen van de (Europese) markt. Hierdoor kunnen alle ondernemingen met elkaar concurreren. Ook wordt het inkoopproces voor gemeenten efficiënter en kunnen besparingen worden gerealiseerd. Gemeenten hebben vooral te maken met de richtlijn voor werken, leveringen en diensten. Begin 2004 is deze richtlijn aangepast aan de huidige tijd. Elektronisch aanbesteden of via een veiling en samenwerking tussen gemeenten krijgt een ruimere plaats.

Deze nieuwe richtlijn moet uiterlijk 1 januari 2006 zijn omgezet in nationale wetgeving. In dit hoofdstuk komt een aantal specifieke problemen van gemeenten met Europese aanbestedingsregels aan de orde en worden praktijkvoorbeelden nader bekeken.

Staatssteun: beter zicht gemeenten op regelgeving

Gemeenten krijgen steeds beter zicht op de Europese staatssteunregelgeving. Het (ongewild) bevoordelen van eigen ondernemingen ten opzichte van ondernemingen uit andere lidstaten werkt concurrentievervalsing in de hand. De risico's van het niet naleven van staatssteunregels door klachten van benadeelde concurrenten en verscherpte **accountantscontrole** komen ook voor gemeenten steeds duidelijker in beeld.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Europa decentraal hebben zich de laatste jaren ingezet voor meer aandacht voor staatssteun. Gerechtelijke uitspraken hebben ook een handje geholpen. Dit hoofdstuk maakt inzichtelijk welke verplichtingen voor gemeenten voortvloeien uit de Europese staatssteunregelgeving.

Zo komt staatssteun niet aan de orde als er instellingen worden gesubsidieerd die niet onder het begrip 'onderneming' vallen of als er in openbare, algemeen toegankelijke infrastructuur wordt geïnvesteerd. Het marktconform handelen, zoals het openbaar aanbesteden of het hanteren van het **market economy investor principle**, vergroot de kans dat er geen voordeel aan bepaalde ondernemingen toekomt en er dus geen sprake is van staatssteun. Als er wel sprake is van staatssteun, is het wellicht mogelijk om een vrijstellingsverordening toe te passen, waardoor geen melding meer nodig is. Tot slot rest een melding bij de Commissie die de steunmaatregel toetst en alsnog kan goedkeuren.

Europees staatssteunrecht is een bijzonder gespecialiseerd vakgebied. Daarom is het belangrijk dat gemeenten ook eigen expertise opbouwen. Het terrein is ook nog eens zeer dynamisch en de aanpassingen van staatssteunbeleid die de Commissie heeft aangekondigd zullen weer de nodige veranderingen in de regelgeving met zich meebrengen. Gemeenten kunnen advies inwinnen bij Europa decentraal en/of het Coördinatiepunt Staatssteun van het ministerie van BZK.

Milieu en water: gemeenten in direct contact met Europees recht

De gemeenten in Nederland hebben al vele jaren met Europees milieubeleid te maken. Dit onderwerp scoort dan ook het hoogst als het om bekendheid en uitwerking in gemeentelijk beleid gaat. Problemen als luchtverontreiniging en vervuiling van het water in de rivieren zijn per definitie grensoverschrijdend. Internationale samenwerking is nodig en heeft ook goede resultaten (zoals schoner zwemwater). Maar Europese richtlijnen kunnen gemeenten soms ook in verlegenheid brengen, zoals recent gebeurde bij de luchtkwaliteit.

Toepassen van de Brusselse milieunormen is van belang voor een schoner en beter Europa. Maar de wet- en regelgeving is zeer ingewikkeld. Het hoofdstuk over milieu en water moet bovendien vanwege de omvang van Europese regels en rechtsgebieden een selectie worden gemaakt. Vijf actuele en belangrijke onderwerpen komen aan bod, van theoretisch niveau tot dagelijkse praktijk. Het zijn even zovele illustraties van de directe betrokkenheid van gemeenten met milieu en Europees recht: natuurbescherming, waterbeheer, luchtkwaliteit, integrale aanpak en openbaarmakingsplicht.

Er is nog een tweede reden waarom het Europees milieurecht zoveel aandacht krijgt. Het is namelijk typisch 'omzettingsrecht'. Na implementatie van een richtlijn komt nationaal recht op de plaats van de Europese richtlijn. Maar de Europese invalshoek wordt weer actueel als de Europese regels te laat of niet goed zijn omgezet. Daarom zijn gemeenten vooral gebaat bij kennis van de **rechtstreekse werking** van milieurecht als ze Europese regels juist moeten inschatten en toepassen.

Europese subsidies: veel regels en gedoe, maar zeker de moeite waard

'Europa' en 'Europese subsidies' worden vaak in één adem genoemd. De Europese Unie beschikt over een groot aantal Europese subsidieprogramma's. Deze bestrijken uiteenlopende gebieden en doelstellingen. De Europese Unie probeert met een verantwoorde inzet van 'Europees geld' doelen als versterking van de werkgelegenheid, versterking van het platteland of het stimuleren van onderzoek of innovatie te bewerkstelligen.

Het kan voor een gemeente zeer de moeite waard zijn een Europese subsidie aan te vragen. In sommige gevallen worden grote sommen geld van de EU toegekend aan projecten op lokaal niveau. Bepaalde projecten zouden bijvoorbeeld niet uitgevoerd kunnen worden zonder deze Europese financiering. Een belangrijk kenmerk van een Europese subsidie is overigens wel de **additionaliteit**. Dit betekent dat Europees geld aanvullend is op andere beschikbare middelen.

Een gemeente komt niet onbeperkt, snel of gemakkelijk in aanmerking voor 'Brussels geld'. De ervaring leert dat niet altijd financiering wordt toegekend. Er zijn soms zoveel aanvragen dat het beschikbare budget ontoereikend is. Bij het uitvoeren van projecten komen daarnaast veel administratieve verplichtingen kijken, waaraan in het verleden soms niet werd voldaan. Het gevolg daarvan is bekend: de Europese Commissie houdt betalingen in of vordert deze zelfs terug. Kortom: het is niet altijd gemakkelijk om een Europese subsidie toegekend te krijgen en een Europees gefinancierd project uit te voeren. Maar de EU biedt gemeenten op zeer uiteenlopende gebieden interessante subsidiemogelijkheden, die kunnen helpen bij het aanpakken van bepaalde problemen.

1 **Inleiding Handreiking Europaproof gemeenten**

I **Inleiding**

Het Europese integratieproces is zo ver gevorderd dat een groot gedeelte van onze nationale regelgeving door de Europese Unie wordt bepaald. Dit heeft niet alleen gevolgen voor de nationale overheid, maar ook voor decentrale overheden en met name voor gemeenten. Om ten volle te kunnen profiteren van de mogelijkheden die Europa te bieden heeft, is het voor gemeenten van belang inzicht te hebben in de regelgeving uit “Brussel”. Daarnaast kent de gemeente de verplichting de Europese regels correct toe te passen. Om de gemeenten te helpen bij het doorgronden van de Europese regelgeving hebben het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de VNG en Europa decentraal besloten een handreiking te schrijven. Het doel van deze handreiking is om bestuurders en ambtenaren binnen de gemeentelijke organisatie bewust te maken van het feit dat Europese regelgeving de gemeentelijke activiteiten raakt.

Hoe is de handreiking opgebouwd?

De handreiking behandelt het karakter van de Europese rechtsorde. Daarvoor worden eerst de belangrijkste ontwikkelingen in de Europese integratie en de totstandkoming van de EU geschetst waarbij enkele belangrijke begrippen worden toegelicht. Op welke terreinen gemeenten precies met de Europese Unie te maken krijgen, staat in de daarop volgende paragraaf. Het eerste deel besluit met de rol en verantwoordelijkheden die gemeenten hebben bij de naleving van Europese regels.

Vervolgens wordt een aantal belangrijke beleidsterreinen beschreven, zoals Europees aanbesteden, staatssteun, milieu, subsidies en de vier vrijheden, en aangegeven op welke gemeentelijke activiteiten deze beleidsterreinen invloed hebben. Dit gebeurt onder meer door het geven van praktijkvoorbeelden. Wie verder in de materie wil duiken, vindt in elk hoofdstuk een overzicht van belangrijke bronnen, zoals organisaties, websites en publicaties, waar meer informatie over het betreffende beleidsterrein te vinden is. Ieder hoofdstuk van de handreiking besluit met een checklist die gemeenten kunnen gebruiken bij het beter verankeren van de Europese regelgeving in de dagelijkse praktijk.

De handreiking biedt basisinformatie van waaruit gemeenten zelf aan de slag kunnen. Het is voor de voor het beleidsterrein verantwoordelijke functionarissen binnen de gemeenten dan ook essentieel zich verder te verdiepen in de regelgeving.

II **Gemeenten Europaproof**

De Europese integratie: een korte schets

In deze eerste paragraaf wordt kort ingegaan op de historie van de Europese integratie. Een aantal vragen staat centraal. Ten eerste de vraag waarom de Europese landen besloten tot verdergaande integratie op economisch en politiek terrein. Ten tweede wordt geschetst hoever de integratie is gevorderd en met welke beleidsterreinen “Europa” zich bezighoudt.

De geboortedag van de Europese Unie: 9 mei 1950

De Europese integratie krijgt voor het eerst echt vorm in de periode direct na de Tweede Wereldoorlog. Europa werd in die periode geconfronteerd met twee grote problemen. Enerzijds was dit het machtsvacuüm dat na WO II was ontstaan en anderzijds de wederopbouw.

Om beide problemen het hoofd te bieden, presenteerde de toenmalige Franse minister van Buitenlandse Zaken op 9 mei 1950 een plan om de kolen- en staalindustrie van West-Europa te verenigen, het zogenaamde Schuman plan. Dit wordt beschouwd als de geboortedag van de Europese Unie.

In die tijd waren kolen en staal de belangrijkste industrieën voor de wederopbouw en voor oorlogsvoering. Door deze industrieën met elkaar te verbinden, zou economische groei in West-Europa worden gestimuleerd, en zou het moeilijker worden om een oorlog te beginnen binnen Europa. Binnen dit kader zou Duitsland kunnen worden opgebouwd en stevig worden verankerd in Europa.

In 1951 werd de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) opgericht door zes lidstaten (België, Frankrijk, West-Duitsland, Luxemburg, Italië en Nederland). De EGKS zou maar 50 jaar bestaan en is inmiddels weer opgeheven.

Het vervolg van de Europese integratie, het streven naar vrede en welvaart

De lidstaten besloten ook op andere sectoren te gaan samenwerken. Na de oprichting van de EGKS zagen in 1957 twee andere Europese Verdragen het levenslicht: het Europese Economische Gemeenschapsverdrag (EEG) en het Euratom Verdrag betreffende kernenergie. Het doel van deze Verdragen was om op economisch terrein en op het terrein van kernenergie een gemeenschappelijke markt tot stand te brengen, waarbij de lidstaten de hoop koesterden dat de economische integratie een voorbode zou zijn voor politieke integratie.

In het EEG-Verdrag (het huidige EG-Verdrag) is vastgelegd dat de lidstaten streven naar economische groei en verbetering van de levensstandaard. Het oprichten van een gemeenschappelijke markt is een middel om dit te realiseren. Dat houdt in dat de Europese markt functioneert als de markt binnen de grenzen van een afzonderlijke lidstaat. Er moet vrij verkeer zijn van goederen, personen, diensten en kapitaal, regels voor eerlijke concurrentie, een gemeenschappelijk tarief aan de buitengrenzen en een gezamenlijke handelspolitiek. De economische integratie is inmiddels in belangrijke mate gerealiseerd.

De huidige stand van zaken van de Europese integratie

Wat de Europese integratie vandaag de dag inhoudt is echter vooral terug te vinden in Verdrag van Maastricht van 1993. Vanaf het Verdrag van Maastricht werd gesproken over de Europese Unie. De Europese Unie is de overkoepelende naam voor de volgende drie pijlers van Europese samenwerking: de Europese Gemeenschap (de 1e pijler), het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid (de 2e pijler) en de samenwerking op het terrein van politie en justitie (de 3e pijler). De kern van dit huis wordt gevormd door de Europese Gemeenschap. De eerste pijler, de Europese Gemeenschap, betreft het EG-Verdrag en het Euratom Verdrag. De samenwerking in de eerste pijler is voornamelijk supranationaal van karakter. De samenwerking in de tweede en derde pijler is intergouvernementeel van aard.

Het Verdrag van Amsterdam van 1997 heeft de Europese Unie verder uitgebouwd. Doel van het Verdrag van Amsterdam was vooral de Unie dichterbij de burgers te brengen en voor te bereiden op een Unie met meer lidstaten. De rol van het Europees Parlement werd versterkt, het beginsel van openbaarheid werd opgenomen en de beleidsbepalingen over volksgezondheid en consumentenbescherming werden aangescherpt.

Na de val van de muur en het uiteenvallen van het Oostblok werd de Unie geconfronteerd met een nieuwe uitdaging: de toetreding van 8 nieuwe lidstaten uit Centraal- en Oost-Europa, te weten Tsjechië, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Slowakije en Slovenië, en 2 mediterrane landen, te weten Cyprus en Malta. Voordat deze lidstaten op 1 mei 2004 konden toetreden waren hervormingen van de EU nodig. Om te zorgen dat de EU in de toekomst efficiënt zou kunnen functioneren met 25 lidstaten of meer, moesten de besluitvormingsprocedures worden herzien. Het Verdrag van Nice voorzorg om die reden in nieuwe regels voor een efficiëntere werking van de EU-instellingen in een Unie met meer lidstaten. Op verschillende beleidsterreinen werd de besluitvorming met unanimiteit van stemmen vervangen door gekwalificeerde meerderheid van stemmen om te voorkomen dat één land een besluit van de EU kan tegenhouden. Dit Verdrag werd van kracht op 1 februari 2003.

Beleidssterreinen van de Europese Unie

Waar houdt de Europese Unie zich nu vooral bezig? Een kleine greep uit de beleidsterreinen:

- Vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal
- Beleid ten aanzien van concurrentie
- Economische en Monetaire Unie
- Beleid ter bescherming van consumenten
- Regionaal beleid
- Werkgelegenheid en sociaal beleid
- Landbouw en visserij
- Milieu en duurzame ontwikkeling
- Onderwijs, jeugd en cultuur
- Beleid ter bescherming van de volksgezondheid
- Transport
- Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid
- Ontwikkelingssamenwerking
- Gemeenschappelijk handelsbeleid
- Buitenlands en veiligheidsbeleid

De Europese Unie is hierbij in meer of mindere mate bevoegd. Zo heeft zij meer bevoegdheden op het gebied van landbouw en transport dan op het gebied van onderwijs en volksgezondheid.

III Europese regelgeving is nationale regelgeving

Ook gemeenten hebben direct te maken met de regelgeving van de Europese Unie. De Europese regels vormen een rechtstreekse bron van rechten en plichten voor zowel de lidstaten van de Europese Unie als voor haar burgers. Het Europese recht heeft daarbij voorrang op het nationale recht. Nederlandse regelgeving die in strijd is met de Europese regels heeft geen gelding.

Het EG-Verdrag bepaalt in Artikel 10 dat de lidstaten alles moeten doen om de naleving van het EG-Verdrag en de verplichtingen die hieruit voortvloeien na te komen. Een gevolg van Artikel 10 is onder meer dat decentrale overheden na afloop van de omzettingstermijn van een richtlijn verplicht zijn een rechtstreeks werkende bepaling zelf toe te passen. Op basis van artikel 10 kunnen zij ook zelf door benadeelde particulieren aansprakelijk gesteld worden voor schade als gevolg van inbreuken op het gemeenschapsrecht.

1 Gemeenten hebben te maken met rechtstreeks werkende bepalingen uit het EG-Verdrag

Als het gaat om de bepalingen in het EG-Verdrag zijn de rechtstreeks werkende bepalingen van belang voor gemeenten. Of een bepaling **rechtstreekse werking** heeft, bepaalt het Hof van Justitie. Als een bepaling **rechtstreekse werking** heeft, kan deze bepaling door iedere belanghebbende voor de bevoegde nationale rechter worden ingeroepen.

Als het gaat om de handelingen van de instellingen van de Europese Unie hebben gemeenten te maken met twee soorten besluiten. Dat zijn ten eerste door de Europese Unie uitgevaardigde verordeningen en ten tweede rechtstreeks werkende bepalingen van richtlijnen.

2 Gemeenten hebben te maken met verordeningen

Verordeningen zijn niets meer en niets minder dan wetten die door de Europese Unie worden uitgevaardigd. Verordeningen worden in het EG-Verdrag, artikel 249, omschreven: “verordeningen hebben een algemene strekking, zijn verbindend in al haar onderdelen en gelden rechtstreeks in de lidstaten”. Het is mogelijk dat een verordening geldt voor een bepaalde groep, zoals verordeningen die een steunregeling bevat voor bijvoorbeeld boeren. Kenmerkend voor de verordening is dat er geen omzettingswetgeving van de nationale overheid is vereist, maar dat de verordening als zodanig geldt en van toepassing is op degenen die zij betreft.

Verordening nr. 69/2001 van de Commissie gaat over de toepassing van de Artikelen 87 en 88 EG-Verdrag op de **minimis-steun**. De minimis-regel is gebaseerd op de veronderstelling dat geringe bedragen in de meeste gevallen het handelsverkeer tussen de lidstaten niet ongunstig beïnvloeden en de mededinging niet vervalsen. Er is dan geen sprake van staatssteun in de zin van artikel 87 lid 1 EG en de steun hoeft niet te worden aangemeld in Brussel.

Als een gemeente aan een afvalverwerkingsbedrijf een subsidie geeft hoeft deze steun onder het bedrag van de minimis drempel van € 100.000 over een periode van drie jaar niet te worden aangemeld bij de Europese Commissie.

3 Gemeenten hebben te maken met rechtstreeks werkende bepalingen uit richtlijnen

In Artikel 249 van het EG-Verdrag staat dat richtlijnen verbindend zijn ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is. De lidstaat mag de vorm en middelen kiezen. De Europese Unie gebruikt het instrument richtlijnen vooral om de wetgeving van de verschillende lidstaten te harmoniseren, bijvoorbeeld bij het realiseren van gelijke concurrentiekansen voor ondernemingen binnen Europa. De aanbestedingsrichtlijnen zijn hiervan een voorbeeld. Gemeenten komen in aanraking met richtlijnen als deze richtlijn bepalingen kent die **rechtstreekse werking** hebben.

4 Gemeenten hebben te maken met uitspraken van het Hof van Justitie

De rechtspraak over het gemeenschapsrecht is door de Europese Unie opgedragen aan het Hof van Justitie. Het Hof van Justitie controleert het handelen en nalaten van de instellingen en de lidstaten op zijn verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht. Uitspraken van het Hof zijn van belang voor gemeenten als daarin wordt verduidelijkt hoe verdragsartikelen of besluiten van de Europese Unie uitgelegd worden.

Het Teckal arrest:

De aanbestedingsregels zijn niet van toepassing als een gemeente een zogenaamde “in house” opdracht verstrekt. Het Hof bepaalt in het Teckal arrest dat er sprake is van een “in house” opdracht als de **aanbestedende dienst** binnen haar eigen gezagsstructuur een opdracht verleent. De eigen gezagsstructuur houdt in dat de gemeente toezicht uitoefent op de entiteit zoals op haar eigen gemeentelijke diensten en de entiteit voor het merendeel werkt ten behoeve van de gemeente.

IV Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de naleving van Europese regels

Gemeenten zijn niet altijd Europaproof

Gemeenten dienen zich te houden aan de Europese regels. Europaproof zijn betekent dat gemeenten voldoen aan de Europese wet- en regelgeving. Een onderzoek van het ministerie van Economische Zaken in 2002 naar de mate waarin de Europese aanbestedingsrichtlijnen worden nageleefd stelde vast dat 9% van de Nederlandse gemeenten de Europese aanbestedingsregels correct toepaste. Ook andere EG-regels zoals over luchtkwaliteit, (zwem)water, staatssteun en de Habitatrichtlijn verdienen de aandacht binnen de gemeentelijke activiteiten. In deze handreiking wordt hier nader op ingegaan.

Europa biedt kansen

Europaproof zijn betekent ook dat gemeenten de kansen benutten die Europa biedt. Hierbij valt te denken aan het participeren in Europese netwerken, deelname aan stedenbanden, het halen van kennis bij andere Europese gemeenten en deelname aan en het verkrijgen van subsidies uit EU-programma's.

Onder het benutten van kansen voor gemeenten valt ook de mogelijkheid om het te ontwikkelen beleid en de regelgeving van de Europese Unie te beïnvloeden. Gemeenten hebben er belang bij dat Europees beleid en regelgeving zoveel mogelijk voor de gemeente uitvoerbaar en toepasbaar wordt vormgegeven. Voor gemeenten loopt de beleidsbeïnvloeding in Brussel en Den Haag in belangrijke mate via de koepelorganisatie van de gemeenten, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Gemeenten lopen een risico bij niet naleving van de Europese regels

Wanneer overheden of decentrale overheden Europese regels niet (goed) naleven, kan dit consequenties hebben. Zo kan niet juist omgaan met de Europese aanbestedingsregels leiden tot het alsnog aanbesteden van de opdracht of het opnieuw moeten aanbesteden. Dit is een kostbare en tijdrovende zaak. Het niet naleven van de staatssteunregelgeving kan ertoe leiden dat de gemeente de steun die zij heeft verleend moet stoppen of zelfs terugvorderen. Wanneer een gemeente bij een bouwproject stuit op een door de Habitatrictlijn beschermde diersoort kan dit ertoe leiden dat de bouw aanzienlijke vertraging oploopt. Hetzelfde geldt voor de aanleg van wegen waarbij geen rekening is gehouden met de Europese regelgeving op het gebied van luchtkwaliteit. In het ergste geval kunnen al deze zaken leiden tot schadeclaims.

Vanaf 1 januari 2004 is er nog een dringende reden bij gekomen voor gemeenten om Europese regelgeving na te leven. In het kader van de dualisering zijn de regels voor de **accountantscontrole** op de gemeentelijke jaarrekening vernieuwd. Dit houdt onder andere in dat de accountant zich met ingang van 2004 zal uitspreken over de rechtmatigheid van de totstandkoming van baten en lasten. De gemeente wordt onder meer op de terreinen van aanbestedingen en staatssteun getoetst op de naleving van de nationale en Europese regels. Een eerste onderzoek van het ministerie van BZK heeft uitgewezen dat met name deze terreinen zullen leiden tot het afgeven van een niet-goedkeurende accountantsverklaring.

De rol van de Rijksoverheid

Het Europese recht, dat voorrang heeft boven het nationale recht, richt zich zoals hierboven is beschreven vooral tot de lidstaten. Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt dat de term "lidstaat" niet alleen betrekking heeft op de centrale overheid, maar ook op alle lokale, regionale en functioneel gedecentraliseerde lichamen. Wanneer een gemeente echter de Europese regels niet naleeft, dan roept de Commissie in een inbreukprocedure (artikel 226 EG-Verdrag) de lidstaat ter verantwoording. Dit kan leiden tot een zaak voor het Hof van Justitie. De Nederlandse staat kan dan aansprakelijk worden gesteld voor onvolkomenheden die zich op decentraal niveau hebben voorgedaan. Binnen de Nederlandse constitutionele verhoudingen zijn gemeenten echter zelf verantwoordelijk voor de naleving van Europese regelgeving.

Ondanks het feit dat decentrale overheden zelf inspanningen moeten leveren om op de hoogte te zijn van het Europese recht, rekent het kabinet het tot zijn taak er aan bij te dragen dat het besef van de Europese invloed en de verstrekkende betekenis ervan bij de decentrale overheden wordt bevorderd. In het kabinetsstandpunt "De Europese dimensie van toezicht", dat momenteel bij de Tweede Kamer ligt, staat de vraag centraal of de bestaande instrumenten van toezicht op de naleving van Europeesrechtelijke verplichtingen van decentrale overheden voor de regering voldoende zijn, of dat de toegenomen Europese integratie er toe leidt dat aanvullende, zwaardere toezichtinstrumenten moeten worden ingevoerd.

Het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties heeft in samenwerking met het IPO, de VNG en Europa decentraal in 2004 een tweetal handreikingen gepubliceerd. Deze handreikingen bevatten modellen voor door colleges van B en W te nemen besluiten inzake inkoop en aanbesteding van werken, leveringen en diensten, alsmede inzake verlening

van steun aan ondernemingen en subsidies. Verder heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het Coördinatiepunt Staatssteun decentrale overheden versterkt. Het Coördinatiepunt Staatssteun decentrale overheden van het ministerie van BZK coördineert en begeleidt staatssteunmeldingen en kennisgevingen van gemeenten en provincies aan de Europese Commissie. Ook op het gebied van aanbesteden is het ministerie van BZK actief. De rijksoverheid is verder betrokken geweest bij de oprichting van het kenniscentrum Europa decentraal, dat informatie verspreidt over Europese regelgeving en het belang ervan voor decentrale overheden. Het kenniscentrum beantwoordt ook vragen van decentrale overheden en geeft advies over de toepassing van Europese regelgeving, mede gelet op de jurisprudentie van het Hof van Justitie.

Het kabinetsstandpunt meldt verder dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties overleg zal voeren met gemeenten en provincies over modernisering van het financiële toezicht. Ook zal het kabinet bevorderen dat in de wet een bevoegdheid wordt opgenomen tot het geven van een bijzondere aanwijzing als door de nationale of Europese rechter, of door de Europese Commissie, is vastgesteld dat een decentrale overheid het gemeenschapsrecht heeft geschonden. Als andere instrumenten falen, kan daarmee in het uiterste geval worden zeker gesteld dat fouten worden geredresseerd.

V Wanneer is de gemeentelijke organisatie Europaproof?

Deskundigheid

Om als gemeente optimaal de naleving van Europese regels te kunnen garanderen, is het noodzakelijk over Europeesrechtelijke deskundigheid te beschikken. Deze deskundigheid is nodig bij de bestuurders van de gemeenten en bij de ambtenaren. Europa is een beleidsterrein dat alle andere beleidsterreinen bestrijkt waarop gemeenten actief zijn, zoals het nemen van milieumaatregelen, inkoop en aanbesteden, het verlenen van vergunningen en het aannemen van personeel. Op alle terreinen dienen de betrokken functionarissen binnen de gemeente op de hoogte te zijn van de regelgeving die uit Brussel komt en enige kennis te bezitten van het functioneren van de Europese instellingen en van het karakter van de Europese rechtsorde.

Ook bestuurlijk draagvlak is onontbeerlijk. Aan de ene kant dient het bestuur goed geïnformeerd te worden over “Brussel” en aan de andere kant dienen bestuurders voldoende bewust te zijn van de kansen die Europa te bieden heeft.

Kennisnetwerk

Het is voor gemeenten van belang te weten welke informatie, deskundigheid en procedures zelf ontwikkeld moeten worden en waarvoor een beroep op anderen kan worden gedaan. In deze handreiking is aan het eind van dit eerste deel een overzicht opgenomen van relevante organisaties op het terrein van Europees recht en decentrale overheden.

Een gemeente hoeft niet in haar eentje het wiel uit te vinden. Samenwerking met andere gemeenten kan helpen. Met gelijkgestemde gemeenten of buurgemeenten zouden bijeenkomsten kunnen worden georganiseerd om van elkaar te leren en ervaringen uit te wisselen over Europese aangelegenheden.

VI Meer informatie

Publicaties

Europees recht en beleid een decentrale realiteit, door Europa decentraal. Gratis verkrijgbaar via www.europadecentraal.nl

Organisaties

Voor informatie over beleidsbeïnvloeding en belangenbehartiging van gemeenten:

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Directie Europa

Postbus 30435

2500 GK Den Haag

tel: 070-3738655

e-mail: eui@vng.nl

website: www.vng.nl

G4-kantoor in Brussel (de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht)

Tel: 00 - 32 - 2 - 737 10 30

e-mail: info@g-4.be

Voor meer informatie over internationaal beleid van gemeenten (netwerken, stedenbanden, praktijkvoorbeelden e.d.) :

VNG International

Postbus 30435

2500 GK Den haag

tel: 070 - 373 84 01

e-mail: vng-international@vng.nl

website: www.vng-international.nl

Raad van Europese Gemeenten en Regio's, sectie Nederland (REGR-NL)

Batterijstraat 36 A

6211 SJ Maastricht

tel: 043 - 325 02 45

e-mail: serviceburo@regr.nl

website: www.regr.nl

Kenniscentrum Grote Steden (KCGS)

Postbus 90750

2509 LT Den Haag

tel: 070 - 34 40 966

e-mail: info@hetkenniscentrum.nl

website: www.kcgs.nl

Voor meer informatie over Europees recht en beleid:

Europa decentraal
Bezuidenhoutseweg 10-12
2594 AV Den Haag
tel: 070 - 338 10 90
e-mail: info@europadecentraal.nl
website: www.europadecentraal.nl

Voor meer informatie over het Rijksbeleid inzake de EU en binnenlands bestuur:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Afdeling Binnenlands Bestuur en Europa
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
tel: 070 - 426 76 13
website: www.minbzk.nl/bbe

Nieuwsvoorziening

Algemeen nieuws over Europees recht en beleid: de digitale nieuwsbrief “De Europese Ster”
Verschijnt: wekelijks
Abonnement: gratis
Abonneren: via www.europadecentraal.nl

Nieuws over Europese waterontwikkelingen: de digitale nieuwsbrief “Europees water”
Verschijnt: vier maal per jaar
Abonnement: gratis
Abonneren: via www.europadecentraal.nl

Nieuws over Europees beleid: de digitale nieuwsbrief “Het Brussel Bulletin”
Verschijnt: tweewekelijks
Abonnement: gratis
Abonneren: via www.kcgs.nl

Help desk

Europa decentraal, kenniscentrum Europees recht en beleid voor decentrale overheden, beantwoordt vragen. Stel uw vragen door het invullen van het contactformulier op de website: www.europadecentraal.nl

2 Vier Europese vrijheden: gemeenten riskeren rechtszaak bij hinderen vrij verkeer

Het vrij verkeer van de vier 'economische factoren': personen, diensten, goederen en kapitaal, is het fundament van de interne Europese markt en de hoeksteen van de Europese integratie. Gemeenten hebben te maken met de vier vrijheden in hun rol als werkgever of dienstverlener, maar ook als regelgever en toezichthouder. Gemeenten moeten de regels over de beginselen van het vrij verkeer in acht nemen. Deze beginselen vinden hun oorsprong in het EG-Verdrag en hebben **rechtstreekse werking**. Als een Nederlandse gemeente de bepalingen schendt, kan dat betekenen dat een burger van een andere EU-lidstaat, die door deze gemeente direct of indirect wordt gediscrimineerd, naar de Nederlandse rechter stapt.

Als gemeentelijke regelingen het vrij verkeer hinderen zijn ze in strijd met de interne markt en moeten ze worden aangepast. Het stellen van beperkingen of vergunningsvereisten, die direct of indirect discrimineren is verboden. Een positieve uitwerking van de regels voor het vrij verkeer is het voorkomen van ongeoorloofde discriminatie in het gemeentelijk beleid.

In dit hoofdstuk worden zowel de betekenis van de vier vrijheden als de gevallen waarin gemeenten in aanraking kunnen komen met de werking van de vier vrijheden beschreven. Praktische en actuele voorbeelden komen aan bod, zoals parkeerbelasting en toerisme en het verbod op bewoning van vakantiehuisjes.

Vier vrijheden

I Inleiding

De Europese Unie streeft naar economische groei en welvaart in de lidstaten en in de EU als geheel. Om dit te bereiken, werken de Europese instellingen en de lidstaten al sinds het begin van de Europese samenwerking aan het stimuleren van meer concurrentie en grotere werkgelegenheid. Bestaande handelsbelemmeringen tussen de lidstaten moesten hiervoor worden opgeheven. Hierdoor ontstond één grote Europese markt, waarop vier 'economische factoren' (personen, diensten, goederen en kapitaal) vrij konden circuleren. Het vrij verkeer van deze factoren is het fundament van de interne Europese markt en de hoeksteen van de Europese integratie.

Het vrij verkeer van personen, diensten, goederen en kapitaal, de 'vier vrijheden', zijn als fundamentele beginselen vastgelegd in het EG-Verdrag. Iedere onderdaan van de EU kan hierop aanspraak maken. Gemeenten hebben te maken met de vier vrijheden in hun rol als werkgever of dienstverlener, maar ook als regelgever en toezichthouder. Zij moeten de regels over de beginselen van het vrij verkeer in acht nemen. Deze beginselen vinden namelijk hun oorsprong in het Verdrag en zij hebben **rechtstreekse werking**. Een schending van de bepalingen over de vier vrijheden door een Nederlandse gemeente kan betekenen dat een burger van een andere EU-lidstaat, die door deze gemeente direct of indirect gediscrimineerd wordt, naar de Nederlandse rechter kan stappen.

Gemeentelijke regelingen die het vrij verkeer hinderen, zijn in strijd met de interne markt en moeten worden aangepast. Maatregelen, zoals het stellen van beperkingen of vergunningsvereisten, die direct of indirect discrimineren, zijn verboden. Er mag dus geen onderscheid gemaakt worden tussen economische factoren (goederen, diensten, personen of kapitaal) uit eigen land en factoren afkomstig uit andere lidstaten. Ook krijgen gemeenten te maken met burgers uit andere EU-lidstaten, die in Nederland wonen of werken. Het 'Europees burgerschap' geeft Unieburgers namelijk het recht vrij op het grondgebied van andere lidstaten te reizen en te verblijven.

Een positieve uitwerking van de regels voor het vrij verkeer is het voorkomen van ongeoorloofde discriminatie in het gemeentelijk beleid. Het goed kennen van de regels zorgt er bijvoorbeeld voor dat migranten de behandeling krijgen waar zij recht op hebben en dat gemeenten voorbereid zijn op de uitvoering van toekomstige regels. Daarnaast stimuleert het vrij verkeer de concurrentie en economische groei binnen de EU, waarvan de voordelen ook op lokaal niveau doorwerken.

In de volgende paragraaf wordt nader uitleg gegeven aan de betekenis van de 'vier vrijheden'. Paragraaf III beschrijft in welke gevallen gemeenten in aanraking kunnen komen met de werking van de vier vrijheden. Hiervan worden in paragraaf IV concrete voorbeelden gegeven. In paragraaf V is een checklist opgenomen, waarmee kan worden nagegaan of in bepaalde gevallen rekening moet worden gehouden met de regels over de vier vrijheden. Aan het einde van dit hoofdstuk is een overzicht opgenomen met relevantie informatiebronnen.

II Korte schets vier vrijheden

In deze paragraaf worden de vier vrijheden en het begrip Europees burgerschap kort omschreven. Verder wordt een aantal door het Europees Hof van Justitie ontwikkelde begrippen uitgelegd. Deze zijn nodig bij het bepalen onder welke omstandigheden er sprake is van een belemmering van het vrij verkeer en wanneer een belemmering geoorloofd is.

Vrij verkeer van personen

Het vrij verkeer van personen heeft betrekking op het recht om vrij te reizen en te vestigen in andere lidstaten en op de vrijheid van werknemers om in een andere lidstaat arbeid in loondienst te verrichten. Het vrij reizen over de landsgrenzen is gewaarborgd door het Schengen-Verdrag, dat de controles aan de meeste Europese binnengrenzen opheft. Vrij verkeer van personen betreft werknemers, zelfstandigen, dienstverleners en -ontvangers en hun familieleden, maar ook economisch niet-actieve personen en derdelanders (personen van buiten de EU). Het vrij verkeer van personen is in belangrijke mate uitgewerkt in secundaire wetgeving (verordeningen en richtlijnen).

Vrij verkeer van werknemers

Met 'werknemers' worden in Europeesrechtelijke zin diegenen aangeduid die een economische activiteit, al dan niet in dienstverband, uitoefenen of uitgeoefend hebben. Ook werkzoekenden worden aangemerkt als werknemers. Wat de levens- en arbeidsomstandigheden betreffen, hebben migrerende werknemers dezelfde rechten als de onderdanen van het gastland. Dit geldt ook voor grensarbeiders die in een ander land wonen. Discriminatie naar nationaliteit tussen de werknemers van de lidstaten is verboden in zaken als arbeid, beloning en overige arbeidsvoorwaarden. Ook familieleden van werknemers, werkzoekenden, ex-werknemers, studenten en gepensioneerden kunnen aan de beginselen van vrij verkeer bepaalde rechten ontleen. Voor een daadwerkelijk vrij verkeer in de EU

moeten migrerende werknemers ook kunnen beschikken over een aantal **begeleidende rechten**. Een begeleidend recht vergemakkelijkt het vrij verkeer of is daar een logisch uitvloeisel van. Hieronder vallen bijvoorbeeld sociale zekerheid, recht op huisvesting, medische verzorging en vrijetijdsbesteding.

Vrijheid van vestiging

Dit recht betreft het recht voor zelfstandige beroepsbeoefenaars, zoals een tandarts, een kapper of een adviesbureau, om zich binnen het grondgebied van de Europese Unie te verplaatsen en vervolgens te verblijven voor de uitoefening van hun beroep, en te verblijven na vervulling van de dienstbetrekking. Het recht op vrije vestiging is nauw verbonden met het recht op vrije verlening van diensten.

Europees burgerschap

In 1992 is het begrip 'Europees burgerschap' geïntroduceerd in het EG-Verdrag. Iedereen die de nationaliteit van een lidstaat van de Europese Unie heeft, is ook burger van de Unie. Het Europees burgerschap komt niet in de plaats van het nationale burgerschap, maar vult dit aan. Iedere burger van de Unie heeft het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven. EU-onderdanen, die geen werknemer of zelfstandige zijn, kunnen zich bij de nationale rechter op dit recht beroepen. Het Verdrag bepaalt dat een Unieburger nooit op grond van zijn of haar nationaliteit gediscrimineerd mag worden. Daarnaast heeft een Unieburger het kiesrecht voor verkiezingen voor de gemeenteraad en het Europees Parlement op het grondgebied van een andere lidstaat.

Vrij verkeer van diensten

Bij het vrij verkeer van diensten gaat het om 'handelingen' die gewoonlijk tegen betaling worden verricht, ofwel economische activiteiten. Naast dit 'betalingselement', moet er ook een grensoverschrijdend aspect aanwezig zijn om de dienst binnen de Verdragsdefinitie te laten vallen. Het gaat overigens niet alleen om diensten, maar ook om dienstverleners of -ontvangers. Onder het vrij dienstenverkeer kan een burger of Europese onderneming een dienst leveren in een andere lidstaat dan de lidstaat waarin deze is gevestigd. Als een dienst een grens overschrijdt, mag hiervoor geen belemmering bestaan. Er mag niet gediscrimineerd worden; diensten van dienstverleners uit eigen land moeten hetzelfde behandeld worden als diensten uit andere lidstaten. Ditzelfde geldt wanneer een dienstverlener de grens overschrijdt. Deze moet zijn diensten onder dezelfde voorwaarden kunnen verlenen als nationale dienstverleners. Dienstontvangers moeten ook zonder beperkingen in een andere lidstaat, onder dezelfde voorwaarden als de inwoners van die lidstaat, diensten kunnen ontvangen. Grensoverschrijdende diensten zijn bijvoorbeeld verzekeringen, handel in onroerende zaken, vervoer en toerisme, maar ook tv-uitzendingen en internetdiensten.

Vrij verkeer van goederen

De definitie van 'goederen' is niet in het Verdrag vastgelegd. Daardoor is het lastig te bepalen wat precies onder het vrij verkeer van goederen valt. In een Italiaanse kunstzaak bestempelde het Europees Hof van Justitie 'goederen' als 'waren die op geld waardeerbaar zijn en als zodanig het voorwerp van handelstransacties kunnen vormen'. Het Verdrag bepaalt wel drie categorieën verboden handelsbelemmeringen voor het vrij verkeer van goederen: douanebeperkingen, kwantitatieve beperkingen en fiscale belemmeringen. Het vrije verkeer van goederen tussen de lidstaten geldt voor zowel producten die geproduceerd zijn in één of meer lidstaten als voor producten die afkomstig zijn uit een derde land en op de interne markt zijn ingevoerd.

Vrij verkeer van kapitaal

Sinds 1993 zijn ook alle beperkingen van het kapitaal- en betalingsverkeer tussen de lidstaten onderling, en tussen de lidstaten en derde landen verboden. Bij het kapitaalverkeer gaat het bijvoorbeeld om beleggingen, investeringen, leningen en investeringsproducten (spaarplannen en pensioenen). Beperkingen van het betalingsverkeer (grensoverschrijdende betalingen voor een product of voor een dienst) moeten worden opgeheven. Het onbelemmerde kapitaalverkeer is noodzakelijk om vrij verkeer van goederen en diensten te realiseren.

Begrippenkader

De onderstaande begrippen zijn belangrijk voor de herkenning van belemmeringen voor het vrij verkeer in de praktijk. Ze zijn uitgekristalliseerd in jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie. Deze begrippen keren terug in de paragraaf IV Actuele voorbeelden en de checklist aan het einde van dit hoofdstuk.

Discriminatieverbod. Verschillende behandeling van gelijke gevallen (directe of indirecte discriminatie) is volgens het EG-Verdrag niet toegestaan.

Directe discriminatie betreft het onderscheid naar nationaliteit, bijvoorbeeld bij werkgelegenheid, beloning, arbeidsvoorwaarden, sociale voorzieningen, vestiging of vergunningverlening. Bij indirecte discriminatie wordt geen nadrukkelijk en expliciet onderscheid naar nationaliteit gemaakt, maar maatregelen werken nadeliger uit voor burgers of dienstverleners en -ontvangers uit andere lidstaten, omdat zij bijvoorbeeld moeilijker aan een woonplaats- of taaleis kunnen voldoen. Indirect is er dus wel sprake van onderscheid naar nationaliteit.

Grensoverschrijdend element. Om zich op het vrij verkeer te kunnen beroepen, moet er sprake zijn van een grensoverschrijdend element. Wanneer een Belgische werknemer over belemmering van het vrije verkeer veroorzaakt door een Nederlandse gemeentelijke regeling klaagt, is er geen sprake meer van een louter interne, binnenlandse situatie en is het EG-Verdrag van toepassing. Bij het ontbreken van een grensoverschrijdend element kan er geen beroep op het Verdrag worden gedaan.

Een **maatregel zonder onderscheid** maakt formeel geen onderscheid naar nationaliteit, maar bevat wel een beperking voor de markttoegang waaraan onderdanen uit andere lidstaten moeilijker kunnen voldoen. Voorbeelden zijn beroeps-, diploma-, vergunning- of registratievereisten en andere wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen. Een dergelijke maatregel kan echter onder bepaalde omstandigheden worden gerechtvaardigd.

Wederzijdse erkenning. Op basis van het beginsel van wederzijdse erkenning laat een lidstaat goederen of diensten van een andere lidstaat op zijn grondgebied toe, als die goederen of diensten in de lidstaat van oorsprong op rechtmatige wijze zijn geproduceerd en op de markt zijn gebracht. Het begrip maakt inmiddels ook onderdeel uit van het beleid voor erkenning van diploma's en beroepskwalificaties.

Jurisprudentiële exceptie of rule of reason. Volgens het Hof mag een lidstaat, ter voorkoming van oneerlijke mededinging, ‘redelijke maatregelen’ nemen die vrij verkeer beperken. Deze zijn objectief te rechtvaardigen als ze aan de volgende voorwaarden voldoen:

- zij worden zonder discriminatie toegepast (zonder onderscheid);
- zij zijn gerechtvaardigd door dwingende eisen van algemeen belang (noodzakelijk);
- zij zijn geschikt om het nagestreefde doel te bereiken (evenredig);
- zij gaan niet verder dan noodzakelijk is voor het bereiken van het doel (proportioneel).

III Gemeenten en vier vrijheden

Er zijn gevallen denkbaar waarin gemeentelijke maatregelen een belemmering voor het vrij verkeer vormen. Een dergelijke belemmering is in principe verboden, afgezien van de uitzonderingen waarin het EG-Verdrag voorziet: de redenen van openbare orde, veiligheid en volksgezondheid. Voor personenverkeer zijn er uitzonderingen voor betrekkingen in overheidsdienst en uitoefening van overheidsgezag. Bij deze uitzonderingen is uiterste terughoudendheid en ‘evenredigheid’ van belang. Via de jurisprudentiële exceptie kan een gemeentelijke maatregel alsnog verenigbaar zijn met het Verdrag (zie paragraaf II, begrippenkader). Hieronder wordt aan de hand van een aantal praktische voorbeelden duidelijk gemaakt hoe gemeenten met de vier vrijheden in aanraking (kunnen) komen en waar zij in hun beleid rekening mee dienen te houden. (Zie ook de checklist).

Vrij verkeer van personen

Gemeenten dienen als werkgever en uitvoerder van het werkgelegenheidsbeleid rekening te houden met de regel dat niet-Nederlanders en Nederlanders gelijk behandeld moeten worden. Gemeenten aan de grens met Duitsland en België hebben bijvoorbeeld veel te maken met de zogenaamde grensarbeiders die in een ander land werken dan waar zij wonen. Het principe van gelijke behandeling betreft ook de rechten die toekomen aan familieleden van werknemers. Wat sociale zekerheid betreft, hebben de EU-lidstaten afspraken gemaakt welke nationale wetgeving toegepast moet worden ter bescherming van migrerende werknemers en hun gezinnen. Deze afspraken hebben betrekking op de sociale voorzieningen bij ziekte en moederschap, invaliditeit, uitkeringen bij ouderdom, WAO, uitkeringen bij overlijden, werkloosheidsuitkeringen en gezinsbijslagen.

Een belangrijk aandachtspunt vormen de gemeentelijke wetgevings- en bestuursactiviteiten die de positie van migrerende EU-burgers raken. Er valt te denken aan de afdelingen burgerzaken, die verblijfsvergunningen verlenen, verantwoordelijk zijn voor de inschrijving in de gemeentelijke registers zoals Gemeentelijke Basisadministratie, de legalisatie van buitenlandse akten en de uitgifte van verklaringen. Een burger van de Unie kan aan het EG-Verdrag zelfstandig verblijfsrecht ontleen, ook al beschikt hij niet altijd over voldoende bestaansmiddelen of een ziektekostenverzekering. Dit geldt bijvoorbeeld voor daklozen of studenten (zie paragraaf IV, voorbeeld 4). De bepalingen van EG-recht raken ook de derdelanders, bijvoorbeeld bij gezinshereniging. Zo zullen derdelanders, die legaal en langdurig in de EU verblijven, vanaf 2006 beschikken over het recht op vrij verkeer, vergelijkbaar met dat van de Unieburgers. Zij mogen economische activiteiten verrichten en hebben toegang tot onderwijs.

Verder moet een gemeente bedacht zijn op sociale voordelen die alleen gelden voor de eigen inwoners, zoals onderwijsstoelagen en kortingen voor faciliteiten als zwembaden of musea. Deze mogen niet discriminerend zijn. In bepaalde gevallen is een woonplaatsseis geoorloofd (zie paragraaf IV, voorbeeld 5).

De vrijheid van vestiging moet worden gewaarborgd bij vergunningverlening voor woonruimte (zoals binding aan de regio ten behoeve van sociale huisvesting) en vestiging van bedrijven. Ook vakbekwaamheidseisen dienen evenredig te zijn.

Vrij verkeer van diensten

Belemmeringen voor het vrij verkeer van diensten kunnen bijvoorbeeld ontstaan wanneer bepaalde vergunningen, die in een lidstaat vereist zijn voor het uitvoeren van diensten, voor andere Unieburgers moeilijker te verkrijgen zijn dan voor inwoners van die lidstaat. Beperkingen op dit gebied vanwege milieueisen of planologische maatregelen kunnen worden gerechtvaardigd als zij niet discrimineren. Zo kan het bestemmingsplan bepalen dat permanente bewoning van vakantiehuizen niet geoorloofd is. Het stellen van quota, bijvoorbeeld door het aantal ligplaatsen in een jachthaven voor de gemeente-inwoners te reserveren, is verboden. Toeristen, als afnemers van diensten, mogen niet worden gediscrimineerd (zie paragraaf IV, Actuele voorbeelden).

Een voor burgerzaken belangrijk aspect is het vrije verkeer van persoonsgegevens en bescherming van de fundamentele rechten van personen, dat gewaarborgd is in een EG-richtlijn over de privacy van persoonsgegevens. Deze richtlijn voorziet in een evenwicht tussen de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het vrij verkeer van persoonsgegevens. In Nederland zijn deze bepalingen geïmplementeerd in de Wet bescherming persoonsgegevens.

Vrij verkeer van goederen

Handelsbelemmeringen (douanebeperkingen, kwantitatieve beperkingen en fiscale belemmeringen) voor het vrij verkeer van goederen zijn verboden. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om een door een gemeente opgelegde milieuheffing, die alleen geldt voor ingevoerde goederen, of het stellen van een vergunningseis voorafgaand aan import. Er is sprake van een douanebeperking als een product aan de grens wordt belast met een heffing of een soortgelijke maatregel. Ook maatregelen die niet specifiek een beperking instellen, maar waarvan de uitwerking in de praktijk wel leidt tot een beperking (maatregel van gelijke werking), zijn verboden. Hierop zijn beperkte uitzonderingen mogelijk op grond van 'redelijkheid' of ter bescherming van bijvoorbeeld openbare orde of gezondheid.

Overheden mogen in hun aankoopbeleid niet discrimineren, bijvoorbeeld door het stellen van dusdanige technische vereisten in een Europese aanbesteding, dat buitenlandse bedrijven op voorhand uitgesloten worden van levering van het product. Ook mag er voor producten van andere lidstaten geen hogere binnenlandse belastingen (waaronder iedere soort belasting, bijdrage of toeslag) gelden dan voor gelijksoortige nationale producten ('fiscale belemmering'). Tot slot is het niet toegestaan binnenlandse belastingen te heffen op producten van andere lidstaten waarmee nationale producten worden beschermd ('protectionisme').

Vrij verkeer van kapitaal

Gemeenten mogen, ook wat het vrij verkeer van kapitaal betreft, in hun beleid geen belemmeringen opwerpen en niet discrimineren. Zo kunnen beperkingen bij grensoverschrijdende investeringen zoals aankoop van onroerend goed problematisch zijn (zie paragraaf IV, voorbeeld 2). Als er redenen zijn om kapitaalverkeer te belemmeren, is dat uitsluitend geoorloofd als het zonder discriminatie wordt toegepast en als de minst ingrijpende procedures worden gebruikt. Ook bij verzelfstandiging van aan decentrale overheden gelieerde ondernemingen is vrij verkeer van kapitaal van belang. Regelingen, die

investeerdere uit andere lidstaten verbieden meer dan een bepaald aantal aandelen te verwerven en die verwerving aan voorafgaande vergunning onderwerpen, zijn niet geoorloofd. Economische argumenten, maar ook argumenten van openbare veiligheid, kunnen zulke maatregelen niet rechtvaardigen.

IV Actuele voorbeelden

In deze paragraaf komen 6 voorbeelden aan de orde die illustreren hoe gemeenten met de regels over vrij verkeer in aanraking komen.

1 Parkeerbelasting en toerisme

In sommige gemeenten kan parkeergeld uitsluitend ter plekke met een chipknip worden betaald, wat specifieke problemen voor toeristen uit andere EU-lidstaten oplevert. Toch is dat niet in strijd met het vrij verkeer van diensten binnen de EU. Een gemeente kan een dergelijke beperking rechtvaardigen met 'dwingende reden van algemeen belang'.

In een recente Nederlandse rechtszaak had een buitenlandse bezoeker van een Nederlandse gemeente geklaagd dat zij geconfronteerd werd met een chipsysteem als exclusieve betaalwijze voor parkeren in de binnenstad. Het Nederlandse chipsysteem verschilt van systemen in andere EU-lidstaten. Een toerist wordt op deze manier gedwongen om een Nederlandse chipkaart aan te schaffen. De parkeertarieven voor toeristen vallen in feite iets hoger uit dan die voor Nederlanders. Dit parkeersysteem zou buitenlandse toeristen (die zich als potentiële afnemers van diensten op het Europees recht kunnen beroepen) hinderen en zou een vorm van verkapt discriminatie zijn.

De Hoge Raad heeft, in afwijking van het eerdere advies van de Advocaat-generaal, geoordeeld dat er bij dit parkeersysteem geen sprake is van een ongeoorloofde discriminatie van andere EU-onderdanen. De belemmeringen, die uitsluitend elektronische betaling oplevert, zijn naar het oordeel van de Hoge Raad niet wezenlijk. Bovendien wordt het eventuele ongemak gerechtvaardigd door de 'dwingende redenen van openbaar belang' die hieraan ten grondslag liggen. De gemeenten beargumenteren hun overstap naar elektronische betaalwijze als een manier om diefstal en vernieling van parkeerautomaten tegen te gaan om zo overlast voor het publiek te beperken en kosten te besparen.

2 Ruimtelijke ordening en bestemmingsplannen

Maatregelen op het gebied van ruimtelijke ordening, zoals het verbod op permanente bewoning van vakantiehuisjes, hebben soms discriminerende uitwerking voor onderdanen van andere EU-lidstaten. Maar ruimtelijke ordening kan ook als een 'dwingende reden van algemeen belang' als rechtvaardiging gelden voor een beperking op vrijheid van vestiging of kapitaalverkeer. Bovendien kan men zich niet op het vrij verkeer beroepen als er geen sprake is van een 'grensoverschrijdend element'.

Een gemeente werd geconfronteerd met het bezwaar van een inwoner tegen een gemeentelijk besluit waarin stond dat zijn permanente caravanstalling in strijd was met het bestemmingsplan. De burger beweerde dat het verbieden van dit soort caravanstallingen het vrije verkeer van personen in Europa belemmert. Dit bezwaar had echter geen kans van slagen, omdat het om een Nederlandse burger ging. Er kon geen beroep worden gedaan op het EG-Verdrag, want er was geen sprake van een grensoverschrijdend element. Ook als er wel een grensoverschrijdende situatie bestaat (als het bijvoorbeeld om een Duitser gaat), moet worden aangetoond dat het bestemmingsplan direct of indirect discrimineert.

Uit het Konle-arrest is gebleken dat ruimtelijke ordening (bestemmingsplannen) door het Europese Hof van Justitie wordt gezien als een uitzonderingmaatregel van algemeen belang, die een bepaalde belemmering van het vrij verkeer kan rechtvaardigen. In het Oostenrijkse Tirol waren vergunningsvereisten gesteld aan de aankoop van grond. De grond mocht niet gebruikt worden voor de bouw van een vakantiehuis, maar enkel voor een woning die permanent bewoond moest worden. Alleen Oostenrijkers waren van deze vergunningsverplichting vrijgesteld. De eis was daarmee discriminerend en zou mogelijk in strijd zijn met de Verdragsbepalingen over de vrijheid van vestiging en het vrije verkeer van kapitaal. Het Hof vond het een belemmering van het kapitaalverkeer, die slechts in bepaalde omstandigheden aanvaardbaar was. De beperking zou enkel toelaatbaar zijn als het ging om niet-discriminerende doelstellingen op het gebied van ruimtelijke ordening en als met andere procedures niet hetzelfde resultaat kan worden bereikt. In de Konle-zaak vond het Hof dat de belemmering van het vrij verkeer van kapitaal niet kon worden gerechtvaardigd.

3 *Burgerzaken*

Een gemeente mag voor de uitgifte van specifieke documenten in gelijke gevallen geen verschillende tarieven hanteren.

Gemeentelijke afdelingen burgerzaken kunnen te maken krijgen met inwoners die naar een ander EU-land verhuizen en daarvoor de benodigde documenten willen ontvangen. Als bijvoorbeeld een inwoner bij zijn gemeente een attestatie de vitae (bewijs van in leven zijn) opvraagt, met als doel om zijn Nederlandse pensioen aan te vragen, is het wettelijk geregeld dat deze verklaring kosteloos wordt verstrekt. In een gemeente werd een burger toch geconfronteerd met kosten voor het opvragen van een attestatie de vitae, die nodig was voor het ontvangen van zijn pensioen in een andere EU-lidstaat. Deze persoon maakte hiertegen bezwaar op basis van een Europese verordening over socialezekerheidsstelsels en het vrij verkeer van personen. Deze verordening bepaalt dat als de wet van een lidstaat voorschrijft dat er een vrijstelling van kosten bestaat voor het aanvragen van bepaalde documenten die ter uitvoering van de wetgeving nodig zijn, dat deze vrijstelling dan tevens moet gelden voor hetzelfde document dat nodig is voor de uitvoering van de wetgeving van een andere lidstaat. In dit geval bestond er een wettelijke grondslag voor een vrijstelling in Nederland via de Pensioen- en spaarfondsenwet, waarin stond dat de verklaring kosteloos moet worden verstrekt. Dat betekent dat een burger die het document opvraagt ten bate van het ontvangen van een pensioen in een ander EU-land, ook vrijgesteld is van kosten. Kortom, de burger had gelijk en de gemeente moest de bepalingen van de verordening toepassen.

4 *Daklozenopvang en Europees burgerschap*

De omgang met dak- en thuislozen uit andere EU-lidstaten is, met name na de uitbreiding, een actueel onderwerp. Gemeenten, die een opvang voor dak- en thuislozen hebben, worden soms geconfronteerd met EU-onderdanen die gebruik willen maken van deze voorzieningen. Wat is precies de betekenis van het Europees burgerschap hierin?

Volgens een recente uitspraak van het Europese Hof van Justitie in de zaak Trojani hebben EU-onderdanen, die legaal maar zonder voldoende bestaansmiddelen in de gemeente verblijven, op grond van het Europees burgerschap in bepaalde gevallen recht op het gebruik van gemeentelijke voorzieningen. In de zaak Trojani ging het om de vraag of een Franse onderdaan, die legaal maar zonder voldoende bestaansmiddelen in België verbleef, op grond van het Europees burgerschap recht had op een uitkering. De heer Trojani verbleef in Brussel in een opvangcentrum en verrichtte in ruil daarvoor werk. Toen Trojani besloot om zelfstandig te gaan wonen, vroeg hij een uitkering aan bij de Brusselse sociale dienst. Deze

weigerde hem echter de uitkering toe te kennen, omdat Trojani niet de Belgische nationaliteit had, noch als werknemer beroep kon doen op de uitkering.

Trojani stapte naar de Belgische rechter, die op zijn beurt een aantal vragen aan het Europese Hof van Justitie stelde. Het Hof was van mening dat iemand die niet als werknemer kan worden aangemerkt, toch een rechtstreeks beroep kan doen op het Europees burgerschap en dus het recht heeft om vrij te reizen en te verblijven op het grondgebied van de EU. Deze persoon moet echter wel over een ziektekostenverzekering en over voldoende bestaansmiddelen beschikken om van dit recht gebruik te kunnen maken. Maar Trojani vroeg de uitkering juist aan omdat zijn bestaansmiddelen ontoereikend waren. Het Hof zei daarop dat het weigeren van een uitkering aan een EU-burger, die legaal in het gastland verblijft, discriminatie op grond van nationaliteit is. Dit geldt ook voor economisch niet-actieve EU-burgers. Gemeenten moeten zich dus afvragen of iemand als ‘werknemer’ gezien kan worden, die recht op sociale voordelen geniet, of als ‘niet-actieve EU-burger’. Bij legaal verblijf is het belangrijk het non-discriminatiebeginsel in acht te nemen.

5 *Lagere tarieven en andere voordelen aan gemeentebewoners*

Kan een gemeente tariefvoordelen aan musea of zwembaden of subsidies voor bijzonder onderwijs verbinden aan een woonplaatsseis, waardoor de inwoners van de eigen gemeente van verschillende voorzieningen kunnen profiteren? Hier raakt gemeentelijk beleid het vrij verkeer van werknemers, maar ook het vrij verkeer van diensten (toerisme).

Gelijke toegang tot sociale zekerheid, huisvesting, vrijetijdsbesteding of onderwijs voor kinderen is essentieel voor een daadwerkelijk vrij verkeer van werknemers in de EU. Verschillende bindingscriteria (woonplaatsseis of economische binding) die gemeenten hanteren bij toekenning van sociale voordelen (reductiekaarten of vergoedingen) kunnen in de praktijk indirect discriminerend zijn. Een Duitser, woonachtig in Duitsland, maar werkzaam in een Nederlandse gemeente, wil in deze gemeente aanspraak maken op subsidie voor zwemlessen en muziekonderwijs voor zijn kinderen. De Nederlandse gemeente past echter het woonplaatsvereiste toe en verstrekt de subsidie alleen aan gemeente-inwoners. Zonder objectieve en weloverwogen rechtvaardiging is dit een belemmering van het vrije verkeer. De Duitser, die hierdoor indirect gediscrimineerd wordt, kan naar de Nederlandse rechter stappen.

Verder laat een uitspraak van het Europese Hof van Justitie over Italiaanse musea zien dat een woonplaatsseis, als voorwaarde voor een goedkoper kaartje in een lokaal museum, niet mag. In sommige Italiaanse regio's betaalden kinderen en ouderen minder voor een toegangsbewijs tot musea als ze Italiaan of inwoner van de betrokken regio waren. Het Hof oordeelde dat deze door de plaatselijke overheid ingestelde regeling indirect discriminerend was tegenover buitenlandse toeristen en hiermee het vrij verkeer van diensten (toerisme) werd geschonden.

In de zaak Ciola ging het om een administratieve **beschikking** van de regionale overheid, waardoor maximaal 60 ligplaatsen in een jachthaven beschikbaar mochten zijn voor booteigenaren die in het buitenland wonen. De bedoeling was om de huurprijzen voor de plaatselijke booteigenaren laag te houden. Het Hof van Justitie bepaalde dat dergelijke belangen van economische aard geen rechtvaardiging kunnen zijn voor een belemmering van het recht op vrij verkeer van diensten, zoals de toegang tot vrijetijdsbesteding. In de toekenning van sociale voordelen moet het non-discriminatiebeginsel door gemeenten in acht worden genomen. Argumenten van zuiver economische aard kunnen beperkingen van het vrij verkeer niet rechtvaardigen.

6 **Demonstratie**

Een gemeente kan een beperking op het fundamentele recht op het vrij verkeer van goederen in bepaalde gevallen rechtvaardigen, doordat zij voorrang moet geven aan de grondrechten van haar burgers, zoals het recht op vrijheid van meningsuiting.

De vrijheid van meningsuiting en betoging kan in sommige gevallen botsen met het recht op het vrij verkeer van goederen. Dit gebeurt bijvoorbeeld als een demonstratie een blokkade op een belangrijke autoweg veroorzaakt. Gemeenten worden dan geconfronteerd met de vraag welk fundamenteel beginsel voorrang heeft: het recht op vrij verkeer of het recht op vrijheid van meningsuiting. Een dergelijke zaak speelde in Oostenrijk, waar lokale autoriteiten een milieubeweging toestemming hadden gegeven een grote demonstratie tegen milieuvervuiling op een belangrijke verkeersader te organiseren. Als gevolg van deze demonstratie werd het vrij verkeer van goederen over de betreffende autoweg lange tijd belemmerd, waardoor een transportonderneming geen transporten kon uitvoeren en schade leed. De onderneming wilde de schade op de Oostenrijkse overheid verhalen. Uiteindelijk kwam de zaak bij het Europese Hof van Justitie.

Het Hof was in deze zaak van mening dat het besluit van de Oostenrijkse autoriteiten om de demonstratie niet te verbieden, een beperking voor het vrije goederenverkeer had veroorzaakt. Desondanks oordeelde het Hof dat de Oostenrijkse autoriteiten de juiste beslissing hadden genomen door toestemming te geven voor de manifestatie. Een verbod van of een beperking op de betoging zou een ontoelaatbare inmenging zijn geweest in de grondrechten van de betogers. Een inbreuk op het vrije verkeer van goederen zou dus gerechtvaardigd kunnen worden door het respecteren van de grondrechten van burgers. Het Hof gaf daarbij wel aan dat er een evenwichtige afweging tussen de betrokken fundamentele rechten en beginselen moet plaatsvinden. Eventuele beperkingen hierop mogen niet verder gaan dan noodzakelijk is en de overheid moet alle betrokken belangen tegen elkaar hebben afgewogen (evenredigheidstoets). Uit deze uitspraak kan worden afgeleid hoe overheden moeten optreden in gevallen waarin beginselen van vrij verkeer botsen met grondrechten.

V **Checklist vier vrijheden**

Deze checklist helpt te bepalen of er sprake is of sprake kan zijn van een belemmering van het vrij verkeer door de gemeente en of deze al dan niet is geoorloofd. De checklist is toegespitst op het vrij verkeer van personen en het vrij verkeer van diensten. Uit de praktijk is gebleken dat gemeenten met deze twee 'vrijheden' het vaakst te maken hebben. De checklist geeft een globale denkrichting voor het voorkomen van belemmeringen van vrij verkeer. Daarnaast moet rekening worden gehouden met de Europese richtlijnen en verordeningen waarin de Verdragsartikelen zijn uitgewerkt.

Checklist vier vrijheden

1 Grensoverschrijdende situatie?

Diensten

- de dienstverlener overschrijdt de grens, levert een dienst in een ander lidstaat (vb. wegebouwer)
- de dienstontvanger overschrijdt de grens, ontvangt een dienst in een ander lidstaat (vb. toerist)
- dienst overschrijdt de grens, de verlener en de ontvanger blijven in hun eigen lidstaat (vb. tv-uitzending, internetdienst)

Personen

Situatie heeft betrekking op arbeid in loondienst of vestiging in een ander lidstaat als zelfstandige.

Het gaat om werknemer, zelfstandige, dienstverlener/-ontvanger maar ook familielid, student, ex-werknemer, gepensioneerde, economisch niet-actief persoon, Unieburger

2 Potentiële belemmering vrij verkeer door de overheid?*

Bij recht op toegang en verblijf

Bij toegang tot economische activiteiten (arbeid in loondienst, vestiging, dienstverlening) en onderwijs

Bij **begeleidende rechten** (sociale voordelen, belastingrechten, huisvesting, medische verzorging, cultuur, vrijetijdsbesteding, burgerzaken)

3a Directe discriminatie naar nationaliteit?

Ja, ga naar 4

3b Indirecte discriminatie/Maatregel zonder onderscheid?

Ja, ga naar 4

4 Verdragsuitzondering van toepassing?***

Personen en diensten: openbare orde, veiligheid en volksgezondheid (art. 39:3, 46 en 55 EG)

Personen: betrekking in overheidsdienst, uitoefening van overheidsgezag (art. 39:4, 45 EG)

Personen (vestiging) en diensten: uitoefening van overheidsgezag (art. 45 EG)

Ja, ga naar 5

Ja, ga naar 5 Nee, ga naar 6

5 Worden de verdragsuitzonderingen toegepast als:

1 Proportioneel?

begrippen overheidsdienst en overheidsgezag worden zeer nauw uitgelegd (politie, leger, diplomatieke dienst)

2 Noodzakelijk?

noodzakelijk voor het bereiken van doelstellingen van algemeen belang

3 Evenredig?

deze doelstellingen kunnen niet worden bereikt met minder vergaande maatregelen

6 Objectieve rechtvaardiging? (jurisprudentiële exceptie of rule of reason)

1 Is de maatregel zonder onderscheid naar nationaliteit?

2 Proportioneel?

3 Noodzakelijk?

4 Evenredig?

Ja, maatregel is geoorloofd

Ja, maatregel is geoorloofd

* Houd rekening met het beginsel van wederzijdse erkenning (bij diplomaveren, vergunnings- of registratievereisten); Houd rekening met EG-Verordeningen en/of richtlijnen die van toepassing zijn.

** Uiterste terughoudendheid en evenredigheid: is de dreiging ernstig genoeg? Maatregel uit puur economische overwegingen niet toegestaan.

VI Meer informatie

Publicaties

Nederlandse gemeenten en het Europese personenverkeer
Hanneke Luijendijk, Europese Monografieën, Kluwer, Deventer, 2005

Vier vrijheden - Een inleiding tot het recht van de Europese interne markt
J.F. Appeldoorn en G.T. Davies, Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2003

Rapport naar aanleiding van het arrest Schmidberger
Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER)
Het rapport biedt een afwegingskader over de toelaatbaarheid en rechtvaardiging van belemmeringen voor het vrije goederenverkeer (te lezen op www.europadecentraal.nl).

Organisaties

www.grensinfopunt.nl
Grensinfopunt, informatiepunt voor wonen en werken in het buitenland

www.grensarbeid.nl
Stichting grensarbeid

www.nvvb.nl
Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB)

Websites

www.europadecentraal.nl
Dossier Vier vrijheden van Europa decentraal

http://europa.eu.int/comm/internal_market/index_en.htm
Directoraat-Generaal Interne Markt van de Europese Commissie

http://europa.eu.int/pol/singl/index_nl.htm
Overzicht van de activiteiten van de Europese Unie op de interne markt

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/nl/s70000.htm>
Samenvatting van de wetgeving op het gebied van de interne markt

http://europa.eu.int/comm/internal_market/score/index_en.htm
Scorebord van de interne markt over de implementatie van regelgeving voor het vrij verkeer

http://www.europa.eu.int/solvit/site/index_nl.htm
Het on-line netwerk Solvit helpt burgers en bedrijven problemen op te lossen die ontstaan door verkeerde toepassing van de regels van de interne markt door overheidsinstanties.

www.minez.nl
Het Nederlandse Solvit Centre is onderdeel van het Europese Solvit-netwerk en valt onder het ministerie van Economische Zaken.

Europees aanbesteden: nieuwe richtlijn voor gemeenten is van deze tijd

De Europese wetgever heeft al geruime tijd geleden spelregels ontwikkeld om overheidsopdrachten op een eerlijke manier te verdelen. Binnen de Europese Unie wil men vrije, eerlijke concurrentie stimuleren. Daarom zijn aanbestedingsrichtlijnen ontwikkeld. Ze vormen een uitloei van de bepalingen over het vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal.

Het voornaamste doel van de richtlijnen, die gelden voor aanbesteden van werken, leveringen, diensten en de nutssector, is het openstellen van de (Europese) markt. Hierdoor kunnen alle ondernemingen met elkaar concurreren. Ook wordt het inkoopproces voor gemeenten efficiënter en kunnen besparingen worden gerealiseerd. Gemeenten hebben vooral te maken met de EG-richtlijn voor werken, leveringen en diensten. Begin 2004 is deze richtlijn aangepast aan de huidige tijd. Elektronisch aanbesteden of via een veiling en samenwerking tussen gemeenten krijgt een ruimere plaats.

Deze nieuwe richtlijn moet uiterlijk 1 januari 2006 zijn omgezet in nationale wetgeving. In dit hoofdstuk komt een aantal specifieke problemen van gemeenten met Europese aanbestedingsregels aan de orde en worden praktijkvoorbeelden nader bekeken.

Europees aanbesteden

I Inleiding

De belangrijkste wetgeving op het gebied van Europees aanbesteden wordt gevormd door vier Europese aanbestedingsrichtlijnen (Levering, Diensten, Werken en Nutssector). Het voornaamste doel van deze richtlijnen is het openstellen van de (Europese) markt. Hierdoor kunnen alle ondernemingen met elkaar concurreren. Daarnaast wordt het inkoopproces voor gemeenten efficiënter en kunnen besparingen worden gerealiseerd.

Begin 2004 zijn twee nieuwe aanbestedingsrichtlijnen vastgesteld. Eén **geconsolideerde** aanbestedingsrichtlijn werken, leveringen en diensten en één richtlijn voor de nutssector. Gemeenten zullen doorgaans alleen met de eerstgenoemde richtlijn te maken krijgen. De nieuwe richtlijn is aangepast aan de huidige tijd. Zo is er bijvoorbeeld aandacht voor elektronisch aanbesteden, het aanbesteden via veilingen, en de mogelijkheid om samen te werken met andere gemeenten. De systematiek van de nieuwe richtlijn verschilt verder nauwelijks van de huidige regelgeving. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt dan ook uitgegaan van de huidige richtlijnen¹.

In dit hoofdstuk volgt eerst een overzicht van het Europese beleid ten aanzien van overheidsopdrachten. In paragraaf II van dit hoofdstuk wordt in algemene zin ingegaan op de ontstaansgeschiedenis van de Europese aanbestedingsregels. Daarna volgt in paragraaf III een aantal specifieke problemen van gemeenten met de Europese aanbestedingsregels. Ten

¹ De nieuwe richtlijn 2004/18/EG moet uiterlijk 1 januari 2006 zijn omgezet in nationale wetgeving. In Nederland gebeurt dit in eerste instantie door een raamwet die terugverwijst naar de nieuwe richtlijn. Het zogenaamde Besluit Aanbesteding Overheidsopdrachten (BAO). Na een aantal jaren zal er een nieuwe nationale aanbestedingswet komen.

slotte wordt in de laatste paragraaf IV een aantal praktijkvoorbeelden nader bekeken. In de bijlage van dit hoofdstuk staat een handige checklist en een overzicht van de belangrijkste informatiebronnen en organisaties.

II Korte schets van het Europese aanbestedingsrecht

Aanbesteden is het proces dat vooraf gaat aan het verlenen van een overheidsopdracht. De spelregels die de Europese wetgever heeft ontwikkeld om overheidsopdrachten op een eerlijke manier te verdelen, ontstonden al in de jaren zeventig. De regels voor overheidsopdrachten zijn onder andere opgesteld om binnen de Europese Unie, en ten behoeve van het totstandkomen van een interne markt, de vrije, eerlijke concurrentie te stimuleren. Het aanbestedingsrecht vormt een uitvloeisel van de bepalingen over het vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal. De zogenaamde vier vrijheden. Dit onderwerp wordt uitgebreid besproken in hoofdstuk 2 van deze handleiding.

De relatie tussen de vier vrijheden en de Europese aanbestedingsregels is complementair. Dit betekent het volgende. De Europese Unie wil een interne markt tot stand brengen – of beter gezegd in stand houden – waarin feitelijk geen binnengrenzen bestaan. Hiervoor gebruikt de Unie allereerst de bepalingen van de vier vrijheden. Deze regels bevatten absolute geboden om alle directe en indirecte discriminatie op grond van nationaliteit tegen te gaan.

In aanvulling op de vier vrijheden is het Europese aanbestedingsrecht ontstaan. De vele miljarden euro's aan overheidsgeld die (nog) niet direct geraakt werden door de absolute verboden van de vier vrijheden wilde de EU toch reguleren. Om deze ongelijkheid op de interne markt gelijk te trekken ontstond er in de EU secundaire wetgeving voor overheidsopdrachten. Omdat deze regels de intentie hebben om bestaande nationale regelingen in de lidstaten op elkaar af te stemmen, spreekt men ook wel over positieve integratie of harmonisatie van wetgeving.

Verreweg de belangrijkste wetgeving op het gebied van aanbestedingen wordt gevormd door de vier Europese aanbestedingsrichtlijnen². Als hoedster van het EG-Verdrag, stelt de Europese Commissie zich de laatste tijd op het standpunt dat het gemeenschapsrecht op het gebied van overheidsopdrachten niet alleen bestaat uit de aanbestedingsrichtlijnen, maar ook uit bepalingen van het EG-Verdrag. Opdrachten die niet of niet geheel onder de werking van de EG-richtlijnen vallen zijn hierdoor ook onderhevig aan een bepaalde concurrentiestelling. Te denken valt aan opdrachten onder het Europese **drempelbedrag**³. Criticasters wijzen erop dat deze werkwijze tot een gigantische rechtsonzekerheid gaat leiden. Uitspraken van de Europese rechter zullen uiteindelijk duidelijkheid moeten brengen in deze materie.

III Gemeenten en Europees aanbestedingsrecht

In de praktijk betekent toepassing van de Europese aanbestedingsregels, dat – voordat gemeenten contracten sluiten voor de uitvoering van (bouw) werken, voor leveringen of voor dienstverlening – moet worden bekeken of de desbetreffende opdracht het Europese **drempelbedrag** haalt.

Deze **drempelbedragen** worden elke twee jaar opnieuw vastgesteld door de Europese Commissie.

² De "klassieke" Richtlijnen 93/36/EEG, 93/37/EEG en 92/50/EEG (zoals gewijzigd door Richtlijn 97/52/EG) en de "Sectorenrichtlijn" 93/38/EEG (zoals gewijzigd door Richtlijnen 94/22/EG en 98/4/EG).

³ Hetzelfde geldt volgens de Europese Commissie voor opdrachten waarop de richtlijnen beperkt van toepassing zijn (bijvoorbeeld 1B diensten) en misschien zelfs voor de talloze uitzonderingsbepalingen die de aanbestedingsrichtlijnen bevatten.

| | | |
|------------|------------------------------|---------------|
| Werken | Alle overheidsopdrachtgevers | € 5.923.000,- |
| Leveringen | Rijksoverheid | € 154.000,- |
| | Lagere overheid | € 236.945,- |
| Diensten | Rijksoverheid | € 154.000,- |
| | Lagere overheid | € 236.945,- |
| | ib diensten | € 200.000,- |

De **drempelbedragen** zijn exclusief BTW en gelden t/m 31 december 2005. Voor actuele bedragen zie dossier aanbesteden: www.europadecentraal.nl

Welke richtlijn van toepassing

Voor de vaststelling of een opdracht is aan te merken als 'levering', 'dienst' of 'werk' wordt door **aanbestedende diensten** vaak gekeken naar de kring van potentiële opdrachtnemers. Deze handelswijze is onjuist. De enige manier om vast te stellen of er sprake is van een 'werk', een 'levering' of een 'dienst' is te kijken naar de definitie van de verschillende Europese richtlijnen. Hieronder volgt een uiteenzetting van de verschillende definities in de richtlijnen.

Werk

Volgens de Europese Richtlijn Werken (93/37/EEG) moet onder het begrip 'werk' worden verstaan: het product van bouw – dan wel wegen – bouwkundige werken in hun geheel dat ertoe bestemd is als zodanig een economische en technische functie te vervullen.

Overheden dienen voorzichtig te zijn met het plaatsen van een opdracht onder de Richtlijn Werken. Door het hoge **drempelbedrag** hebben overheden nog wel eens neiging om een opdracht als 'werk' aan te merken. De definitie van 'werk' laat weinig ruimte open deze term ruim te hanteren. Het Europese Hof van Justitie gaat er in elke geval strikt mee om. In het algemeen kun je stellen dat onderhoud van een bestaand (bouw)werk als een werk moet worden aangemerkt, voor zover het verder gaat dan het instandhouden van functies van onroerend goed door middel van herstellen, vervangen en andere soortgelijke activiteiten. Kort maar goed: onderhoudswerk is in principe een dienst.

Levering

Een 'levering' is een overeenkomst, die betrekking heeft op de koop, lease, huur of huurkoop van producten tussen een **aanbestedende dienst** en een leverancier. De richtlijn Leveringen geeft verder geen definitie van het begrip 'producten'. Aangenomen wordt dat hiermee in beginsel roerende zaken worden bedoeld.

Diensten

De Richtlijn Diensten omschrijft opdrachten voor dienstverlening als volgt: een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel tussen een **aanbestedende dienst** en een dienstverlener. De juridische term 'bezwarende titel', wijst in deze definitie naar een bepaalde tegenprestatie voor de geleverde diensten. Dit hoeft niet altijd een op geld waardeerbare tegenprestatie te zijn. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld ook in 'natura' betalen.

Om te bepalen onder welke van de richtlijnen de opdracht valt, dient eerst te worden gekeken of een opdracht onder de definitie van een 'werk' valt, zoniet dan of de opdracht onder de definitie van 'levering' valt, zoniet dan valt de opdracht per definitie onder de categorie 'diensten'. Als u twijfelt over de vraag of iets als een dienst, werk of levering moet worden beschouwd, dan is het raadzaam (juridisch) advies in te winnen. De gratis helpdesk van Europa decentraal kan u hierbij van dienst zijn.

Samenloop van richtlijnen

Een **aanbestedende dienst** zal per opdracht moeten bepalen of de richtlijn Werken, Leveringen of Diensten van toepassing is. Dit is niet altijd even gemakkelijk. Bij sommige opdrachten lopen meerdere richtlijnen samen. In dit geval geldt dat de richtlijn van toepassing is die de hoogste waarde vertegenwoordigt. Men spreekt ook wel over het 'hoogstewaarde-criterium'.

Percelenregeling

Opdrachten in het kader van de richtlijn Werken, Diensten en Leveringen mogen worden onderverdeeld in percelen (bijvoorbeeld een deel bouwkundige werkzaamheden en een deel installatiewerkzaamheden). Hierdoor kunnen verschillende bedrijven in aanmerking komen voor het verwerven van opdrachten. De waarde van de gehele opdracht is echter van belang om te bepalen of de richtlijnen van toepassing zijn. Om te kunnen bepalen of de **drempelbedragen** voor Werken, Diensten en Leveringen worden overschreden, dient de waarde van de afzonderlijke percelen bij elkaar te worden opgeteld.

De Richtlijnen Werken en Diensten kennen een vrijstelling voor percelen die onder een bepaalde waarde blijven. Percelen die minder waard zijn dan een miljoen Euro bij Werken en 80.000 Euro bij Diensten zijn vrijgesteld van de werking van de richtlijnen. In het geval deze kleine percelen gezamenlijk minder dan 20% van de totale waarde vertegenwoordigen, dan hoeven deze percelen niet te worden aanbesteed. De Richtlijn Levering kent deze vrijstellingsregeling voor percelen (nog) niet.

(Europese) aanbestedingsprocedures

Er zijn vier verschillende aanbestedingsprocedures:

- de **openbare procedure**
- de **niet openbare procedure**
- de procedure van **gunning via onderhandelingen met voorafgaande bekendmaking**
- de procedure van **gunning via onderhandelingen zonder voorafgaande bekendmaking**

De **openbare procedure** is de procedure waarbij alle gegadigden mogen inschrijven. De selectie en gunning vinden in één stap plaats. In de **openbare procedure** doet de **aanbestedende dienst** een uitnodiging tot inschrijving. Bij de **niet-openbare procedure** vinden de selectie en gunning in twee afzonderlijke stappen plaats. Bij de eerste stap kunnen alle belanghebbenden zich aanmelden voor de voorselectie, waarbij wordt beoordeeld welke belanghebbenden geschikt zijn. Vervolgens zullen slechts die gegadigden die door de voorselectie zijn gekomen voor inschrijving in aanmerking komen. Het beoordelen van de offerte en het gunnen van de opdracht vindt dan pas plaats.

Bij de procedure van **gunning via onderhandelingen**, met of zonder voorafgaande bekendmaking, vindt gunning van de opdracht plaats na onderhandeling met één of meer door de gemeente geselecteerde partijen. De procedures vinden slechts plaats in bepaalde expliciet in de richtlijnen omschreven uitzonderingsgevallen.

Hoe moet je aankondigen?

Aanbestedende diensten dienen voorgenomen opdrachten te melden bij de Europese Gemeenschap om te worden gepubliceerd in het Supplement op het Publicatieblad van de EG. Om dit te bewerkstelligen zendt de **aanbestedende dienst** de aankondiging van de opdracht aan het Bureau voor Officiële Publicaties in Luxemburg. Dit kan per post of per fax of digitaal via het internet <http://simap.eu.int>. Het bureau neemt de vertaling en publicatie in het supplement bij het publicatieblad voor haar rekening.

Wat zijn de risico's van niet (correct) aanbesteden?

Overheden zijn zelf verantwoordelijk voor de naleving van Europese wet- en regelgeving, in casu de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Als die naleving onvoldoende is en dus tot inbreuken op de regels leidt, kan de lidstaat Nederland daarop door de Europese Commissie worden aangesproken. Ultiem gevolg van een inbreuk kan de oplegging van een dwangsom door het Europese Hof van Justitie zijn. De staat zal in dergelijke gevallen de dwangsom terugvorderen bij de decentrale overheid die de inbreuk heeft gepleegd. Dit gebeurt in Nederland door nationale regres- en verhaalsrechtprocedures.

Een benadeelde partij kan een klacht indienen bij de Europese Commissie, maar kan zich ook tot de nationale rechter wenden om stopzetting of heraanbesteding van een niet goed uitgevoerde Europese aanbesteding te eisen. Deze geschillen worden in beginsel beslecht door de burgerlijke rechter.

Doordat met ingang van de jaarrekening 2004 de **accountantscontrole** bij gemeenten en provincies is verscherpt, komt aanbesteden steeds meer onder de aandacht van de regionale en de lokale bestuurders. De accountant zal namelijk in het kader van de rechtmatigheidscontrole onder meer controleren of er is gehandeld conform de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Niet-rechtmatig gedane aanbestedingen kunnen bijdragen aan overschrijding van de vastgelegde goedkeuringstoleranties, hetgeen kan leiden tot een niet-goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening

IV Actuele voorbeelden

1 Europees aanbesteden en reïntegratieactiviteiten

Vanaf 2006 mogen gemeenten zelf beslissen wie ze inschakelen om bijstandsgerechtigden aan het werk te helpen. Tot nog toe waren gemeenten verplicht een deel van hun budget uit te besteden aan private reïntegratiebedrijven. Gemeenten hebben nu volledig de vrijheid en kunnen er ook voor kiezen om zelf reïntegratietaken uit te voeren. Dit heeft de ministerraad op 3 juni 2005 besloten op voorstel van staatssecretaris Van Hoof van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Door de afwezigheid van nationale reïntegratiewetgeving, rijst de vraag welke (Europese) verplichtingen er nog gelden bij het aanbesteden van reïntegratiediensten. Hieronder volgt een uiteenzetting.

Beperkte toepassing

De Europese aanbestedingsregels zijn maar beperkt van toepassing op reïntegratiediensten. Dit heeft met de bijzondere karakteristiek van de Richtlijn diensten te maken. Deze richtlijn kent namelijk een 'gedifferentieerde toepassing', dat wil zeggen dat afhankelijk van het soort van diensten de gehele Richtlijn van toepassing is of enkel een 'verlicht regime'. Reïntegratiediensten zijn zogenaamde IB diensten.

Er is op dit moment veel onzekerheid over hoe nu precies om te gaan met een IB opdracht. Zeker als het gaat om relatief lage bedragen. Dit hangt samen met het beleid van de Europese Commissie (zie eerder paragraaf II). Die vindt dat dergelijke opdrachten binnen de werkingssfeer (primair recht) van het EG-Verdrag vallen. Ze moeten worden geplaatst met inachtneming van de beginselen van non-discriminatie, vrije vestiging en vrij verkeer. Concreet komt er op neer dat elke opdracht dusdanig moet worden gepubliceerd dat elke potentiële inschrijver binnen de EU er kennis van kan nemen (passende mate van openbaarheid). De potentiële inschrijver moet bovendien op basis van de informatie in de publicatie kunnen beslissen of hij al dan niet in wil schrijven.

(Quasi) 'in-house' opdracht

Een tweede probleem bij reïntegratiediensten vormt het zogenaamde beroep op **inbesteden**. Het Europese aanbestedingsrecht heeft helemaal geen werking als de diensten door een eigen 'satellietorganisatie' van de gemeente worden uitgevoerd. Deze laatste mogelijkheid wordt weer vaak aangeduid met de term **inbesteden**. Juist bij het uitvoeren van reïntegratiediensten worden vaak organisaties ingeschakeld, die nauw verbonden zijn aan de gemeentelijke organisatie. Te denken valt aan sociale werkbedrijven of andere privaatrechtelijke rechtspersonen in de vorm van een besloten vennootschap, naamloze vennootschap of stichting.

De criteria om vast te stellen of er sprake is van een (quasi) 'in-house' opdracht zijn voor gemeenten lang niet altijd duidelijk. Wat precies de verhouding tussen twee partijen moet zijn om te spreken over 'toezicht zoals op een eigen dienst', is nog niet bekend. Althans niet helemaal. Inmiddels is wel duidelijk dat de aanwezigheid van privaat kapitaal de mogelijkheid tot **inbesteden** bij voorbaat uitsluit. Meer duidelijk over deze materie zal snel volgen in verschillende zaken die op dit moment bij de Europese rechter liggen.

2 Problematiek van de raming van een opdracht

Voor de vaststelling of een bepaalde opdracht bestaande uit verschillende onderdelen gekwalificeerd dient te worden als één overheidsopdracht is de definitie, die is opgenomen in de richtlijnen van groot belang. Het beslissende criterium daarbij is de vraag naar de aard van de gehele opdracht (of het samenstel van opdrachten).

Knipverbod

In de praktijk is niet altijd duidelijk welke deelopdrachten meegenomen moeten worden bij de raming van de waarde van een overheidsopdracht. Bij de raming van de opdracht moeten overheden rekening houden met het knipverbod; ook wel het **splitsingsverbod** genoemd. Dit verbod houdt kort gezegd in dat er bij de raming altijd naar de achterliggende opdracht moet worden gekeken. Er mag geen ramingmethode worden gebruikt om aan de werking van de Europese richtlijnen te ontkomen. Het **splitsingsverbod** geldt ten aanzien van de tijd en het achterliggende doel van een opdracht. Wellicht ten overvloede vermelden wij hier ook nog de (kunstmatige) splitsing van de organisatie. In dit laatste geval spreekt men ook vaak over de verplichting tot vraagaggregatie. Hieronder worden deze drie aspecten nader uitgewerkt.

Tijd

De gemeente mag deze opdracht niet zonder reden knippen in kleinere opdrachten die onder het Europese **drempelbedrag** zullen uitkomen. Los van het feit dat de Richtlijnen Diensten en Leveringen regels bevatten voor herhalingsopdrachten, leidt deze handelswijze tot een verboden manier van knippen. Specifieke regels over het ramen van opdrachten leveringen en diensten met een (on)bepaalde looptijd staan ook in de richtlijnen vermeld.

Voorbeeld: een gemeente sluit met een schoonmaakbedrijf een contract voor onbepaalde tijd. De kosten zijn per maand € 10.000,- (excl. BTW). Om te bepalen of de waarde van het contract boven het **drempelbedrag** ligt, dient het bedrag van € 10.000,- te worden vermenigvuldigd met 48. Dit levert een bedrag op van € 480.000,- (excl. BTW). Dit bedrag komt boven het geldende **drempelbedrag**.

Doel

Een gemeente wil vier nieuwe stadsdeelkantoren laten bouwen. Deze zullen volgens precies hetzelfde bestek en eisenprogramma in de markt worden gezet. Voor de raming van de opdracht zullen de deelkantoren bij elkaar opgeteld moeten worden. Eventueel kan de gemeente de opdracht verdelen in vier percelen zodat verschillende aannemers in aanmerking komen voor een (deel)opdracht.

Organisatie

Binnen een gemeente bestaan vaak eigen onderdelen zoals bijvoorbeeld een stadsdeel-gemeente. Het is niet altijd eenvoudig om vast te stellen of deze onderdelen aan te merken zijn als een zogenaamde 'zelfstandige entiteit'. Dit is belangrijk voor de raming van een opdracht. In deze handleiding zal verder niet worden ingegaan op de criteria om vast te stellen of een opdracht van een deelgemeente moeten worden meegeteld⁴. Belangrijk om te vermelden is dat het vrijwillig meerekenen van deze opdrachten vaak tot kostenbesparing kan leiden. Dienstverleners zijn geneigd om gemiddeld betere prijzen te bieden bij grotere opdrachten.

3 De inbreukprocedure tegen Amersfoort/Vathorst

Bij het Europees aanbesteden van opdrachten zijn naast gemeenten ook vaak project-ontwikkelaars, woningbouwverenigingen en andere partijen betrokken. Een vraag die in het kader van projectontwikkeling kan ontstaan, is welke partij verplicht is een Europese aanbesteding uit te voeren.

Bij de ontwikkeling van een gebied worden er altijd wel activiteiten ontplooid die potentieel aanbestedingsplichtig zijn, zoals het bouw- en woonrijp maken van de grond, het aanleggen van riolering en in sommige gevallen het bouwen van sociale woningen. Wanneer de kosten hiervan boven het **drempelbedrag** komen, moet aanbesteed worden.

In de praktijk komt het ook vaak voor dat de partij die de ontwikkeling van het gebied voor zijn rekening neemt, de aan te besteden activiteiten voor de decentrale overheid uitvoert in ruil voor het om niet beschikbaar stellen van de grond. Wat is dan de juiste handelswijze?

In mei 2005 heeft de lidstaat Nederland (het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) een klacht van de Europese Commissie ontvangen aangaande verschillende overheidsopdrachten voor de uitvoering van werken voor de ontwikkeling en realisatie van het gebied Vathorst. Het betreft de ontwikkeling en realisatie van een woningbouwlocatie, in een publiek-private samenwerking (PPS) tussen de gemeente Amersfoort en Vathorst en een aantal private partijen. De Europese Commissie stelt dat een aantal opdrachten niet conform de Europese aanbestedingsrichtlijnen zijn vergeven en vroeg de lidstaat Nederland om haar reactie op de ingebrekestelling in te dienen.

Het gaat te ver om in deze handleiding de volledige casus te bespreken. Over het algemeen kan hier worden volstaan met de opmerking dat de aanbestedingsregels vrijwel altijd verplichten tot een aanbesteding. Ongeacht welke partij binnen een PPS uiteindelijk verantwoordelijk is voor de (Europese) aanbesteding. Afhankelijk van de vorm waarin de samenwerking is gegoten, is er sprake van een entiteit die onder de definitie van een 'publiekrechtelijke instelling' (lees **aanbestedende dienst**) valt. In alle andere gevallen leiden PPS constructies tot een 'doorlegverplichting' van de overheid aan de private partij.

⁴ Het ministerie van Economische Zaken heeft een informatiebulletin gepubliceerd over de aggregatie van opdrachten: <http://www.ez.nl/content.jsp?objectid=23233> (nieuwsbrief 26).

De positie van woningcorporaties vraagt bij de inbreukprocedure tegen Amersfoort/Vathorst de aandacht. Zijn woningcorporaties publiekrechtelijke instellingen? De vraag of een woningcorporatie is aan te merken als een publiekrechtelijke instelling (lees: **aanbestedende dienst**) in de zin van de Europese aanbestedingsrichtlijnen, zal moeten worden beantwoord door de rechter. De Nederlandse overheid stelt zich vooralsnog op het standpunt dat woningcorporaties niet als **aanbestedende dienst** zijn aan te merken.

4 Aanbesteden en afval

In Nederland zijn de gemeenten belast met de zorg voor het inzamelen en verwerken van huishoudelijk afval (niet bedrijfsafval). De inzameling van gemeentelijk afval wordt soms door de reinigingsdiensten van de gemeenten uitgevoerd, maar een uitbesteding aan de markt behoort ook tot de mogelijkheden. In veel gevallen rijst de vraag of er een (Europese) aanbestedingsplicht aanwezig is.

In beginsel zijn de regels duidelijk. Gemeenten moeten afvaldiensten boven een bedrag van € 236.945 Europees aanbesteden. Tenzij deze diensten door de gemeente zelf worden uitgevoerd. In dat geval is er sprake van een 'in-house' dienstverlening en zal er geen aanbestedingsplicht zijn. Er wordt dan immers ook geen contract afgesloten met een private marktpartij.

In sommige gevallen besluiten gemeenten om samen te werken op het gebied van afvalinzameling. Ook dit is mogelijk. Los van het feit dat er wel een aanbestedingsplicht geldt tussen gemeenten onderling, kunnen gemeenten een gemeenschappelijke regeling oprichten ter behartiging van hun afvaltaken. Als deze gemeenschappelijke regeling op een correcte manier wordt ingekleed, hoeft er niet aanbesteed te worden.

Gemeenten dienen zich ervan bewust te zijn dat een dergelijk beroep op een uitzondering vaak gebonden is aan randvoorwaarden. Zo zal een gemeenschappelijke regeling met afvaltaken ook moeten worden opgericht om uitsluitend afvaltaken voor de gemeenten uit te voeren (alleenrecht). Bovendien moet een dergelijke regeling ook zelf kwalificeerbaar zijn als **aanbestedende dienst** (publiekrechtelijke instelling). Problemen met deze voorwaarden ondervinden gemeenten verder als zij een private partij willen laten deelnemen in de gemeenschappelijke regeling. Ook ontstaan problemen indien de gemeenschappelijke regeling naast de afvaltaken ook andere (publieke) taken op zich neemt. Vooral in deze laatste situatie kan het Europese aanbestedingsrecht haast niet meer los gezien worden van het staatssteunrecht (hoofdstuk 4) en het (Europese) mededingingsrecht.

V Checklist Europees aanbesteden

Indien de waarde van de opdracht uitgaat boven de drempels genoemd in de aanbestedingsrichtlijn bent u verplicht Europees aan te besteden. Deze checklist laat zien waar u mee te maken krijgt in een dergelijk proces. De acties die staan vermeld in het stroomschema zijn zeer beknopt uitgewerkt. Meer informatie om uw keuze voor een bepaalde procedure te rechtvaardigen vindt u in de Europese aanbestedingsrichtlijn zelf. Bij twijfel over een bepaalde beslissing is het raadzaam advies in te roepen.

Checklist Europees aanbesteden

- 1 Vaststellen welke Richtlijn van toepassing is
Bepalen aard opdracht:
- werk
 - levering
 - dienst



- 2 De waarde van de opdracht vaststellen om te bepalen of er Europees aanbesteed moet worden



- 3 Eventueel vooraankondiging plaatsen?



- 4 Vaststellen of er sprake is van een normale situatie of van een uitzonderingsgeval



- 5 Indien normale situatie: keuze maken voor de openbare of de **niet-openbare procedure**
Indien uitzonderingsituatie: bijzondere procedure toepassen (zie Richtlijnen)

Keuze Europese aanbestedingsprocedure

- I openbare procedure
- II niet-openbare procedure
- III gunning via onderhandelingen

- I **Openbare procedure** ▶ **Niet-openbare procedure (zie na punt 16)**



- 6 Selectie- en gunningscriteria formuleren. Bij complexere opdrachten verdient het aanbeveling een selectie- en gunningsteam samen te stellen

selectiecriteria
gunningscriteria



- 7 Indien de waarde van de opdracht boven het toepasselijke **drempelbedrag** komt de aanbesteding zenden aan het Bureau voor Officiële Publicaties van de EU voor publicatie



- 8 Aanbieders op verzoek het bestek en bijbehorende stukken toezenden binnen 6 dagen na ontvangst van het verzoek



- 9 Dienstverleners schrijven zich in. De minimale inschrijvingstermijn voor Europese aanbestedingen is 52 dagen



- 10 Aanbieders beoordelen aan de hand van de selectiecriteria



11 *Aanbieding selecteren aan de hand van het gunningscriterium*

12 *Inbouwen termijn tussen gunning en sluiten overeenkomst Alcatel-arrest*

13 *De opdracht gunnen aan de geselecteerde aanbieder*

14 *Proces-verbaal van de gunning maken waarin de keuze wordt gemotiveerd*

15 *Bij Europese aanbesteding bericht van gunning verzenden aan het Bureau voor Officiële Publicaties voor plaatsing in het Supplement op het Publicatieblad uiterlijk 48 dagen na de gunning*

16 *Aan dienstverleners die daarom schriftelijk verzocht hebben motivering van de afwijzing toezenden binnen 15 dagen na ontvangst van het verzoek*

II Niet-openbare procedure

6 *Selectie- en gunningscriteria formuleren. Bij complexere opdrachten verdient het aanbeveling een selectie- en gunningsteam samen te stellen*

Selectiecriteria
Gunningscriteria

7 *Oproep tot mededinging (de feitelijke aanbestedingstekst) opstellen*

8 *Registreren en plaatsen aanbesteding*

9 *Indien de waarde van de opdracht boven het toepasselijke drempelbedrag komt oproep tot mededinging zenden aan het Bureau voor Officiële Publicaties van de EU voor publicatie*

10 *Aanbieders op verzoek het bestek en bijbehorende stukken toezenden binnen 6 dagen na ontvangst van het verzoek*

11 *Belangstellenden melden zich aan voor deelname aan de procedure. De minimale termijn voor het aanmelden door belangstellenden bedraagt bij Europese aanbestedingen 37 dagen*

-
- 12 *Na het verstrijken van de termijn: selectie van tenminste vijf aanbieders maken o.g.v. de selectiecriteria*
 - 13 *Geselecteerde aanbieders gelijktijdig schriftelijk tot inschrijving uitnodigen. Bestek e.d. meesturen*
 - 14 *Geselecteerde aanbieders schrijven zich in. Minimale termijn van 40 dagen*
 - 15 *Inbouwen termijn tussen gunning en sluiten overeenkomst Alcatel-arrest*
 - 16 *Op grond van het gunningscriterium de opdracht gunnen aan één van de overgebleven aanbieders*
 - 17 *Proces-verbaal van de gunning maken*
 - 18 *Bij Europese aanbesteding bericht van gunning verzenden aan het Bureau voor Officiële Publicaties voor plaatsing in het Supplement op het Publicatieblad uiterlijk 48 dagen na de gunning*
 - 19 *Aan dienstverleners die daarom schriftelijk verzocht hebben motivering van de afwijzing toezenden binnen 15 dagen na ontvangst van het verzoek*

III Gunning via onderhandelingen

Andere procedures (**gunning via onderhandelingen**, met of zonder voorafgaande bekendmaking) zijn maar in een beperkt aantal gevallen geoorloofd. Deze uitzonderingen worden zeer restrictief uitgelegd; zij zullen dan ook niet zo snel van toepassing zijn.

Voorbeelden van uitzonderingen zijn:

- er zijn bij een normale procedure geen geschikte inschrijvingen binnengekomen;
- een vaststelling vooraf van de prijs is absoluut onmogelijk;
- er zijn exclusieve rechten in het geding, waardoor de opdracht maar naar één bepaalde aannemer kan;
- er is sprake van onvoorzienbare dwingende spoed door omstandigheden die niet aan de opdrachtgever te wijten zijn;
- het gaat om een herhalingsopdracht.

VI Meer informatie

Publicaties

Het ministerie van BZK, het IPO, de VNG en het Kenniscentrum Europa decentraal:
Handreiking voor een collegebesluit inzake inkoop en aanbesteding, september 2004
(te lezen op www.ovia.nl)

Handleiding Europese aanbesteding bij pps bij gebiedsontwikkeling (versie 2, februari 2004)
(Te lezen op <http://pps.minfin.nl/>)

Handleiding Selectie van private partijen bij pps bij gebiedsontwikkeling (december 2004)
(Te lezen op <http://pps.minfin.nl/>)

Handboek Aanbestedingsrecht
Mr. M.J.J.M. Essers en mr. G.W.A. van de Meent, Elsevier, Den Haag.

Aanbestedingsrecht. Handboek van het Europese en het Nederlandse aanbestedingsrecht
Mr. E.H. Pijnacker Hordijk, mr. G.W. van der Bend, mr. J.F. van Nouhuys
- 3e druk - 2004 - Sdu uitgevers, Den Haag.

Mr. E.H. Pijnacker Hordijk, mr. G.W. van der Bend - 2e druk - 1999 - Sdu uitgevers, Den Haag.

EG-aanbestedingsrechtelijke problemen bij privatiseringen en bij de bestrijding van
corruptie en georganiseerde criminaliteit
Mr. dr. E.R. Manunza, diss. Amsterdam VU, Europese Monografieën, deel 68, Deventer Kluwer.

Organisaties

www.vng.nl
Website van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten

www.europadecentraal.nl
Kenniscentrum Europa decentraal

www.minbzk.nl/openbaar_bestuur/binnenlands_bestuur/europese_financiele/europees_aan_besteden
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

www.europeseaanbestedingsrichtlijnen.nl
Ministerie van Economische zaken

www.pianodesk.info
PIANO staat voor Professioneel Inkopers en Aanbesteders Netwerk Overheid.

<http://pps.minfin.nl/>

Website van het ministerie van Financiën en het opgerichte kenniscentrum Publiek Private Samenwerking (PPS).

<http://www.senternovem.nl/duurzaaminkopen>

Informatieve site over duurzaam inkopen. Deze site bevat ook informatie om sociale -en milieucriteria te laten meewegen in een (Europese) aanbesteding.

Websites

www.ovia.nl

Portal voor overheidsinkopers (Ovia)

www.europadecentraal.nl

Informatie over Europees aanbesteden in dossier Europees aanbestedingsrecht

<http://simap.eu.int>

Elektronisch aanbesteden en informatie publicatiebureau
Système d'information pour les Marchés Publics (SIMAP).

<http://www.ted.eur-op.eu.int>

Tender databank (TED)

www.aanbestedingsrecht.org

Dit is de website van de Nederlandse Vereniging voor Aanbestedingsrecht, de NVvA.
Deze website is bedoeld voor iedereen die geïnteresseerd is in aanbestedingsrecht en de bestudering ervan.

www.ibr.nl

Het Instituut voor Bouwrecht is het onafhankelijke kenniscentrum op het gebied van publiek- en privaatrechtelijk bouwrecht. De site bevat o.a. een dossier Europees aanbesteden.

www.acabenu.nl

Adviescentrum aanbestedingen burgerlijke en utiliteitsbouw. Gespecialiseerde site met name op het gebied van de uniforme aanbestedingsreglementen.

4 Staatssteun: beter zicht gemeenten op staatssteunregelgeving

Gemeenten krijgen steeds beter zicht op de Europese staatssteunregelgeving. Het (ongewild) bevoordelen van eigen ondernemingen ten opzichte van ondernemingen uit andere lidstaten werkt concurrentievervalsing in de hand. De risico's van het niet naleven van staatssteunregels door klachten van benadeelde concurrenten en verscherpte **accountantscontrole** komen ook voor gemeenten steeds duidelijker in beeld.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het kenniscentrum Europa decentraal hebben zich de laatste jaren ingezet voor meer aandacht voor staatssteun. Gerechtelijke uitspraken hebben ook een handje geholpen. Dit hoofdstuk maakt inzichtelijk welke verplichtingen voor gemeenten voortvloeien uit de Europese staatssteunregelgeving.

Zo komt staatssteun niet aan de orde als er instellingen worden gesubsidieerd die niet onder het begrip 'onderneming' vallen of als er in openbare, algemeen toegankelijke infrastructuur wordt geïnvesteerd. Het marktconform handelen, zoals het openbaar aanbesteden of het hanteren van het **market economy investor principle**, vergroot de kans dat er geen voordeel aan bepaalde ondernemingen toekomt en er dus geen sprake is van staatssteun. Als er wel sprake is van staatssteun, is het wellicht mogelijk om een vrijstellingsverordening toe te passen, waardoor geen melding meer nodig is. Tot slot rest een melding bij de Europese Commissie die de steunmaatregel toetst en alsnog kan goedkeuren.

Europees staatssteunrecht is een bijzonder gespecialiseerd vakgebied. Daarom is het belangrijk dat gemeenten ook eigen expertise opbouwen. Het terrein is ook nog eens zeer dynamisch en de aanpassingen van staatssteunbeleid die de Commissie heeft aangekondigd zullen weer de nodige veranderingen in de regelgeving met zich meebrengen. Gemeenten die hun eigen expertise opbouwen, kunnen advies inwinnen bij Europa decentraal en/of het Coördinatiepunt Staatssteun van het ministerie van BZK.

Staatssteun

I Inleiding

Eerlijke concurrentie is essentieel voor een goed werkende gemeenschappelijke Europese markt (ook wel interne markt genoemd). Door het verlenen van financiële steun kan een lidstaat (ongewild) eigen ondernemingen bevoordelen ten opzichte van ondernemingen uit andere lidstaten, wat concurrentievervalsing in de hand werkt. Voor het verstrekken van dergelijke staatssteun zijn er Europese regels. Ook financiële transacties van gemeenten met ondernemingen kunnen staatssteunelementen bevatten. Voorbeelden zijn grondverkoop onder de marktprijs, een subsidie aan een ontwikkelaar voor de realisatie van een stedelijk vernieuwingsproject of een investering in een publiek-privaat samenwerkingsproject (PPS). Een gemeente is bovendien zelf verantwoordelijk voor de naleving van de staatssteunregels van het EG-Verdrag. Mogelijke steunmaatregelen moeten al via het Coördinatiepunt Staatssteun van BZK bij de Europese Commissie worden aangemeld als de gemeente het voornemen heeft om ze te verlenen. De positieve aspecten van staatssteuncontrole zijn een transparantere en efficiëntere werkwijze voor en inzichtelijke controle over de besteding van publieke middelen. De gemeente bevordert zo eerlijke mededinging en een goed ondernemingsklimaat op lokaal niveau.

Wat zijn de risico's van het niet naleven van de staatssteunregels? Belanghebbenden zoals een concurrerende onderneming of een gemeenteraadslid van een oppositiepartij kunnen zich met een klacht wenden tot de Commissie die vervolgens verplicht is een onderzoek te starten. Ook wanneer de Commissie informatie (bijvoorbeeld uit de pers) ontvangt over een vermoedelijke overtreding, kan zij uit eigen beweging een onderzoek starten. De ondernemingen die zich benadeeld voelen door vermeende gemeentelijke staatssteun aan een concurrent kunnen bij de nationale rechter stopzetting of terugvordering ervan eisen. Moet de gemeente de staatssteun terugvorderen, dan kan het zelfs tot het faillissement van de steunontvanger leiden. Hierdoor kan de gemeente als een onbetrouwbare partner te boek komen te staan. Sinds vorig jaar is ook de accountant verplicht te controleren of de staatssteunregels in de gemeente worden nageleefd. Ter uitsluiting van elk risico is het voorleggen van steunmaatregelen aan de Europese Commissie de beste oplossing.

Dit hoofdstuk geeft eerst inzicht in het Europese staatssteunbeleid. In paragraaf III wordt een overzicht van de wetgevende kaders gegeven en de ruimte beschreven die de staatssteunregels gemeenten geven om ondernemingen te steunen. In paragraaf IV komen vijf actuele praktijkvoorbeelden aan bod. De regels en de risico's worden hierbij uitgelicht. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een checklist en een lijst van informatiebronnen.

II **Korte schets Europese staatssteunbeleid**

De staatssteunregels zijn neergelegd in het EG-Verdrag. Artikel 87 bepaalt dat, behoudens uitzonderingen in het Verdrag, steunmaatregelen van de lidstaten, in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt zijn, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

Aan de hand van een vijftal criteria kan worden vastgesteld wanneer er sprake is van verboden staatssteun. Een steunmaatregel moet wel aan alle criteria voldoen. Het verbod is echter niet absoluut en onvoorwaardelijk. De Europese Commissie is bevoegd om een steunmaatregel verenigbaar met de gemeenschappelijke markt te verklaren en goed te keuren.

Welke zijn de criteria voor staatssteun?

1 Het moet gaan om een voordeel dat met staatsmiddelen bekostigd is

Hieronder valt steunverlening door decentrale overheden, maar ook door bijvoorbeeld openbare bedrijven als de steunverlening uiteindelijk voor rekening van de (decentrale) overheid komt. Ook derving van overheidsinkomsten kan als staatssteun worden gezien.

2 Er is sprake van voordeel aan een onderneming dat deze onderneming niet langs normale commerciële weg zou hebben verkregen

Er is sprake van 'steun' indien de overheid eenzijdig 'om niet' een 'voordeel' verstrekt zonder dat de begunstigde onderneming een evenredige tegenprestatie hoeft te verlenen. Denk hierbij naast subsidies ook aan andere maatregelen: uitgestelde leningen, garanties, verkoop van grond of gebouwen onder de marktprijs of vrijstelling van belasting.

Wanneer een overheid optreedt onder dezelfde voorwaarden als een particuliere investeerder in vergelijkbare omstandigheden dat zou doen, hoeft er geen sprake te zijn van staatssteun. Bij een lening kan men denken aan marktconforme rentetarieven, bij een investering aan een evenredige verdeling van risico's tussen de gemeente en de deelnemende onderneming. Dit principe wordt aangeduid met het **market economy investor principle**.

Indien een gemeente bij het plaatsen van een opdracht een aanbestedingsprocedure volgt, kan er in principe op worden vertrouwd dat de marktprijs wordt betaald voor een te leveren tegenprestatie. Zij handelt dan 'marktconform' en is er geen sprake van staatssteun. Voorzichtigheid is echter geboden indien de onderneming bijkomende voordelen geniet, zoals tussentijdse versoepeling van de voorwaarden van een opdracht of overdracht van bepaalde eigendomsrechten. Aanbesteden biedt dus niet altijd de garantie dat staatssteun is uitgesloten.

Het Europese begrip 'onderneming' is ruim. 'Elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd' is een onderneming. Het kan zowel om winstbeogende (nv's en bv's) en niet winstbeogende instellingen (stichtingen en verenigingen) gaan. Ook onderdeel van een gemeente (de plantsoendienst, de drukkerij) die economische activiteiten uitoefent, kan gekwalificeerd worden als een onderneming. Onder 'economische activiteit' wordt verstaan 'het aanbieden van goederen en diensten op een bepaalde markt'. Steun aan organisaties die géén economische activiteit uitvoeren, bijvoorbeeld scholen, niet-gouvernementele organisaties of kerkelijke organisaties, is geen staatssteun. Hierbij moet er wel op worden gelet dat deze organisaties geen commerciële nevenactiviteiten uitoefenen.

3 *Er moet sprake zijn van een selectief voordeel*

Het EG-Verdrag heeft alleen oog voor steunmaatregelen, die bepaalde ondernemingen of producties selectief bevoordelen. Steun van decentrale overheden zal vrijwel altijd voldoen aan dit criterium. Een maatregel van een gemeente zal zich immers vaak beperken tot het verlenen van steun aan ondernemingen in de eigen regio.

4 *Het voordeel moet de mededinging (dreigen te) vervalsen en*

5 *Het heeft ongunstig effect op het handelsverkeer tussen de lidstaten*

Het is voldoende indien kan worden aangetoond dat de steunontvanger een economische activiteit uitoefent en actief is op een markt waarop handelsverkeer tussen lidstaten bestaat, ook al gaat het om steun aan een activiteit die lokaal van aard en geografisch beperkt is. Bepalend is namelijk niet de activiteit maar de markt waarop deze plaatsvindt. Zo kan staatssteun aan een lokale woningcorporatie invloed hebben op het handelsverkeer, als de corporatie op de vastgoedmarkt actief is. Deze markt is immers Europabreed. Met deze criteria dient men dus zeer zorgvuldig om te gaan. In geval van twijfel is aanmelding bij de Commissie verstandig.

Een steunmaatregel die aan de vijf criteria voldoet, dient aan de Commissie te worden voorgelegd. Zij zal onderzoeken of er een uitzondering is op grond waarvan zij de voorgenomen staatssteun kan toestaan. Als een gemeente twijfelt of de steunmaatregel aan bepaalde criteria voldoet, kan deze gemeld worden om rechtszekerheid te verkrijgen. Een aanmelding is echter niet noodzakelijk als er een vrijstellingsverordening van toepassing is (zie paragraaf III).

Melding bij de Commissie

De Rijksoverheid ('lidstaat' Nederland) is de door de Europese Commissie aan te spreken partij. Een gemeente dient daarom haar steunmaatregelen altijd aan te melden via het Coördinatiepunt Staatssteun van het ministerie van BZK dat voor de melding bij de Commissie zorgdraagt en daarover adviseert. Ook alle verdere correspondentie verloopt via het Coördinatiepunt.

Terwijl de Commissie bezig is met de voorbereiding van een **beschikking** over aangemelde steun, geldt de zogenaamde 'stand-still' bepaling: er mag geen steun worden gegeven zolang de Commissie nog geen oordeel heeft geveld over de steunmaatregel.

In eerste instantie beoordeelt de Commissie in een voorlopige procedure of de steun mag worden verleend. Binnen 2 maanden volgt een **beschikking** waaruit blijkt, dat er (a) geen sprake is van staatssteun, dat (b) de staatssteun wordt goedgekeurd of dat (c) de formele onderzoeksprocedure zal worden ingeleid. Bij de voorlopige procedure heeft de Commissie in beginsel een beoordelingstermijn van 2 maanden; deze termijn gaat echter pas lopen vanaf het moment dat de melding als compleet beoordeeld is. In de praktijk duurt de voorlopige procedure zeker 6 maanden doordat de Commissie antwoorden wil op vragen. Bij twijfel over verenigbaarheid van de voorgenen steunmaatregel moet de Commissie een officieel onderzoek starten. Deze dient binnen een streeftermijn van 18 maanden te worden afgerond. De Commissie kan de steunmaatregel daarna goedkeuren dan wel afkeuren. In 2004 heeft de Commissie meer dan 90% van de aangemelde steungevallen goedgekeurd en werd 87% afgewikkeld zonder de opening van een formele onderzoeksprocedure. Let wel: in de loop van een beoordelingsprocedure moet een lidstaat/ gemeente vaak allerlei toezeggingen doen. Soms lijkt een goedgekeurde steunmaatregel niet veel meer op de origineel gemelde maatregel.

De Commissie heeft de voorkeur uitgesproken voor de zogenaamde horizontale steun, die minder concurrentievervalsend is dan steun aan specifieke sectoren van de economie. Dat zijn maatregelen die ingezet worden om problemen op te lossen die zich in elke sector van de economie en in elke regio voor kunnen doen, zoals milieuproblemen of tekort aan investeringskapitaal. Zo stimuleert de Commissie de lidstaten om de steun te richten op de ontwikkeling van bedrijvigheid op het niveau van het midden- en kleinbedrijf (MKB), milieuproblemen, innovatie en onderzoek en ontwikkeling (O&O).

III Gemeenten en staatssteun

De gemeente moet haar beleid toetsen aan de staatssteunregels. Vooral subsidieverlening, grondbeleid, verstrekking van leningen en garanties en verstrekking van compensaties voor diensten van algemeen economisch belang verdienen de aandacht. Bij de beoordeling kan de gemeente het volgende stappenplan hanteren. Als aan de criteria van staatssteun niet wordt voldaan (bijvoorbeeld de ontvanger van steun geen 'onderneming' is of het om een investering in openbare infrastructuur gaat, die niet aan een specifieke onderneming ten goede komt) is er geen sprake van staatssteun. Als er wel sprake is van staatssteun, is er mogelijk een vrijstellingsverordening van toepassing. Dan is een melding niet nodig en kan worden volstaan met een kennisgeving (via het Coördinatie Staatssteun van het ministerie van BZK). Als niet aan de voorwaarden van één van de vrijstellingsverordeningen wordt voldaan, is een melding noodzakelijk. In het Verdrag is een aantal goedkeuringsgronden genoemd. Sommige zijn uitgewerkt in beleidsregels (verordeningen, kaderregelingen, richtsnoeren en mededelingen) waaraan de Commissie een melding toetst.

Vrijstellingsverordeningen

Vrijgesteld van de aanmelding zijn: steun aan het MKB, opleidingssteun, werkgelegenheidssteun, bepaalde O&O-activiteiten door het MKB en landbouwsteun aan het MKB. Voor deze maatregelen geldt wel een publicatieverplichting (kennisgeving): de gemeente dient de Commissie via het Coördinatiepunt Staatssteun te informeren over de verleende steun zodat deze informatie gepubliceerd kan worden in het Publicatieblad van de EU. Volgens de vrijstellingsverordeningen mag slechts een bepaald percentage van de kosten worden vergoed.

Verder is de vrijstellingsverordening voor de **minimis-steun** belangrijk. Volgens deze is steun ter hoogte van € 100.000,- in drie jaar aan een zelfstandige onderneming vrijgesteld zowel van aanmelding als van kennisgeving. Om overschrijding van de drempel te voorkomen, dient de onderneming de verklaring af te geven dat deze geen de **minimis-steun** uit andere bronnen heeft ontvangen.

Steun die gemeld moet worden

Er zijn richtsnoeren voor redding en herstructurering van ondernemingen in moeilijkheden en kaderregelingen voor milieu en voor onderzoek en ontwikkeling (O&O). Aan de hand van deze regels kan een gemeente vaststellen welk soort steun en/of welke omvang acceptabel is. De steun voor deze doelstellingen moet wel vóór de uitvoering worden goedgekeurd door de Europese Commissie.

Specifieke richtsnoeren gelden voor regionale steun, die bedoeld is om de economische ontwikkeling van achtergebleven regio's te bevorderen. Deze gelden voor bepaalde gemeenten in Noord-Nederland, Twente, Zuid- en Midden-Limburg en de gemeenten Lelystad en Urk.

De Commissie heeft ook een reeks sectorspecifieke regels vastgesteld betreffende steun aan ondernemingen die in een bepaalde sector van de markt actief zijn. Voor gemeenten zijn in dit kader met name vier sectoren van belang: openbare omroepen, vervoer, landbouw en visserij. Ook sectorspecifieke steun dient vóór de uitvoering te worden aangemeld bij de Commissie.

Financiële transacties en grondbeleid

Verder hebben de regels voor financiële transacties en transacties met onroerend goed gevolgen voor gemeenten. Bij de verstrekking van leningen (bijvoorbeeld een lening aan een voetbalclub) of investeringen in risicokapitaal, zoals de deelname aan een fonds voor agrarische innovatie voor kleine ondernemingen, moet de gemeente rekening houden met het **market economy investor principle** (MEIP). Indien de gemeente toch onder lichtere voorwaarden een lening verstrekt (lagere rente, langere looptijd en dergelijke) is er vermoedelijk sprake van staatssteun. Ook overheidsgaranties kunnen een vorm van staatssteun zijn: meestal stelt de garantie van de gemeente de kredietnemer in staat voor een lening betere financiële voorwaarden te verkrijgen dan op de financiële markten normaal mogelijk is.

Om staatssteun bij verkoop van gronden of gebouwen te voorkomen zijn er twee procedures. Ten eerste dient een verkoop plaats te vinden via een open en onvoorwaardelijke biedprocedure waarbij het hoogste bod geldt. Ten tweede kan de marktprijs worden vastgesteld door een onafhankelijke taxateur van onroerend goed. In de praktijk worden de twee uitgangspunten als leidraad toegepast ook bij andere transacties (aankoop, erfpacht, verhuur) met onroerend goed.

Overige Verdragsuitzonderingen

Als er geen beleidsregels zijn vastgesteld op het terrein van een bepaalde steunmaatregel kan de Commissie goedkeuring rechtstreeks op het EG-Verdrag baseren. Zo heeft de Commissie ruimte om steun voor cultuur en het behoud van cultureel erfgoed goed te keuren. Deze uitzondering is relevant als de cultuursteun wordt verleend voor activiteiten met een economisch karakter (filmindustrie, musea met internationale allure). De genoemde bepalingen kan de Commissie toepassen nadat zij een aanmelding heeft ontvangen.

Een gedetailleerd overzicht van de geldende staatssteunregels is onder andere te vinden in de publicatie 'Europese regelgeving over staatssteun. Informatiewijzer voor de decentrale overheid' (paragraaf VI).

Diensten van algemeen economisch belang

Diensten van algemeen economisch belang (DAEB) hebben een bijzondere positie in het gemeentelijke steunbeleid. Het begrip 'diensten van algemeen economisch belang' omvat marktdiensten (economische en sociale activiteiten) die niet uitsluitend aan het marktmechanisme worden overgelaten en die tot op zekere hoogte door de overheid gereguleerd worden. Veel van deze diensten liggen binnen het domein van gemeenten: beheer en verwerking van afval, streekvervoer, sociale woningbouw en dergelijke.

Elke lidstaat heeft een zekere vrijheid in organisatie van diensten van algemeen economisch belang. Het is dan ook in de eerste plaats aan de lokale, regionale of nationale overheden zelf te bepalen wat zij als DAEB's beschouwen en hoe deze dienen te worden uitgevoerd. Echter, om concurrentievervalsing als gevolg van de financiering door de overheid te voorkomen, moet de staatssteunregelgeving ook hier in acht worden genomen. Het Europese Hof van Justitie heeft in 2003 in het Altmark-arrest bepaald dat financiering ter compensatie voor de uitvoering van een DAEB geen staatssteun is en niet hoeft te worden aangemeld bij de Commissie, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan (voor een uitwerking zie paragraaf IV, voorbeeld 5). Naar aanleiding van deze uitspraak heeft de Commissie nieuwe regels voor DAEB's gepubliceerd:

- een vrijstelling van aanmelding voor kleinschalige compensaties voor DAEB's (een compensatie onder 30 miljoen aan ondernemingen met een jaaromzet onder 100 miljoen), ziekenhuizen, sociale woningbouw, kleine (lucht)havens en vervoer naar eilanden;
- een mededeling over de 'grotere' publieke diensten, die niet onder de vrijstelling vallen.

Om overcompensatie te voorkomen, moet de financiering van de DAEB in de administratie gescheiden worden bijgehouden van eventuele andere activiteiten van de onderneming. Om te bepalen wanneer de compensatie voor een DAEB gemeld moet worden bij de Commissie, zie Checklist paragraaf V.

Hervormingen van het staatssteunbeleid

In het voorjaar van 2005 heeft Europees Commissaris Kroes van Mededinging aangekondigd dat in de komende vijf jaar ingrijpende hervormingen van het staatssteunbeleid zullen plaatsvinden. In haar Actieplan Staatssteun staat het beginsel 'minder marktversturende en beter gerichte staatssteun' centraal. Bij de beoordeling van steun moet volgens de Commissie nauwkeurige afweging van diens economische effecten een grotere rol spelen. Praktisch betekent het meer ruimte voor steun aan O&O-activiteiten, innovatie en ruimte voor risicokapitaal ten behoeve van kleinere ondernemingen.

De Commissie wil streven naar eenvoudiger procedures rondom staatssteun. Zo kan zij haar onderzoeken concentreren op de zaken die de mededinging en het handelsverkeer het zwaarst verstoren. Eén van de voorstellen is de bundeling van bestaande vrijstellingen van meldingsplicht (onder meer werkgelegenheids-, MKB- en opleidingssteun) in een document en het introduceren van meer vrijstellingen voor voornamelijk het MKB en O&O. Op middellange termijn denkt zij over meer vrijstellingen, bijvoorbeeld voor steun aan cultuur. Verder staat een verhoging van het de minimis-plafond op de agenda. Het is te hopen dat de hervormingen zullen resulteren in overzichtelijker regelgeving en vermindering van administratieve last voor gemeenten.

IV Actuele voorbeelden

1 Lokale steun

Vaak vragen gemeenten zich af of subsidieverlening aan ondernemingen voor de uitvoering van op het eerste oog slechts kleinschalige, lokale activiteiten ook staatssteun is. Er zijn recente **beschikkingen** van de Commissie inzake steun die geen effect heeft op het interstatelijke handelsverkeer. In het licht van de hervormingen waardoor de Commissie zich op 'grotere' steunzaken wil concentreren, biedt dat enige ruimte voor gemeenten. Echter, er moet worden gewaarschuwd voor het casuïstische karakter van deze **beschikkingen**.

In een aantal **beschikkingen** ging het om subsidies voor lokale zwembaden, ziekenhuizen, jachthavens of historische gebouwen, die geen invloed bleken te hebben op de gemeenschappelijke markt. Een jaarlijkse subsidie aan een particuliere exploitant van een zwembad in Dorsten, Duitsland, werd niet als staatssteun gekwalificeerd omdat de sportinfrastructuur hoofdzakelijk door de inwoners van de stad en de naburige gemeenten werd gebruikt. Daardoor bleek de subsidie geen invloed te hebben op de gemeenschappelijke markt en werd het niet als staatssteun aangemerkt. Let wel: de situatie kan door de Commissie anders worden beoordeeld indien het voordeel toekomt aan een groot zwembad (of exploitant hiervan) gericht op met name toeristen. Een ander voorbeeld is een subsidie aan een aantal ziekenhuizen in Ierland. De betrokken regeling voorzag in fiscale voordelen aan personen die investeerden in vooral lokale ziekenhuizen met een capaciteitstekort. Volgens de Commissie zou de maatregel niet leiden tot de oprichting van ziekenhuizen die patiënten uit andere lidstaten zouden kunnen aantrekken. Aan dit lijstje kan een **beschikking** inzake Nederlandse jachthavens Nijkerk en Enkhuizen worden toegevoegd. In beide jachthavens bleek dat het voordeel uit gemeentekas, dat de plaatselijke zeilverenigingen zonder winstoogmerk hadden verworven, geen invloed had op het handelsverkeer tussen de lidstaten. De Commissie verwachtte niet dat de steun de jachthavens aantrekkelijker zou maken voor pleziervaarders uit andere lidstaten. Aan één van de criteria voor staatssteun was dus niet voldaan.

Deze beschikkingenpraktijk lijkt op het eerste oog gunstig voor de decentrale overheden. Echter, men mag niet stellen dat voortaan alle gemeentelijke steun aan jachthavens, zwembaden en ziekenhuizen a-priori geen staatssteun is en daarom niet hoeft te worden gemeld bij de Commissie. Elk geval dient nog steeds op zijn eigen merites te worden beoordeeld. En de valkuil is de beoordeling van het effect op de handel. Uit de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie blijkt dat het lokale karakter van een activiteit of een klein steunbedrag nog niet betekent dat van dat effect geen sprake is. Het is een zware taak om per geval op basis van een marktanalyse vast te stellen of er een effect op het handelsverkeer aanwezig is.

Kortom, het volgen van de redenering van de bovengenoemde **beschikkingen** kan de gemeente helpen om een risicoafweging te maken, maar het blijft een grijs gebied. Bovendien kan alleen de Commissie de twijfel over het al dan niet lokale karakter van een steunmaatregel wegnemen.

2 Werkgelegenheidssteun en reïntegratiemarkt

Met de inwerkingtreding van de Wet werk en bijstand (WWB) en de herziening van gemeentelijke reïntegratieverordeningen is staatssteun bij loonkostensubsidies een actueel onderwerp geworden. Dit voorbeeld gaat in op de mogelijkheden om staatssteun te voorkomen en op de toepassing van de vrijstellingsverordening voor werkgelegenheidssteun.

Gesubsidieerde arbeid is één van de voorzieningen om de arbeidsinschakeling van werkzoekenden te bevorderen. Voor gemeenten zijn er meerdere opties beschikbaar om staatssteun bij loonkostensubsidies te voorkomen:

- er moet sprake zijn van een generieke subsidieregeling. Dat wil zeggen de mogelijkheid om mensen in dienst te nemen moet openstaan voor alle ondernemingen ongeacht hun vestigingsplaats en de plaats van de tewerkstelling;
- de subsidieontvanger is geen onderneming. Denk hierbij aan stichtingen voor jongeren- of ouderenactiviteiten, amateurkunst en dergelijke.

Als de gemeentelijke reïntegratieverordening voorziet in plaatsing van werknemers bij specifieke bedrijven zoals sociale werkvoorzieningen, moeten de voorwaarden van de vrijstellingsverordening voor werkgelegenheidssteun worden gevolgd. In grote lijnen bepaalt de vrijstellingsverordening dat een loonkostensubsidie voor de zogenaamde benadeelde werknemers (waaronder langdurig werklozen, ex-gedetineerden, etnische minderheden) maximaal 50% van de loonkosten gedurende een jaar mag bedragen. Voor indienstneming van gehandicapten geldt een plafond van 60%. Extra kosten door tewerkstelling van gehandicapten kunnen voor 100% worden gefinancierd.

Staatssteunregels zijn ook van toepassing op de financiering van detachingsbanen: de plaatsing van werknemers bij een reïntegratiebedrijf, die deze vervolgens tijdelijk detacheert bij andere ondernemingen. Om te voorkomen dat de gemeentelijke steun indirect, via het reïntegratiebedrijf bij de werkgevers terecht komt dient het reïntegratiebedrijf de beschreven mogelijkheden in acht te nemen. Dat geldt voor de selectie van werkgevers en de hoogte van de loonkostensubsidie of de inleenvergoeding die de werkgevers voor een werknemer betalen.

Het ministerie van SZW heeft in de Verzamelbrief van april 2004 een beleidsaanbeveling gepubliceerd waarin zij over de loonkostensubsidies en staatssteunregels adviseert. Als de gemeente het advies van het ministerie volgt dan hoeft zij de reïntegratieverordening niet ter goedkeuring voor te leggen aan de Europese Commissie.

3 Staatssteun ten behoeve van cultuur

Gemeenten verstrekken subsidies aan musea, maar tot nog toe bestaat er veel onduidelijkheid over de staatssteunaspecten op dit gebied. In de **beschikking** over staatssteun aan het luchtvaartmuseum Aviodrome in Flevoland heeft de Commissie aangegeven hoe om te gaan met steun ten behoeve van het behoud van cultureel erfgoed en de eis van een gescheiden boekhouding bij commerciële nevenactiviteiten.

Het luchtvaartmuseum Aviodrome verhuisde in 2003 van Schiphol naar de luchthaven Lelystad. Voortaan zou het museum geen structurele overheidssubsidie ontvangen. Daardoor liepen zijn culturele erfgoedactiviteiten (het museum, de historische vliegtuigen, de bibliotheek) gevaar te moeten worden opgeheven. De stichting NLT Aviodrome had besloten om diverse commerciële activiteiten te ontwikkelen om zo extra inkomsten voor het behoud van het museum te genereren. Er zouden een bioscoop, een restaurant, congresfaciliteiten en een museumwinkel worden ingericht. Ook zouden er internationale airshows en luchtvaartbeurzen worden gehouden en diensten voor internationale congressen aangeboden. Onder de bezoekers werden buitenlandse toeristen verwacht. De provincie Flevoland was bereid om de museale activiteiten met een opstartsubsidie van ruim 7 miljoen euro te ondersteunen.

De Commissie heeft in de **beschikking** bevestigd dat lokale museale activiteiten op beperkte schaal geen effect hebben op het handelsverkeer tussen lidstaten. Daardoor is overheidssteun doorgaans vrijgesteld van aanmelding van staatssteun. Echter, het ontplooiën van de beschreven commerciële activiteiten maakt de stichting tot een onderneming. Veel van de commerciële activiteiten (restaurant, filmtheater) hebben een sterk lokaal karakter. Maar de organisatie van internationale airshows en luchtvaartbeurzen en het aanbieden van diensten voor internationale congressen kunnen echter wel worden beschouwd als activiteiten met een effect op het handelsverkeer tussen de lidstaten. Kortom, een subsidie aan Aviodrome kan als staatssteun worden beschouwd.

Vervolgens heeft de Commissie de staatssteun aan Aviodrome voor behoud van cultuur en cultureel erfgoed goedgekeurd. Om te voorkomen dat de commerciële activiteiten profiteren van de subsidie aan het museum (kruissubsidiëring) heeft de Commissie aangedrongen op duidelijke scheiding van kosten. De kosten van culturele-erfgoedactiviteiten mochten worden gesubsidieerd, maar de commerciële activiteiten niet.

4 Stedelijke vernieuwing

Ook bij investeringen in projecten van stedelijke vernieuwing kunnen gemeenten in aanraking met staatssteunregels komen. Zo kan een gemeentelijke subsidie uit het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) dat bedoeld is om fysieke ingrepen in de woon- en leefomgeving te stimuleren, leiden tot een extra voordeel aan een ontwikkelaar. Kan dit worden voorkomen?

Veel gemeenten zijn enthousiast over de bouw van de zogenaamde Kulturhusen, instellingen waar verschillende maatschappelijke voorzieningen (zorg- en welzijnsinstellingen, buurtverenigingen, kinderopvang of een huisartsenpost) onder één dak worden gebracht. Een woningcorporatie of een projectontwikkelaar wordt gevraagd om het Kulturhus te bouwen en te beheren. Om de zogenaamde 'onrendabele top' te dekken, die meestal ontstaat door het feit dat de toekomstige 'bewoners' de volle huur niet kunnen betalen, stapt de gemeente in het project met een ISV-subsidie.

De ondernemingen die mogelijk van de subsidie profiteren zijn de betrokken woningcorporatie en de marktpartijen, die de ruimte gaan huren. Een woningcorporatie is een onderneming omdat zij onder andere op de vastgoedmarkt opereert. Een kinderdagverblijf of een huisartsenpost is immers ook actief op een bepaalde markt waar concurrentie bestaat. Een buurtvereniging ontplooit normaalgesproken geen economische activiteiten en is daarmee geen onderneming.

Projecten van stedelijke vernieuwing zijn vaak zeer complex, daarom doet de gemeente er goed aan om al in een vroeg stadium rekening te houden van de randvoorwaarden van staatssteunregelgeving. Bij het streven naar deelname van (meerdere commerciële) partijen is een openbare, transparante en niet-discriminerende keuze van de samenwerkingspartner een van de voorwaarden. Ook al verschilt de opzet van een project van gemeente tot gemeente, zijn er elementen die in de meeste projecten terugkomen: bedrijfsverplaatsing, bodemsanering, grondverwerving, bouw- en woonrijp maken, bouwen en dergelijke. De gemeente kan per element in het project evalueren of er sprake is van staatssteun.

In het voorbeeld van het Kulturhus gaat het onder andere om grondverwerving. De gemeente moet bij aankoop marktconforme prijzen hanteren. Een eventuele verkoop dient te verlopen via een **openbare procedure** of dient de prijs door een onafhankelijke taxateur te worden

vastgesteld. Ook een eventuele compensatie voor bedrijfsverplaatsing mag niet hoger zijn dan vastgesteld aan de hand van een onafhankelijke taxatie. Voordelen van de nieuwe locatie dienen daarbij in mindering worden gebracht. Bij de bouwopdracht zelf moet de gemeente rekening houden met eventuele verplichting tot (Europees) aanbesteden.

De financiering van het 'exploitatietekort' kan vermoedens wekken dat met de subsidie gedeeltelijke kruissubsidiëring van commerciële nevenactiviteiten van de corporatie plaatsvindt.

Om dat te voorkomen moet er specifiek worden beschreven welke kosten worden gedekt en moeten deze duidelijk zijn gescheiden van de kosten van andere activiteiten. Voor instanties die geen ondernemingen zijn, kunnen lagere huren dan de marktprijs in rekening worden gebracht. Ondernemingen (kinderopvang dan wel een huisartsenpost) zijn er wel aan gehouden om marktconforme huren te betalen of kan de gemeente de minimis-vrijstelling toepassen.

5 *Diensten van algemeen economisch belang (DAEB) en breedband*

Breedband is een actueel onderwerp in gemeenteland. Er zijn momenteel nog geen staatssteunbeschikkingen van de Commissie over Nederlandse zaken, maar een **beschikking** betreffende een Frans project verschaft duidelijkheid over de mogelijke omgang met staatssteunregels bij het aanleggen van een breedbandnetwerk. Daarnaast geeft deze uitleg over de criteria van het Altmark-arrest over DAEB's (zie paragraaf III).

De zaak Pyrénées-Atlantiques ging om de aanleg en exploitatie van een breedbandnetwerk in een buitengebied. Onderzoek maakte duidelijk dat de op de markt beschikbare breedbanddiensten onvoldoende waren om aan de wensen van de bevolking tegemoet te komen. De Commissie keurde de cofinanciering door de overheid goed, omdat die voldeed aan de criteria van het Altmark-arrest. Daarmee werd toegang tot breedbanddiensten (uitsluitend investeringen in het netwerk), voor het eerst gekwalificeerd als een DAEB.

De Commissie heeft in deze **beschikking** de Altmark-criteria nader uitgelicht:

Altmark I: de onderneming moet daadwerkelijk belast zijn met een DAEB (1) en haar verplichtingen moeten duidelijk zijn afgebakend (2).

(1) Allereerst stelt de Commissie vast of er sprake is van een 'echte' DAEB. Daarvoor hanteert zij drie voorwaarden.

Voorwaarde a: Er is geen Europese regelgeving over de betreffende dienst. In dat geval bepaalt iedere lidstaat zelf wanneer er sprake is van een DAEB. Voor breedband bestaat (nog) geen beperkende Europese regelgeving. Daarbij moet het wel gaan om gebieden waar breedbandvoorzieningen niet of nauwelijks aanwezig zijn.

Voorwaarde b: Er is sprake van een economisch belang dat normale economische activiteiten te boven gaat. Bij een breedbanddienst moet er sprake zijn van een behoefte van de bevolking over het algemeen, niet speciaal van bedrijven. Omdat de toegang tot breedband nieuwe activiteiten als e-gezondheid, telewerken, e-overheid en e-onderwijs ('toegang tot kennis') kan bevorderen, is dat wel het geval. Hierbij staat 'e' voor elektronisch.

Voorwaarde c: De dienst heeft kenmerken die overheidsingrijpen rechtvaardigen. Bij breedbanddiensten is ervan sprake als de marktpartijen deze niet (volledig) aanbieden, omdat dat commercieel niet rendabel is. Als breedband wordt geïnstalleerd bij scholen, bibliotheken of ziekenhuizen is er sprake van de DAEB, maar als dat gebeurt voor (een) bepaalde onderneming(en) is dat meestal niet het geval.

(2) Bij het afbakenen van de verplichtingen is een gedetailleerde omschrijving van de gewenste DAEB vereist. De documentatie van een openbare aanbesteding bevat als regel een voldoende duidelijke omschrijving van de breedbanddienst.

Altmark II: de parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend moeten vooraf op objectieve en doorzichtige wijze zijn vastgesteld.

De parameters van de compensatie moeten, zowel in tijd als omvang, zeer precies en gelimiteerd in het contract worden vastgelegd. Zodra deze bijvoorbeeld ruimte laten om achteraf extra steun toe te kennen, is overcompensatie niet uitgesloten. Zelfs een openbare aanbesteding biedt geen zekerheid. Als de aanbesteding plaatsvindt door middel van een onderhandelingsprocedure (in plaats van een openbare of **niet-openbare procedure**) kan dat tot de conclusie leiden dat de parameters niet van tevoren vastliggen (ze worden immers deels in onderhandelingen met de inschrijvers vastgesteld). In de Franse zaak waren de volgende parameters in het contract vastgelegd: de totale kosten van het project, het percentage dat de overheid daaraan zou bijdragen, een maximum hoogte van die bijdrage en een afbakening in tijd.

Altmark III: de compensatie mag niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van de DAEB te dekken.

Als de uitvoering van de DAEB inkomsten (en winst) genereert mogen die deel uitmaken van de compensatie, zo lang dat maar in redelijke verhouding staat tot de kosten die de DAEB met zich meebrengt. Overcompensatie kan worden vermeden door in het contract de eis op te nemen dat de commerciële en publieke activiteiten van de onderneming zowel financieel als juridisch strikt worden gescheiden door een juridisch onafhankelijke bedrijfseenheid voor deze taak op te zetten. Daarnaast moet de overeenkomst voorzien in een technisch en financieel controlesysteem en een terugbetalingsregeling, voor het geval de winst die de onderneming bij het uitvoeren van de DAEB maakt hoger uitvalt dan verwacht.

Altmark IV: wanneer de onderneming niet wordt gekozen via een openbare aanbesteding, moet de compensatie worden vastgesteld aan de hand van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren. De Franse autoriteiten analyseerden eerst een tiental scenario's, waarbij ze werkten met variabelen als de dekkingsgraad van het gebied, de maximale subsidie en een hoogte van de investeringen. Op die manier kon de economisch voordeligste oplossing worden vastgesteld. Vervolgens schreven de autoriteiten een openbare aanbesteding uit, om te komen tot de keuze van de uitvoerder. Er werd tevens een 'terugbetalingsregeling' afgesloten voor eventuele inkomsten boven een redelijke winst.

Samenvattend: bij steun aan de ontwikkeling van nieuwe breedbandinfrastructuur biedt een beroep op de DAEB-uitzondering wellicht kansen. Financiering van infrastructuur kan een manier zijn om te voorzien in een DAEB, die – als de infrastructuur openstaat voor iedereen – de concurrentie niet ernstig verstoort (bijvoorbeeld in afgelegen en/of landelijke gebieden). De kans dat een beroep op een DAEB slaagt, is overigens gering als er directe commerciële concurrentie aanwezig is.

V Checklist staatssteun

Deze checklist biedt een overzicht van de stappen die genomen moeten worden om de aanwezigheid van staatssteun vast te stellen. Deze is uitgebreid met een toets aan de bepalingen voor de diensten van algemeen economisch belang (DAEB).

| Checklist staatssteun | |
|--|---|
| 1 | Is er sprake van staatssteun? |
| 1.1 | Door staatsmiddelen ("geld van de gemeente") bekostigd? |
| Ja, ga naar 1.2 | Nee ► geen staatssteun, geen meldingsplicht |
| 1.2 | Niet-marktconform voordeel aan onderneming? Tevens zie vragen 4 en 5. |
| Ja, ga naar 1.3 | Nee ► geen staatssteun, geen meldingsplicht |
| 1.3 | Selectief voordeel? |
| Ja, ga naar 1.4 | Nee ► geen staatssteun, geen meldingsplicht |
| 1.4 | (Dreigende) vervalsing van mededinging* |
| Ja, ga naar 1.5 | Nee ► geen staatssteun, geen meldingsplicht |
| 1.5 | Invloed op tussenstaatse handel?* |
| Ja, ga naar 2 | Nee ► geen staatssteun, geen meldingsplicht |
| 2 | Valt de steun onder een vrijstellingsverordening? |
| Geen staatssteun als de steun maximaal € 100.000 in 3 jaar bedraagt (de minimis) | |
| Vrijstellingsverordening MKB-steun Vrijstellingsverordening opleidingssteun Vrijstellingsverordening werkgelegenheidssteun Vrijstellingsverordening MKB-steun landbouw Vrijstellingsverordening MKB-steun visserij | |
| Nee, ga naar 3 | Ja ► geen meldingsplicht, wel kennisgeving |
| 3 | Melding bij de Europese Commissie |
| Kans op goedkeuring groter als steun aan voorwaarden voldoet van kaders, o.a.: | |
| Milieu Redding en herstructurering Onderzoek en ontwikkeling Regionale steun Publieke omroepen Landbouw Visserij Vervoer | |
| Einde toets staatssteun | |

4 *Voldaan aan market economy investor principle en regels bij o.a. leningen, overheidsgaranties, risicokapitaal?
OF Voldaan aan bepalingen verkoop grond en gebouwen?*

Nee ► ga terug naar 1.3

Ja ► geen staatssteun, geen meldingsplicht

5 *Is er sprake van een DAEB?*

- a Er is geen Europese regelgeving over de betreffende dienst.
- b Er is sprake van een economisch belang dat normale economische activiteiten te boven gaat.
- c De dienst heeft kenmerken die overheidsingrijpen rechtvaardigen.

Ja, ga naar 5.1

Nee ► ga terug naar 1.3

5.1 *Voldaan aan de Altmark-criteria?*

- Altmark I: De begunstigde onderneming daadwerkelijk belast met de uitvoering van een DAEB
- Altmark II: De verplichting duidelijk omschreven
- Altmark III: De parameters voor de berekening van compensatie vooraf, objectief en doorzichtig vastgesteld
- Altmark IV: Keuze voor een onderneming gemaakt na een openbare aanbesteding OF Bedrag van compensatie vastgesteld aan de hand van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming zou hebben gemaakt + een redelijke winst

Nee, ga naar 5.2

Ja ► geen staatssteun, geen meldingsplicht

5.2 *Er sprake van staatssteun. Valt deze onder de vrijstelling voor 'kleine diensten'?*

Nee, ga naar 5.3

Ja ► geen meldingsplicht

5.3 *Melding bij de Europese Commissie. Kans op goedkeuring als steun aan voorwaarden van de kaderregeling voor 'grote diensten' voldoet.*

* De Commissie oordeelt vaak al snel dat een steunmaatregel de mededinging kan (dreigen te) vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt. Bij het voldoen aan de eerste drie criteria moet er daarom in principe al overgegaan worden tot melding, tenzij er evident sprake is van een activiteit met slechts lokaal bereik.

Einde toets staatssteun

VI Meer informatie

Publicaties

Europese regelgeving over staatssteun. Informatiewijzer voor de decentrale overheid
Ministerie van BZK, Europa decentraal, februari 2004 (te lezen op www.europadecentraal.nl)

Nationaal referentiekader betaald voetbal. Een wegwijzer en risicoanalyse betreffende steun
aan betaald voetbal
Ministerie van BZK, mei 2004 (te lezen op www.europadecentraal.nl)

Handreiking voor een collegebesluit inzake subsidieverstrekking en steunverlening
Ministerie van BZK, IPO, VNG, Europa decentraal, september 2004 (te lezen op
www.europadecentraal.nl)

Handreiking staatssteun en stedelijke vernieuwing
Europa decentraal, VROM, december 2004 (te lezen op www.europadecentraal.nl)

Handreiking grondtransacties en staatssteun
VROM, BZK, ICER, mei 2005 (te lezen op www.europadecentraal.nl)

Handreiking staatssteun bij PPS bij gebiedsontwikkeling
Kenniscentrum PPS, juli 2005 (te lezen op <http://pps.minfin.nl/>)

Handreiking 'Goed op weg met breedband'
Ministerie van EZ, BZK en VROM, IPO en VNG, oktober 2005 (te lezen op
www.europadecentraal.nl)

Staatssteun en EG-Recht voor decentrale overheden
B. Hessel, A. Neven, 2001, Kluwer, Deventer

EC State Aid Law and Policy
C. Quigley, A. Collins, 2003, Hart, Oxford

Organisaties

Kennisgeving en aanmelding van staatssteun door gemeenten:
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Coördinatiepunt Staatssteun
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
tel: 070-426 7559/6618
e-mail: coordinatiepuntstaatssteun@minbzk.nl

www.europadecentraal.nl
Kenniscentrum Europa decentraal
Algemene informatie over staatssteunregels.

Websites

http://europa.eu.int/comm/competition/index_nl.html

Europese Commissie, DG Mededinging, met een register van **beschikkingen**

www.europadecentraal.nl

Dossier Staatssteun van Europa decentraal met een overzicht van de regelgeving en directe links naar de officiële teksten en diverse publicaties

www.minbzk.nl/staatssteun

De website van het Coördinatiepunt Staatssteun van het ministerie van BZK bevat onder andere een beschrijving van meldingsprocedures en de uitgebreide meldingsformulieren.

5 Milieu en water: gemeenten in direct contact met Europees milieurecht

De gemeenten in Nederland hebben al vele jaren met Europees milieubeleid te maken. Dit onderwerp scoort dan ook het hoogst als het om bekendheid en uitwerking in gemeentelijk beleid gaat. Problemen als luchtverontreiniging en vervuiling van het water in de rivieren zijn per definitie grensoverschrijdend. Internationale samenwerking is nodig en heeft ook goede resultaten (zoals schoner zwemwater). Maar Europese richtlijnen kunnen gemeenten soms ook in verlegenheid brengen, zoals recent gebeurde bij de luchtkwaliteit.

Toepassen van de Brusselse milieunormen is van belang voor een schoner en beter Europa. Maar de wet- en regelgeving is zeer ingewikkeld. In dit hoofdstuk moet bovendien vanwege de omvang van Europese regels en rechtsgebieden een selectie worden gemaakt. Vijf actuele en belangrijke onderwerpen komen aan bod, van theoretisch niveau tot dagelijkse praktijk. Het zijn even zovele illustraties van de directe betrokkenheid van gemeenten met milieu en Europees recht: natuurbescherming, waterbeheer, luchtkwaliteit, integrale aanpak en openbaarmakingplicht.

Er is nog een tweede reden waarom het Europees milieurecht zoveel aandacht krijgt. Het is namelijk typisch 'omzettingsrecht'. Na implementatie van een richtlijn komt nationaal recht op de plaats van de Europese richtlijn. Maar de Europese invalshoek wordt weer actueel als de Europese regels te laat of niet goed zijn omgezet. Daarom zijn gemeenten vooral gebaat bij kennis van de **rechtstreekse werking** van milieurecht als ze Europese regels juist moeten inschatten en toepassen.

Milieu en water

I Inleiding

Milieu is voor gemeenten waarschijnlijk het meest bekende en uitgewerkte 'Europese' onderwerp, dat vaak al goed ingebed is in de lokale besluitvorming. Hoewel de schattingen uiteenlopen, is het een feit dat het Nederlandse (en daarmee het gemeentelijke) milieubeleid voor een groot deel bepaald wordt in Brussel. Dat is ook logisch: milieu is bij uitstek een beleidsterrein dat zich niet aan landsgrenzen houdt, en problemen als luchtverontreiniging en de vervuiling van rivieren zijn alleen op te lossen door internationale samenwerking. De resultaten zijn aantoonbaar positief (schoner zwemwater, gecontroleerde afvalverwerking, terugkeer van plant- en diersoorten), maar soms brengen de Europese richtlijnen gemeenten, zoals recent in verband met de luchtkwaliteit, in verlegenheid. Toch is het, als we willen komen tot een schoner en leefbaar Europa, belangrijk dat de Brusselse normen in acht worden genomen. Het toepassen van nationale regels conform het EG-recht is een gemeentelijke plicht. Bovendien moeten gemeenten rechtstreeks werkende richtlijn-bepalingen zelfstandig toepassen, en afwijkend nationaal recht buiten toepassing laten. Komen gemeenten deze Europese verplichtingen niet na, dan zullen hun besluiten (vergunningen, bestemmingsplannen) door de rechter kunnen worden vernietigd. Burgers en bedrijven kunnen bovendien vergoeding van de schade vragen die zij als gevolg van de onjuiste toepassing van het Europees recht hebben geleden.

Gezien de omvang en het doel van deze publicatie kan onmogelijk een uitputtend overzicht worden gegeven van de regels en rechtsgebieden waar gemeenten tegenaan lopen als het gaat om Europees recht en milieu. Er is daarom gekozen voor het behandelen van vijf actuele en belangrijke onderwerpen, die goed illustreren waarom en op welke manier gemeenten direct met Europees recht te maken hebben. Natuurbescherming, waterbeheer en luchtkwaliteit, de wijze waarop het Europees recht dwingt tot een integrale aanpak, en de verplichting om gemeentelijke milieu-informatie openbaar te maken komen aan de orde. Er wordt dus vanaf een tamelijk theoretisch niveau ‘ingezoomd’ op de dagelijkse praktijk.

In dit hoofdstuk is er veel aandacht voor de voorrang en **rechtstreekse werking** van Europees recht. Dat heeft een reden. In tegenstelling tot andere rechtsgebieden in deze handreiking zoals staatssteun en het vrije verkeer is Europees milieurecht vooral ‘omzettingsrecht’. Als een richtlijn geïmplementeerd is, is er sprake van nationaal recht, en verdwijnt de Europese component naar de achtergrond. Hiermee wordt bedoeld dat een EG-richtlijn moet worden omgezet in nationale wet- en regelgeving. In Nederland is dat meestal een wet, algemene maatregel van bestuur en/of ministeriële regeling.

De Europese component komt echter weer naar voren op het moment dat de Europese regels te laat, onjuist en onvolledig zijn omgezet. Omdat die situatie zich in Nederland nogal eens voordoet, is juist bij milieurecht enige kennis van **rechtstreekse werking** voor gemeenten essentieel voor een juiste inschatting en toepassing van de Europese regels.

II **Korte schets Europees milieubeleid**

Tot het begin van de jaren ‘70 bestond binnen de EU geen gemeenschappelijk milieubeleid. Er waren wel milieugerelateerde regels, maar die waren in de eerste plaats bedoeld om er voor te zorgen dat het milieu de vrije markt niet in weg stond. In 1973 werd het eerste **Milieu Actie Programma** (MAP) gepubliceerd, dat de doelstellingen en beginselen van een Gemeenschappelijk milieubeleid uiteenzette (inmiddels zijn we toe aan het zesde milieuactieprogramma, dat loopt tot en met 2010). In 1987 werd een aparte milieutitel in het EG-Verdrag opgenomen.

Daarmee werd een gemeenschappelijk Europees milieubeleid voor het eerst expliciet vastgelegd, en de doelstellingen zijn breed: de Gemeenschap heeft (op basis van de artikelen 174 tot en met 176) de wettelijke bevoegdheid om op alle gebieden van milieubeleid op te treden. Die bevoegdheid wordt overigens wel begrensd. Allereerst door het subsidiariteitsbeginsel (bevoegdheden op Europees niveau worden beperkt tot die beleidsgebieden waar ze effectiever zijn dan nationale, regionale of lokale ingrepen), en in de tweede plaats door het vereiste van unanieme steun van de lidstaten voor gemeenschappelijke actie op ‘gevoelige’ beleidsterreinen als ‘groene’ heffingen, ruimtelijke planning, het beheer van verkeer en vervoer, en onderdelen van het energiebeleid. Dat is de reden dat de Europese milieu-regelgeving relatief omvangrijk en ingrijpend is op het gebied van natuurbescherming, waterbeheer en luchtverontreiniging. Een belangrijke - relatief recente - trend is de Europese aandacht voor integraal in plaats van sectoraal beleid: in toenemende mate moeten beleidsmakers rekening houden met de gevolgen van hun vergunningverlening voor meerdere sectoren, in plaats van voor één sector.

Algemeen is het beleid van de Europese Unie op het gebied van het milieu gericht op ‘het behoud, de bescherming en de verbetering van de kwaliteit van het milieu, alsmede de bescherming van de gezondheid van de mens’. Er wordt gestreefd naar een ‘behoedzaam en

rationeel gebruik van de natuurlijke hulpbronnen'. Ten slotte moet het beleid bijdragen aan 'bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen (artikel 174 van het EG-Verdrag)'.

Natuurbescherming

Vanaf het begin van de jaren tachtig is in het EG-milieubeleid de nadruk gelegd op de bescherming van dier- en plantensoorten. De Gemeenschap richtte zich eerst op de bescherming van de flora en fauna en op de reglementering van de handel in bedreigde dier- en plantensoorten en afgeleide producten (CITES). Later ging de aandacht ook nog uit naar de bescherming van de bossen en naar de nauwe banden die er kunnen zijn tussen de landbouw en de milieubescherming. Gemeenten hebben in de dagelijkse praktijk vooral te maken met bescherming van de flora en fauna, en dan vooral de Europese Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Deze richtlijnen vormen de belangrijkste wetgeving van de Europese Unie ter bevordering van de biologische verscheidenheid. Ze verplichten onder meer tot de instandhouding van habitats en soorten die voor de Europese Unie van belang zijn, en tot bescherming en het beheer van alle op het grondgebied van de Europese Unie in het wild levende vogels en hun habitats. Een belangrijk doel is de totstandkoming van een Europees netwerk van beschermde gebieden: NATURA 2000.

Waterbeheer

De meeste Europese waterregelgeving is (net als de natuurbeschermingsregels) in de jaren '80 tot stand gekomen. Inmiddels is ze zeer uitgebreid en complex. Er zijn richtlijnen over drinkwater, zwembadwater, viswater, schelpdierwater, grondwater en afvalwater, maar ook over lozing van gevaarlijke stoffen en de uitwisseling van informatie over water. Voor gemeenten zal het vaak moeilijk zijn om er achter te komen met welke regelgeving zij rekening moeten houden, een probleem dat groter wordt door de integrale benadering die voor het bereiken van de Europese waterdoelstellingen absoluut noodzakelijk is. Het beleidsterrein water is sterk afhankelijk van andere activiteiten en ontwikkelingen en regelgeving op andere beleidsterreinen, zoals natuur, landbouw en ruimtelijke ordening. Voor deze beleidsterreinen bestaat een grote hoeveelheid Europese en nationale regelgeving, waarbij de onderlinge verhouding niet altijd duidelijk is en de afstemming met de waterregelgeving te wensen overlaat. De meest ingrijpende recente richtlijn op dit gebied, die ook gemeenten dwingt tot het voeren van een integraal beleid, is de Kaderrichtlijn Water (zie paragraaf IV).

Luchtverontreiniging

De Europese Commissie legt in enkele richtlijnen de verplichting bij lidstaten om te zorgen voor verbetering van de luchtkwaliteit en het opstellen van nationale regelgeving die daaraan bijdraagt. De Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit uit 1996 (96/62/EG), biedt het juridisch kader voor het gemeenschappelijk luchtkwaliteitsbeleid in Europa. In 1999 werd de eerste dochterrichtlijn (1999/30/EC) van kracht. Deze legt onder andere grenswaarden vast voor fijn stof en stikstofdioxide, met bescherming van de volksgezondheid als doel. Grenswaarden zijn maximaal toegestane concentraties in de buitenlucht (met uitzondering van de werkplek). Hieraan moet uiterlijk voldaan zijn per 2005 (voor fijn stof) en 2010 (voor stikstofdioxide). De Europese normen zijn voor Nederland geïmplementeerd in het besluit Luchtkwaliteit. De naleving ervan zorgt de laatste tijd voor grote problemen (zie paragraaf IV), onder meer bij infrastructurele projecten en stadsvernieuwing.

Integraal beleid

Bij het huidige Europese milieubeleid speelt het al genoemde zesde Milieu Actie Plan een belangrijke rol. Het is (in tegenstelling tot de voorgaande MAPs) een bindend besluit - de

doelen van het plan kunnen dus door Commissie en Europees Hof worden afgedwongen. Er is nog een verschil met eerdere MAPs: milieuproblemen worden vooral thematisch in plaats van per sector benaderd. Voor gemeenten komt het er op neer dat ze in toenemende mate een integraal of horizontaal (met inachtneming van de milieugevolgen in alle sectoren) in plaats van een sectoraal beleid zullen moeten voeren. Bij het plannen van een woonwijk kan bijvoorbeeld niet meer worden volstaan met het in kaart brengen van de gevolgen voor bodem, water, lucht en soorten, maar moet een beleid worden opgesteld dat rekening houdt met de onderlinge samenhang van die gevolgen. Voorbeelden van dit beleid zijn de IPPC-richtlijn, de richtlijn strategische MER en de kaderrichtlijn Water.

Overige beleidsterreinen

Als aangegeven biedt dit hoofdstuk te weinig ruimte om alle Europese invloeden op het milieubeleid te behandelen. Beleidsterreinen als afval, bodem en geluid komen niet of slechts zijdelings aan de orde. U vindt wel verwijzingen in de paragraaf VI 'Meer informatie'.

III Gemeenten en Europees milieurecht: rechtstreekse werking

Europese milieuregels worden meestal uitgevaardigd in de vorm van richtlijnen, die door de nationale wetgever moeten worden omgezet in nationale wet- en regelgeving. Als dat tijdig en correct gebeurt, hebben uitvoerders en bestuurders niet zo veel meer te maken met het EG-recht. Met het toepassen van het nationale recht wordt dan ook het Europese recht nageleefd.

Dat is anders als de nationale wetgever niet op tijd is (als de implementatiedatum van de richtlijn is verstreken), of als de nationale regels de richtlijnbepalingen onjuist of onvolledig hebben overgenomen. In dat geval komt de mogelijke **rechtstreekse werking** van (delen van) richtlijnen om de hoek kijken.

Juist bij milieuregelgeving hebben gemeenten veel te maken met **rechtstreekse werking** van Europees recht. Bewoners, belangengroepen, milieu-organisaties, bedrijven en zelfs andere overheden kunnen met de Europese normen in de hand gemeentelijke plannen en vergunningen kritisch beoordelen. Dit gebeurt ook vrijwel altijd; belanghebbenden zijn meestal uitstekend op de hoogte van de juridische mogelijkheden die de Europese regels bieden. Deze paragraaf biedt een korte uitleg over **rechtstreekse werking**, en een overzicht van risico's bij onzorgvuldig omspringen met Europese verplichtingen.

Gevolgen van rechtstreekse werking

Als bepalingen van een richtlijn rechtstreeks werken, zijn deze volledig en direct van toepassing. De rechter én de decentrale overheid zijn verplicht ze zelfstandig toe te passen. Als dat niet gebeurt, kunnen verleende vergunningen bij de rechter sneuvelen, en kan de decentrale overheid met schadeclaims worden geconfronteerd. Daarom is het van belang dat gemeenten onderkennen dat delen van richtlijnen mogelijk **rechtstreekse werking** hebben, zodat ze in geval van twijfel tijdig advies kunnen vragen.

Soorten rechtstreekse werking

Rechtstreekse werking van Europese richtlijnbepalingen wordt in twee gevallen aangenomen.

Ten eerste: bepalingen werken rechtstreeks als ze voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk zijn. Ze moeten precies zijn geformuleerd en geen afwijkingsmogelijkheden voor de lidstaten bevatten. Anders gezegd: de bepalingen laten de lidstaat geen enkele beleidsvrijheid.

Ten tweede: de rechtstreeks werkende grenzen van de beleidsvrijheid. Dat zijn richtlijn-bepalingen die op zich de nodige beleidsvrijheid laten aan de lidstaat (waardoor men op het eerste gezicht zou denken dat ze niet rechtstreeks werken), maar die de beleidsvrijheid wel 'voldoende duidelijk en onvoorwaardelijk' begrenzen. Dergelijke bepalingen komt men met name tegen in richtlijnen op het terrein van het natuurbeschermingsrecht, waterrecht en milieurecht. De overheid mag binnen de grenzen van de richtlijn-bepaling allerlei beslissingen nemen, maar als de 'buitengrens' van de richtlijn-bepaling wordt overschreden of geheel genegeerd, dan sneuvelt de beslissing bij de rechter. Een voorbeeld van zo'n 'buitengrens' vindt men in de Habitatrictlijn, die bepaalt dat de lidstaten 'passende maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de habitats in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van de richtlijn, een significant effect zouden kunnen hebben'. Op het eerste gezicht is dit een vrij vage beleidsdoelstelling. Toch zag de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State er een 'voldoende nauwkeurige en onvoorwaardelijke' grens in, die niet overschreden mag worden. Een beroep erop leidde onder meer tot een verlegging van het tracé van de A73 in Limburg, omdat zich ter plekke de beschermde zeggekorfslak ophield.

Aansprakelijkheid en risico's

Gemeenten kunnen ten opzichte van belanghebbende particulieren (inclusief milieu-groeperingen) aansprakelijk zijn voor alle schendingen van EG-recht, inclusief het niet nakomen van de plicht om rechtstreeks werkende EG-richtlijn-bepalingen toe te passen en afwijkend nationaal recht buiten beschouwing te laten. Komen decentrale overheden deze Europese verplichtingen niet na, dan zullen hun besluiten door de rechter kunnen worden vernietigd. Bovendien kunnen particulieren en bedrijven vervolgens vergoeding van de schade vragen die zij als gevolg van de onjuiste toepassing van het EG-recht hebben geleden.

In milieuzaken gaat het in Nederland overigens maar zelden om schadevergoeding. Particulieren en milieugroepen eisen bij een niet correcte implementatie van een richtlijn meestal een veroordeling van de overheid tot het nemen van de noodzakelijke maatregelen om toch tot uitvoering van de richtlijn-bepaling te komen.

Mocht het toch tot een schadeclaim komen, dan is de positie van de gemeente mede afhankelijk van de manier waarop ze met de **rechtstreekse werking** is omgegaan. Daarbij moet vooral de verhouding met de centrale overheid in de gaten worden gehouden. De positie van de gemeente zal sterker zijn naarmate er meer aanleiding was om op de juistheid van de nationale wetgeving te vertrouwen. Als de gemeente op eigen initiatief een direct werkende bepaling negeert, of eigen beleidsruimte ten onrechte niet gebruikt om het doel van een richtlijn te verwezenlijken, zal de aansprakelijkheid eerder bij haar liggen.

Vaststellen van rechtstreekse werking

Uit het voorgaande moge duidelijk zijn dat gemeenten moeten gaan letten op het moment dat de implementatietermijn is verstreken, en/of als er strijdigheid is tussen de nationale wetgeving en één of meer bepalingen uit een Europese richtlijn. Of er sprake is of kan zijn van een dergelijke strijdigheid moet de gemeente dus zelf bepalen. Dat is verre van eenvoudig, maar noodzakelijk om vast te kunnen stellen of de nationale implementatie-regelgeving of de oorspronkelijke Europese richtlijn van toepassing is.

Het kan natuurlijk voorkomen dat de nationale of Europese rechter al geconstateerd heeft dat er sprake is van strijdigheid. Dan is beoordeling door een decentrale overheid uiteraard niet

meer aan de orde, en dergelijke gevallen zijn meestal snel en algemeen bekend. Evidente gevallen komen echter zelden voor. Zelfs als de implementatieregelgeving nog niet in werking is getreden, kan discussie ontstaan. Als er een vermoeden van strijdigheid is, zal de decentrale overheid toch actie moeten ondernemen.

Advies inwinnen bij Europa decentraal, de VNG en de Rijksoverheid

Het voert in het kader van deze publicatie te ver om uitgebreid in te gaan op de juridische haken en ogen van **rechtstreekse werking**, zoals richtlijnconforme interpretatie en de verticale, horizontale en zelfs diagonale werking van richtlijnen. Voor een beoordeling van een bepaling kan de checklist bij dit hoofdstuk een eerste aanknopingspunt bieden, maar omdat het gaat om een ingewikkeld leerstuk dat in de jurisprudentie nog lang niet is uitgekristalliseerd, is het in ieder geval verstandig om nadere informatie in te winnen over mogelijke **rechtstreekse werking** van EG-richtlijnbevestigingen. Dat kan bij het kenniscentrum Europa decentraal, de VNG en het ministerie dat verantwoordelijk is voor de implementatie van de betreffende EG-richtlijn. Het is niet de bedoeling dat een gemeente geheel op eigen houtje besluit nationaal recht buiten beschouwing te laten.

IV Actuele voorbeelden

1 Kader- en dochterrichtlijnen Luchtkwaliteit: bestemmingsplannen

Sinds november 2002 blokkeert de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State steeds vaker projecten op grond van het Besluit luchtkwaliteit. In dat Besluit zijn de luchtkwaliteitsnormen die voortvloeien uit de Europese Kader- en dochterrichtlijnen luchtkwaliteit opgenomen. Het betreft vooral plannen voor inrichtingen, bestemmingsplannen voor wegtracés, en overige bestemmingsplannen. Bekende ‘gemeentelijke’ voorbeelden zijn het bedrijventerrein in Hendrik-Ido Ambacht, het Stationseiland in Amsterdam, het nieuwe stadion van ADO/Den Haag, de ‘plusstrook’ bij De Bilt, en een bestemmingsplan in Leiden.

De uitspraken van de Raad van State vloeien voort uit overschrijding van grenswaarden voor fijn stof (PM 10) en stikstofdioxide (NO₂). Aan deze grenswaarden moet uiterlijk in 2005 respectievelijk 2010 zijn voldaan. In ons land zullen ze echter niet gehaald worden, onder meer omdat het luchtkwaliteitsbeleid in Nederland sterk verweven is met ruimtelijke ordening - wat betekent dat plannen voor bijvoorbeeld de aanleg van wegen of bedrijventerreinen scherp getoetst moeten worden op gevolgen voor de luchtkwaliteit. In de meeste landen vindt weliswaar zo'n toets plaats, maar doorgaans worden daarbij ook andere maatschappelijke belangen meegewogen, waardoor de test minder strikt uitpakt. Verder is het uitsluitend in Nederland verplicht behalve bij projecten die direct van invloed zijn op de luchtkwaliteit ook bij projecten die de blootstelling aan vervuilde lucht beïnvloeden, zoals inbreiding en herstructurering, onderzoek te doen.

Als een gemeente het Besluit luchtkwaliteit bij plannen met ruimtelijke-ordeningsaspecten niet of onjuist toepast, is de kans momenteel zeer groot dat de vergunning voor dat project zal worden vernietigd. Uit de jurisprudentie van de Raad van State zijn drie criteria af te leiden waar de gemeente in ieder geval rekening mee moet houden:

- er moet voldoende worden aangetoond dat aan alle grenswaarden van het Besluit luchtkwaliteit wordt voldaan. Het komt bijvoorbeeld voor dat wel voldaan wordt aan de grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie fijn stof, maar niet voor de daggemiddelde concentratie - dat wordt onvoldoende geacht;

- er moet overal in Nederland rekening worden gehouden met de grenswaarden, dus bijvoorbeeld niet alleen op plaatsten waar woningen of mensen aan overschrijdingen worden blootgesteld;
- als een project lokaal tot overschrijding leidt, maar elders tot verbetering van de luchtkwaliteit, moet dat worden aangetoond. Een en ander moet passen in het bredere plan van de overheid om de luchtverontreiniging terug te dringen tot onder de grenswaarden.

Besluit Luchtkwaliteit 2005

Duidelijk is dat met het huidige Besluit luchtkwaliteit 2001 (Blk 2001), en de strikte interpretatie door de Raad van State ervan, Nederland inderdaad 'op slot' dreigt te gaan. Nadat een poging om een soepeler interpretatie van de luchtkwaliteitseisen in een ministeriële regeling vast te leggen door de Raad van State getorpedeerd werd, is besloten het huidige Besluit luchtkwaliteit te vervangen, eerst door een nieuw besluit, en op termijn (waarschijnlijk halverwege 2006) door een Wet luchtkwaliteit.

In het nieuwe Besluit luchtkwaliteit 2005 (Blk 2005), dat op 5 augustus 2005 in werking is getreden, zijn de jurisprudentie en de adviezen van de Afdeling verwerkt. Het Besluit bevat een aantal bepalingen die het voor gemeenten makkelijker maken bij hun ruimtelijke plannen te voldoen aan de luchtkwaliteitseisen. Voorbeelden:

- Een tijdelijke verslechtering van de luchtkwaliteit is toegestaan, als de grenswaarde op de realisatiedatum van het project maar niet overschreden wordt (verlaten van het zogenaamde standstill-beginsel, waardoor tot op heden een tijdelijke verslechtering al leidt tot stilzetten van het project);
- Als een project op de ene locatie leidt tot een beperkte verslechtering van de luchtkwaliteit op die locatie, is dit acceptabel mits het leidt tot een verbetering van de luchtkwaliteit op een andere locatie (flexibele saldobenadering).
- Zeezout wordt niet langer meegerekend bij fijn stof, waardoor de norm makkelijker haalbaar is.

Een van de aannames waarop gemeenten in het verleden hun onderzoeken naar luchtkwaliteit baseerden, is dat alleen 'gevoelige' bestemmingen als relevant voor de meting werden beschouwd. De Afdeling heeft echter vastgesteld dat een onderscheid tussen 'gevoelige' en 'niet-gevoelige' bestemmingen niet uit de Europese richtlijnen kan worden afgeleid. In het Blk 2005 is dat onderscheid dan ook niet opgenomen. Gevolg is dat bij het onderzoek dat ten grondslag moet liggen aan een besluit altijd (dus overal in de buitenlucht) moet worden nagegaan of de relevante grenswaarden kunnen worden gehaald. Deze regel geldt vanaf 1 januari 2005. Over de manier waarop de meting moet plaatsvinden is eind juli de 'Meetregeling Luchtkwaliteit 2005' verschenen.

Met de inwerkingtreding van het Blk 2005 is de discussie rond de luchtkwaliteit nog lang niet ten einde. Luchtkwaliteit is door milieubelangengroepen 'ontdekt' als probaat middel voor het blokkeren van allerlei ongewenste projecten. Voor dergelijke procedures zijn wel aanknopingspunten: de saldobenadering komt in de Europese richtlijnen niet voor, en het is twijfelachtig of het niet meerekenen van zeezout juridisch door de beugel kan. Het wachten is dus op de eerste rechtszaak 'onder' het nieuwe Besluit. Het is hoe dan ook duidelijk dat Europese luchtkwaliteit bij ieder ruimtelijk project een rol zal blijven spelen.

2 *Kaderrichtlijn Water: nieuwe taken en hogere kosten*

De Kaderrichtlijn Water (KRW) is een schoolvoorbeeld van de nieuwe aanpak van het milieubeleid door Europa. Door de eisen die de KRW stelt is een geïntegreerd beleid (met gelijktijdige inachtneming van Europese normen op het gebied van water- en luchtkwaliteit, gebieds- en soortbescherming, enzovoort door alle betrokken partijen) op het gebied van milieu en ruimtelijke ordening noodzakelijk.

De richtlijn had eind 2003 in nationale wetgeving moeten zijn omgezet, maar de volledige implementatie is in Nederland uitgesteld. Hoewel de concrete gevolgen van de KRW voor gemeenten op dit moment nog 'volstrekt onduidelijk' (VNG) zijn, is wel helder dat de richtlijn op allerlei gebieden grote consequenties heeft, zowel beleidsmatig en organisatorisch als financieel.

Integrale benadering

De KRW gaat uit van een integrale benadering van het waterbeheer en hanteert daarbij de zogenaamde **stroomgebiedbenadering**. Deze **stroomgebiedbenadering** heeft grote gevolgen voor het noodzakelijke bestuurlijke overleg, de afstemming en de samenwerking. Per stroomgebied zullen verschillende gemeenten met Rijkswaterstaat, de provincies, en de waterschappen moeten gaan samenwerken aan het opstellen en uitvoeren van door de richtlijn verplichte beheersplannen voor de (deel)stroomgebieden. De indeling in stroomgebieden loopt immers dwars door de Nederlandse staatkundige indeling heen. Er zal bovendien niet alleen op het gebied van waterbeheer moeten worden samengewerkt, maar ook op andere beleidsterreinen als milieu, natuur, ruimtelijke ordening, landbouw, recreatie, verkeer en vervoer en visserij.

Concreet betekent dat, dat gemeenten bij ruimtelijke projecten de verschillende beleidssectoren zo vroeg mogelijk op elkaar moeten afstemmen. Zoals uit veel jurisprudentie rond de natuurbescherming duidelijk geworden is, zorgt een te late afstemming tussen planners, uitvoerders en beslissers voor problemen bij de uitvoering van gebiedsgericht beleid. Hoge kosten en vertragingen kunnen door vroegtijdige afstemming worden voorkomen.

Andere gevolgen

Behalve op het gebied van ruimtelijke planning heeft de KRW op een groot aantal gebieden mogelijk gevolgen, die vaak hoge kosten met zich meebrengen. Een (niet uitputtende) opsomming:

- Landbouwbeleid (emissies, vergunningen);
- Bouwmaterialen- en productenbeleid (gebruik van vervuilende materialen terugdringen);
- Rioolwaterzuivering (aanpassen van zuiveringsinstallaties);
- Riolering (afkoppeling van regenwater);
- Recreatie (strengere eisen aan zwemwater);
- Wegvervoer (voorkomen vervuiling door lekkende stoffen);
- Natuurbeheer (verdrogingsbestrijding, terugdringen vervuilende stoffen);
- Onkruidbestrijding (chemische bestrijdingsmiddelen worden verboden);
- Publieksparticipatie (verplicht informeren, consulteren en betrekken).

Hoe nu verder?

Als aangegeven zijn de concrete gevolgen van de KRW voor gemeenten op dit moment niet duidelijk. Om daar verandering in te brengen ontwikkelt de VNG samen met het ministerie van Verkeer en Waterstaat een stimuleringsprogramma voor gemeenten. Dat programma is onderdeel van het 'Nationaal Bestuursakkoord Water' (NBW). Dit werkprogramma geeft op hoofdlijnen aan wat de gezamenlijke overheden de komende jaren moeten doen om het NBW en KRW te implementeren. Voor gemeenten werkt de VNG dit verder uit in een gemeentelijke waterwijzer.

3 *IPPC-richtlijn: landbouw*

De Europese IPPC-richtlijn (voluit: Richtlijn 96/61 inzake de geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) is een essentiële richtlijn voor het Europese milieubeleid. De richtlijn verplicht de lidstaten van de EU om grote milieuvervuilende bedrijven te reguleren door middel van een 'integrale vergunning' (met inachtneming van alle mogelijke soorten van vervuiling, dus niet alleen van een sector als lucht of water).

Installaties van bedrijven waarop de richtlijn van toepassing is moeten uiterlijk vanaf 31 oktober 2007 'IPPC-proof' zijn. Bestaande installaties die worden gewijzigd moeten echter al vanaf oktober 1999, toen de implementatetermin van de richtlijn verstreek, aan de IPPC-eisen voldoen, als ze volgens de bevoegde autoriteiten 'negatieve en significante effecten' kunnen hebben op mens en milieu.

Vergunningen die zijn verleend zonder afdoende IPPC-toets worden, als ze binnen de werkingssfeer van de richtlijn vallen, momenteel door de Afdeling rechtspraak van de Raad van State vernietigd of geschorst (sinds 2002, toen voor het eerst strijd met richtlijn werd geconstateerd). Het relatief grote aantal vernietigingen is een gevolg van het feit dat de Afdeling direct aan de richtlijn toetst. Er wordt dus niet getoetst aan de Wet Milieubeheer (Wm), terwijl de betreffende vergunningen wel op grond van die wet verleend zijn, omdat werd aangenomen dat de richtlijn correct in de Wm was omgezet. De Afdeling heeft echter geconstateerd dat de Wm niet voldoet aan de eisen van de IPPC-richtlijn (met name omdat de IPPC-eisen veel uitgebreider en gedetailleerder zijn dan die van de Wm), waardoor de richtlijn rechtstreeks werkt. Mede naar aanleiding van de jurisprudentie van de Afdeling wordt de IPPC alsnog voldoende nauwkeurig in de Wm geïmplementeerd - de verwachting is dat dit eind 2005 is gebeurd.

Voor gemeenten betekent dit dat ze er voor moeten zorgen dat niet alleen nieuwe vergunningen aan de IPPC-eisen moeten voldoen, maar dat ze er rekening mee moeten houden dat bestaande vergunningen op basis van de Wet Milieubeheer niet IPPC-proof blijken te zijn.

Volgens de Richtlijn moet emissies worden voorkomen of zo veel mogelijk beperkt. Voor alle activiteiten die onder de IPPC-richtlijn vallen geldt een vergunningplicht. Een belangrijke eis is dat de vergunning emissiegrenswaarden bevat, die gebaseerd zijn op de **beste beschikbare technieken** (BBT of, in de Engelse afkorting, BAT), waarbij onder meer de geografische ligging van de installatie en de plaatselijke milieuomstandigheden in acht moeten worden genomen (de zogenaamde 'omgevingstoets'). Een paar (er zijn er nog veel meer) andere eisen zijn dat de gemeente van vergunninghouders moet eisen dat zij de gemeente op de hoogte stelt van wijzigingen in de exploitatie, dat de gemeente de vergunningsvoorwaarden geregeld toetst en zo nodig bijstelt, en dat geen vergunning wordt verleend als niet kan worden gegarandeerd dat de installatie voldoet aan de eisen van de Richtlijn.

Een van de terreinen waar de IPPC-voorschriften de gemeentelijke praktijk veelvuldig 'raken' is het landbouwbeleid, met name de problematiek rond ammoniakverontreiniging. Grote (pluim-) veebedrijven vallen bijvoorbeeld onder de werkingssfeer van de IPPC-richtlijn, en gemeenten moeten er bij hun vergunningverlening dus rekening mee houden. Aan welke eisen een 'IPPC-toets' moet voldoen is af te leiden uit de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Vooral om vast te stellen wanneer bij een bestaande installatie sprake is van een 'significante' wijziging (dat is bijvoorbeeld zo bij een duidelijke toename van de ammoniakemissie) is bestudering van de uitspraken van de Raad van State noodzakelijk. Uit de jurisprudentie blijkt overigens ook dat burgers, belangengroeperingen, milieuorganisaties en politieke partijen uitstekend op de hoogte zijn van de IPPC-verplichtingen van de gemeente (en, daarmee samenhangend, de eigenaar of exploitant van een bedrijf dat onder de IPPC-regels valt).

4 **Habitatrichtlijn: gebiedsbescherming**

De kreet 'Nederland gaat op slot', die tegenwoordig vaak in verband met de Europese normen voor luchtkwaliteit wordt gebruikt, wordt al jaren gehoord als het gaat om de belangrijkste Europese wetgeving op natuurbeschermingsgebied: de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.

De richtlijnen zijn vooral wat betreft de gebiedsbescherming niet correct omgezet in Nederlandse wetgeving (Nederland is daar in april 2005 nog door het Europese Hof voor veroordeeld), met als gevolg dat gemeenten al jaren te maken hebben met de **rechtstreekse werking** (zie paragraaf III) van met name de Habitatrichtlijn. Noordse woelmuizen, kamsalamanders, korenwolven, boomkikkers en vale vleermuizen blokkeren met enige regelmaat allerlei grote en kleine bouwplannen, van veehouderijen tot havens - recent is de ontwikkeling van de Tweede Maasvlakte met een beroep op de Habitatrichtlijn opgeschort.

Duidelijk is dat gemeenten bij ieder project, activiteit of handeling rekening moeten houden met de soorten en gebieden die door de richtlijnen beschermd worden. Als dat niet of onvoldoende gebeurt, zal een verleende vergunning hoogstwaarschijnlijk sneuvelen.

Correcte implementatie

De Vogel- en de Habitatrichtlijn is alsnog volledig en correct geïmplementeerd in de Natuurbeschermingswet, die op 1 oktober 2005 in werking is getreden. De rechtstreekse toetsing aan artikel 6 van de Habitatrichtlijn is vanaf dat moment van de baan.

Communautaire lijst vastgesteld

Een andere belangrijke recente ontwikkeling is de vaststelling van de **communautaire lijst** van de Habitatrichtlijn, in december 2004, voor de Atlantische biogeografische regio (waaronder Nederland valt). Gebieden op de lijst worden van gemeenschappelijk belang voor de Europese Unie geacht; ze dragen bij aan de instandhouding of herstel van de betreffende habitattypen en soorten, en/of aan de instandhouding van de biodiversiteit. Met het formeel vaststellen van de lijst verandert de status van de habitatgebieden die er op staan. Ze 'promoveren' van aangemelde naar aangewezen gebieden, en zijn daarmee een 'gebied van communautair belang'. Daarmee wordt ook het beschermingsregime van de Habitatrichtlijn van kracht, dat een actiever gemeentelijk beschermingsbeleid veronderstelt dan tot nu toe.

De belangrijkste punten van het beschermingsregime van de Habitatrichtlijn zijn:

- In artikel 6, lid 2 van de Habitatrichtlijn is bepaald, dat de lidstaten (met inbegrip van gemeenten) passende maatregelen treffen om ervoor te zorgen, dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van de soorten in de beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten, waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van de richtlijn, een significant effect zouden kunnen hebben.
- Op grond van artikel 6, lid 3 wordt voor plannen of projecten, die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van het gebied, maar significante gevolgen kunnen hebben voor een speciale beschermingszone, een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. De bevoegde instanties mogen slechts toestemming voor het plan of project geven, nadat zij de zekerheid hebben gekregen, dat het plan of het project de natuurlijke kenmerken van dat gebied niet zal aantasten.
- In artikel 6, lid 4 is bepaald dat, indien een plan of project – ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor een gebied - bij ontbreken van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, de lidstaat alle nodige compenserende maatregelen neemt, om te waarborgen, dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De lidstaat stelt de Europese Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

5 Verdrag van Aarhus: grotere openbaarheid

Het Verdrag van Aarhus, gesloten in 1998, heeft onder meer als doel het recht op toegang tot milieu-informatie voor de burger te waarborgen. Burgers zijn zo beter in staat gemeentelijke plannen en projecten op hun gevolgen voor de leefomgeving te beoordelen. Om de informatievoorziening te waarborgen is wel een extra inspanning van de gemeenten nodig.

De verplichtingen die 'Aarhus' met betrekking tot die informatietoegang oplegt, worden voor de landen van de Europese Unie in nationale wetgeving omgezet via Richtlijn 2003/4/EG, die de verplichtingen van het Verdrag nog enigszins aanscherpt. De richtlijn is sinds 14 februari 2005 hoofdzakelijk geïmplementeerd via de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus, die tot aanpassingen in onder meer de Wet Milieubeheer (Wm) en de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) heeft geleid.

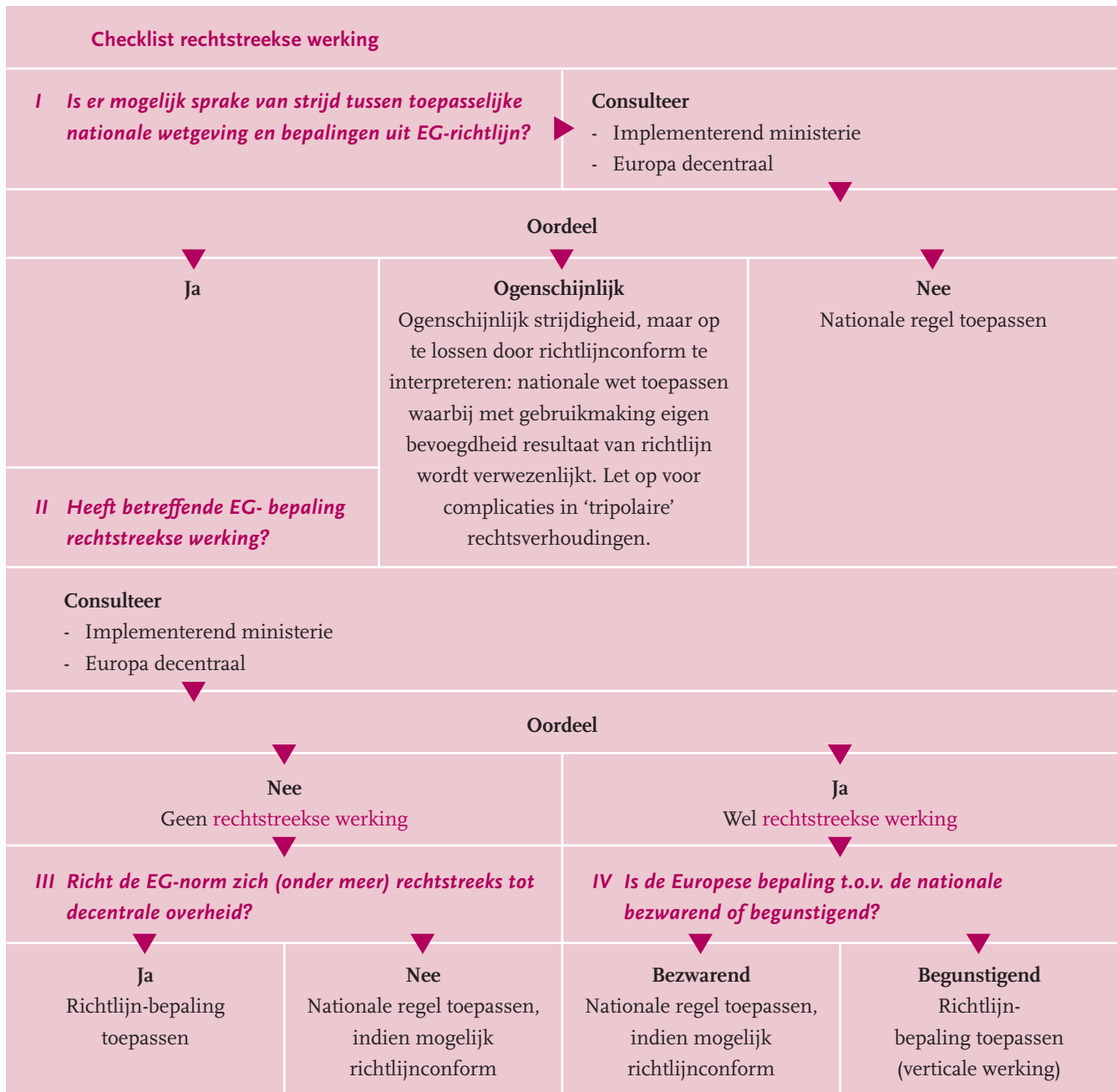
De verplichtingen van 'Aarhus' hebben ingrijpende gevolgen voor alle gemeenten. Er worden niet alleen veel nieuwe verplichtingen opgelegd ten aanzien van het verschaffen en ordenen van de beschikbare informatie (zie het overzicht hieronder), maar gemeenten worden ook gedwongen nog zorgvuldiger om te gaan met vergunningverlening. Informatie (bijvoorbeeld verplicht onderzoek naar luchtkwaliteit, emissiegegevens zijn expliciet openbaar) is immers makkelijker boven tafel te krijgen, en als niet aan de regels voldaan is zullen particulieren en milieuorganisaties niet aarzelen die bij een rechter te gebruiken.

Een kort overzicht van de belangrijkste veranderingen ten opzichte van de 'pre-Aarhus' situatie:

- Burgers kunnen meer milieu-informatie opvragen. De definitie van milieu-informatie is verruimd en er zijn minder uitzonderingen op grond waarvan informatie geweigerd kan worden. Beroep door de gemeente tegen openbaarmaking blijft overigens mogelijk.
- Voor vertrouwelijke, aan de overheid verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens geldt niet langer een 'absolute uitzondering', maar een 'relatieve'. Dat betekent dat bestuursorganen bij openbaarheid het bedrijfsbelang van geheimhouding moeten afwegen tegen het publieke belang van openbaarheid. Emissiegegevens zijn op grond hiervan sowieso openbaar. Het publieks-belang (vooral waar het gaat om de gezondheid) is hierbij altijd groter dan het bedrijfsbelang.
- Gemeenten moeten iedere verzoeker om informatie helpen bij het verkrijgen van milieu-informatie. Als het verzoek niet duidelijk is, moet het bestuursorgaan de verzoeker helpen het te preciseren.
- Gemeenten moeten 'alle redelijke inspanningen' leveren om milieu-informatie waarover zij beschikken te bewaren in 'gemakkelijk reproduceerbare en toegankelijke vorm', en toegankelijk maken via elektronische middelen (bij voorkeur internet).
- Gemeenten moeten in beginsel binnen 4 weken de gevraagde informatie leveren.
- Gemeenten moeten de informatie leveren in de verzochte vorm, bijvoorbeeld op cd-rom of op papier (tenzij het document al op een andere manier voor het publiek openbaar is gemaakt of dit onevenredige inspanning vereist).
- Gemeenten moeten voorzieningen hebben waar informatie kan worden ingezien en onderzocht (bijvoorbeeld een kamer met een pc).
- Gemeenten moeten zich inspannen om milieu-informatie te ordenen zodat deze actief en systematisch via, bij voorkeur, internet kan worden verspreid.
- Gemeenten moeten een lijst hebben met beschikbare milieu-informatie (waarop aangegeven is waar die informatie te vinden is).
- Gemeenten moeten relevante wetsteksten, beleidsplannen, milieuverslagen, vergunningen, milieu- en risicobeoordelingen actief openbaar maken.
- Gemeenten moeten er voor zorgen dat de beschikbare informatie actueel, nauwkeurig en vergelijkbaar is.
- Gemeenten moeten, als dat mogelijk is, aangeven welke meetmethodes zijn gebruikt bij het samenstellen van de informatie, bijvoorbeeld van emissiegegevens.

V Checklist rechtstreekse werking

Als aangegeven zijn gemeenten in beginsel zelf verantwoordelijk voor het vaststellen van eventuele **rechtstreekse werking** van bepalingen uit Europese richtlijnen. Deze checklist helpt daarbij, maar kan slechts een indicatie geven. Het is in ieder geval altijd verstandig advies in te winnen, bij Europa decentraal, de VNG en het verantwoordelijke ministerie. De checklist is een vereenvoudigde versie van een stroomschema van het Interdepartementale Commissie Europees Recht. Voor gemeenten is de checklist geschikt voor een globale check van de richtlijnbe­paling waarover twijfel bestaat. Om een definitieve conclusie te kunnen trekken is nader advies nodig.



Slotopmerking

‘Europese milieuwetten zijn een zegen’ was onlangs de kop boven een interview met Chris Backes, hoogleraar milieurecht en lid van de adviesraad van Europa decentraal. Niet iedere bestuurder zal er direct zo over denken, maar het is een feit dat vervuiling niet stopt bij de grenzen, en dat Nederland problemen als waterverontreiniging en bedreiging van kwetsbare soorten niet alleen kan oplossen. Duidelijk is ook dat de bescherming en het herstel van de natuurlijke omgeving vaak begint op gemeentelijk niveau. De Europese regels zijn daarbij leidend. Het is daarom zaak van die (zeer dynamische) regels op de hoogte te zijn, en er tijdig op te anticiperen. Bij die tijdigheid hoort ook een actieve lobby: hoe vroeger een gemeente in Den Haag en Brussel aan de bel trekt, hoe groter de kans op beïnvloeding. Als de regels er eenmaal zijn, is de weg terug in het gunstigste geval moeizaam, en meestal niet mogelijk.

VI Meer informatie

Publicaties

Europees milieurecht in Nederland (Boom 2000)

Hoofdpijnen Natuurbeschermingsrecht (Sdu Uitgevers 2004)
Compleet overzicht van het natuurbeschermingsrecht in Nederland.

Praktijkboek Habitattoets (Sdu uitgevers 2004)
Praktische handreiking voor een passende Habitattoets.

‘EG-recht en de praktijk van het waterbeheer’ (STOWA 2003)
Standaardwerk over EG-recht en waterbeheer.

Organisaties en websites

eippcb.jrc.es
Het Europese IPPC-bureau, met actuele informatie over **Best Beschikbare Technieken** (Engels).

europa.eu.int/comm/environment/index_nl.htm
Directoraat-Generaal Milieu van de Europese Commissie (Engels).

www.milieurecht.net
De Nederlandse Vereniging voor Milieurecht, met publicaties, jurisprudentie en links.

www.stowa.nl
Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer. De site bevat veel (gedegen) informatie over waterbeheer en de Kaderrichtlijn water.

http://www.eu-milieubeleid.nl/
Site van het Handboek Implementatie EU Milieubeleid in Nederland. Zeer uitgebreid en volledig overzicht, wordt helaas niet meer geactualiseerd.

www.infomil.nl
Infomil is het ‘belangrijkste informatiecentrum voor milieubeleid’, inclusief een helpdesk voor beleidsmatige en juridische vragen. De site bevat informatie, publicaties, jurisprudentie en dossiers, onder meer over Europees milieurecht. Ook veel informatie over vergunningen.

<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=19806>

Dossier openbaarheid milieu-informatie van het ministerie van VROM.

www.minlnv.nl

Site van het ministerie van LNV, met onder meer een digitaal memo over Natura 2000, de brochure Praktische handvatten en de brochure 'Werken aan Natura 2000 - Handreiking voor de bescherming van de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden' (toelichting op het voorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998). Ook de Nederlandse lijst met habitatgebieden is op deze site te vinden.

<http://www.minlnv.nl/natura2000>

LNV-site over Natura 2000.

<http://www.rivm.nl/milieuennatuurcompendium/nl/>

Zeer veel feiten en cijfers over natuur en milieu, met dossiers over alle mogelijke milieuonderwerpen.

www.milieuhulp.nl

Juridisch getinte site van diverse milieugroeperingen, vooral gericht op tips voor bezwaar en beroep. Bevat voorbeeldbrieven en veel (thematisch gerangschikte) links.

<http://www.wwim.nl/index.html>

Site met veel links over natuurbeleid en milieu.

<http://www.vng.nl/smartsite.dws?ID=22442#>

Site van het beleidsveld Milieu en Water van de VNG.

<http://europa.eu.int/comm/environment/nature/home.htm>

Natuurbeschermingspagina van de Europese Unie, met veel informatie over Natura 2000 en de Vogel- en de Habitatrichtlijn (Engels).

<http://www.natuurloket.nl>

Veel informatie over natuurbescherming, inclusief interactieve digitale kaart met de beschermde gebieden uit de Vogel- en de Habitatrichtlijn en de Natuurbeschermingswet 1998.

<http://www.kaderrichtlijnwater.nl>

Alles over de Kaderrichtlijn Water. Bevat tevens een compleet handboek.

<http://europa.eu.int/comm/environment/water/index.html>

'Watersite' van de Europese Commissie, bevat naast een overzicht van veel waterrichtlijnen ook informatie over richtlijnvoorstellen (Engels).

www.waterforum.net

Portal over de 'waterwereld'. De WaterForum nieuwsbrief bevat veel Europeesrechtelijke informatie.

<http://www.kaderrichtlijnwater.nl/import/AAAMBI4.DOC>

Notitie 'Pragmatische implementatie van de Kaderrichtlijn Water in Nederland - van beelden naar betekenis'

<http://www.infomil.nl/aarhus>

Aarhus-pagina van Infomil, met onder meer een uitgebreide handleiding en een 'spoorboekje' om tijdig te kunnen voldoen aan de verplichtingen van het Verdrag.

<http://www.vng.nl/smartsite.dws?ID=38701>

Aarhus op de site van de VNG.

<http://www.europadecentraal.nl/emc.asp?pageId=185>

Dossier Milieu van Europa decentraal

Europese subsidies: veel regels en gedoe, maar zeker de moeite waard

‘Europa’ en ‘Europese subsidies’ worden vaak in één adem genoemd. De Europese Unie beschikt over een groot aantal Europese subsidieprogramma’s. Deze bestrijken uiteenlopende gebieden en doelstellingen. De Europese Unie probeert met een verantwoorde inzet van ‘Europees geld’ doelen als versterking van de werkgelegenheid, ontwikkeling van het platteland, uitwisseling van jongeren of het stimuleren van onderzoek of innovatie te bewerkstelligen.

Het kan voor een gemeente zeer de moeite waard zijn een Europese subsidie aan te vragen. In sommige gevallen worden grote sommen geld van de EU toegekend aan projecten op lokaal niveau. Bepaalde projecten zouden bijvoorbeeld niet uitgevoerd kunnen worden zonder deze Europese financiering. Een belangrijk kenmerk van een Europese subsidie is overigens wel de **additionaliteit** (hangt samen met cofinanciering). Dit betekent dat Europees geld aanvullend is op andere beschikbare middelen.

Een gemeente komt niet onbeperkt, snel of gemakkelijk in aanmerking voor ‘Brussels geld’. De ervaring leert dat niet altijd financiering wordt toegekend. Er zijn soms zoveel aanvragen dat het beschikbare budget ontoereikend is. Bij het uitvoeren van projecten komen daarnaast veel administratieve verplichtingen kijken, waaraan in het verleden soms niet werd voldaan. Het gevolg daarvan is bekend: de Europese Commissie houdt betalingen in of vordert deze zelfs terug. Kortom: het is niet altijd gemakkelijk om een Europese subsidie toegekend te krijgen en een Europees gefinancierd project uit te voeren. Maar de EU biedt gemeenten op zeer uiteenlopende gebieden interessante subsidiemogelijkheden, die gemeenten kunnen helpen bij het aanpakken van bepaalde problemen.

Europese subsidies

I Inleiding

De Europese Unie beschikt over een groot aantal subsidieprogramma’s. Ook gemeenten kunnen hiervoor in aanmerking komen. Het kan zeer de moeite waard zijn om een Europese subsidie aan te vragen. Sommige projecten zouden zelfs niet uitgevoerd kunnen worden zonder deze Europese financiering. Ook kunnen lokale problemen hierdoor effectief worden aangepakt (zie paragraaf IV Actuele voorbeelden). Een goede voorbereiding is echter wel vereist als het gaat om een Europese subsidie. Er komen in sommige gevallen veel uitvoeringsregels en administratieve verplichtingen bij kijken.

Dit hoofdstuk gaat in op het onderwerp Europese subsidies. Paragraaf II begint met een korte schets van de achtergrond van de subsidieprogramma’s van de EU. Paragraaf III beschrijft hoe gemeenten met Europese subsidies kunnen omgaan en geeft, naast enkele algemene richtlijnen, een impressie van bestaande subsidiemogelijkheden en –programma’s voor gemeenten. Vervolgens zijn in paragraaf IV vijf voorbeelden van ‘Europese’ projecten opgenomen, die in verschillende Nederlandse gemeenten zijn uitgevoerd. Paragraaf V biedt een checklist, die kort enkele aandachtspunten opsomt die een rol kunnen spelen bij

(het aanvragen van) Europese subsidies. Dit hoofdstuk biedt echter geen uitputtende subsidiehandleiding en voor verdere informatie en advisering wordt verwezen naar de organisaties en websites onder paragraaf VI 'Meer informatie'.

II Korte schets Europese subsidies

Het begrip 'Europese subsidies' is niet eenduidig te omschrijven. De subsidies bestrijken uiteenlopende gebieden en doelstellingen. Ook hun aanvraag- en uitvoeringsprocedures verschillen. In sommige gevallen beheert de Europese Commissie een subsidieprogramma, in andere gevallen loopt dit via (nationale) agentschappen, ministeries of provincies. De gemeenschappelijke eigenschap van alle Europese subsidieprogramma's is wel dat zij gericht zijn op het bereiken van een bepaald doel, zoals het creëren van werkgelegenheid, versterking van het platteland of het stimuleren van onderzoek of innovatie. Deze doelen zijn op hun beurt weer gebaseerd op bepalingen in het EG-Verdrag. Projecten moeten dus passen binnen de vooraf vastgestelde doelstellingen en prioriteiten van een subsidieprogramma voordat zij in aanmerking komen voor een subsidie. Daarnaast streeft de Europese Unie naar een verantwoorde besteding van haar middelen. Om deze reden vindt op een aantal momenten gedurende de looptijd van Europees gefinancierde projecten (financiële) controle plaats en wordt er gekeken naar de inhoudelijke uitvoering en het verloop van het project.

De bekendste Europese subsidies zijn de **structuurfondsen**. Hieronder vallen verschillende programma's met uiteenlopende doelstellingen, maar die gezamenlijk gericht zijn op het versterken van de regionale ontwikkeling. Het doel van dit 'regionaal beleid' is het verkleinen van achterstanden van regio's. Regionale samenhang in economisch en sociaal opzicht is een van de hoofddoelstellingen van de EU. Belangrijke doelen van de **structuurfondsen** zijn de verbetering van het regionale concurrentievermogen, de strijd tegen werkloosheid en de ontwikkeling van stads- en plattelandsgebieden. De middelen van de **structuurfondsen** worden op basis van doelstellingen verdeeld over de regio's. De **structuurfondsen** dragen dus financieel bij aan het realiseren van de politieke doelstellingen van de EU.

Het structuurbeleid is de tweede sector, na het gemeenschappelijk landbouwbeleid, in omvang van de uitgaven van de EU. De middelen uit de **structuurfondsen** worden ook ingezet om specifieke programma's te financieren: de communautaire initiatieven. Deze richten zich onder andere op thema's als de vernieuwing van stedelijke gebieden en de versterking van het platteland.

Daarnaast bestaat er nog een groot aantal specifieke (kleinere) programma's. Zij bestrijken uiteenlopende beleidsterreinen, zoals cultuur-, milieu- en jeugdbeleid en gemeentelijke internationale samenwerking (zie paragraaf III). Zij hebben tot doel specifieke ontwikkelingen op verschillende beleidsterreinen te stimuleren.

III Gemeenten en Europese subsidies

Gemeenten kunnen gebruik maken van een groot aantal Europese subsidieprogramma's. Het is de moeite waard om deze subsidiemogelijkheden te benutten. Naast een financiële bijdrage leveren Europese projecten vaak nuttige partnerschappen, samenwerkingsverbanden en kennis op grond waarvan de gemeente in de toekomst kan profiteren. In de gemeente zelf kan door middel van het uitvoeren van Europees gefinancierde projecten ook de 'Europese gedachte' onder de inwoners gestimuleerd worden.

Voordat een aanvraag voor een Europese subsidie wordt gedaan, is veel voorbereiding nodig. Het eigen beleid, de prioriteiten en problemen van de gemeente zijn hierbij de belangrijkste uitgangspunten. Is er bijvoorbeeld behoefte aan het verbeteren van een bepaalde situatie? De activiteiten in het kader van een Europees gefinancierd project moeten aansluiten bij het gemeentelijke beleid. Het te bereiken doel van een dergelijk project, zowel voor de korte als lange termijn, moet vooraf duidelijk zijn. Is er tevens voldoende draagvlak binnen de gemeente? En leveren het project en de Europese subsidie een toegevoegde waarde voor de gemeente? Om dit te bepalen is een gedegen afweging tussen de 'kosten' (financiële middelen, personele inzet, tijd etc.) en de 'baten' (ontvangen subsidie, behaald resultaat, opgedane kennis etc.) nodig.

Naast deze afweging zijn er verschillende andere zaken die een rol spelen bij het aanvragen van een Europese subsidie. Het beschikken over actuele informatie over indieningstermijnen en voorwaarden voor toekenning van subsidie is noodzakelijk. Vervolgens moet nauwkeurig bekeken worden hoe de gemeentelijke prioriteiten en projectdoelstellingen binnen de voorwaarden van een Europees subsidieprogramma passen. Een belangrijk aspect van Europees gefinancierde projecten is het samenwerken met binnenlandse of buitenlandse partners. Het vooraf bepalen welke partners men zoekt, kan in die gevallen veel voordeel opleveren. Met een 'gelijke' partner, die dezelfde achtergrond, doelen of behoeften heeft, kan bijvoorbeeld gewerkt worden aan het oplossen van een gezamenlijk probleem. Andere partners kunnen juist weer veel nieuwe kennis naar de gemeente brengen.

Het indienen van een goed projectvoorstel is overigens geen garantie voor toekenning van een subsidie. Vaak worden er zoveel subsidieaanvragen ingediend dat het beschikbare budget niet voldoende is. Niet alle aanvragen worden dus gehonoreerd. De aanvragen voor een subsidie (het subsidievoorstel) gaan, afhankelijk van het programma, direct naar de Europese Commissie of lopen via de nationale of provinciale overheid of een uitvoeringsorganisatie. Het aanvragen van een Europese subsidie kan tijdrovend en ingewikkeld zijn. Bovendien moet een gemeente rekening houden met een groot aantal voorwaarden waaraan moet worden voldaan. Deze voorwaarden verschillen per programma, maar een aantal algemene richtlijnen is daarin wel te geven.

Een belangrijk kenmerk van Europese subsidies is het beginsel van **additionaliteit**. Dat betekent dat de Europese subsidie aanvullend is ten opzichte van andere beschikbare middelen. Soms wordt aan het begin van een financieringsperiode al vastgesteld welke gemeenten ervoor in aanmerking komen (zoals onder het structuurbeleid). Bij andere programma's gaat dit via oproepen van de Europese Commissie, waarna een projectvoorstel voor een bepaalde datum moet worden ingediend. Voor een aantal programma's is dat bijvoorbeeld maar een keer per jaar. Indieningstermijnen of inschrijvingsronden ('Call for Proposals') worden gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie of op de websites van de Directoraten-Generaal van de Europese Commissie (zie paragraaf VI 'Meer informatie').

Daarnaast is er nog een aantal andere voorwaarden. Projecten, waarvoor een subsidieaanvraag wordt ingediend, mogen nog niet zijn gestart. Veel nadruk wordt tevens gelegd op de 'Europese meerwaarde' van projecten. Dat betekent dat zij niet enkel lokaal of in één lidstaat uitvoerbaar zijn, maar dat zij van Europees belang zijn of met meerdere partners uit meerdere lidstaten worden uitgevoerd. Innovatie, duurzame resultaten, netwerkvorming en de uitwisseling van goede ervaringen en praktijken zijn tevens belangrijke kenmerken van 'Europese' projecten.

Ten slotte nog een aantal aandachtspunten. In sommige gevallen is ‘voorfinanciering’ in het voortraject nodig, omdat de toegekende subsidiemiddelen van de EU niet direct worden uitgekeerd. Het uitvoeren van een Europees gesubsidieerd project kost tijd en inzet van mensen. Vooraf kan in kaart worden gebracht welke kennis, ervaring en deskundigheid aanwezig is in de gemeentelijke organisatie, dan wel ingeschakeld moet worden. Op verschillende momenten tijdens de looptijd van een project vindt (financiële) evaluatie plaats. Vanzelfsprekend moet altijd rekening worden gehouden met Europese regelgeving, zoals de aanbestedingsregels.

Ondanks alle bovengenoemde verplichtingen, voorwaarden en aandachtspunten kan een Europees project veel opleveren. Veel gemeenten hebben al ervaring met het aanvragen van Europese subsidies of het uitvoeren van Europees gefinancierde projecten. Het kan nuttig zijn van deze expertise en ervaringen te leren alvorens men aan een Europees subsidietraject gaat beginnen.

Hieronder wordt per beleidsgebied kort ingegaan op een aantal bekende en minder bekende Europese subsidieprogramma’s voor gemeenten. Een compleet overzicht van alle Europese subsidieprogramma’s is te vinden op de website van de Europese Unie (zie paragraaf VI).

Economische en regionale ontwikkeling

Structuurfondsen

Het regionaal beleid van de Europese Unie streeft ernaar om verschillen in economische ontwikkeling en sociaal-maatschappelijke omstandigheden tussen regio’s te verkleinen. Het draagt onder meer bij aan de omschakeling van oude industriegebieden, bevordering van arbeidsmarkten, diversificatie op het platteland en stadsvernieuwing. De financiering voor het regionaal beleid komt voort uit vier zogenaamde **structuurfondsen**. Het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) heeft tot doel de economische en sociale cohesie in de Europese Unie te bevorderen door steun te verlenen aan activiteiten die erop zijn gericht de ongelijkheden tussen regio’s of sociale groepen te verkleinen. Het Europees Sociaal Fonds (ESF) werd opgericht ter ondersteuning van sociale integratie van werklozen en kansarme bevolkingsgroepen door de financiering van het moderniseren van opleidingssystemen en het bevorderen van werkgelegenheid. Het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) is het financiële instrument van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het beleid voor plattelandsontwikkeling. Het Financieringsinstrument voor de oriëntatie van de Visserij (FIOV) heeft tot doel de uitrusting van de visserijsector te moderniseren en de economie van gebieden, die van de visserij afhankelijk zijn, te diversifiëren.

Steun in het kader van het communautair regionaal beleid is vooral toegespitst op de cruciale ontwikkelingsproblemen. Voor de huidige financieringsperiode worden de middelen uit de **structuurfondsen** toegekend op basis van drie prioritaire doelstellingen. Twee regionale doelstellingen (doelstellingen 1 en 2) zijn bestemd voor bepaalde gebieden in de EU en één horizontale doelstelling (doelstelling 3) geldt voor de hele Unie. Doelstelling 1 steunt de economische vooruitgang van regio’s met een ontwikkelingsachterstand. Doelstelling 2 steunt de economische en sociale omschakeling van gebieden die kampen met structurele moeilijkheden, zoals industrie-, plattelands- en stedelijke gebieden. Doelstelling 3 steunt de aanpassing en modernisering van het onderwijs-, opleidings- en werkgelegenheidsbeleid in de lidstaten.

Projecten die in aanmerking komen voor financiering uit de **structuurfondsen**, worden nooit geheel door structuurfinanciering betaald. Deze financiering dekt slechts een gedeelte van de projectkosten. Dit is het beginsel van **additionaliteit**. Het andere gedeelte wordt medegefinancierd (co-financiering), bijvoorbeeld via ministeries, provincies, gemeenten en private organisaties. De inzet van de middelen uit de **structuurfondsen** wordt geconcentreerd in gebieden waar de problemen het grootst zijn en waar zij het meeste effect kunnen genereren (concentratiebeginsel). Op basis van het programmeringsbeginsel wordt financiering uit de **structuurfondsen** toegekend voor gezamenlijke (operationele) programma's. Voor de uitvoering van programma's kunnen ook middelen worden toegekend aan projecten. Gemeenten kunnen daarvan ook profiteren. Tot slot is het partnerschapsbeginsel van belang: in de ontwikkeling en uitwerking van de projecten wordt samengewerkt tussen de Europese Commissie, nationale, regionale en lokale overheden. Verder speelt financiële controle op de besteding van Europees geld een belangrijke rol. Binnen de besteding van Europese subsidies moet ook rekening worden gehouden met geldende Europese regelgeving, bijvoorbeeld op het gebied van concurrentie, milieu en de gunning van overheidsopdrachten.

Communautaire initiatieven 2000-2006

De **structuurfondsen** worden ook ingezet voor de financiering van een aantal initiatieven, dat aanvullend aan de drie (eerder genoemde) doelstellingen dient te zijn. Er zijn vier zogenaamde 'communautaire initiatieven'. Equal richt zich op de bestrijding van discriminatie en achterstandsposities op de arbeidsmarkt en op de integratie en scholing van toegelaten asielzoekers in de maatschappij en het beroepsleven. Interreg III subsidieert projecten die bijdragen aan de versteviging van de economische en sociale samenhang in de EU door grensoverschrijdende (Interreg IIIA), transnationale (Interreg IIIB) en interregionale (Interreg IIIC) samenwerking. Leader+ draagt bij aan het behoud en de versterking van de plattelandseconomie in de EU door het creëren van nieuwe werkgelegenheid. Het URBAN II-programma voorziet in subsidieverlening voor projecten die bijdragen aan de vernieuwing van achterstandswijken.

Daarnaast is er een aantal kleinere programma's op het gebied van regionale ontwikkeling waarvoor gemeenten in aanmerking kunnen komen. De subsidie ter bevordering van duurzame stadsontwikkeling is gericht op stedelijk duurzaam transport en lokale strategieën ter verbetering van duurzame stedelijke ontwikkeling. De subsidie voor plattelandsontwikkeling 2000-2006, het plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) Nederland, is een meerjarig Europees programma dat zich richt op de versterking van het Nederlandse landelijke gebied en de herstructurering van de agrarische sector.

Sociale zaken, werkgelegenheid, jeugd, volksgezondheid, integratie

Op het gebied van sociale zaken en werkgelegenheid zijn er programma's die zich specifiek richten op jeugd (Actieprogramma Jeugd), de bestrijding van geweld tegen en de bescherming van kinderen, vrouwen en jongeren (Daphne II) en volksgezondheid (Actieprogramma op het gebied van de volksgezondheid). De Europese Commissie stelt voor 2006 subsidie beschikbaar in het kader van het Europees jaar voor de mobiliteit voor werknemers. Voor 2007 is het thema van het Europees jaar 'gelijke kansen voor iedereen'. Verder zijn er bijvoorbeeld programma's voor de bestrijding van discriminatie, voor de integratie van personen uit derde landen (INTI-programma) en voor opvang van vluchtelingen en ontheemden (Europees Vluchtelingenfonds).

Milieu, transport en energie

Het LIFE-programma is opgezet ter ondersteuning van het Europees milieubeleid en ter uitvoering van het Zesde Milieuactieprogramma. Het programma draagt bij aan de implementatie, ontwikkeling en verbetering van milieubeleid en –regelgeving van de EU, alsook aan de integratie van milieu in andere EU-beleidsterreinen. LIFE stimuleert de ontwikkeling van nieuwe oplossingen voor milieuproblemen. Het bestaat uit drie thematische componenten: LIFE-Natuur (behoud natuurlijke habitats en wilde flora en fauna), LIFE-Milieu (innovatieve werkwijzen op milieugebied) en LIFE-Derde landen (creëren van capaciteit en structuren op milieugebied en om milieu-actieprogramma's te ontwikkelen in derde landen). Het milieuactieprogramma Milieu 2010 heeft als doel de integratie van milieudoelstellingen in alle beleidssectoren te bevorderen. De vier thema's zijn: klimaatverandering, natuur en biodiversiteit, milieu en gezondheid en duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen en afvalbeleid.

Op het gebied van transport stimuleert het subsidieprogramma de verbetering van de verkeersveiligheid in de EU. Dit programma geeft uitvoering aan het vervoerbeleid van de Europese Commissie. De ontwikkeling van duurzame energie is het doel van Intelligente Energie Europa. Dit programma bestaat uit vier onderdelen: Altener (bevordering nieuwe en hernieuwbare energiebronnen), Coopener (duurzame energie in ontwikkelingslanden), SAVE (verbetering gebruik energie) en STEER (energie op het gebied van vervoer).

Het Zesde Kaderprogramma (KP6) is bedoeld voor onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie. Het richt zich op zeven thema's, waaronder technologie voor de informatiemaatschappij, duurzame energiesystemen, transport, milieu en burgers en bestuur in de kennismaatschappij. Thema 7 van KP6 is Burgers en bestuur in een kennismaatschappij (CITIZENS), waarbij de onderwerpen onderzoek ten behoeve van kennismaatschappij en sociale cohesie en burgerschap, democratie en nieuwe vormen van bestuur centraal staan.

Cultuur en onderwijs

Het programma Cultuur 2000 bevordert de samenwerking in de culturele sector. Projecten moeten gericht zijn op het bevorderen van de mobiliteit van personen in de culturele sector en de verspreiding van kunstwerken. Lokale overheden en non-profit organisaties die zich bezighouden met regionale talen of minderheidstalen komen in aanmerking voor subsidie onder het Actieplan voor het leren van talen en taalverscheidenheid. Het Socrates-programma is bedoeld om het 'levenslang leren' en een 'Europa van kennis' te stimuleren. Het bestaat uit acht onderdelen op allerlei terreinen, zoals onderwijs, volwassenenonderwijs, opleiding, ICT in het onderwijs, leren van talen en kwaliteit van talenonderwijs. Het Leonardo Da Vinci-programma richt zich op het stimuleren van beroepsopleidingen.

Burgerschap en veiligheid

Het IDABC-programma voorziet in subsidieverlening voor projecten die bijdragen aan het halen van de eEurope-doelstellingen. eEurope streeft naar betere on-line publieke diensten, zoals grensoverschrijdende samenwerking tussen overheidsdiensten. Modinis ondersteunt onder meer de verspreiding van goede praktijken binnen het programma eEurope.

Het AGIS-programma steunt projecten die bijdragen aan politie- en justitiesamenwerking in strafzaken, met als doel de samenwerking tussen autoriteiten te versterken en grensoverschrijdende criminaliteit te voorkomen.

Onder het programma voor civiele bescherming wordt subsidie toegekend ter verbetering van de Europese samenwerking in het kader van civiele bescherming van burgers en milieu tegen technische rampen of natuurrampen.

Steden, gemeenten (stedenbandenverenigingen) en verenigingen van plaatselijke overheden kunnen ondersteuning krijgen voor stedenbandenprojecten die bijdragen tot de toenadering van Europese volken en de versterking van het Europese bewustzijn (actief Europees burgerschap). Hieronder vallen bijeenkomsten van burgers in het kader van nieuwe of bestaande stedenbanden en conferenties in het kader van stedenbanden.

Voor de komende financieringsperiode 2007-2013 worden momenteel de contouren vastgesteld. Sommige subsidieprogramma's voor die periode zullen in min of meer gelijke vorm doorlopen, voor andere (denk aan het structuurbeleid) wordt een nieuwe structuur opgezet. Via de websites van de Directoraten-Generaal van de Europese Commissie (zie paragraaf VI) is informatie te vinden over de opzet van de toekomstige programma's. Door een tijdige oriëntatie kunnen gemeenten zich goed voorbereiden op eventuele nieuwe Europese subsidiemogelijkheden.

IV Actuele voorbeelden

Hieronder worden projecten beschreven die met behulp van Europese financiering zijn of worden uitgevoerd. De beschreven projecten dienen als voorbeeld en zijn niet tot in detail beschreven. Voor meer informatie over de projecten kunnen de betreffende websites worden geraadpleegd (zie paragraaf VI).

1 Verbetering leefomgeving – Gemeente Heerlen

Heerlen zette Urban II-subsidie in om de leefomgeving in bepaalde buurten van de stad te verbeteren. Overlast door dak- en thuislozen, drugs en zwerfvuil werd daarmee aangepakt.

Het communautair initiatief Urban II richt zich op stedelijke vernieuwing in achterstandswijken. Een aantal buurten in Heerlen had veel overlast van een relatief grote groep dak- en thuislozen, waarvan een aantal aan harddrugs verslaafd was. Daarnaast werden de buurten gekenmerkt door de aanwezigheid van grote hoeveelheden zwerfvuil.

Voor dit project werkten drie buurten samen aan de oplossing van dit probleem. De doelstelling van het project was het bevorderen van een schonere leefomgeving en het verschaffen van werk aan dak- en thuislozen. Door drugsverslaafden de buurt te laten opknappen werden beide elementen aangepakt. De relatie van deze groep met de buurtbewoners werd hierdoor verbeterd. Bovendien kreeg de buurt een schoner aanzien. Het project verschafte daarnaast een zinvolle tijdsbesteding voor de doelgroep en bracht verbetering aan in hun leefsituatie. Het gebied kreeg een positieve impuls op economisch, infrastructureel en sociaal gebied. Een onvoorzien neveneffect van het project was dat een aantal daklozen zelfstandige woonruimte heeft gevonden.

2 Scholing – Gemeente 's-Hertogenbosch

Gemeente 's-Hertogenbosch heeft binnen een project, dat mede door Equal gefinancierd werd, het probleem van voortijdig schoolverlaten aangepakt.

In het project 'Young professionals' werd samengewerkt tussen de gemeenten 's-Hertogenbosch, Tilburg en Eindhoven en verschillende onderwijsinstellingen in die gemeenten en partners uit Finland, Portugal en Oostenrijk. Het project werd gefinancierd onder het Equal-programma, in het kader van het thema 'levenslang leren'. De Europese subsidie werd ingezet om methoden en technieken te ontwikkelen die het voortijdig schoolverlaten bestrijden. De doelgroep bestond uit jongeren tussen 14-23 jaar die (tijdelijk) niet in staat of gemotiveerd waren om een kwalificerend scholingstraject te volgen en onvoldoende voorbereid waren om een baan te verkrijgen of te behouden.

De doelstelling van het project was het creëren van een structurele verbetering in de samenwerking en afstemming tussen scholen en gemeenten. Daarnaast werd ernaar gestreefd om een sluitend aanbod van onderwijsvoorzieningen te realiseren en alternatieve leertrajecten voor leerlingen, motiverende begeleidingsmethoden voor docenten en nieuwe instrumenten te ontwikkelen. Via betere samenwerking en afstemming tussen de partners en door nieuwe leermethoden kregen vroegtijdig schoolverlaters toch de mogelijkheid zich te kwalificeren.

3 Toerisme – Gemeente Emmen

Een cultuurtoeristisch project in Emmen resulteerde, mede door subsidie van het Cultuur 2000-programma, in toeristische faciliteiten in het grensgebied.

Het project 'Moor is meer' (in het Engels 'moor is more', waarbij 'moor' verwijst naar het veenlandschap) is een cultuurtoeristisch grensoverschrijdend project, dat wordt gefinancierd door het Cultuur 2000-programma. In dit internationale landschapskunstproject staan cultuurhistorie en het veenlandschap centraal. Het project kwam op initiatief van dorpsbewoners in Nieuw-Schoonebeek en Twist (Duitsland) en in nauwe samenwerking met de gemeente Emmen tot stand. Dit heeft geresulteerd in een aantal toeristische lokale producten, waaronder een fietsverbinding tussen Nederland en Duitsland door een fietsbrug over het Schoonebekerdiep, een uniek kunstwerk in het landschap en routeboekje met informatie over het grensgebied.

In het project worden drie veenontginningsgebieden in Engeland, Duitsland en Nederland bijeengebracht. Deze drie gebieden kennen geologische, historische, culturele en economische overeenkomsten. Het project is er op gericht om de verborgen schatten van het veenlandschap zichtbaar te maken door het gebruik van kunst en virtuele kunst in het landschap of op internet, om een indruk te geven van het oorspronkelijke landschap en hoe het veranderd is gedurende de eeuwen.

4 Informatiemaatschappij – Gemeente Dantumadeel

De gemeente Dantumadeel is leadpartner in het door de EU (Interreg IIIB Noord-Zee-programma) gesubsidieerde project 'E-voice', dat tot doel heeft de interactieve burgerparticipatie te vergroten.

Binnen het E-voice-project wordt samengewerkt met verschillende gemeenten uit Zweden, België, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Nederland. Binnen het project 'E-voice' is door de gemeente Dantumadeel 'Heel het dorp' als pilotproject ingebracht. Dit project heeft als doel om te komen tot een integrale dorpsvisie voor Zwaagwesteinde. De problemen die in het dorp spelen, worden samen met bewoners, bedrijven en instellingen in beeld gebracht en aangepakt.

Gedurende de looptijd van het project (2004-2008) zullen verschillende oude en nieuwe media ingezet worden om interactieve burgerparticipatie te vergroten. Inwoners van de gemeente worden gestimuleerd om op een interactieve manier te communiceren met hun gemeente en hun mede-dorpsbewoners. Daarnaast wordt ook gestreefd naar het meer toegankelijk maken van informatie en het online leveren van publieke diensten. Het stimuleren van contacten tussen burgers, ambtenaren en wethouders speelt een grote rol. Via het project hoopt men de interesse en betrokkenheid in politiek onder burgers en invloed van burgers in besluitvorming te vergroten.

5 **Stedelijk afvalwater – Gemeente Tilburg**

Gemeentelijk afvalwater in Tilburg wordt hergebruikt voor industriële doeleinden. Het project ontving Europese subsidie uit het LIFE-Milieu programma.

Via een samenwerkingsverband tussen de partijen die betrokken zijn bij het lokale waterbeheer (gemeente Tilburg, waterschap De Dommel en de Tilburgse Waterleiding Maatschappij) werd in Tilburg een project opgezet voor het hergebruik van stedelijk afvalwater. Het project kreeg financiering uit het Europese LIFE-programma.

Het doel van het project is het omzetten van gezuiverd gemeentelijk afvalwater tot water om mee te werken, ‘werkwater’. Vaak wordt hiervoor kostbaar drinkwater ingezet. Werkwater vormt een economisch aantrekkelijk alternatief voor drinkwater. Het kan gebruikt worden voor industriële toepassingen zoals koel-, spoel- of bluswater en irrigatie. Via een zuiveringsinstallatie en een apart transport- en distributiestelsel wordt werkwater aan bedrijven in en om Tilburg geleverd. Dit hergebruik van stedelijk afvalwater is niet alleen goed voor het milieu, maar levert ook economische voordelen op. De resultaten van het project worden verspreid in andere landen van de Europese Unie.

V **Checklist Europese subsidies**

Onderstaande checklist biedt enkele aandachtspunten bij het zoeken naar, het voorbereiden van, het aanvragen van en de uitvoering van Europese subsidies en projecten. De precieze procedures en criteria zijn terug te vinden in oproepen voor het indienen van projectvoorstellen of de bijbehorende (subsidie)verordeningen. Hiervoor kunnen het Publicatieblad van de EU en de websites van de Europese Commissie worden geraadpleegd (zie paragraaf VI).

Checklist Europese subsidies

1 Wat wil de gemeente bereiken?

Kunnen de korte en lange termijn doelen in kaart worden gebracht? Is er voldoende betrokkenheid vanuit de organisatie? Draagt het project in algemene termen bij aan het gemeentelijke beleid? Welke toegevoegde waarde levert het project op?

2 Is er voldoende informatie beschikbaar?

Is er actuele informatie over beschikbare Europese subsidieprogramma's, de voorwaarden voor toekenning en indieningstermijnen beschikbaar? Is er een interne subsidiecoördinator of -afdeling? Zijn er ervaringen binnen de gemeente met een bepaald subsidieprogramma? Kan er gebruik worden gemaakt van de ervaringen van anderen (best practices)?

▼

3 De gemeentelijke organisatie en Europese subsidietrajecten.

Is er kennis van de verschillende subsidieprogramma's, de (algemene) subsidieverordeningen en –voorwaarden aanwezig? Is er al eerder ervaring opgedaan met Europese subsidietrajecten? Zijn er contacten met de subsidieverstrekkers (provincie, departement, Europese Commissie of instantie)? Is er voldoende tijd en capaciteit voor de voorbereiding en de uitvoering van het project? Heeft de gemeente al een (buitenlandse) partnergemeente die een rol kan spelen binnen het project? Welke rol wil de gemeente zelf spelen binnen een project (bijvoorbeeld als leadpartner of mede-aanvrager)?

▼

4 Zijn de financiële zaken in kaart gebracht?

Is er voldoende financiering beschikbaar? Weegt de subsidie op tegen de (administratieve en financiële) lasten? Kan de gemeente de administratieve en financiële verplichtingen ten behoeve van controle en evaluatie dragen? Wordt er rekening gehouden met cumulatie (opstapeling van geldstromen die kan leiden tot subsidiëring van meer dan 100 procent)?

▼

5 Voldoet het project aan de gestelde voorwaarden?

Wordt voldaan aan de beginselen, voorwaarden en criteria van het subsidieprogramma? Kan worden voldaan aan eisen van controle, informatieverschaffing en administratieve verplichtingen? Bevat het project een innovatief en duurzaam element? Heeft het project Europese meerwaarde? Is de kwaliteit van de subsidieaanvraag goed? Wordt de samenwerking met de partners (contractueel) vastgelegd?

VI Meer informatie

Hieronder is aangegeven welke organisatie voor de eerder genoemde Europese subsidieprogramma's (zie paragraaf III) verantwoordelijk is of er informatie over verstrekt via de bijbehorende website. Dit is een niet-uitputtende lijst

Organisaties

www.europadecentraal.nl

Europa decentraal

Subsidiewijzer; online zoekmachine voor Europese subsidies

www.vng-international.nl

VNG-International

Gemeentelijke internationale samenwerking

www.regr.nl

Serviceburo Europa van de Raad der Europese Gemeenten en Regio's, sectie Nederland

REGwijzerR; publicatie over o.a. Europese subsidies

www.eu.nl

Vertegenwoordiging van de Europese Commissie in Nederland

Informatie over Europese subsidies

www.minbzk.nl/bbe
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)
Afdeling Binnenlands Bestuur en Europa
Doelstelling 2, Urban II

www.ez.nl
Ministerie van Economische Zaken (EZ)
EFRO, Interreg IIIA, IDABC

www.minlnv.nl
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)
EOGFL, FIOV, Leader+, Subsidie voor plattelandontwikkeling 2000-2006, LIFE-Natuur

www.minszw.nl
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)
ESF, Doelstelling 3

www.vrom.nl
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM)
Interreg IIIB en IIIC

Websites

www.vrom.nl/interreg
Dossier Interreg van het ministerie van VROM

www.doelstelling-2.nl
Website Doelstelling 2

www.urban-2.nl
Website Urban II

www.euregio.nl
Euregio
Interreg IIIA

www.leaderplus.nl
Leader+ Netwerk Nederland

www.rb-pop.nl
Regiebureau POP
Subsidie voor plattelandontwikkeling 2000-2006

<https://www.hetlnvloket.nl>
LNV-loket
Subsidie voor plattelandontwikkeling 2000-2006

agentschap.szw.nl
Agentschap SZW
ESF, Doelstelling 3, Equal

www.agentschapjeugd.nl
Agentschap Jeugd (NIZW)
Actieprogramma Jeugd

www.sicasica.nl
Cultureel Contactpunt Nederland
Cultuur 2000

www.europeesplatform.nl
Europees platform voor het Nederlandse onderwijs
Socrates en Leonardo Da Vinci

www.senternovem.nl
SenterNovem
LIFE-Milieu, LIFE-Derde landen, Zesde Kaderprogramma (KP6)

europa.eu.int/grants
'Grants & Loans' website van de Europese Unie met een overzicht van alle Europese subisiemogelijkheden

europa.eu.int/comm/dgs/regional_policy/index_nl.htm
DG Regionaal Beleid
EFRO, Doelstelling 2, Interreg, Urban II

europa.eu.int/comm/dgs/agriculture/index_nl.htm
DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling
EOGFL, Leader+

europa.eu.int/comm/dgs/fisheries/index_nl.htm
DG Visserij en Maritieme Zaken
FIOV

europa.eu.int/comm/dgs/environment/index_nl.htm
DG Milieu
Subsidie bevordering duurzame stadsontwikkeling, LIFE, Milieu 2010, Civiele bescherming

europa.eu.int/comm/dgs/education_culture/index_nl.htm
DG Onderwijs en Cultuur
Actieprogramma Jeugd, Cultuur 2000, Subsidieactiviteiten actieplan voor het leren van talen en taalverscheidenheid, Socrates en Leonardo Da Vinci, Subsidies ter bevordering van actief Europees burgerschap

europa.eu.int/comm/dgs/justice_home/index_en.htm
DG Justitie, Vrijheid en Veiligheid
Daphne II, INTI, Europees Vluchtelingenfonds, AGIS

europa.eu.int/comm/dgs/employment_social/index_en.htm
DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en gelijke kansen
Europees Jaar 2007 voor gelijke kansen voor iedereen, Bestrijding van discriminatie

http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/index_nl.htm
DG Volksgezondheid en Consumentenbescherming
Actieprogramma op het gebied van de volksgezondheid

europa.eu.int/comm/dgs/energy_transport/index_nl.html
DG Vervoer en Energie
Subsidie op het gebied van vervoer in Europa, Intelligente Energie Europa

europa.eu.int/comm/dgs/research/index_nl.html
DG Onderzoek
Zesde Kaderprogramma (KP6)

europa.eu.int/comm/dgs/enterprise/index_nl.htm
DG Ondernemingen en Industrie
IDABC

europa.eu.int/comm/dgs/information_society/index_en.htm
DG Informatiemaatschappij en Media
eEurope

www.cordis.lu/fp6
Zesde Kaderprogramma (KP6)

www.socleoyouth.be
Bureau technische ondersteuning Socrates, Leonardo en Jeugd
Socrates en Leonardo Da Vinci, Actieprogramma Jeugd

www.nweurope.org; www.interregnorthsea.org; www.interreg3c.net
Internationale secretariaten Interreg IIIB en C-programma's

Praktijkvoorbeelden

www.urban-2.nl
www.youngpro.nl
www.moorismeer.nl
www.evoice-eu.net
www.samenstromen.nl

I **Belangenbehartiging van de VNG**

1 **Inleiding**

Europa wordt niet alleen passief door gemeenten ondergaan. Net als bij de Nederlandse wet- en regelgeving werkt de VNG er hard aan – via de nationale en de internationale gremia – gemeentebelangen in Europa te behartigen. In algemene zin heeft de VNG – samen met het IPO en het Rijk – de Code Interbestuurlijke Verhoudingen⁵ ondertekend, waarin de samenwerking met het Rijk op Europees terrein wordt vastgelegd. In de Code is het volgende opgenomen:

“Naast het oordeel van het Rijk in de voorbereidende fase of een beleidsvoornemen op het niveau van de EU of de lidstaat moet worden opgepakt, zal het Rijk in deze fase ook nadrukkelijk de opvattingen van provincies en gemeenten over de eventuele (invoering)-consequenties voor hun bestuursniveau in het Nederlandse standpunt betrekken. Daarom treden Rijk, provincies en gemeenten in een zo vroeg mogelijke fase van de beleidsvoorbereiding met elkaar in overleg om nieuwe Europese beleidsvoornemens te beoordelen op de bestuurlijke en financiële consequenties voor de provincies en gemeenten. Dit overleg wordt ook in het verdere Europese beleidsproces voortgezet.”

Na een korte beschrijving van het EU-besluitvormingsproces wordt in deze bijlage vooral ingegaan op de wijze waarop de VNG de Nederlandse gemeentelijke belangen nationaal en internationaal behartigt. Dit omdat deze publicatie de gemeentelijke invalshoek kiest. Uiteraard betekent dit niet dat op de andere overheidsniveaus ook niet vele vormen van beleidsstrategische beïnvloeding van Europese dossiers aan de orde is.

2 **EU-besluitvorming en Nederlandse EU-beleidscoördinatie**

Zonder gedetailleerd op de verschillende besluitvormingsfases in te gaan kan gesproken worden van een “commissiefase” (beleidsvoorbereidingsfase) en een raadsfase en parlementsfasen (besluitvormingsfase). In de commissiefase bereidt de Europese Commissie samen met “experts” nieuwe voorstellen voor. Veelal worden de experts gerekruteerd uit ambtenaren van de nationale overheden. Na aanvaarding worden de commissievoorstellen aan de Raad en het Europees Parlement gepresenteerd: dit is de raads- en parlementsfasen. De decentrale overheden hebben in deze fase als zodanig de mogelijkheid om op Europees niveau hun stem in te brengen via de adviserende bevoegdheden van het Comité van de Regio's en directe contacten met de Raad en het Europees Parlement.

3 **De Commissiefase**

In deze fase is er beperkte nationale coördinatie. Nederlandse ambtenaren die aan de expertgroepen deelnemen, adviseren de Commissie als onafhankelijke experts. Er is geen zicht op hun contacten met de Commissie in de initiatiefase van beleid. Met het voornemen om bij relevante dossiers tot interbestuurlijke dossierteams te komen wordt geprobeerd om tot een betere afstemming te komen, ook met de decentrale overheden. Op het terrein van milieu is inmiddels deze manier van werken opgepakt.

De VNG zelf opereert – en speelt een actieve rol – in het kader van de Council of European Municipalities and Regions (CEMR), de Europese koepelorganisatie voor nationale verenigingen van gemeenten en regio's. Deze organisatie heeft zich bijvoorbeeld zeer ingespannen om in het Witboek Europese Governance het systematisch raadplegen van de nationale verenigingen van gemeenten mogelijk te maken. Het is inmiddels gebruikelijk geworden dat de Europese Commissie in de Commissiefase de decentrale overheden raadpleegt. Inmiddels is in 2005 een eerste bijeenkomst van deze overheden met de voorzitter van de Europese Commissie geweest. Ook worden op het niveau van de Directoraten-generaal van de diverse Europese Commissariaten periodiek bijeenkomsten belegd. Regelmatig reageert de VNG op verzoeken van de Europese Commissie om commentaar te leveren op voorstellen, zowel schriftelijk als mondeling.

4 De Raadsfase en de besluitvormingsfase

Nationaal overleg

In de raadsfase beslissen de Raad van Ministers en het Europees Parlement over de Commissievoorstellen. De besluitvormingsprocedure van het Europees Parlement is complex. Er zijn drie lezingen waarbij in de tweede lezing het Parlement met een absolute meerderheid het voorstel kan amenderen. Wanneer vervolgens de Raad de amendementen niet overneemt en geen compromis wordt bereikt kan het Parlement in een derde lezing het voorstel verwerpen. De VNG onderhoudt regelmatig contacten met de leden van het Europees Parlement, rechtstreeks en in CEMR-verband.

In Nederland worden de nieuwe commissievoorstellen door het ministerie van Buitenlandse Zaken ingebracht in de interdepartementale werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC). Het doel van de BNC is een eerste standpuntbepaling van de lidstaat Nederland in de Raad van Ministers voor te bereiden. Na goedkeuring in de werkgroep BNC gaat het ambtelijke fiche naar de CoCo (Coördinatiecommissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen). Via de CoCo gaan de fiches naar de Ministerraad. De goedgekeurde fiches vormen de basis voor de Nederlandse inbreng bij de behandeling van de Commissievoorstellen in de Raad en de Raadswerkgroepen in Brussel en worden ook toegestuurd aan het Nederlandse parlement. De VNG heeft zitting in de BNC.

Mede onder invloed van de rapporten van de Raad voor het Openbaar Bestuur⁶ en de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken⁷ is het voor de VNG mogelijk geworden om in diverse andere nationale overlegstructuren te participeren. Deze deelname is vastgesteld in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen en in eerder gesloten bestuursakkoorden tussen het Rijk en de VNG. In het oog springende overlegstructuren zijn het EOBB (Europa Overleg Binnenlands Bestuur), het ISO (Interdepartementaal Steunoverleg) en het IOEA (Interdepartementaal Overleg Europees Aanbesteden). Algemeen overleg met het Rijk ten aanzien van Europees beleid gebeurt vanuit de directie Europa/Internationaal (EUI) van de VNG. Daarnaast wordt vanuit beleidsdirecties deelgenomen aan interdepartementale werkgroepen die zich direct of indirect bezighouden met Europese regelgeving.

⁶ “Wijken of herijken. Nationaal bestuur en recht onder Europese invloed”. September 1998 – “Nationale coördinatie van EU-beleid: een politiek en proactief proces”, december 2004.

⁷ “Een gelaagd Europa; de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden”, april 2001.

De beleidsdirecties van de VNG nemen ook deel aan structureel departementaal en interdepartementaal overleg op hun respectieve beleidsterreinen.

Daarnaast wordt regelmatig geparticipeerd in ad-hoc werkgroepen, zoals, bijvoorbeeld, de interdepartementale werkgroep **structuurfondsen** en de werkgroep toezicht Europese Subsidies.

Het Comité van de Regio's

De decentrale overheden hebben een formele positie op Europees niveau via het Comité van de Regio's. Dit comité heeft als doel lokale en regionale overheden een stem in het Europese besluitvormingsproces te geven. De Raad van Ministers of de Europese Commissie zijn overeenkomstig de bepalingen van het Verdrag van Maastricht verplicht om het Comité te raadplegen over onderwerpen op de volgende terreinen: onderwijs, beroepsopleiding en jeugd, cultuur, volksgezondheid, trans-Europese netwerken op het gebied van vervoers-, telecommunicatie- en energie – infrastructuur, economische en sociale samenhang, **structuurfondsen**, milieu, werkgelegenheid, plattelandsontwikkeling en informatiesamenleving. Daarnaast kunnen de Raad of de Commissie in alle gevallen waarin ze dat nodig achten, het Comité van de Regio's raadplegen. Sinds het van kracht worden van het Verdrag van Amsterdam heeft ook het Europees Parlement de mogelijkheid om het Comité van de Regio's om advies te vragen. Het Comité kan tenslotte ook op eigen initiatief adviezen uitbrengen.

De Nederlandse delegatie bestaat uit twaalf leden en twaalf plaatsvervangende leden. De helft komt uit gemeentelijke kring, de andere helft uit provinciale kring. De delegatie wordt door VNG en IPO ondersteund.

CEEP

De VNG is ook lid van de Europese organisatie voor werkgevers in de overheidssector, de CEEP. Deze organisatie neemt op Europees niveau deel aan de sociale dialoog, het regelmatig overleg van de Europese Commissie en de werkgevers- en werknemersorganisaties.

Tot slot

Zowel nationaal als internationaal worden in verschillende gremia de belangen van de Nederlandse gemeenten via de VNG behartigd. De positie van decentrale overheden wordt steeds meer erkend. Het zwaartepunt van de belangenbehartiging ligt vooral bij Europese wet- en regelgeving.

II **Begrippenlijst**

Aanbestedende dienst

Volgens artikel 1 van de Europese aanbestedingsrichtlijn wordt onder ‘aanbestedende diensten’ verstaan: de Staat, zijn territoriale lichamen, publiekrechtelijke instellingen en verenigingen gevormd door een of meer van deze lichamen of instellingen.

Accountantscontrole

Ook wel ‘rechtmatigheidscontrole’ genoemd. Op basis van de Gemeentewet en het besluit accountantscontrole, moet de accountant de jaarrekening van gemeenten onder meer toetsen op naleving van de Europese aanbestedingsregels.

Additionaliteit

Europese subsidies zijn aanvullend ten opzichte van andere beschikbare middelen.

Begeleidende rechten

Een begeleidend recht vergemakkelijkt het vrij verkeer of is daar een logisch uitvloeisel van, zoals sociale zekerheid en recht op huisvesting.

Beschikking

Individueel geldend besluit van de gemeenschapsinstellingen. In staatssteunaangelegenheden gebruikt de Commissie beschikkingen om steunmaatregelen goed te keuren of te verbieden.

Best beschikbare technieken

Term uit de IPPC-richtlijn, verwijst naar de (verplicht toe te passen) meest doeltreffende en geavanceerde methoden voor het meten, voorkomen en/of beperken van effecten op het milieu.

Communautaire lijst

Communautair betekent van de Europese Gemeenschap/Unie. Het betreft een Europese lijst van beschermde gebieden die van gemeenschappelijk belang voor de Europese Unie worden geacht. Ze dragen bij aan de instandhouding of herstel van de betreffende habitattypen en soorten, en/of aan de instandhouding van de biodiversiteit. De lijst voor de Atlantische biogeografische regio (waaronder Nederland valt) is in december 2004 vastgesteld. Bijdrage aan de lijst is verplicht op grond van de habitatrichtlijn. De Nederlandse bijdrage bestond uit 141 habitatgebieden.

De minimis-steun

Steun die onder de de minimis vrijstelling valt; dat wil zeggen dat de begunstigde onderneming niet meer dan 100.000 euro over een periode van drie jaar ontvangen heeft. De minimis-steun wordt niet als staatssteun aangemerkt.

De niet openbare procedure

Niet-openbare procedures zijn procedures waarbij van de leverancier die zich na publicatie van een bericht van aanbesteding als gegadigden hebben opgegeven, alleen die een offerte mogen indienen welke door de aanbestedende dienst worden uitgenodigd tot inschrijven.

De openbare procedure

Openbare procedures zijn procedures waarbij, na publicatie van een bericht van aanbesteding, elke belanghebbende een offerte kan indienen.

Discriminatieverbod

Verschillende behandeling van gelijke gevallen (directe of indirecte discriminatie) is volgens het EG-Verdrag niet toegestaan.

Drempelbedragen

Gemeenten zijn verplicht opdrachten op het gebied van leveringen, diensten en werken, die boven een bepaald drempelbedrag uitkomen, openbaar aan te besteden volgens de Europese richtlijnen.

Geconsolideerd

Term waarmee in het Europese recht de laatst geldende regelgeving wordt aangegeven; inclusief alle tussentijdse wijzigingen.

Gunning via onderhandelingen met voorafgaande bekendmaking

Deze procedure is net als de niet-openbare procedure opgeknipt in twee fasen. Allereerst publiceert de aanbestedende dienst een oproep in het Supplement op het Publicatieblad van de EG, waarop bedrijven een aanvraag tot deelname kunnen indienen. In de 2e fase selecteert de aanbestedende dienst één of meer gegadigden, op grond van vooraf bekendgemaakte objectieve selectiecriteria.

Het verschil met de niet-openbare procedure schuilt in de tweede fase, waarin de aanbestedende dienst in overleg en onderhandeling treedt over o.a. de contractuele voorwaarden met maar één of meer geselecteerde gegadigden.

Gunning via onderhandelingen zonder voorafgaande bekendmaking

Bij deze procedure hoeft u geen oproep hoeft te plaatsen in het Supplement op het Publicatieblad van de EG. U kiest zelf een aantal gegadigden uit (zonder dat u openbaar hoeft te maken wie dat zijn en op grond waarvan u hen heeft gekozen) waarmee u in overleg en in onderhandeling treedt over o.a. de contractuele voorwaarden.

Inbesteden

Situatie waarbij de aanbestedende dienst een opdracht plaatst bij een rechtspersoon die niet van haar eigen diensten te onderscheiden is en waarop zij een zeggenschap uitoefent zoals op haar eigen diensten. De aanbestedingsrichtlijnen zijn niet van toepassing op de inbesteding van overheidsopdrachten.

Market economy investor principle

Als de overheid investeert zoals een particuliere investeerder onder vergelijkbare omstandigheden zou doen, is er geen sprake van staatssteun.

Milieu Actie Programma

Meerjarige programma's waarin de Europese Unie de hoofdlijnen voor het milieubeleid uitzet. Momenteel loopt het zesde MAP.

Rechtstreekse werking

Direct, zonder tussenkomst van de lidstaat, op decentrale overheden van toepassing.

Samenloop van richtlijnen

Problematiek in het Europese aanbestedingsrecht waarbij meerdere Europese aanbestedingsrichtlijnen in aanmerking lijken te komen voor een enkele overheidsopdracht.

Splitsingsverbod

Geen enkele voorgenomen opdracht mag worden gesplitst om aan de toepassing van de regels betreffende de raming van de waarde van de opdracht en, meer in het algemeen, aan de toepassing van de Europese aanbestedingsrichtlijnen te onttrekken.

Stroomgebiedbenadering

Term uit de Kaderrichtlijn Water. Integrale manier van waterbeheer, waarbij stroomgebieden (van rivieren) het uitgangspunt zijn. Reden voor de stroomgebiedbenadering is dat noch water noch verontreinigingen rekening houden met bestuurlijke of politieke grenzen. Ook grondwater en een deel van de zee vallen binnen de stroomgebieden op grond van de Kaderrichtlijn.

Structuurfondsen

Onder de structuurfondsen vallen verschillende financieringsprogramma's met uiteenlopende doelstellingen; gezamenlijk richten ze zich op het versterken van de economische en sociale samenhang en het verkleinen van de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de onderscheiden regio's en van de achterstand van de minst begunstigde regio's.

