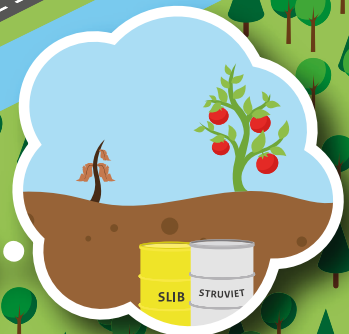
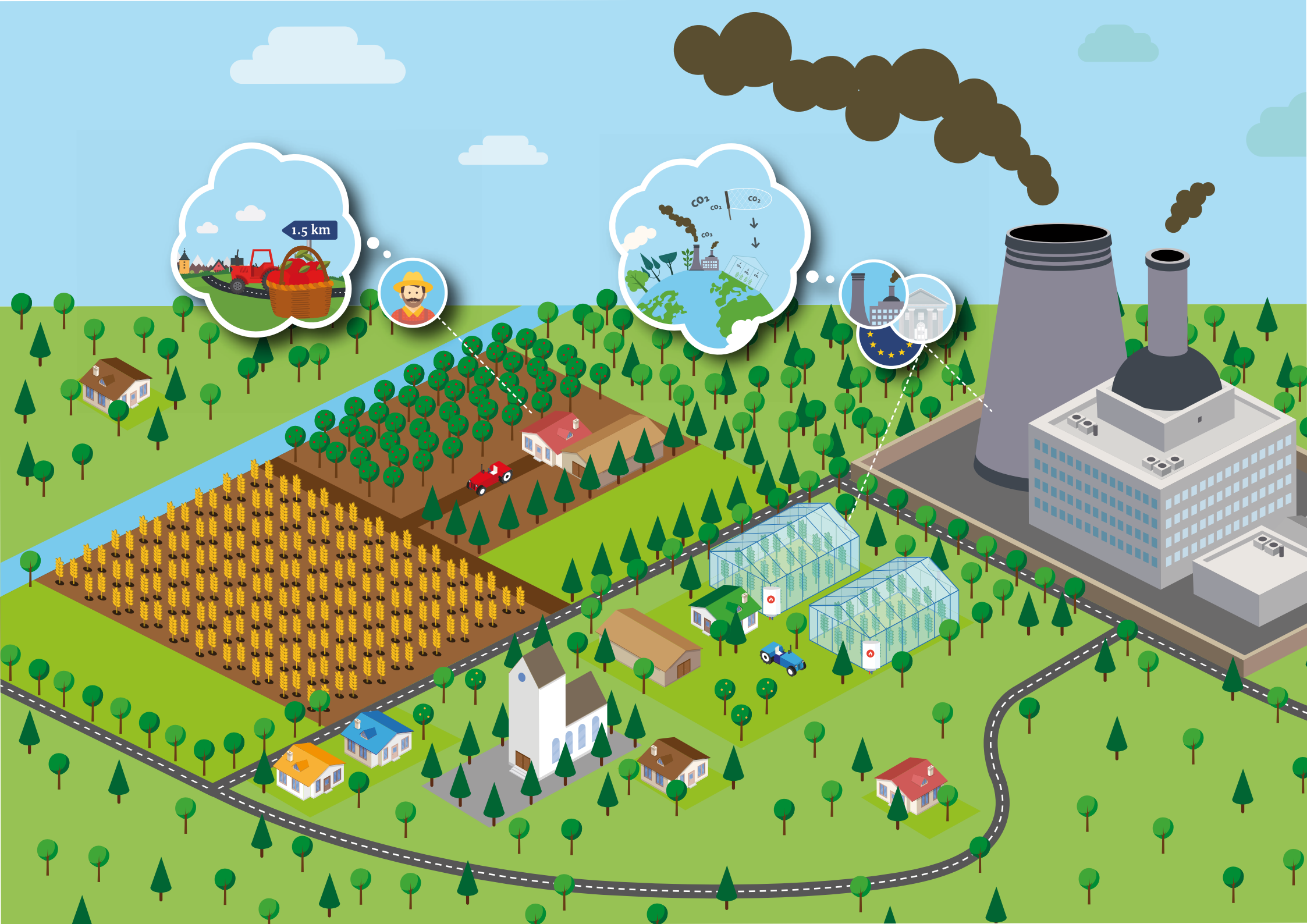


# Bridge!

Betere EU-regelgeving voor lokale en regionale overheden





# Bridge!

Betere EU-regelgeving voor lokale en regionale overheden

## Inhoud

|   |           |
|---|-----------|
| Voorwoord   | 5         |
| Inleiding   | 6         |
| Leeswijzer  | 8         |
| Over Europa decentraal  | 9         |
| <b>DEEL 1   Voorbeelden</b>   | <b>11</b> |
| 1.1 Energy Store: EU-subsidies voor innovatie en de EU-staatssteunregels            | 13        |
| 1.2 Local4Local: lokale afzet van landbouwproducten en de interne markt             | 15        |
| 1.3 InstaGreen: hergebruik overheidsinformatie                                      | 17        |
| 1.4 Small on small: grenzen van de-minimis  | 19        |
| 1.5 Urban Habitats: dierlijke en menselijke leefgebieden in een stedelijke omgeving | 21        |
| 1.6 Growing Power: staatssteun voor milieu-innovatie                                | 23        |
| 1.7 Acces2Fiber: aanleg breedbandinfrastructuur                                     | 25        |
| 1.8 Government means business: huisvesting en gebiedsontwikkeling                   | 27        |
| 1.9 What-a-waste: van afval naar grondstof  | 29        |
| <b>DEEL 2   Trends en thema's</b>   | <b>31</b> |
| 2.1 Europese regelgeving in de stedelijke praktijk: 2003 - 2015                     | 32        |
| 2.2 Beleidsthema's Europese Agenda Stad en Europese regelgeving: 2014 - 2015        | 39        |
| <b>DEEL 3   Bijlagen</b>  | <b>43</b> |
| Bijlage 1 Juridische onderbouwing voorbeelden                                       | 44        |
| Bijlage 2 Aanpak  | 57        |
| Bijlage 3 Geraadpleegde bronnen   | 60        |



# Voorwoord

Europese regels hebben grote invloed op de praktijk van decentrale overheden. Maar hoe zorgvuldig die regelgeving ook is ontwikkeld, bij de dagelijkse uitvoering ervan treden wel eens onverwachte en soms zelfs ongewenste effecten op. Dikwijls worden die ervaren in onze steden, provincies en waterschappen, juist omdat daar veel Europese regelgeving wordt uitgevoerd.

Waar knelt het precies? Die vraag moeten we eerst beantwoorden, voordat suggesties voor verbetering gedaan kunnen worden. Daarom heb ik het Kenniscentrum Europa Decentraal gevraagd om een inventarisatie te maken van concrete situaties waarin de lokale en regionale praktijk worstelt met Europese regelgeving. U vindt negen voorbeelden in dit rapport.

Het is boeiend om te lezen hoe regels over bijvoorbeeld staatssteun, biodiversiteit en hergebruik van afvalstoffen, vaak rechtstreeks bepalen hoe steden en regio's omgaan met huisvesting, gebiedsontwikkeling, subsidieverlening, innovatie, en zelfs toegang tot overheidsinformatie.

Dat het inderdaad soms knelt, en waarom, wordt duidelijk. Dat het daarbij lang niet altijd aan 'Brussel' ligt, evenzeer. De ontwikkeling van Europese regelgeving is een complex proces, waarbij behalve de Europese instellingen ook de lidstaten zelf een grote rol spelen. De crux is om de regels in te zetten op een manier die ons in staat stelt de grote maatschappelijke opgaven waar we in Nederland en Europa voor staan effectief uit te voeren. Onduidelijkheden, dubbel werk en overbodige administratieve lasten moeten worden vermeden en waar nodig tegengaan.

De Europese Commissie onderkent dat, en mede daarom is de *Better Regulation*-agenda van Eerste Vice-Voorzitter Frans Timmermans in het leven geroepen. Het doel is Europese red tape te bestrijden, ook op lokaal en regionaal niveau. De voorbeelden die Europa decentraal heeft verzameld, zullen dan ook hun weg vinden naar de Commissie. De Europese Agenda Stad, zoals die door het Nederlandse Voorzitterschap van de Europese Unie in 2016 met het Pact van Amsterdam is vastgesteld, zal daarbij een belangrijke rol spelen.

Effectieve en proportionele regelgeving, ook in Europa, is een prioriteit van het kabinet. Met deze studie wil Nederland een bijdrage leveren aan betere regelgeving in de Europese Unie. Ik beveel u dit rapport dan ook van harte aan.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



dr. R.H.A. Plasterk

# Inleiding

Europese wet- en regelgeving is het eindresultaat van een complex besluitvormingsproces in de Europese Unie. In dat proces hebben zowel de Europese instellingen als de lidstaten hun rol. Uiteindelijk worden, na besluitvorming door de lidstaten in de Raad van de Europese Unie, de Europese Commissie en vaak het Europees Parlement, vele wetten en regels uitgevoerd op lokaal en regionaal niveau, direct of indirect na implementatie in nationale wetgeving.

## Doelstellingen

Om nog meer inzicht te krijgen in de vraagstukken over Europese wet- en regelgeving en waar lokale en regionale overheden in hun praktijk mee te maken hebben, heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) kenniscentrum Europa decentraal gevraagd een inventarisatie te maken van vraagstukken waar lokale en regionale overheden in de praktijk tegenaan lopen bij het uitvoeren van Europees recht.

Het eerste half jaar van 2016 is Nederland voorzitter van de Raad van de Europese Unie. Dit vindt grotendeels plaats in Amsterdam: de stad van 1539 bruggen. De brug staat symbool voor de inventarisatie die kenniscentrum Europa decentraal heeft uitgevoerd: Bridge! Deze publicatie maakt twee kanten zichtbaar: aan de ene kant de Europese Unie waar regelgeving in het besluitvormingsproces tot stand komt, en aan de andere kant de lokale en regionale overheden waar het EU-recht in de praktijk wordt uitgevoerd op vele beleidsterreinen. Soms blijkt pas bij die uitvoering hoe Europese regels daadwerkelijk uitwerken. Europa decentraal maakt de verbinding tussen het EU-recht en de uitvoering: onafhankelijk, neutraal en uitsluitend op basis van feitelijke informatie. Door de brugfunctie te vervullen en de verbinding te maken, kan Europa decentraal zichtbaar maken hoe Europese wet- en regelgeving uitwerken in de regionale en lokale praktijk.

Decentrale overheden krijgen op vrijwel alle beleidsterreinen te maken met Europese regels. Denk bijvoorbeeld aan huisvesting, milieu, vervoer en mobiliteit. En vaak zijn dat meerdere sets van regels tegelijk. Ook bedrijven en burgers krijgen hier mee te maken. Goede uitwerking

van Europese wet- en regelgeving in de decentrale praktijk is dus van groot belang voor iedereen! Het traject over 'Better Regulation' van de Europese Commissie is daarom zeker relevant voor lokale en regionale overheden. En daarmee ook voor de uitwerking van de Europese Agenda Stad (EAS).

## Resultaten

Bridge! geeft een overzicht weer van trends en ontwikkelingen van vragen die decentrale overheden aan Europa decentraal stelden in de periode 2003-2015. Naast een kwantitatieve analyse bevat Bridge! negen concrete voorbeelden van vraagstukken waar provincies, gemeenten en waterschappen in de praktijk mee te maken krijgen bij het uitvoeren van Europese wet- en regelgeving. Deze voorbeelden zijn illustratief voor vragen waar zij zich mee geconfronteerd zien bij het uitvoeren van projecten op beleidsthema's als digitale transitie, circulaire economie, huisvesting, duurzaam landgebruik, stedelijke mobiliteit, energietransitie en luchtkwaliteit.

De uitkomsten van de inventarisatie kunnen als aanvullend worden gezien op eerdere onderzoeken die het ministerie van BZK heeft laten uitvoeren door de Universiteit van Twente en de Universiteit Leiden, en op de publicatie van het Interprovinciaal Overleg (IPO) 'Nederlandse provincies voor betere regelgeving', waar Europa decentraal aan heeft bijgedragen.

De resultaten uit Bridge! kunnen worden gebruikt om de partnerschappen onder de Europese Agenda Stad te voorzien van inzichten over de uitwerking van Europees Recht in de praktijk. De partnerschappen kunnen op basis hiervan vervolgens aanbevelingen indienen bij de Europese Commissie. Ook kunnen resultaten gebruikt worden in het 'Better Regulation' traject van de Europese Commissie, bijvoorbeeld via het REFIT Platform (Regulatory Fitness and Performance Programme). Ten slotte: dit rapport is openbaar. De resultaten zijn vrij beschikbaar en kunnen worden gebruikt door iedereen die daar belangstelling voor heeft.

## Reikwijdte

Bridge! geeft Europese regelgeving uitsluitend weer vanuit het perspectief van lokale en regionale overheden. Europa decentraal heeft zich gericht op specifieke vraagstukken die gemeenten, provincies en waterschappen in de EU lidstaat Nederland ervaren.

Verder heeft de inventarisatie zich exclusief gericht op vraagstukken op lokaal en regionaal niveau die gaan over de uitvoering van Europese wet- en regelgeving. Kwesties die te maken hebben met de wijze waarop Europese regelgeving is geïmplementeerd in nationale regelgeving zijn niet meegenomen.

## Aanpak uitkomsten uit de lokale en regionale praktijk

Bridge! is gebaseerd op de expertise van kenniscentrum Europa decentraal, dat sinds 2002 lokale en regionale overheden informeert en adviseert over Europese wet- en regelgeving. De aanpak combineert kwantitatieve en kwalitatieve methoden. Het kenniscentrum beschikt over een database met ruim 12.000 Europeesrechtelijke vragen (en antwoorden) van provincies, gemeenten en waterschappen op diverse Europeesrechtelijke terreinen waaronder staatssteun, Europees aanbesteden, vrij verkeer en de dienstenrichtlijn, mededinging, gegevensbescherming, rechtstreekse werking, etc. De database van het kenniscentrum was leidend. De kwantitatieve trendanalyse en een analyse van vragen op verschillende beleidsthema's zijn uitgevoerd met behulp van deze database.

Tijdens de kwalitatieve fase zijn negen praktijkvoorbeelden van juridische vraagstukken geïdentificeerd en in detail uitgewerkt. Van het winnen van grondstoffen uit vervuild slib tot het realiseren van sociale en commerciële woningbouw in een voormalig industrieel gebied in de stad. De voorbeelden zijn afkomstig uit de database en getoetst aan de praktijk. Ze zijn verder uitgewerkt met input van experts uit de praktijk werkzaam bij provincies, gemeenten en waterschappen, hun koepelorganisaties en de betrokken departementen. De input werd

vergaard door in gesprek te gaan: bilateraal en tijdens brainstormsessies en expertmeetings. Vervolgens zijn de concepten en de bijbehorende juridische analyses nogmaals voorgelegd aan inhoudelijk deskundigen. Bij de totstandkoming van Bridge! heeft een begeleidingscommissie, met daarin vertegenwoordigers van het ministerie van BZK en de koepelorganisaties (VNG, IPO, UvW, G4 en G32), een adviserende rol gespeeld.

De vraagstukken zijn in de vorm van fictieve voorbeelden weergegeven. Zo wordt de vertrouwelijkheid van de vragen van decentrale overheden gegarandeerd: verstrekte informatie is nooit herleidbaar tot een specifieke vragensteller of decentrale overheid. De voorbeelden zijn representatief voor vraagstukken die Europa decentraal uit haar database en uit haar netwerk kan afleiden en zijn daarmee illustratief voor de werkelijkheid.

## Leeswijzer

Deel 1 bevat negen voorbeelden van vraagstukken uit de praktijk, geïllustreerd door middel van infographics. Naast de infographic wordt een samenvatting van de casus weergegeven. In de bijlagen is een uitgebreide, juridische onderbouwing opgenomen (bijlage 2).

Deel 2 bevat een kwantitatieve trendanalyse over de periode 2003-2015 en een analyse van Europeesrechtelijke vraagstukken die spelen op de beleidsthema's van de Europese Agenda Stad in de jaren 2014 en 2015.

In bijlage 1 staat de juridische onderbouwing van de voorbeelden. Een uitgebreide beschrijving van de aanpak staat in bijlage 2 en de literatuurlijst is in bijlage 3 bijgevoegd.



# Over Europa decentraal

Europa decentraal: Europese regels in duidelijke taal. Dat is de slogan van het kenniscentrum. Het kenniscentrum heeft sinds 2002 als kerntaak het vergroten van kennis en expertise over Europees Recht binnen lokale en regionale overheden.

Dit gebeurt onder meer door middel van de website ([www.europadecentraal.nl](http://www.europadecentraal.nl), 55.000+ bezoekers per maand), de juridische helpdesk voor medewerkers van (decentrale) overheden (1000+ vragen per jaar), de database met helpdeskvragen en antwoorden (+12.000 Europeesrechtelijke vragen) en, samen met het Huis van de Nederlandse Provincies (HNP), de Europese Ster (7.000 abonnees). Maar ook door het uitgeven van publicaties en het organiseren van bijeenkomsten. Het kenniscentrum beschikt over een team van vijftien medewerkers en heeft een begroting van circa € 1 miljoen.

Stichting kenniscentrum Europa decentraal is opgericht door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW). Deze partijen subsidiëren het kenniscentrum sinds 2007 structureel.

Hebt u vragen aan of over het kenniscentrum? Neem dan telefonisch contact met ons op via +31 (0)70 338 1090, of stuur een e-mail naar [info@europadecentraal.nl](mailto:info@europadecentraal.nl).



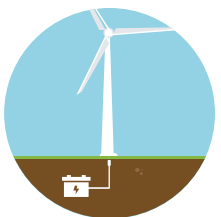
# Deel 1

Voorbeelden uit de lokale en regionale praktijk

## Idee



Stimuleren  
onderzoek & innovatie



Opslagcapaciteit voor  
windenergie

## Aanpak

### Partnerschap vormen



19 partijen/belangen

## Knelpunt 1

### Aanvragen EU subsidie



A

**DG REGIO**



B

**DG CONCURRENTIE**



**DG GROWTH**

Regelgeving fondsen  
Subsidiabele activiteiten  
Hoogte subsidie

Staatssteunregels  
Toegestane steun?  
Hoogte steun

EU aanbestedingsprocedure  
Deadlines

## Knelpunt 2

### Werkzaamheden



C

# 1.1 Energy Store

## Wat is het projectidee?

Energy Store is een projectteam met een goed idee. Het team bestaat uit gemeenten, provincies, MKB-bedrijven en een wetenschappelijk instituut in de grensregio's van België en Nederland. Met het project wordt een innovatief systeem ontwikkeld dat windenergie op kan slaan. Om het systeem perfect te kunnen testen, moet er een reallife-omgeving gecreëerd worden: een proeftuin, ook wel een living lab.

## Hoe past het project binnen de EU beleidsdoelen?

De EU moedigt onderzoek en innovatie aan door subsidies beschikbaar te stellen via de Europese Structuur- en investeringsfondsen (ESIF). Energy Store past goed binnen de doelen van ESIF. Het projectteam vraagt daarom een Europese subsidie aan. En dat is het begin van een complex proces.

## Waar loopt het projectteam tegenaan bij het toepassen van EU regelgeving?

Het aanvragen en besteden van Europese middelen is namelijk niet gemakkelijk, er komen veel verschillende regels bij kijken van verschillende Directoraten-Generaal.

- Bij het aanvragen van de subsidie op basis van de ESIF doelen, wat al gepaard gaat met veel regels, moet er gekeken worden of het project ook voldoet aan de staatssteunregels.
- Na het volgen van deze dubbele procedures, kan het project van start gaan.
- Dan moet er echter, als er sprake is van overheidsopdrachten die boven de Europese drempelbedragen uitkomen, nog rekening gehouden worden met de Europese aanbestedingsregels. Hierdoor loopt Energy Store het risico dat de deadlines van de toegezegde fondsen in gevaar komen.

Al met al moet het projectteam rekening houden met een complex proces waarbij zij de regels van drie verschillende DG's moeten toepassen. De DG's hanteren elk hun eigen criteria, procedures en deadlines.

# Idee



# Aanpak

# Knelpunt

**Local 4 local**  
Duurzaam lokaal ondernemerschap

**Staatssteun**  
Sterke EU interne markt



# 1.2 Local4local

## Wat is het projectidee?

Appelboer Johan woont aan de rand van de stad en laat zijn appels wekelijks afvoeren naar een veiling 100 kilometer verderop. Zijn wens is om de appels in eigen regio te verkopen. Het verkopen van zijn appels in eigen stad draagt immers bij aan een beter milieu en lokaal ondernemerschap. Van de boerderij direct naar de supermarkt om de hoek, de streekmarkt op het plein of het restaurant aan de gracht.

Deze doeleinden spreken ook de provincie waarin Johan woont aan, de provincie wil zijn idee Local4local dan ook steunen. Johan heeft vooral verstand van het kweken van appels en besteedt daar al zijn tijd aan. Hij heeft daarom hulp nodig bij het aanpassen van zijn productie- en afzetproces. De veiling, die eerst het hele afzetproces voor hem regelde, moet er dus tussenuit. Er moeten nieuwe klanten voor hem worden gevonden in de stad, en zijn eindproduct moet nog steeds aan de gestelde eisen voldoen. De provincie wil subsidie verlenen voor het inschakelen van een adviseur die de boer daarbij helpt.

## Hoe past het project binnen de EU beleidsdoelen?

De Europese Commissie stimuleert de afzet van lokale landbouwproducten. Lokale producten zijn beter voor het milieu, omdat ze niet van ver hoeven te komen. Het draagt bij aan de verduurzaming van de landbouwsector en ondernemerschap in de regio. Ook lokale en regionale overheden stimuleren lokaal ondernemerschap. Het project Local4local van boer Johan past goed binnen dit beleid.

Tevens heeft de Europese Commissies staatssteunregels voor de landbouwsector opgesteld. In de praktijk blijkt het project Local4local, ondanks dat het binnen het Europese beleid past, door de regels moeilijker uitvoerbaar.

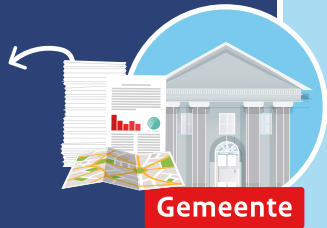
## Waar loopt de provincie tegenaan bij het toepassen van EU regelgeving?

De provincie moet de Europese staatssteunregels toepassen.

- Voor dit project is het maximaal toegestane bedrag in die regels € 1.500,- aan landbouwsteun. Dit is niet voldoende om een adviseur in te kunnen schakelen.
- Wanneer het steunbedrag hoger is, moet volgens de staatssteunregels een lange aanmeldprocedure gevolgd worden. Die is administratief zwaar en kan wel achttien maanden duren. De provincie ziet daarom af van het verlenen van de subsidie.

De regels werken in dit geval niet mee om de beleidsdoelen te bereiken.

## Idee



## Knelpunt 1



Welke info delen?



Welke EU richtlijn?



Welke kosten rekenen?

## Knelpunt 2



Gemeente





# 1.3 InstaGreen

## Wat is het projectidee?

Martha is een ambitieuze ondernemer en eigenaar van een internetbedrijf. Zij is op het idee gekomen een nieuwe app te ontwikkelen: InstaGreen. Met deze app kunnen burgers in de gemeente waar Martha woont op zoek naar de meest groene plek in hun omgeving voor recreatieve doeleinden. Zij heeft hiervoor verschillende gegevens nodig van de gemeente: gegevens over lucht- en waterkwaliteit, de locatie van groen en parken en bijbehorende voorzieningen (speeltuinen, bankjes, openbare toiletten, etc.). Martha dient een verzoek in bij de gemeente om deze gegevens digitaal aangeleverd te krijgen, zodat zij ze kan hergebruiken voor verdere ontwikkeling van de app.

## Hoe past het binnen de EU beleidsdoelen?

Europa vindt dat het beschikbaar stellen van overheidsinformatie bijdraagt aan meer banen en economische groei. Burgers, bedrijven en onderzoeksinstituten moeten van Europa dus makkelijker toegang krijgen tot openbare gegevens van overheidsinstanties. Om dit nog meer te stimuleren, heeft de Europese Unie de Richtlijn hergebruik overheidsinformatie opgesteld en herzien.

## Waar loopt de gemeente tegenaan bij het toepassen van EU regelgeving? (Deel 1)

De gemeente moet in dit geval beoordelen of en hoe de informatie aan de ondernemer beschikbaar kan worden gesteld.

- Naar welke richtlijnen moet de gemeente kijken? Omdat het ook om milieu-informatie gaat, kan naast de Richtlijn hergebruik overheidsinformatie ook de Richtlijn toegang tot milieu-informatie van toepassing zijn.

- Welke informatie mag de gemeente delen met de ondernemer? Niet alles mag zomaar gedeeld worden. Om dit te beoordelen moet worden gekeken naar Europese regels over privacy, regels over databankenrecht, auteursrecht en intellectueel eigendom, en mededingingsregels.

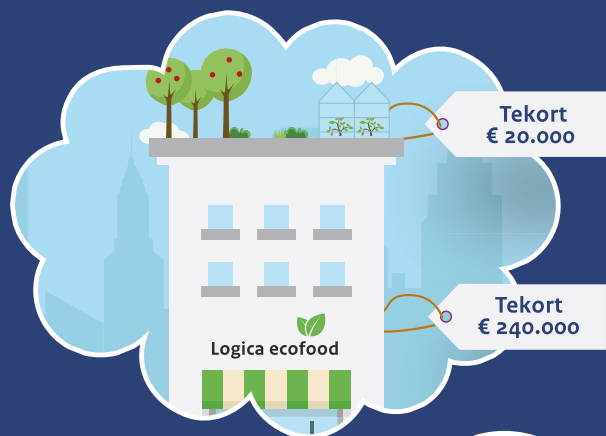
## Waar loopt de gemeente tegenaan bij het toepassen van EU regelgeving? (Deel 2)

Als de gemeente heeft bepaald welke informatie gedeeld mag worden en alle bovenstaande regels in acht heeft genomen, moet zij zich vervolgens ook nog inspannen om de informatie in herbruikbaar format aan te leveren aan de ondernemer.

- Niet alle informatie is digitaal en in herbruikbaar format beschikbaar. Dat betekent dat de gemeente kosten moet maken (bijvoorbeeld voor personeel om het materiaal in de juiste vorm beschikbaar te stellen).
- De gemeente zou de ondernemer daarom graag vragen om een kostenvergoeding. Maar dan rijst nog de vraag of er alleen redelijke kosten (Richtlijn toegang tot milieu-informatie) of alleen marginale kosten (Richtlijn hergebruik overheidsinformatie) gerekend mogen worden.
- De uitleg van deze begrippen en de doelstelling voor het rekenen van die kosten in de uitvoering van een bepaalde richtlijnverplichting verschillen van elkaar.

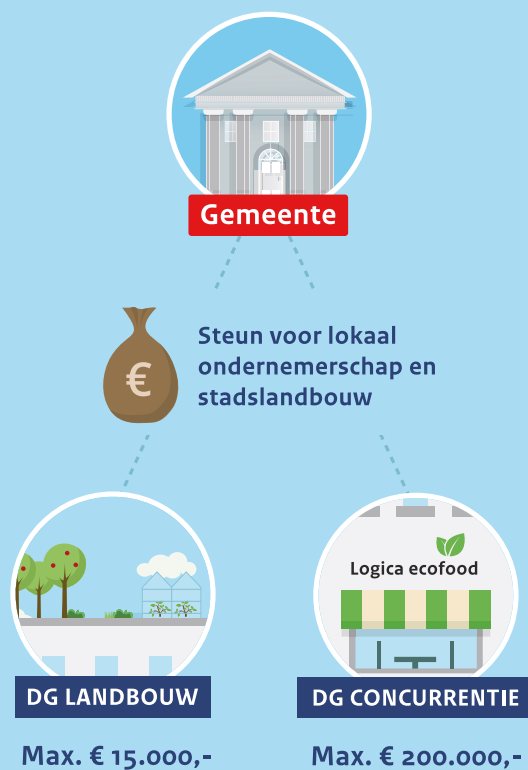
De gemeente krijgt in de uitvoering van de Richtlijn hergebruik overheidsinformatie dus te maken met minimaal zes sets aan Europese regelgeving. Daarnaast heeft de gemeente onvoldoende handvatten om te beoordelen hoeveel kosten er in rekening mogen worden gebracht.

## Idee

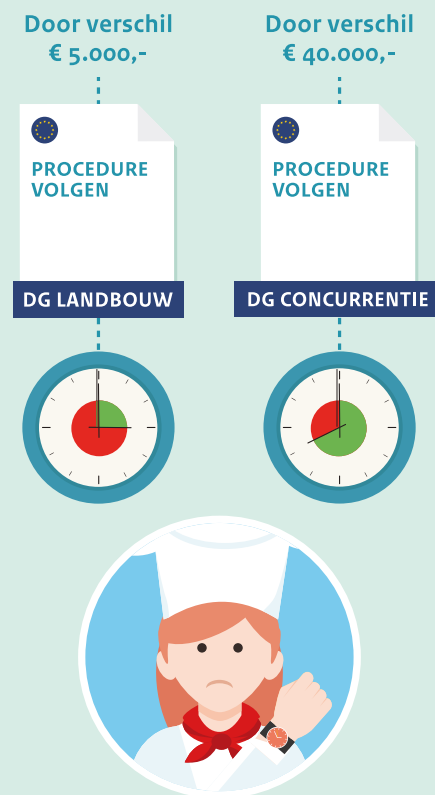


Eigenaar

## Aanpak



## Knelpunt



# 1.4 Small on small

## Wat is het projectidee?

Francien is eigenaar van het bio-restaurant Logisch! Vlakbij het restaurant staat een oud pand leeg, waar zij graag een tweede restaurant zou beginnen. Op het dak van het nieuwe pand kan Francien zelf groente, fruit en kruiden verbouwen. Ook de gemeente is enthousiast, en vanwege de hoge kosten en de wens om lokaal ondernemerschap en duurzaamheid te stimuleren, wil zij een financiële bijdrage leveren. Voor het opknappen van het pand heeft Francien nog € 240.000,- nodig en voor de daktuin € 20.000,-.

## Hoe past het binnen de EU beleidsdoelen?

Om de luchtkwaliteit in steden te verbeteren, stimuleert Europa onder andere verduurzaming van steden door vergroening en duurzaam landgebruik. Het project van Francien draagt hieraan bij. Daarnaast is het project van de kleine ondernemer een goed voorbeeld van lokaal ondernemerschap, wat ook wordt gestimuleerd vanuit Europa.

## Waar loopt de gemeente tegenaan bij het toepassen van EU regelgeving? (Deel 1)

De gemeente moet bij het beschikbaar stellen van financiële middelen voor dit project de Europese staatssteunregels toepassen.

- De staatssteunregels zijn in 2014 herzien, waardoor het in veel gevallen eenvoudiger zou moeten zijn om relatief kleine steunbedragen te geven. In de praktijk blijkt het voor de gemeente toch lastig dit project te steunen.
- In dit geval ligt het bedrag dat Francien nodig heeft voor de verbouwing van het pand **nét boven de Europese** steunbedragen, die ervoor zorgen dat er geen staatssteunprocedures gevolgd hoeven te worden: namelijk de de-minimisdrempel van € 200.000,-.
- De gemeente moet alsnog een staatssteunprocedure doorlopen.

## Waar loopt de gemeente tegenaan bij het toepassen van EU regelgeving? (Deel 2)

Bovendien ziet Europa, omdat Francien landbouwproducten gaat kweken, haar als boer en dus eerder als landbouwonderneming dan als een reguliere onderneming.

- Hiervoor gelden andere, strengere staatssteunregels voor landbouw: de de-minimisdrempel is lager.
- Ook het bedrag dat Francien nodig heeft voor de daktuin komt boven de de-minimisdrempel voor landbouw uit.
- Naast de staatssteunprocedure voor de verbouwing van het pand (zie deel 1), moet de gemeente dus een extra landbouwsteunprocedure doorlopen voor de aanleg van de landbouwtuin.

Als gevolg van het overschrijden van beide de-minimisdrempels, moet de gemeente dus twee verschillende staatssteunprocedures doorlopen, met elk hun eigen criteria, procedures en deadlines.

# Idee

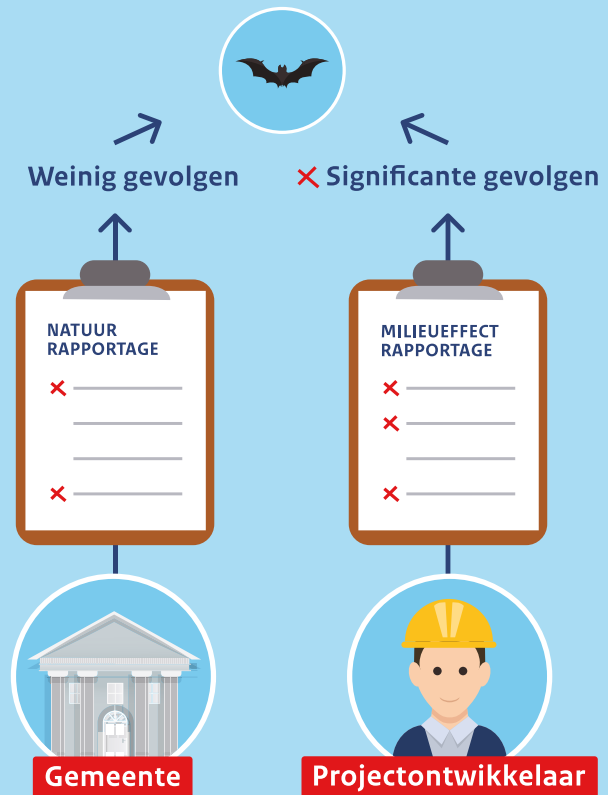


HABITAT RICHTLIJN

Zeldzaam?  
Bedreigd?



# Knelpunt 1



# Knelpunt 2



# 1.5 Urban Habitats

## Wat is het projectidee?

In een gemeente bevindt zich een industrieel gebied met veel leegstand. De gebouwen zijn bovendien in zeer slechte staat. De gemeente wil het industrieterrein herbestemmen en de panden door een projectontwikkelaar om laten bouwen tot commerciële koopwoningen en sociale woningbouw. Tijdens de leegstand heeft de beschermde dwergvleermuis zijn intrek genomen in dit industriële gebied.

## Hoe past het project binnen de EU beleidsdoelen?

De dwergvleermuis is een beschermde diersoort en valt onder de bescherming van de Europese Habitatrichtlijn. Deze richtlijn is een van de instrumenten waarmee Europa de biodiversiteit wil beschermen. Deze vleermuis valt onder het zwaarste beschermingsniveau binnen de richtlijn.

## Waar loopt de gemeente tegenaan bij het toepassen van EU regelgeving? (Deel 1)

Voor aanvang van uitvoering van het woningbouwproject moet onderzocht worden wat de gevolgen zijn voor de dwergvleermuis. Dit beestje wordt aangemerkt als zeer beschermd onder de Habitatrichtlijn, maar is in Nederland echter een veelvoorkomende diersoort.

- Volgens Europese regelgeving moeten beide partijen (gemeente en projectontwikkelaar) onderzoek doen naar de gevolgen van het uitvoeren van woningbouwplannen voor de bescherming van de vleermuis. Resultaat: twee onderzoeksrapporten, namelijk een natuurrapport van de gemeente en een milieueffectrapportage van de projectontwikkelaar.
- De uitkomsten van de onderzoeken spreken elkaar in dit geval tegen: volgens de gemeente zullen de gevolgen voor de vleermuis niet groot zijn, terwijl de projectontwikkelaar juist zegt dat er significante gevolgen kunnen zijn.

- Omdat er één partij heeft geconcludeerd dat er wel significante gevolgen kunnen zijn (de projectontwikkelaar), zal de gemeente op grond van de Habitatrichtlijn ook moeten kijken naar alternatieve of compenserende maatregelen. Die blijken er niet te zijn.

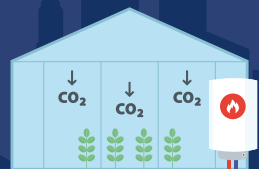
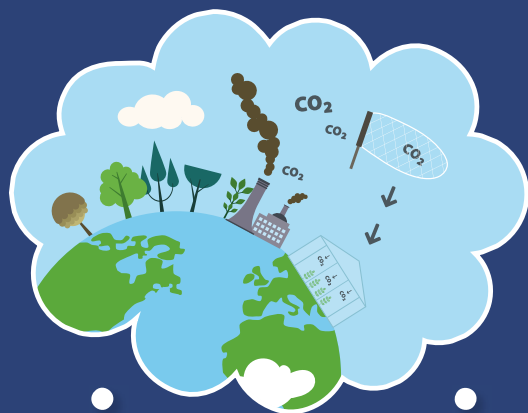
## Waar loopt de gemeente tegenaan bij het toepassen van EU regelgeving? (Deel 2)

Het publieke belang is in dit geval groot: de verpaupering van het gebied gaat door als niet wordt ingegrepen en problemen worden groter. De gemeente heeft nog één kans op doorgang van het project. De Habitatrichtlijn zegt namelijk dat het project door mag gaan, wanneer er sprake is van een 'dwingende reden van groot openbaar belang'.

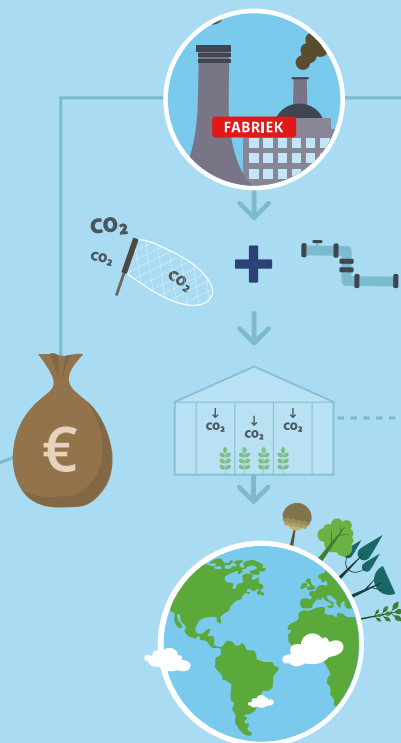
- De gemeente vindt het lastig om aan te tonen dat het project hieraan voldoet. Omdat er sprake is van gemengde bouw, is het onduidelijk of deze stempel kan worden gegeven aan het project. Wat het risicovol maakt om een dergelijke stellingname te kunnen doen, is dat pas bij een uitspraak van een rechter duidelijk wordt of daadwerkelijk sprake is van een dergelijk belang.
- Er wordt geen concrete invulling gegeven aan het begrip 'dwingende reden van groot openbaar belang'. De Habitatrichtlijn verwijst hiervoor naar beginselen uit de Europese regels over vrij verkeer en naar de staatssteunregels over Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB). Deze beginselen zijn echter ingegeven door argumentaties in het kader van interne marktregels en niet door milieubelangen.

In de praktijk blijkt dan ook dat het 'dwingende reden van groot openbaar belang'-principe hierdoor nauwelijks wordt toegepast. Daarnaast heeft de gemeente onvoldoende handvatten om te beoordelen hoeveel kosten in rekening gebracht mogen worden.

## Idee



## Aanpak



Indirecte bijdrage schoner milieu

## Knelpunt

Gevolg indirecte bijdrage milieu



Alleen bij directe bijdrage milieu



# 1.6 Growing Power

## Wat is het projectidee?

Een grote fabriek aan de rand van een stad stoot veel CO<sub>2</sub> uit tijdens het productieproces. De fabriek zoekt naar een mogelijkheid om de CO<sub>2</sub>-uitstoot te beperken en minder schade aan het milieu te veroorzaken. De CO<sub>2</sub> kan bijvoorbeeld hergebruikt worden in de tuinbouw om de groei van de planten te bevorderen. Kassen hoeven hiervoor dan geen gebruik meer te maken van aardgas, wat een forse CO<sub>2</sub>-reductie oplevert. Om rest-CO<sub>2</sub> te kunnen leveren aan het glastuinbouwbedrijf, moet de CO<sub>2</sub> worden afgevangen en bewerkt. Ook moet een transportpijpleiding worden aangelegd, waarmee de CO<sub>2</sub> kan worden getransporteerd naar het glastuinbouwbedrijf.

## Hoe past het binnen de EU beleidsdoelen?

Volgens de Europa2020-strategie moet in 2020 de CO<sub>2</sub>-uitstoot met 20% gereduceerd zijn ten opzichte van 1990. Voor 2030 is het doel een vermindering van 40% en in 2050 een vermindering van 80%. Om dit te bereiken, is op Europees niveau voor een aantal sectoren een CO<sub>2</sub>-emissiehandelssysteem opgezet, het EU-ETS.

Een andere mogelijkheid om de uitstoot van CO<sub>2</sub> te verminderen is dus het hergebruik van CO<sub>2</sub>. Dit is een relatief nieuwe aanpak en is nog vrij kostbaar. Bedrijven die dit soort initiatieven willen opzetten, hebben daarom vaak financiële steun nodig van de overheid. Als overheden projecten die bijdragen aan vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot financieel wil steunen, moeten zij de Europese staatssteunregels toepassen. Voor milieusteun heeft de Europese Commissie bepaalde vrijstellingen geformuleerd, waardoor het eenvoudiger moet zijn om dergelijke steun te verlenen.

## Waar loopt de gemeente tegenaan bij het toepassen van EU regelgeving?

De gemeente hoopt de staatssteunuitzonderingen op milieu te kunnen toepassen.

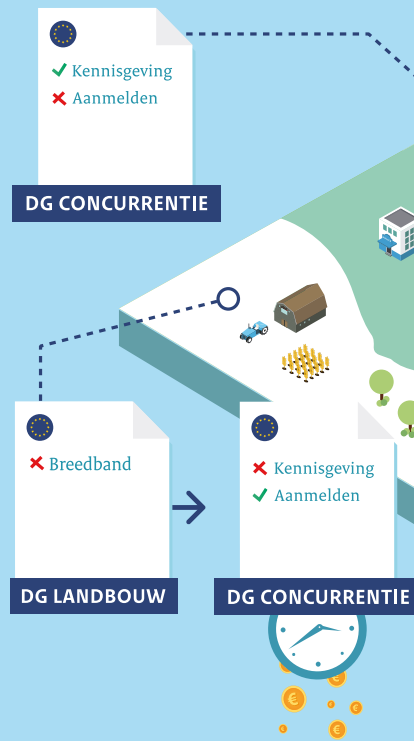
- Maar steun blijkt echter alleen mogelijk als dankzij de subsidie het milieueffect ligt bij diegene die de steun ontvangt. Dat is in dit geval niet zo: de fabriek blijft immers zelf de CO<sub>2</sub> produceren. Het uiteindelijke milieueffect wordt bereikt door de kassen, die geen aardgas meer hoeven te gebruiken. Bovendien valt steun ten behoeve van infrastructuur (de aanleg van de pijpleiding) niet onder de staatssteunregels voor milieu. Er kan daarom geen gebruik gemaakt worden van de milieu-uitzondering.
- Voor het project, dat uiteindelijk wel leidt tot een drastische vermindering van CO<sub>2</sub>-uitstoot, moet de gemeente een zwaardere staatssteunprocedure volgen. Dit kost zowel veel tijd als geld.
- Ook voor de fabriek is de drempel om het project uit te voeren hierdoor groter geworden. Men moet immers lang wachten tot er duidelijkheid is of het project van start kan gaan en de financiering rond komt.

## Idee



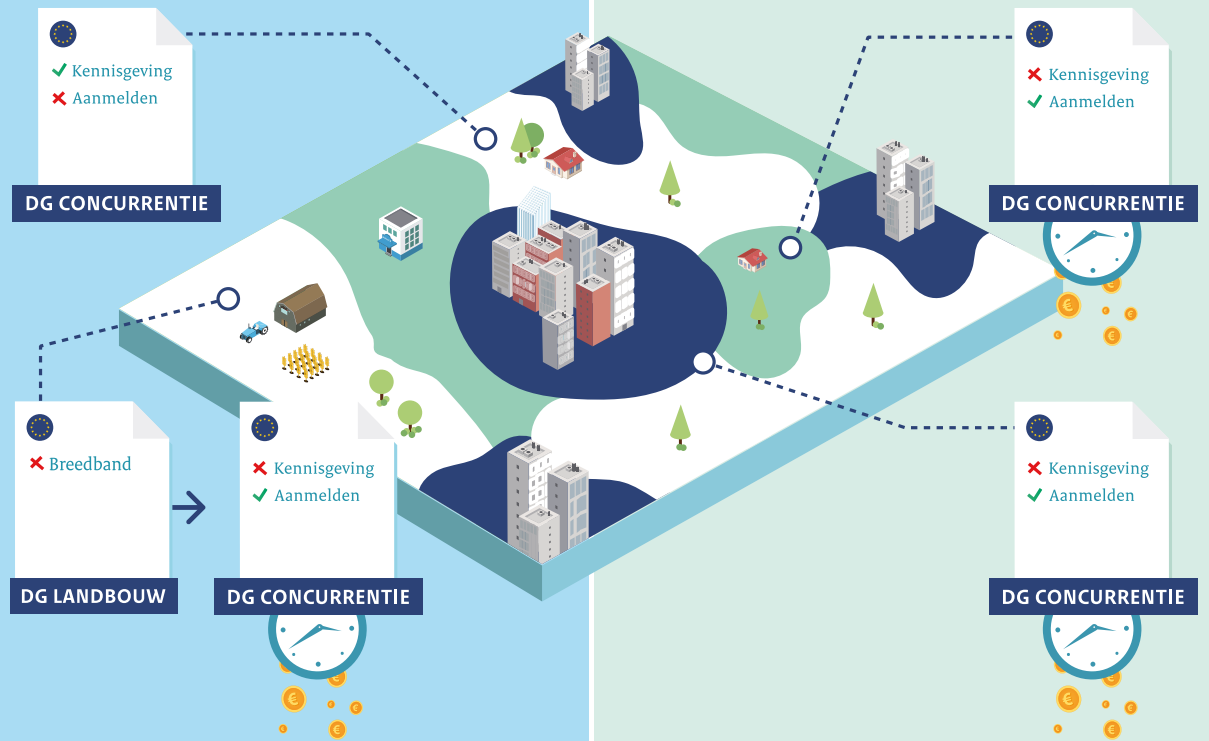
## Knelpunt 1

● Geen plannen marktpartijen



## Knelpunt 2

● Meerdere aanbieders    ○ Plannen marktpartijen





# 1.7 Access2Fiber

## Wat is het projectidee?

Om burgers en bedrijven gevestigd in een buitengebied te voorzien van snel internet, wil een provincie de aanleg van glasvezelinternet stimuleren door het geven van een subsidie. De aanleg van breedbandinfrastructuur in buitengebieden is voor marktpartijen financieel immers niet aantrekkelijk, omdat het rendement vanwege het zeer beperkte aantal aansluitingen tegenvalt.

De provincie heeft veel initiatieven moeten faciliteren en wil nu zelf investeren om rurale gebieden aangesloten te krijgen op internet. Ook in de dichtbevolkte, stedelijke gebieden binnen de provincie is steun in sommige gevallen nodig om de bestaande netwerken te moderniseren, zodat de internetsnelheid omhoog gaat (bijvoorbeeld door de aanleg van glasvezel).

## Hoe past het binnen de EU beleidsdoelen?

In de snelle technologische, geavanceerde en digitale wereld van nu is toegang tot snel internet cruciaal. Dit geldt zowel voor burgers als voor bedrijven. Vooral in buitengebieden blijft de realisatie van snel internet nog uit. De Europese Unie wil betaalbare toegang tot snel internet voor alle burgers en bedrijven in Europa bewerkstelligen. In de meer afgelegen gebieden blijkt de aanleg van breedbandinfrastructuur commercieel niet aantrekkelijk voor de markt. Via onder andere het Europees Fonds voor Strategische Investerings (EFSI) stelt Europa financiële middelen beschikbaar voor de aanleg van snel breedband en andere digitale netwerken, ook in afgelegen gebieden.

## Waar loopt de provincie tegenaan bij het toepassen van EU regelgeving?

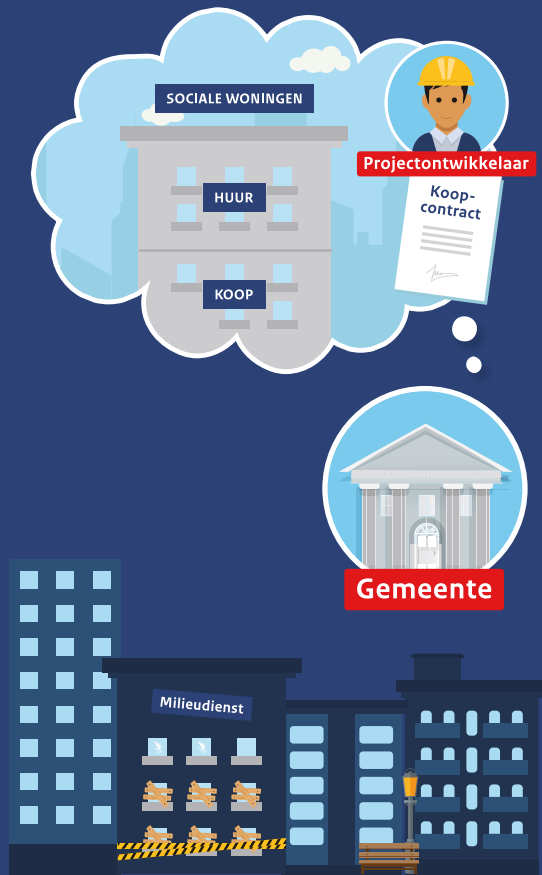
De provincie kan ervoor kiezen om marktpartijen financieel te stimuleren om bedrijven en burgers toch aan te sluiten. Omdat de provincie kiest voor een subsidie, moeten de

staatssteunregels worden toegepast om concurrentievervalsing te beperken. Tijdens de modernisering van het staatssteunpakket heeft de Europese Commissie een nieuwe vrijstelling voor breedbandinfrastructuur geïntroduceerd. Doelstelling hiervan is dat steun gemakkelijker kan worden verleend, zonder dat er zware procedures doorlopen moeten worden. In de praktijk blijkt echter dat de provincie nog steeds aan relatief zware voorwaarden moet voldoen.

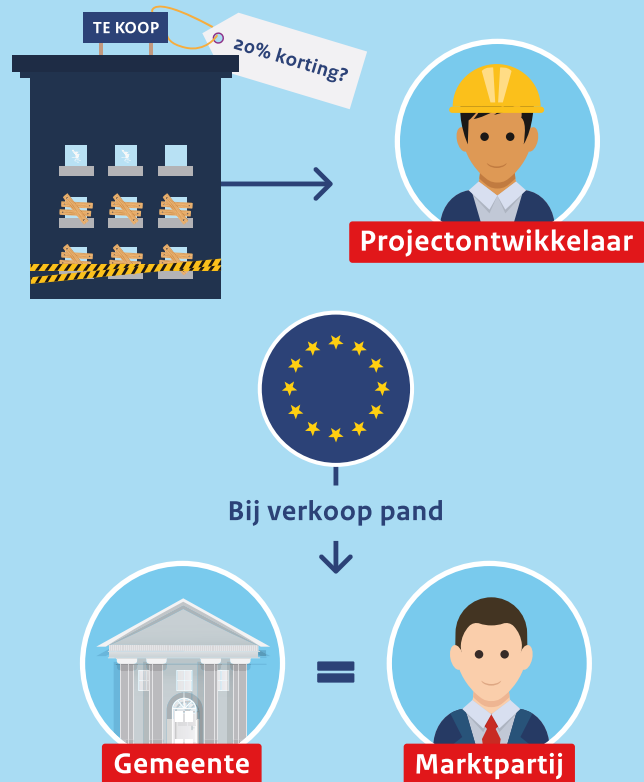
- Om gebruik te maken van de vrijstellingsmogelijkheid voor breedbandinfrastructuur, moet de provincie eerst met een publieke consultatie vaststellen of er in het hele gebied sprake is van marktfalen. Zij moet kijken of er al breedbandinfrastructuur aanwezig is en of de markt in de toekomst plannen heeft om infrastructuur aan te leggen. Als dit *niet* zo is, dan mag de provincie volstaan met een lichte procedure, waardoor het eenvoudiger is om de subsidie te verlenen.
- Het resultaat van de consultatie is een 'lappendeken' binnen het grondgebied van de provincie: in sommige gebieden geven marktpartijen aan dat ze wel infrastructuur willen gaan aanleggen, in andere niet. Het hele gebied bestaat dus uit verschillende deelgebieden, ieder met een eigen status. Voor elk gebied moet de provincie andere voorwaarden toepassen.
- De provincie moet werken met drie typen gebieden: (1) witte gebieden waar nog geen infrastructuur ligt en waar de markt ook geen plannen heeft; (2) grijze gebieden waar slechts één marktpartij actief is en waar op korte termijn waarschijnlijk geen ander netwerk zal worden ontwikkeld; (3) zwarte gebieden waar meerdere marktpartijen actief zijn.

In het witte gebied kan nu relatief snel breedbandinfrastructuur aangelegd worden. Maar in de naastliggende grijze en zwarte gebieden moet de aanleg uitgesteld worden, omdat de provincie eerst goedkeuring moet vragen aan de Europese Commissie. Daarvoor moet de provincie een langdurige en administratief zware staatssteunprocedures volgen. Dit bemoeilijkt een integrale benadering van de aanleg van breedband in het gehele (buiten) gebied.

## Idee



## Aanpak



## Knelpunt



# 1.8 Government means business

## Wat is het projectidee?

In een achterstandswijk van een gemeente staat een leegstaand gebouw van de milieudienst. De gemeente betaalt nog steeds hoge kosten voor onderhoud en de beveiliging van het gebouw. Om het aanzien en de leefbaarheid in de wijk te verbeteren, wil de gemeente het gebouw verkopen en laten ombouwen tot een appartementencomplex. Het idee is om naast sociale woningen ook commerciële koop- en huurwoningen in het gebouw te realiseren. Het project is echter onaantrekkelijk voor projectontwikkelaars: door de ligging en de beoogde bestemming van het pand heeft het een onrendabele top.

De grote projectontwikkelaar Urban Life Company blijkt als enige geïnteresseerd in het project. De ontwikkelaar kan de onrendabele top echter niet zelf financieren. De gemeente wil de projectontwikkelaar daarom financieel bijstaan, zodat de bouw toch gerealiseerd kan worden en de leefbaarheid van de wijk verbetert.

## Hoe past het binnen de EU beleidsdoelen?

Momenteel is er op Europees niveau geen algemeen beleid geformuleerd omtrent huisvesting. Wel zijn er diverse initiatieven gaande voor wat betreft de bevordering en betaalbaarheid van sociale woningen binnen Europa. Zo wordt onderzoek naar betere, duurzame en betaalbare sociale huisvesting gestimuleerd door middel van het Europese Horizon2020 project. Daarnaast zijn er Europese fondsen zoals Interreg, EFRO en Europees Fonds voor Asiel, Migratie en Integratie (AMIF) die middelen beschikbaar stellen voor projecten die betrekking hebben op (de stimulering van) huisvesting en verbetering van de leefbaarheid.

## Waar loopt de gemeente tegenaan bij het toepassen van EU regelgeving?

Het is voor lokale en regionale overheden niet altijd gemakkelijk om woningbouw te realiseren in achterstandswijken. Naast dat het financieel minder aantrekkelijk is voor commerciële partijen, werken de Europese regels ook niet altijd mee.

- Binnen de Europese staatssteunregels speelt het concept marktconformiteit een centrale rol. Volgens de staatssteunregels moet het pand van de gemeente voor een marktconforme prijs verkocht worden, om zo ongeoorloofde staatssteun te voorkomen. Gebouwen in achterstandswijken zijn vaak lastig voor een marktconforme prijs te verkopen, waardoor een hele wijk kan verloederen.
- De gemeente heeft binnen de staatssteunregels weinig ruimte om korting te geven op de verkoop van een gebouw en moet op zoek naar een andere oplossing, die niet in strijd is met de staatssteunregels.
- De staatssteunregels bieden echter weinig mogelijkheden om een mix van sociale en commerciële woningbouw eenvoudig en snel staatssteunproof te maken. Voor het commerciële deel van het project moet de gemeente alsnog goedkeuring verkrijgen van de Europese Commissie en een langdurige en administratief zware aanmeldprocedure doorlopen. De uitkomst is onzeker.

Bij gebiedsontwikkelingsprojecten kan dus sprake zijn van een spanningsveld tussen de eisen van marktconform handelen en de publieke belangen van de gemeente. Marktpartijen laten zich niet door dit soort belangen en overwegingen leiden. Dat geldt met name voor de waardebeoordeling bij de aan- en verkoop van panden en grond. Voor lokale en regionale overheden is het daarom lastig om enerzijds gebiedsontwikkelingsprojecten conform de staatssteunregels vorm te geven, en tegelijkertijd publieke belangen zoals leefbaarheid in de wijk en sociale doelen na te streven.

# Idee



# Knelpunt 1



# Knelpunt 2



# 1.9 What-a-waste!

## Wat is het projectidee?

Een waterschap wil met nieuwe technologie struviet winnen uit stedelijk afvalwater. Struviet is een stof die gebruikt kan worden als meststof voor landbouw, direct op het land of als grondstof voor kunstmest. Het waterschap wil struviet rechtstreeks verkopen aan boeren en aan een fabriek die er kunstmest van maakt. Zo kan het waterschap vervuild slib toch hergebruiken en wordt de vervuiling uit afvalwater beperkt.

## Hoe past het project binnen de EU beleidsdoelen?

Europa wil een circulaire economie bevorderen. Dat betekent dat afvalstoffen worden hergebruikt als grondstof voor nieuwe producten of energie. Wat afval voor de een is, kan een grondstof voor de ander zijn: van voedselresten en autobanden tot vervuild slib.

In de Kaderrichtlijn afvalstoffen heeft de Europese Commissie daarom een lijst opgenomen met afvalstoffen die onder voorwaarden gezien kunnen worden als nieuwe grondstof; ook wel end-of-waste-grondstoffen. Dit soort grondstoffen kunnen gemakkelijker worden gebruikt, verhandeld, vervoerd en opgeslagen.

## Waar loopt het waterschap tegenaan bij het toepassen van EU regelgeving?

Om vast te stellen of en hoe struviet kan worden verhandeld, kijkt het waterschap naar Europese regelgeving over afvalstoffen, meststoffen en chemische stoffen.

De kaderrichtlijn afvalstoffen bevat een lijst met stoffen die mogelijk hergebruikt kunnen worden. Dit worden ook wel einde-afval stoffen genoemd. Struviet staat nog niet op deze lijst. Het waterschap moet daarom momenteel gebruik maken van nationale wetgeving.

- Wanneer de lidstaat besluit (bijvoorbeeld in nationale wetgeving) dat struviet als afval gekwalificeerd kan worden, is er sprake van strenge regelgeving. In de meeste lidstaten betekent dit dat struviet niet gebruikt mag worden als mest op een akker. Om vast te stellen of struviet gebruikt kan worden als grondstof voor kunstmest, moet het waterschap kijken naar de Europese afvalstoffenlijst (EURAL). Ook hier is de status van struviet onduidelijk waardoor het gebruik van struviet valt onder een streng regime.
- Wanneer de lidstaat bepaalt (bijvoorbeeld in nationale wetgeving) dat struviet einde-afval is, dan moet het eerst voldoen aan de voorwaarden van Reach. Een duur en tijdrovend proces. Bovendien is struviet nog niet opgenomen in de Europese meststoffenverordening. Wanneer het doel is om struviet te gebruiken als mest op een akker, moet het waterschap opnieuw naar nationale wetgeving van de lidstaat kijken.

Dit verschilt tussen EU lidstaten, waardoor de handel en het gebruik van deze innovatieve meststof wordt belemmerd. Hetzelfde geldt ook voor andere afvalstoffen, die mogelijk in de toekomst hergebruikt kunnen worden. Op dit moment dragen Europese regels niet altijd bij aan het behalen van Europese beleidsdoelen op het gebied van de circulaire economie.



# Deel 2

Trends en thema's

# 2.1 Europese regelgeving in de stedelijke praktijk: 2003 - 2015

In deel 1 van Bridge! zijn negen voorbeelden van vraagstukken uitgelicht, waar lokale en regionale overheden tegenaan lopen bij het uitvoeren van Europese regelgeving in hun dagelijkse praktijk. De voorbeelden zijn afgeleid uit de database van het Europa decentraal, die het uitgangspunt van deze inventarisatie vormt. In die database heeft het kenniscentrum circa 12.000 unieke vragen en antwoorden van voornamelijk lokale en regionale overheden op het gebied van Europese wet- en regelgeving en beleid geregistreerd. Naast de helpdesk informeert Europa decentraal overheden ook op andere manieren, zoals via de wekelijkse nieuwsbrief de Europese Ster en de website.

Maar aan welke informatie over Europees recht en beleid is er specifiek onder decentrale overheden behoefte? Hoe heeft deze informatiebehoefte zich gedurende de jaren 2003-2016 in Nederland ontwikkeld? En aan welke informatie zouden zij in de toekomst behoefte hebben? Deel 2 van Bridge! gaat op deze vragen in. Dit deel bevat een kwantitatieve analyse van geconstateerde decentrale informatiebehoefte op basis van de geregistreerde gegevens in de database van Europa decentraal, de abonnees van de nieuwsbrief de Europese Ster en de bezoekersaantallen van de website van het kenniscentrum.

## Informatie en advies voor lokale en regionale overheden over Europees beleid en regelgeving

Europa decentraal heeft als doel om de kennis over de toepassing van Europees recht en beleid bij decentrale overheden te vergroten en om hen hierbij op weg te helpen door de uitleg hierover. Het kenniscentrum heeft als kerntaak het informeren, adviseren en signaleren over- en het begrijpelijk maken van Europees recht en beleid voor (decentrale) overheden. Zo wordt een brug geslagen tussen Europese regelgeving en beleid enerzijds en de uitvoering en uitwerking hiervan op lokaal en regionaal niveau anderzijds.

Om het kennisniveau en Europabewustzijn bij decentrale overheden te vergroten, biedt Europa decentraal verschillende diensten aan, waaronder de website, de nieuwsbrief de Europese Ster, voorlichtingsbijeenkomsten en de juridische helpdesk, waarin het Signaleringsloket is geïntegreerd:

- Voorlichting over Europees recht en beleid vormt een belangrijk deel van de dienstverlening van het kenniscentrum. Decentrale overheden kunnen zich laten voorlichten tijdens tientallen bijeenkomsten en presentaties. Deze worden door het kenniscentrum zelf georganiseerd of samen met andere partijen, veelal op verzoek van de decentrale overheden zelf, namens de koepels of het ministerie van BZK.
- De website ([www.europadecentraal.nl](http://www.europadecentraal.nl)) is een centrale dienst van Europa decentraal, waarmee het kenniscentrum haar kennis deelt en voor iedereen toegankelijk maakt. De website kan worden gezien als een 'bibliotheek', waar decentrale overheden feitelijke en onafhankelijke informatie kunnen vinden op alle denkbare Europeesrechtelijke dossiers: van Europees aanbesteden tot cultuur, sport en jeugd, en van staatssteun tot justitie, vrijheid en veiligheid.
- Verder houdt Europa decentraal zo'n 7000 abonnees actief op de hoogte van de belangrijkste Europese ontwikkelingen via de digitale nieuwsbrief 'de Europese Ster'. Deze ontwikkelingen voor gemeenten, provincies en waterschappen worden vertaald naar de decentrale praktijk. Het kenniscentrum verstuurt de nieuwsbrief sinds 2003 wekelijks samen met het Huis van de Nederlandse Provincies (HNP) in Brussel.
- Vaste onderdelen van de Europese Ster en de website zijn de 'vraag van de week' en het EUrrest. Met deze praktijkvraag beantwoordt Europa decentraal vragen die het meest gesteld worden in de helpdesk, en die op dat moment belangrijk kunnen zijn voor decentrale overheden of vanwege de actualiteit extra aandacht verdienen. De maandelijkse rubriek EUrrest signaleert actuele ontwikkelingen in de Europese jurisprudentie voor decentrale overheden. Het EUrrest legt het betreffende arrest van het Europese Hof van Justitie uit en gaat in op de impact van de betreffende uitspraak voor het beleid van decentrale overheden.



- Alle medewerkers van gemeenten, provincies en waterschappen kunnen gratis informatie en advies inwinnen over Europese aangelegenheden en de uitwerking daarvan in de decentrale praktijk bij de (juridische) helpdesk, evenals de medewerkers van de koepelorganisaties en departementen. Elke werkdag beantwoorden de experts van Europa decentraal tussen 09.00 en 12.00 vragen telefonisch. Daarnaast kunnen overheden 24/7 vragen schriftelijk stellen via het websiteformulier. Tot slot worden ook steeds vaker vragen mondeling gesteld tijdens de diverse bijeenkomsten en workshops waar door de juridisch adviseurs van Europa decentraal verschillende presentaties worden verzorgd.
- De helpdesk van Europa decentraal ontvangt dagelijks vragen over de toepassing van Europees recht en beleid. De meeste hiervan beantwoordt Europa decentraal met een uitleg over de interpretatie van de aan de orde zijnde regelgeving of beleid. In een enkel geval ligt de oplossing van een vraagstuk verder weg omdat bijvoorbeeld de aan de orde zijnde Europese regels in de decentrale praktijk niet uitvoerbaar blijken te zijn. Deze knellende regels worden sinds 2009 apart in de database van Europa decentraal geregistreerd vanuit het in 2009 bij Europa decentraal ingerichte signaleringsloket. Het signaleringsloket is in 2009 opgericht naar aanleiding van een initiatief van Europarlementariër Corbey en Gedeputeerde Verdaas. Bij de uitvoering wordt samengewerkt met de koepels IPO, UVW, VNG en BZK. De voornamelijk door Europa decentraal geconstateerde signalen worden door het kenniscentrum regelmatig teruggekoppeld aan de koepelverenigingen en BZK, en zo nodig en desgevraagd van een nadere analyse of vervolgonderzoek voorzien.

Verder biedt Europa decentraal op specifieke dossiers diensten aan:

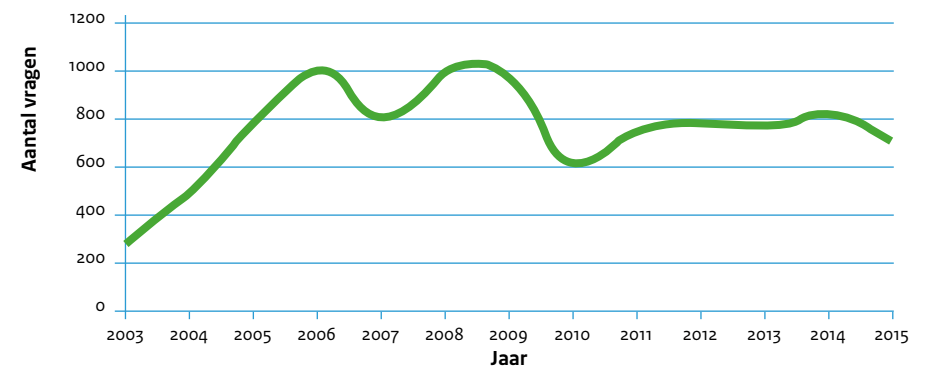
- Europa decentraal krijgt bijvoorbeeld veel vragen van decentrale overheden over het aanvragen en besteden van Europese subsidies conform de Europese staatssteun- en aanbestedingsregelgeving. Met de nieuwe fondsenperiode 2014-2020 zijn deze vragen nog meer gaan leven. Om decentrale overheden beter bij deze vraagstukken te ondersteunen, biedt het kenniscentrum het webdossier 'Europaproof besteden van Europese subsidies' aan. Hier wordt specifiek ingegaan op vraagstukken over de Europese subsidies in relatie tot Europese wet- en regelgeving.
- Op het gebied van staatssteun ondersteunt het kenniscentrum sinds 2013 het Coördinatiepunt Staatssteun van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) bij de uitvoering van zijn taken op het gebied van staatssteunrapportages en -kennisgevingen en in de voorlichtingsfunctie op het gebied van vervaardigen van handreikingen.

- Om decentrale overheden te helpen bij aan te besteden producten diensten en werken de juiste Common Procurement Vocabulary codes (CPV codes) te vinden, biedt het kenniscentrum op de website een zoekmachine met CPV codes aan.
- Met de Klimaat-, Energie en MilieEUverkenner biedt het kenniscentrum in opdracht van het IPO elk kwartaal actuele informatie over nieuwe Europese regelgeving op deze gebieden.

## Ontwikkeling helpdeskvragen

Sinds 2002 kunnen medewerkers van Nederlandse departementen, gemeenten, provincies en waterschappen en decentrale samenwerkingsverbanden vragen stellen aan de helpdesk van Europa decentraal. De vragen en antwoorden heeft het kenniscentrum geregistreerd in een database. In de afgelopen veertien jaar waren dit ruim 12.000 vragen. Jaarlijks wordt gestuurd op ongeveer 1000 vragen die worden beantwoord. Circa een derde daarvan wordt tegenwoordig op speciale thema- bijeenkomsten gesteld en ter plekke mondeling beantwoord, zoals tijdens speciale bijeenkomsten over de Europese Algemene Verordening gegevensbescherming. Voor dit onderzoek zijn alle vragen uit de database meegenomen die ook schriftelijk zijn beantwoord. Dat zijn er ongeveer 10.000. In bijlage 2 leest u hoe dit aantal precies is samengesteld.

**Figuur 1. Ontwikkeling van het aantal vragen 2003-2015**



Figuur 1 laat zien hoe het aantal vragen zich heeft ontwikkeld in de periode vanaf 2003 tot en met 31 december 2015. Het aantal vragen nam vooral toe in de jaren vlak na de oprichting

van het kenniscentrum: in 2003 werden ruim 300 vragen geregistreerd, terwijl er in 2006 bijna duizend zijn afgedaan. De sterke stijging van het aantal vragen tot circa 2006 en het feit dat sindsdien het aantal gestelde vragen relatief constant is gebleven, wijst op een blijvende informatiebehoefte onder (decentrale) overheden.

Het kenniscentrum is in staat om jaarlijks grofweg 1000 helpdeskvragen te beantwoorden. Na de sterke stijging van het aantal vragen in 2007 en 2008 heeft Europa decentraal vanwege de beschikbare personele capaciteit actief gestuurd op stabilisatie van dit aantal vragen tot maximaal 1000 per jaar. Dat gebeurde door meer informatie beschikbaar te stellen via andere producten en diensten, zoals mondelinge beantwoording in de telefonische helpdesk, het afvangen van vragen via informatie op de website, tijdens bijeenkomsten en via actieve inzet van het instrument 'praktijkvraag'. Als gevolg van deze sturing kan het aantal vragen per jaar nu ook gestabiliseerd worden tot circa 1000 per jaar. Na een kleine, verklaarbare terugval in 2010 ontstond een hernieuwd evenwicht van ongeveer 1000 vragen per jaar, waarbij er jaarlijks gemiddeld 200-300 vragen tijdens bijeenkomsten worden beantwoord.

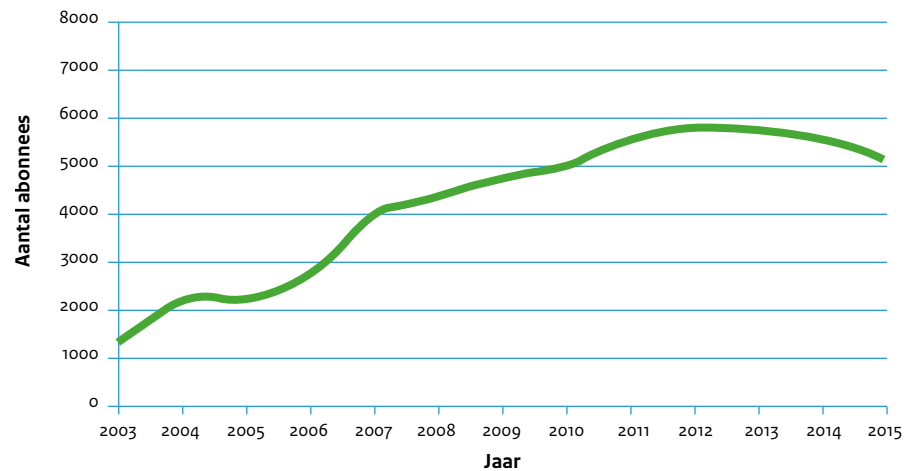
In de loop der jaren is de aard van de vragen die aan de helpdesk worden gesteld veranderd. De vragen worden steeds complexer. Daaruit blijkt dat (decentrale) overheden steeds beter op de hoogte zijn van Europese regelgeving, maar tegelijkertijd ook meer verdieping willen. Tevens is er sprake van een toename van het aantal vragen over Europees beleid aan de helpdesk. Het feit dat veel basisinformatie hierover al via de website en de nieuwsbrief wordt geboden, draagt hier aan bij. Op de website is veel Europeesrechtelijke- en ook steeds meer beleidsmatige informatie te vinden, die continue wordt geactualiseerd. De doelgroep van het kenniscentrum kan dus voor een groot deel al op de website het antwoord op vragen vinden. Het feit dat er toch ieder jaar weer gemiddeld 1000 vragen binnenkomen, toont ook het verbreedde en verdiepende karakter van de vraagstelling. Immers, de basisinformatie is vindbaar via de website van het kenniscentrum. De vragenstellers willen steeds vaker een concretisering of individualisering van die informatie op hun eigen casuspositie, wat in brede zin weer meer signalen over Europese regelgeving en beleid oplevert.

## Ontwikkeling aantal abonnees Europese Ster en webbezoek

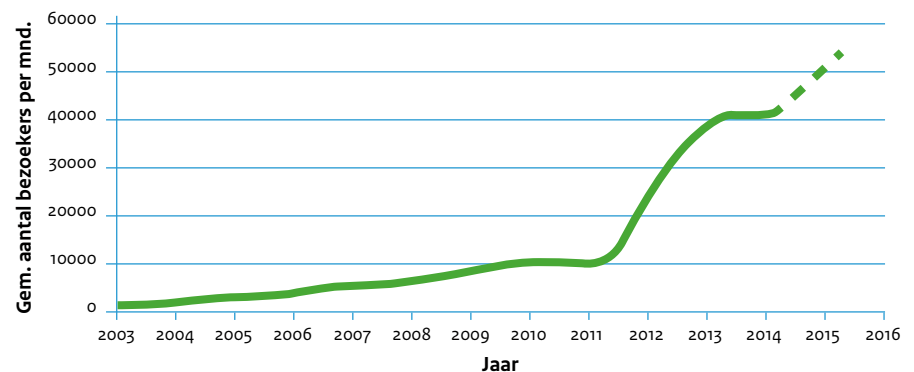
Dat decentrale overheden inderdaad ook meer gebruik zijn gaan maken van de andere diensten en producten van Europa decentraal, kan onder meer worden afgeleid uit de

toename van het webbezoek en het aantal abonnementen op de digitale nieuwsbrief de Europese Ster. Figuur 2 geeft weer hoe het aantal abonnees op de wekelijkse nieuwsbrief zich heeft ontwikkeld. Het aantal abonnees op de Europese Ster in 2015 is ten opzichte van 2003 verviervoudigd.

**Figuur 2. Ontwikkeling van het aantal abonnees op de Europese Ster**



**Figuur 3. Ontwikkeling van het aantal unieke website bezoekers**

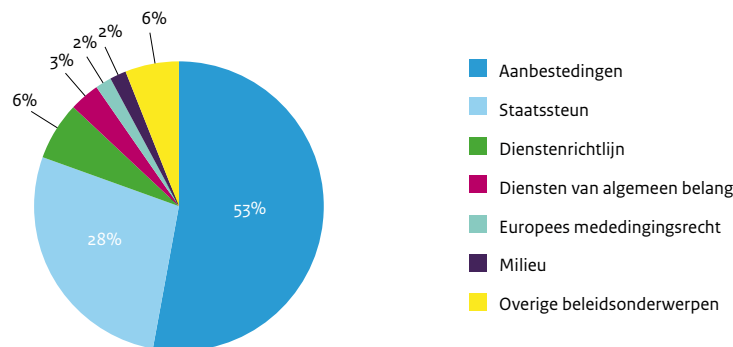


Figuur 3 laat zien dat de website in toenemende mate bezocht wordt. In 2015 bereikte het bezoekersaantal voor het eerst een piek van ruim 50.000 unieke bezoekers op de website. Gemiddeld werd de website in 2015 per maand ruim 41.000 keer door unieke bezoekers bezocht. In het eerste kwartaal van 2016 zette deze stijging door.

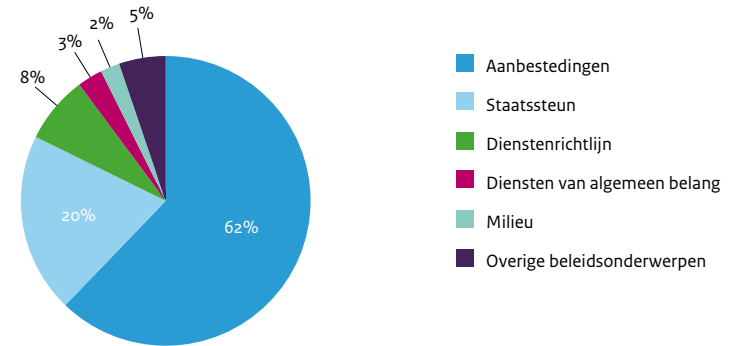
## Informatiebehoefte EU recht en beleid op lokaal en regionaal niveau

Aan welke specifieke informatie over Europees recht en beleid is er onder Nederlandse decentrale overheden behoefte? Hoe heeft deze informatiebehoefte zich gedurende de jaren ontwikkeld? Figuren 4 tot en met 6 laten zien dat vragen in zeventien verschillende beleidscategorieën kunnen vallen. Europa decentraal biedt informatie over alle Europeesrechtelijke beleidsterreinen, maar bemerkt in haar praktijk dat de meeste vragen worden gesteld over de interne marktregels, ofwel de Europese aanbestedings- en staatssteunregels, Europees mededingingsrecht, de Dienstenrichtlijn en Diensten van Algemeen Belang (DAB). Over de hele onderzoeksperiode bezien (2003 - 2015) worden de meeste vragen gesteld over het Europese aanbestedingsrecht (Figuur 4). Ruim de helft van de vragen gaat over dit onderwerp. Echter, in de loop der jaren is het aantal vragen over staatssteun sterk toegenomen. In de periode 2010 - 2015 werden bijna net zoveel vragen over staatssteun gesteld als over aanbesteden. In figuur 6 is te zien dat het aantal staatssteunvragen

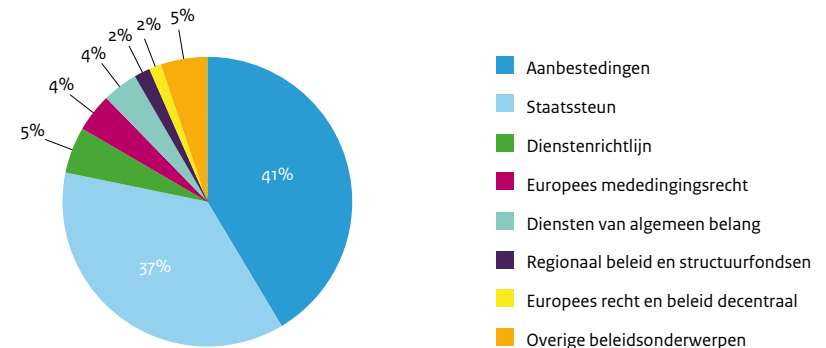
**Figuur 4. Aantal vragen per beleidsdossier in procenten (2003-2015) (N-9697)**



**Figuur 5. Aantal vragen per beleidsterrein in procenten (2003-2010) (N-5373)**



**Figuur 6. Aantal vragen per beleidsdossier in procenten (2010-2015) (N-4424)**



de aanbestedingsvragen benadert. In het jaar 2014 werden er meer vragen over staatssteun gesteld dan over aanbesteden.

Over een aantal onderwerpen is in de onderzoeksperiode minder dan 2% van het totaal aantal vragen gesteld. Het gaat dan bijvoorbeeld om onderwerpen als vervoer, cultuur, onderwijs en jeugd en werkgelegenheid en sociaal beleid. Deze onderwerpen komen indirect wel aan de

orde via vragen over de interne marktregels en die dus als zodanig zijn geregistreerd. Het gaat dan om vragen over het aanbesteden van openbaar vervoerdiensten of het subsidiëren van een cultuurinstelling.

Dat de interne marktregels zoveel worden bevraagd, kan worden verklaard door het feit dat lokale en regionale overheden in Nederland in hun dagelijkse praktijk direct met deze regels te maken hebben. De staatssteunregels hebben rechtstreekse werking: deze regels zijn niet vervat in richtlijnen, maar in verordeningen, zoals de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV). Dit houdt in dat deze regels niet eerst in nationale wetgeving worden geïmplementeerd en dat decentrale overheden ze direct moeten toepassen. Ook kan aan de nationale rechter gevraagd worden om na te gaan of een steunmaatregel voldoet aan de voorwaarden uit de AGVV. Voor wat betreft de aanbestedingsregels speelt een rol dat decentrale overheden in Nederland de grootste groep opdrachtverleners binnen de overheidssector zijn, waardoor zij ook direct geconfronteerd worden met de uitvoering van de Europese aanbestedingsregels. Bovendien betreffen de interne marktregels vaak complexe en omvangrijke regelgeving, waarover niet alle lokale en regionale overheden voldoende kennis in huis hebben. Europa decentraal kan als shared service centre juist op deze rechtsgebieden ook toegevoegde waarde bieden en bij uitstek een brugfunctie tussen EU recht en beleid en de uitvoering ervan in de lokale praktijk vervullen.

Het valt op dat decentrale overheden op gebieden als vervoer, cultuur en klimaat, energie en milieu minder vragen aan de helpdesk van het kenniscentrum worden gesteld. Europa decentraal licht overheden echter wel op andere manieren voor over deze onderwerpen, bijvoorbeeld op het milieudossier met de eerder genoemde MiliEUverkenner, via artikelen in de nieuwsbrief, de website en via praktijkvragen. Uit cijfers blijkt dat deze veel worden gelezen, zoals de praktijkvragen: Kan de gemeente problemen met het innen van parkeerboetes van toeristen uit andere EU-landen centraal melden? Is er Europese regelgeving over het kappen van bomen? En: Is een woonplaatsvereiste bij muzieklessubsidie mogelijk?

Onder andere op milieuterrein geldt dat veel van deze Europese regelgeving al in nationale regelgeving is geïmplementeerd en daarmee 'automatischer' wordt toegepast door decentrale overheden dan de relatief 'nieuwere' interne marktregels. Op een terrein als Europees milieurecht zit bij de decentrale overheden daarom zelf vaak veel expertise in huis.

## Ontwikkelingen EU regelgeving weerspiegeld in ontwikkeling aantal vragen

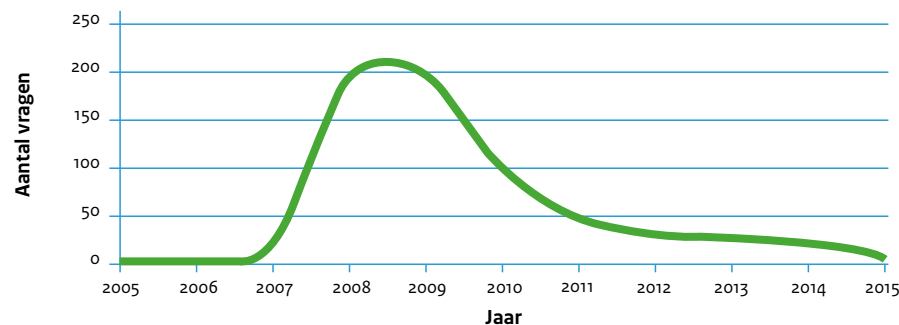
Dat een groot deel van de vragen gaat over het Europese aanbestedingsrecht, kan deels verklaard worden aan de hand van een aantal ontwikkelingen binnen dit rechtsgebied. Zowel de actualiteiten als de diverse wetgevende processen die in Nederland speelden op aanbestedingsgebied, hebben tot gevolg gehad dat er altijd al veel vragen gesteld werden over de toepassing van deze regels in de decentrale praktijk. Zo zijn in 2004 de Europese aanbestedingsrichtlijnen herzien. Deze richtlijnen werden in Nederland geïmplementeerd via twee besluiten: het Besluit aanbestedingsregels overheidsopdrachten (Bao) en het Besluit aanbestedingen speciale sectoren (Bass). Dit veranderde in 2013, toen de Nederlandse Aanbestedingswet 2012 in werking trad en de Bao en Bass verving. In 2014 zijn de Europese aanbestedingsrichtlijnen wederom herzien. Ook dit leidde weer tot veel vragen.

Naast Europees aanbesteden heeft een groot deel van de vragen betrekking op Europese staatssteunregels. Zoals hierboven geschetst, is het aantal vragen over staatssteun sterk toegenomen. Deze toename loopt parallel aan een aantal ontwikkelingen op het gebied van het staatssteunrecht. Met de financiële crisis binnen Europa nam ook bij decentrale overheden het besef van het belang van toepassing van de staatssteunregels toe. Daarnaast heeft de invoering van de Algemene groepsvrijstellingsverordening (AGVV) in 2008 geleid tot meer vragen over staatssteun. In 2012 is de Europese Commissie begonnen met het moderniseren van het staatssteunregime (State Aid Modernisation, SAM). Als gevolg van deze modernisatie zijn in 2014 nieuwe vrijstellingsverordeningen in werking getreden. Diverse procedures zijn gewijzigd. Ook dit heeft geleid tot een groei aan vragen over staatssteun.

Uit gegevens uit de database van Europa decentraal blijkt dus dat de informatiebehoefte onder lokale en regionale overheden stijgt wanneer er een verandering in de Europese regelgeving plaatsvindt en een (nationale) implementatiedeadline in zicht is. De inwerkingtreding van de Dienstenrichtlijn, die in 2009 is geïmplementeerd, illustreert dit goed. In Figuur 7 is de ontwikkeling van het aantal vragen over dit onderwerp te zien.

De Dienstenrichtlijn trad eind 2006 in werking. In 2007 is er bij Europa decentraal een plotselinge, sterke groei waarneembaar in het aantal vragen over dit onderwerp. De Dienstenrichtlijn moest in Nederland vóór eind 2009 geïmplementeerd zijn. Dit had consequenties voor decentrale overheden, die onder meer decentrale regelgeving

Figuur 7. Ontwikkeling van het aantal vragen over de Dienstenrichtlijn



moesten screenen op conformiteit met de nieuwe Europese richtlijn. Dat verklaart het relatief grote aantal vragen in de periode tussen de inwerkingtreding van de richtlijn (eind 2006) en de implementatiedeadline van de richtlijn (vóór 2010). Vanaf 2010 werden weer beduidend minder vragen gesteld over de Dienstenrichtlijn. Bovendien was er uitgebreid informatiemateriaal (zoals handreikingen) via de website beschikbaar gesteld en werd de meest bevroegde informatie op de website van Europa decentraal gepubliceerd. Daarnaast zijn diverse voorlichtingsbijeenkomsten op verschillende locaties in het land georganiseerd in samenwerking met BZK.

Een nieuw beleidsterrein waarop Europa decentraal de komende jaren een stijging van helpdeskvragen voorziet betreft het informatiebeleid. Begin 2016 is belangrijke, nieuwe Europese regelgeving over privacy in werking getreden. De nieuwe Europese Algemene Verordening gegevensbescherming (AVG), die begin 2016 is aangenomen, heeft rechtstreekse werking. Net als bij de Dienstenrichtlijn in het verleden bemerkt het kenniscentrum een stijging in het aantal vragen vooruitlopend op de verplichte toepassing van de nieuwe Europese privacyregelgeving door decentrale overheden. Deze regels zijn, net als de staatssteunregels, vormgegeven in een verordening. Die wordt niet geïmplementeerd in nationale regelgeving, maar moet direct door lokale en regionale overheden worden toegepast. Bovendien is privacy een aspect wat op heel veel decentrale beleidsterreinen een rol speelt. De komende jaren verwacht Europa decentraal daarom ook een sterke toename in de informatiebehoefte op dit terrein. Het kenniscentrum past haar producten en diensten hierop aan, om decentrale overheden hierin goed te kunnen voorzien.

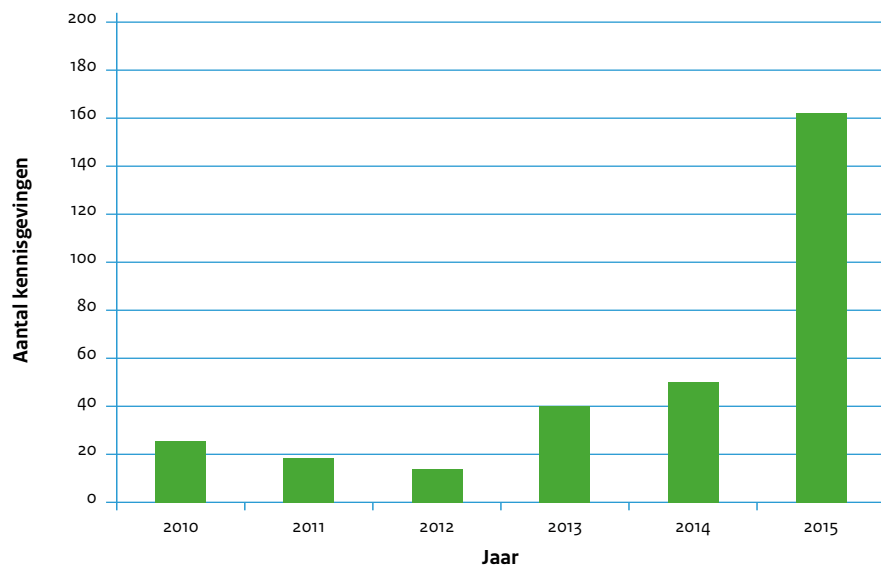
## Gevolgen modernisering staatssteunregels op lokaal en regionaal niveau

Zoals eerder toegelicht, stuurt Europa decentraal voortdurend op stabilisatie van het aantal helpdeskvragen. Dit om een goede balans te houden tussen het aantal vragen van decentrale overheden en de capaciteit binnen het kenniscentrum. Het totaal aantal gestelde en beantwoorde vragen ligt dus constant rond de 1000 vragen per jaar. Voor wat betreft staatssteun beschikt Europa decentraal naast gegevens over het aantal vragen ook over cijfers over het aantal kennisgevingsprocedures, dat door lokale en regionale overheden is gevolgd. Deze cijfers zijn ook een indicator voor de wijze waarop van Europese regelgeving soms direct doorwerkt op de praktijk van lokale en regionale overheden.

Voorgenomen staatssteun moet in principe bij de Europese Commissie worden aangemeld. De modernisering van de staatssteunregels (SAM) heeft ertoe geleid dat decentrale overheden meer mogelijkheden hebben gekregen om voorgenomen steun op een eenvoudiger en snellere manier ‘staatssteunproof’ te maken. Voordat de staatssteunregels in 2014 werden herzien, moesten decentrale overheden bepaalde categorieën steun nog aanmelden bij de Europese Commissie. Met de herziene regels, kunnen zij voor een breed scala aan steunmaatregelen nu met de lichtere kennisgevingsprocedure volstaan. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan extra steuncategorieën ten behoeve van sport en multifunctionele recreatieve infrastructuur. Ook zijn categorieën over Onderzoek, Ontwikkeling en Innovatie (O&O&I) opgenomen in de AGVV.

In opdracht van het ministerie van BZK begeleidt het kenniscentrum provincies en gemeenten bij het volgen van kennisgevingsprocedures in het kader van de Algemene groepsvrijstellingsverordening (AGVV) en de MKB Landbouwvrijstellingsverordening (LVV). Begin 2016 heeft Europa decentraal voor het eerst de “kennisgevingen-barometer” gepubliceerd. Deze barometer bevat een reeks grafieken met informatie over de toepassing van een aantal staatssteunvrijstellingsverordeningen door decentrale overheden. De barometer maakt gebruik van gegevens van provincies, gemeenten en samenwerkingsverbanden over kennisgevingsprocedures in het kader van de AGVV en de LVV.

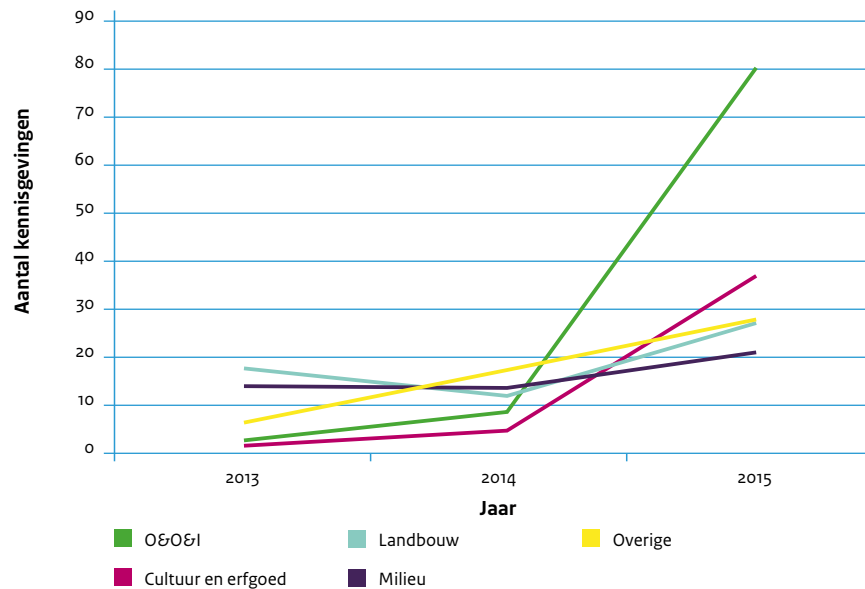
Figuur 8. Ontwikkeling aantal kennisgevingen door provincies en gemeenten 2010 - 2015



Zoals Figuur 8 duidelijk laat zien is het aantal kennisgevingen door decentrale overheden explosief gegroeid: van 49 in 2014 naar 162 in 2015.

Landbouw en milieu waren voorheen de meest gebruikte steuncategorieën voor kennisgevingen, na de herziening van de regels zijn dat Onderzoek, Ontwikkeling en Innovatie (O&O&I) en cultuur en erfgoed. In figuur 9 is te zien dat de hoeveelheid kennisgevingen over landbouw en milieu ook na herziening van de regels in 2014 redelijk constant is gebleven. Wel is er na SAM een lichte impuls van het aantal kennisgevingen onder de LVV waar te nemen. Net als bij de nieuwe AGVV is de LVV verder uitgebreid en is het toepassingsbereik verruimd. De toepassingsmogelijkheden van cultuur en erfgoed evenals O&O&I zijn veel uitgebreider dan voorheen, dit kan deze toename grotendeels verklaren. Zo zijn er tal van steunmaatregelen die nu onder de AGVV kunnen vallen en niet meer hoeven te worden aangemeld (zoals steun voor innovatieclusters, steun voor ontwikkelingsprojecten etc).

Figuur 9. Ontwikkeling aantal kennisgevingen per categorie 2013 - 2015



## 2.2 Beleidsthema's Europese Agenda Stad en Europese regelgeving: 2014 - 2015

In paragraaf 2.1 is ingegaan op de informatiebehoefte van lokale en regionale overheden op Europeesrechtelijke dossiers. In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de behoefte van decentrale overheden aan Europeesrechtelijke informatie op thema's die relevant zijn voor de Europese Agenda Stad (verder: EAS).

### Europese Agenda Stad en betere regelgeving

Op 21 oktober 2015 hebben de Europese Commissie en de lidstaten in Luxemburg de thema's van de EAS vastgesteld. Nederland richt zich tijdens het Europese voorzitterschap op de verdere uitvoering van de Urban Agenda en het traject van Better Regulation. In het kader van de realisatie van de EU Urban Agenda zal het Pact van Amsterdam worden gesloten. Eén van de elementen van het Pact van Amsterdam is het creëren van thematische partnerschappen. In deze partnerschappen werken de vertegenwoordigers van Europese regio's, steden, lidstaten, de Europese Commissie en andere stakeholders samen om de stedelijke dimensie op het relevante Europese politieke niveau te vergroten.

De doelstellingen in onder andere de EAS en bijvoorbeeld ook de Europa 2020-strategie kunnen niet behaald worden zonder actieve betrokkenheid van steden en stedelijke gebieden. Achtergrond bij dit belang van stedelijke betrokkenheid (en dus partnerschappen) in de uitwerking van genoemde Europese doelstellingen is onder andere het feit dat een groot deel van de Europese bevolking in steden woont. Op dit moment is dat 66% van de Europese populatie en in 2050 naar verwachting zelfs 80%.

Vier partnerschappen zijn al van start gegaan:

- Luchtkwaliteit (gecoördineerd door het ministerie van Infrastructuur en Milieu van Nederland);
- Huisvesting (gecoördineerd door de *ministry of Transport, Construction and Regional Development* van Slowakije);
- Inclusie van migranten en vluchtelingen (gecoördineerd door de gemeente Amsterdam);
- Armoede in de stad (gecoördineerd door *Federal Urban Policy* van België en *Commissariat General a L'egalité des Territoires* van Frankrijk).

Het is de bedoeling dat ook op een aantal andere thema's partnerschappen worden gesloten:

- Banen en vaardigheden in de lokale economie;
- Duurzaam landgebruik;
- Circulaire economie;
- Klimaatadaptatie;
- Energietransitie;
- Stedelijke mobiliteit;
- Digitale transitie;
- Innovatief en verantwoord aanbesteden.

De partnerschappen formuleren en onderzoeken de meest prangende zaken met betrekking tot de specifieke thema's. Elk partnerschap onderzoekt de volgende elementen: (1) betere regelgeving; (2) beter gebruik van financiële instrumenten; en (3) betere kennisuitwisseling. Het onderzoek van de partnerschappen loopt over een periode van drie jaar en wordt in drie fases doorlopen: de verkennende fase, de actie fase en de evaluatie fase.

## Gestelde vragen EAS thema's

Eerdere grafieken lieten de Europeesrechtelijke terreinen zien, waarover vragen worden gesteld aan Europa decentraal. Deze paragraaf beschrijft aan welke decentrale beleidsthematiek de vragen die in 2014 en 2015 zijn gesteld, kunnen worden gerelateerd. In 2014 gaat het om 846 vragen en in 2015 om 736. Voor deze inventarisatie is gekeken naar de beleidsthema's, die relevant zijn voor de Europese Agenda Stad (EAS). Figuur 10 laat zien hoeveel vragen er over tien van de twaalf EAS-thema's gesteld werden. Het meest bevroagde EAS-thema is banen en vaardigheden, op enige afstand gevolgd door huisvesting. Over energietransitie, digitale transitie, duurzaam landgebruik en stedelijke mobiliteit werd een vergelijkbaar aantal vragen gesteld. Veel vragen waren aan meerdere thema's gerelateerd, die gingen bijvoorbeeld over zowel banen en vaardigheden als huisvesting.

De meeste vragen over de EAS-thema's werden gesteld in het kader van aanbestedingen en staatssteun. Om wat voor soort vragen gaat het dan? Bijvoorbeeld: Mag een provincie een bedrijf verplichten om personeel over te nemen bij de aanbesteding van raamovereenkomsten? Mag een waterschap buitenlandse inschrijvers een social return verplichting opleggen? Vormen loonkostensubsidies aan bedrijven voor het in dienst nemen van mensen met een arbeidsbeperking staatssteun?

Binnen het thema huisvesting werden meer vragen over staatssteun gesteld dan over aanbesteden. Naast de twee voorbeelden uit Deel 1 van Bridge! spelen er vragen als: Moet de keuze van een partner, met wie de provincie een Publiek-Privaat Partnerschap (PPS) wil vormen, worden aanbesteed? Moet een gemeente de Europese interne marktregels toepassen bij initiatieven voor de huisvesting van asielzoekers en vluchtelingen? En is steun aan een collectief particulier opdrachtgeverschap in de woningbouw staatssteun?

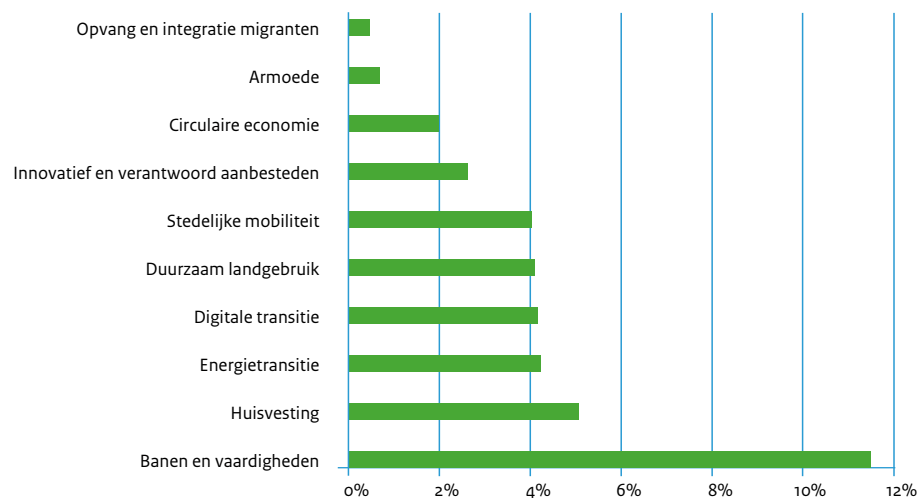
Bijna de helft van de vragen over digitale transitie zijn gesteld over het thema informatiemaatschappij (EU Algemene Verordening gegevensbescherming en EU Richtlijn hergebruik overheidsinformatie). Welke nieuwe, Europese bepalingen over privacy gaan er straks gelden voor kinderen in de jeugdzorg, als de nieuwe AVG in werking is getreden? Hoe hoog is de boete, die de toezichthouder aan decentrale overheden kan opleggen als zij zich niet aan de AVG houden? Zijn overheden volgens de AVG verplicht om een privacyfunctionaris aan te stellen? De andere helft van de vragen over dit onderwerp gingen over aanbesteden en

staatssteun. Zoals in Deel 1 is uiteengezet, is de aanleg van breedbandinfrastructuur daarbij een prominent onderwerp.

De meeste vragen in 2014 en 2015 gingen over andere beleidsthema's, die ook heel relevant zijn voor steden en regio's, maar niet specifiek zijn benoemd als thema onder de EAS. In 2014 en 2015 gingen veel vragen over onderzoek, ontwikkeling en innovatie (O&O&I), gezondheid en welzijn, sport en cultuur. Welke mogelijkheden bieden de staatssteunregels om plaatselijke sportclubs tegemoet te komen? Hoe moet de vrijstelling voor cultuursteun in de praktijk worden toegepast, als het gaat om de berekening van de netto-inkomsten van een museum? En kan een waterschap voor een innovatief project gebruikmaken van de procedure voor het Innovatiepartnerschap?

Daarnaast werden er ook veel Europeesrechtelijke vragen gesteld, die niet direct aan een EAS- of ander beleidsthema konden worden gekoppeld. Die vragen gingen bijvoorbeeld over de betekenis van een term in de de-minimisvrijstellingsverordening of over een begrip binnen de EU aanbestedingsrichtlijnen.

Figuur 10. Bevroagde EAS thema's in 2014 en 2015









# Deel 3

Bijlagen

# Bijlage 1 Juridische onderbouwing voorbeelden

## 1.1 Energy Store: EU-subsidie voor innovatie en de EU-staatssteunregels

Met de Europese Structuur- en Investeringsfondsen (ESIF) wil de Europese Unie het regionale concurrentievermogen en de werkgelegenheid verbeteren, samenwerking tussen regio's bevorderen en economische verschillen op interne markt verkleinen. Daarom worden subsidies verstrekt voor bijvoorbeeld onderzoeks- en innovatieve projecten, duurzaamheid en natuurbeheer, plattelandsontwikkeling, de aanleg van breedband, werkgelegenheid, etc.

Om subsidie aan te vragen moet er niet alleen een procedure onder één van de Europese fondsen worden doorlopen. Omdat er publiek geld wordt geïnvesteerd, moeten bij het aanvragen en verlenen van deze subsidies naast de ESIF-procedures ook de Europese aanbestedings- en staatssteunregels worden toegepast. Dit maakt het gehele proces juridisch complex en tijdrovend. Vaak moeten er dubbele procedures worden doorlopen en komen regels en termen in sommige gevallen niet goed met elkaar overeen.

### Dit illustreren we aan de hand van een voorbeeld:

1. Energy Store is een projectteam dat bestaat uit negentien organisaties, namelijk gemeenten, provincies, MKB-bedrijven en een wetenschappelijk instituut (triple helix) uit Nederland en België.
2. Energy Store wil een nieuw innovatief systeem ontwikkelen dat windenergie kan opslaan. Zo kan op elk moment gebruik worden gemaakt van de opgewekte windenergie en gaat de energie niet verloren. Op momenten dat er niet genoeg windenergie kan worden gegenereerd, hoeven burgers en bedrijven niet meer terug te vallen op het reguliere energienet, dat gebruik maakt van stroom opgewekt door middel van fossiele brandstoffen. Het nieuwe systeem zal worden getest in een *living lab*, ook wel een proeftuin.
3. Om dit te bekostigen wil Energy Store een Europese subsidie aanvragen. Met de Europese fondsen wil de Europese Unie onder andere innovatie en duurzaamheid stimuleren om te komen tot een 'slimmere, duurzame en inclusieve' economie. Het project past goed bij dit doel. Daarom dient Energy Store een aanvraag in bij de managementautoriteit (MA) onder Interreg, één van de fondsen onder ESIF. De MA is verantwoordelijk in de betreffende regio van de lidstaat voor de uitvoering en dagelijkse leiding van het subsidieprogramma. Zij beoordeelt of het project en de activiteiten van alle partners subsidiabel zijn onder het fonds. De subsidieaanvraag wordt goedgekeurd aan de hand van het Samenwerkingsprogramma (SP) van de MA, een kader voor de besteding van Interreg middelen in een bepaalde regio. Dit SP is goedgekeurd door DG Regio, dat verantwoordelijk is voor de Europese fondsen.
4. De MA moet ook beoordelen of het project aan de staatssteunregels voldoet. Deze regels zijn opgesteld door DG Mededinging, een ander DG met eigen regels. De MA bekijkt hoeveel steun Energy Store volgens de staatssteunregels voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie (O&O&I) mag ontvangen. Deze regels eisen onder andere dat per projectpartner wordt gekeken welke activiteiten zij verrichten, of zij voor die activiteiten subsidie mogen krijgen onder de staatssteunregels, en zo ja, hoe hoog het steunpercentage voor die activiteit mag zijn. Die beoordeling moet de MA dus niet op projectniveau, maar voor alle negentien partners maken. Vervolgens moet er een staatssteunprocedure worden doorlopen bij DG Mededinging.

5. Naast het doorlopen van de aanvraag- en staatssteunprocedure, krijgt Energy Store mogelijk ook met de Europese aanbestedingsregels te maken. Deze regels zijn opgesteld door weer een ander directoraat-generaal, DG Interne markt. Mocht de subsidie in de uitvoering van het project vervolgens ook worden ingezet voor de bekostiging van overheidsopdrachten, dan kunnen de aanbestedingsregels meebrengen dat de aanschaf van onderzoeksmaterialen of de bouw van windmolens moet worden aanbesteed. Dit kan het geval zijn bij gemeenten, provincies en universiteiten in het project. De MA moet achteraf controleren of er goed is aanbesteed. Echter, Europese fondsen vereisen dat Energy Store de subsidie binnen een bepaalde termijn besteedt. De aanbestedingsprocedures nemen veel tijd in beslag en werken vertragend. Energy Store loopt het risico dat zij de Europese subsidie niet binnen de door Interreg gestelde deadlines kan uitgeven en dat de subsidie moet worden terugbetaald.

#### Concluderend:

Omdat Energy Store en de MA zowel de regels van het Europese fonds als de staatssteun- en aanbestedingsregels moeten toepassen, ervaren zij dus extra administratieve lasten. Projecten worden minder goed beheersbaar en er ontstaan risico's in de praktische uitvoering, de administratie en facturering:

- a. Ze moeten regels toepassen van **verschillende DG's**, die elk hun eigen beleid en terminologie hanteren.
- b. De staatssteunregels en de regels van het Europese fonds kunnen **strijdig** zijn met elkaar. Terwijl de Europese fondsen *living labs* juist stimuleren, mag er volgens de staatssteunregels niet zoveel subsidie voor dit type activiteit worden gegeven en soms zelfs helemaal geen subsidie.
- c. Energy Store en de MA ervaren **rechtsonzekerheid**. Terwijl er formeel wordt ingestemd met een subsidieaanvraag op basis van de regels van de ene DG, doet de andere DG geen formele toezegging en kan achteraf terug komen om subsidie terug te vorderen.
- d. De specifieke regelgeving en deadlines met betrekking tot de uitvoering van door EU-fondsen gesubsidieerde projecten sluiten soms niet goed aan bij de interne marktregels en **procedures** omtrent staatssteun en aanbesteden.

## 1.2 Local4local: lokale afzet van landbouwproducten en de interne markt

Europa wil de afzet van lokale landbouwproducten in nabijgelegen steden stimuleren (lokale voorzieningsketens, of *local supply chains*). Dit is dan ook een beleidsdoel van DG Landbouw. Lokale distributie van landbouwproducten draagt immers bij aan de verduurzaming van de landbouwsector, versteviging van de lokale economie, versterking van ondernemerschap en verbetering van het milieu.

Ook lokale en regionale overheden omarmen dit beleid. Zij zoeken een manier om deze *local supply chains* te stimuleren, bijvoorbeeld door middel van het verstrekken van subsidies aan lokale agrariërs. Omdat er dan met overheidsgeld steun wordt verleend aan een onderneming, moeten lokale en regionale overheden de staatssteunregels toepassen. Binnen deze regels gelden diverse uitzonderingen en vrijstellingen, waardoor de overheid steun kan verlenen zonder dat dit oneerlijke concurrentie op de Europese interne markt veroorzaakt. Een vrijstellingsmogelijkheid brengt mee dat er geen lange en zware staatssteunprocedures gevolgd hoeven te worden; een lichte steunprocedure volstaat dan.

Hier mogen overheden echter geen gebruik van maken wanneer de te verlenen subsidie afhangt van het gebruik van binnenlandse producten in plaats van ingevoerde producten. Vanuit staatssteunoptiek gezien, zou dat namelijk oneerlijke concurrentie met boeren uit andere lidstaten tot gevolg kunnen hebben. Voor lokale voorzieningsketens maken de staatssteunregels wel een uitzondering, maar het toegestane subsidiebedrag moet worden beperkt tot steun voor advieskosten die worden gemaakt om de lokale voorzieningsketen ingericht te krijgen.

Daardoor moeten overheden voor relatief kleinschalige subsidiebedragen een langdurige en administratief zware aanmeldprocedure volgen. Deze procedure dienen zij te volgen bij DG Landbouw, hetzelfde DG dat beleid heeft gemaakt om *local supply chains* te bevorderen.

### Dit illustreren we aan de hand van een voorbeeld:

1. Appelboer Johan in provincie X teelt appels. Deze appels worden wekelijks vervoerd naar de veiling, die 100 kilometer verderop ligt. De wens van de boer is om zijn teelt óók af te zetten in zijn eigen regio.
2. Appelboer Johan is op dit moment belast met het beheer van de productie van appels en de contacten met de veiling. Hij heeft de tijd en de middelen niet om een omslag in zijn productieprocessen op gang te zetten. De kosten voor zo'n omslag bedragen minimaal € 10.000,-.
3. Provincie X wil, net als DG Landbouw, *local supply chains* stimuleren. De provincie wil een subsidieregeling opstellen om de afzet van landbouwproducten in de nabijgelegen gebieden te bevorderen. Via deze subsidieregeling kunnen boeren subsidie aanvragen voor het inwinnen van extern advies.
4. Appelboer Johan heeft behoefte aan externe ondersteuning en vraagt subsidie aan bij de provincie om een adviseur in te huren. Deze adviseur kan hem helpen bij het aanpassen van de productieprocessen, waardoor er een omslag kan plaatsvinden en hij een nieuwe keten met boeren in de regio en met ondernemers en consumenten in de stad op kan zetten.
5. De staatssteunregels zijn hier van toepassing.

Normaal gesproken zouden kleine bedragen op basis van de de-minimisvrijstelling kunnen worden verleend. Een staatssteunprocedure is dan niet nodig. Maar ook daarin is de bepaling over binnenlandse producten opgenomen. Daar kan de provincie dus geen gebruik van maken. Er doen zich twee mogelijkheden voor:

#### Optie 1:

1. Als de provincie een zware staatssteunprocedure wil vermijden en gebruik wil maken van een vrijstellingsmogelijkheid, mag er volgens artikel 4 uit de MKB Landbouwvrijstelling maximaal € 1.500,- aan subsidie per agrariër worden verstrekt.
2. Het voordeel is dat de provincie dan kan volstaan met een lichte kennisgevingsprocedure bij DG Landbouw van de Europese Commissie.
3. Binnen tien werkdagen ontvangt de provincie al een reactie van DG Landbouw.
4. Daarna kan de subsidieregeling direct worden uitgevoerd.
5. Met dit bedrag kan appelboer Johan echter geen externe adviseur inhuren die hem kan ondersteunen bij het aanpassen van de productieprocessen, omdat dit bedrag niet toereikend is.

#### Optie 2:

1. Als de provincie meer subsidie wil verlenen dan € 1.500,- per agrariër, is een vrijstelling niet mogelijk vanwege het verbod op het verlenen van subsidies aan projecten waarbij alleen binnenlandse producten worden gebruikt.
2. De provincie moet daarom een aanmelding doen op basis van specifieke regelgeving, namelijk de Richtsnoeren voor staatssteun aan de landbouw. De aanmeldprocedure kan maar liefst drie tot achttien maanden in beslag nemen.
3. Hier komt bij dat de Europese Commissie met de herziening van de staatssteunregels in 2014 duidelijk heeft aangegeven dat zij voortaan wil focussen op de grote, concurrentieverstorende zaken. Een aanmelding van deze relatief kleinschalige subsidieregeling is vanuit dat oogpunt ook niet wenselijk.
4. Zolang de aanmeldprocedure nog loopt, gelden bovendien de standstill-bepalingen conform het Europese staatssteunrecht. Dit betekent dat de provincie de steun niet mag verlenen totdat de Europese Commissie een besluit heeft genomen.
5. Zowel de provincie als de appelboer dienen de beschikking van de Europese Commissie af te wachten. Appelboer Johan kan dus niet direct overgaan tot het inhuren van de externe adviseur. Dit bemoeilijkt de praktische uitwerking van het beleid omtrent *local supply chains*.

Omdat de tijd en kosten om een subsidieregeling mogelijk te maken niet in verhouding zijn met de omvang van het bedrag dat verstrekt kan worden, ziet de provincie af van de regeling. Appelboer Johan kan hierdoor geen aanspraak maken op een subsidie, waardoor de productieprocessen in zijn boerderij onveranderd zullen blijven. Appelboer Johan blijft zijn appels leveren aan de veiling 100 kilometer verderop.

#### Concluderend:

- a. Overheden hebben te maken met beleidsdoelen en regelgeving. Het beleid van DG Landbouw **sluit niet goed** aan op de regels van hetzelfde DG. Door de regels wordt het voor de provincie moeilijk om haar eigen beleidsdoelen alsook de Europese doelen te bereiken.
- b. Het kost de provincie veel tijd, geld en energie om de aanmeldprocedure te volgen. Deze procedure kan drie tot achttien maanden in beslag nemen. Daar tegenover staat een klein bedrag waar de provincie X appelboer Johan mee kan ondersteunen. Dit wordt als **disproportioneel** ervaren.

### 1.3 InstaGreen: hergebruik overheidsinformatie

De EU Richtlijn hergebruik overheidsinformatie (Engels: *Public Sector Information Directive*, ofwel PSI-Richtlijn), die in 2013 is herzien en op 18 juli 2015 in Nederlandse wetgeving is omgezet, verplicht medeoverheden om openbare overheidsinformatie – gratis of tegen een kleine vergoeding – beschikbaar te stellen voor hergebruik aan bedrijven en burgers. Zo kan overheidsinformatie hergebruikt worden in de commerciële sector, door burgers en bedrijven.

DG Communicatienetwerken, Inhoud en Technologie (DG Connect) stelt als beleidsdoel dat overheidsinformatie bij moet dragen aan het stimuleren van innovatief ondernemerschap. Dit kan leiden tot meer banen en economische groei. Om dit grote, economische potentieel nog beter te benutten, heeft de Europese Commissie de PSI-richtlijn opgesteld. De richtlijn ligt volledig in lijn met de Europazozo-strategie, die als doel heeft om ‘van de EU een slimme, duurzame en inclusieve economie te maken met een hoog niveau van werkgelegenheid, productiviteit en sociale cohesie’.

Met de PSI-richtlijn ontstaat echter samenloop met minimaal zes sets van Europese regelgeving van verschillende DG's. Wanneer een gemeente een verzoek krijgt tot hergebruik van overheidsinformatie, moet zij om te beoordelen of en hoe de informatie beschikbaar kan worden gesteld wettelijke regels toepassen die hun oorsprong vinden in verschillende richtlijnen. Met de komst van deze PSI-richtlijn ervaren steden en andere medeoverheden veel onduidelijkheden en administratieve lasten. Het beschikbaar stellen van overheidsinformatie lijkt complexer en ingewikkelder geworden doordat het toepassingsbereik van de richtlijn is uitgebreid.

#### Dit illustreren we aan de hand van een voorbeeld:

1. Martha, woonachtig in de gemeente X, heeft een eigen e-onderneming. Het bedrijf werkt met een unieke formule waarbij consumenten op de website kunnen aangeven welke apps zij ontwikkeld willen hebben.
  2. De laatste tijd krijgt zij veel verzoeken van consumenten die graag een app willen hebben, die aangeeft waar in de stad 'groene' natuurparken te vinden zijn.
  3. Martha besluit om een app te ontwikkelen: InstaGreen. Met deze app kunnen gebruikers, door middel van gedetailleerde kaarten en emissiegegevens, zoeken naar de meest 'groene' plek in hun omgeving voor recreatieve doeleinden. Deze app wil zij te koop aanbieden.
  4. Om InstaGreen te ontwikkelen heeft Martha gegevens nodig van gemeente X over bijvoorbeeld de ligging van groene parken, luchtkwaliteit, veiligheid, toegankelijkheid (openbaar of niet) en de ligging van picknicktafels. Daarom wil zij toegang tot de (milieu) databank van de gemeente.
  5. Martha dient een verzoek in bij de gemeente om de benodigde gegevens digitaal aangeleverd te krijgen. Zo kan zij deze hergebruiken voor zijn app.
- Om Martha's verzoek te kunnen behandelen, moet gemeente X een aantal complexe vragen beantwoorden:
6. De gemeente krijgt het verzoek van Martha tot inzage (en gebruik) van overheidsinformatie met betrekking tot het milieu binnen en oordeelt hierover. Ze gaat na onder welk wettelijk kader het verzoek moet worden beoordeeld. Martha's verzoek zou kunnen vallen onder de reikwijdte van onder andere de PSI-richtlijn en de Richtlijn omtrent toegang tot milieu-informatie (DG ENVI). Belangrijk hierbij is dat het moet gaan om informatie die al openbaar is gemaakt.
  7. Om te beoordelen of de PSI-richtlijn van toepassing is, moet de gemeente onder andere nagaan of zij een 'openbaar lichaam' is. De definitie van deze term in de PSI-richtlijn is ontleend aan de term 'aanbestedende dienst' uit de Europese aanbestedingsrichtlijnen (DG Growth).
  8. De gemeente moet hierna nagaan of de gevraagde informatie wel aan Martha mag worden verstrekt. Op grond van de PSI-richtlijn dienen gemeenten in principe een verzoek om informatieverstrekkingverstrekking toe te wijzen. Er zijn echter enkele gronden waarop het verzoek afgewezen moet worden. Om te bepalen of de informatie openbaar gemaakt mag worden of dat Martha's verzoek moet worden afgewezen, moet de gemeente onder andere kijken of:
    - de intellectuele eigendomsrechten van de betreffende gegevens berusten bij derden;
    - de data openbare persoonsgegevens bevatten die niet bedoeld zijn voor hergebruik.
  9. Hiervoor moet de gemeente verschillende sets van regels raadplegen, die allemaal hun oorsprong in Europa vinden: over intellectueel eigendom en auteursrecht (DG CONNECT), databankenrecht (DG Interne markt) en privacy regels (DG Justitie).
  10. Als de gemeente de informatie mag verstrekken, dan zal zij de gevraagde gegevens bij de verschillende gemeentelijke afdelingen, diensten en het archief opvragen.

11. Niet alle opgevraagde informatie is digitaal beschikbaar, terwijl de gemeente een verplichting heeft om het volgens de PSI-richtlijn in een machinaal leesbaar formaat aan te leveren. De gemeentelijke dienst huurt personeel in om deze informatie om te zetten in digitale stukken.
12. De gemeente gaat na of zij kopieer- en loonkosten in rekening mag brengen. Volgens de PSI-richtlijn mogen enkel de marginale verstrekingskosten gerekend worden door de gemeente. Maar uit jurisprudentie van het Hof van Justitie EU én uit de Richtlijn toegang tot milieu-informatie blijkt dat overheden 'redelijke' kosten in rekening mogen brengen. Deze begrippen lopen uiteen en zijn verschillend van aard en strekking.

#### Concluderend:

- a. Door de herziene PSI-richtlijn ontstaat **samenloop** met diverse en uiteenlopende sets van Europese regelgeving van verschillende DG's, waardoor de uitvoering in de praktijk voor lokale en regionale overheden ingewikkeld kan zijn.
- b. De doelstellingen van bepaalde regels zijn **soms tegenstrijdig**. De PSI-richtlijn kan in de praktijk lastig uitvoerbaar zijn.
- c. Terminologie die wordt gebruikt in de PSI-richtlijn is mede afgeleid uit het aanbestedingsregime wat **de interpretatie** bemoeilijkt.

## 1.4 Small on small: de grenzen van de-minimis

De Europese Commissie heeft in 2014 de staatssteunregels vereenvoudigd. Een belangrijke doelstelling van deze State Aid Modernisation (SAM) is om meer focus te leggen op zaken die grote impact hebben op de Europese interne markt, en minder op lage steunbedragen. Na het vereenvoudigingspakket SAM zijn de vrijstellingen daarom verruimd. Lokale en regionale overheden kunnen nu vaker volstaan met de lichte steunprocedure en hoeven minder staatssteun aan te melden.

Eén van deze vrijstellingsmogelijkheden is de de-minimisverordening. Overheden kunnen ondernemingen onder deze verordening tot € 200.000,- aan steun verlenen over een periode van drie jaar. Onder de de-minimis is er geen sprake van staatssteun. Een steunprocedure volgen is niet nodig.

De Europese Commissie heeft in dit SAM moderniseringspakket de de-minimisdrempel van

€ 200.000,- niet verhoogd. Het bedrag blijkt in praktijk ontoereikend om lokale initiatieven voldoende te stimuleren en wordt daarom gauw overschreden.

#### Dit illustreren we aan de hand van een voorbeeld:

1. Gemeente X heeft een subsidieregeling voor duurzaamheid en stadslandbouw voor ondernemers opgesteld. De gemeente hoopt ondernemers hiermee te stimuleren om maatschappelijk verantwoord en duurzaam te ondernemen.
2. Francien is eigenaar van een klein restaurant dat alleen biologische producten aanbiedt. Haar restaurant is een succes en zij wil dit concept graag uitbreiden. Het restaurant staat in een achterstandswijk die dankzij jonge startende ondernemers in opkomst is.
3. In een straat verderop staat een pand te koop. Francien wil dit pand renoveren en er een ecologisch restaurant gaan exploiteren. Zij wil als echte urban-agrariër haar eigen groente en fruit op het dak van het pand verbouwen.
4. In het nieuwe restaurant wil Francien biologisch geproduceerde producten aanbieden, duurzaam ondernemen bevorderen en het monumentale pand revitaliseren.
5. Om het restaurant te kunnen beginnen, moet Francien het pand opknappen en de tuin op het dak prepareren voor de groente- en fruitteelt. Met haar eigen startkapitaal en financiële steun door gelden van derden kan zij de huur van het pand en de inventaris bekostigen.
6. Voor het opknappen van het pand heeft Francien € 240.000,- nodig en voor de landbouwtuin op het dak € 20.000,-.
7. Francien doet een subsidieaanvraag voor de financiering van deze activiteiten onder de subsidieregeling van de gemeente. Het project sluit goed aan op het doel van de regeling.
8. De gemeente stuit echter op praktische moeilijkheden:
  - Het aangevraagde bedrag voor de restauratie van het pand overschrijdt namelijk de de-minimisdrempel van € 200.000,-. Daardoor mag de steun niet in zijn geheel (en zonder kennisgeving) op grond van de de-minimisverordening toegekend worden. Francien komt dus uiteindelijk € 40.000,- tekort. Zonder dat bedrag kan zij het project niet financieren.
  - Daarom ziet de gemeente zich genoodzaakt de subsidie voor het opknappen van het pand toch kennis te geven op basis van de reguliere staatssteunregels. Dit doet zij bijDG Concurrentie.
9. Omdat Francien landbouwproducten gaat kweken, zien de staatssteunregels haar voor die activiteiten als boer. Voor landbouw gelden andere, strengere staatssteunregels.
  - De landbouw de-minimis is niet van toepassing, omdat de drempel van € 15.000,- wordt overschreden.



- Voor het bedrag van € 20.000,- voor de aanleg van de landbouwtuin moet de gemeente daarom een kennisgeving onder de staatssteunregels voor de landbouw doen. Dit doet zij bij DG Landbouw.
10. Door een verschil van € 45.000,- moet de gemeente twee procedures doorlopen bij twee verschillende DG's, die verschillende werkwijzen hebben en verschillende deadlines hanteren.

#### Concluderend:

- a. Bij overschrijding van het **de-minimisplafond** met een klein bedrag moeten lokale en regionale overheden alsnog een kennisgeving doen bij de Europese Commissie.
- b. Wanneer een project ook landbouwactiviteiten bevat, moeten lokale en regionale overheden bij overschrijding van de de-minimisdrempel **twee aparte steunkaders** volgen. Deze steunkaders zijn afkomstig van **verschillende DG's**, die andere deadlines hanteren en een andere werkwijze hebben.
- c. DG Landbouw controleert de kennisgevingen bijvoorbeeld vooraf, terwijl DG Concurrentie de kennisgevingen steekproefsgewijs achteraf controleert. Hierdoor kunnen er in de praktijk **uitvoeringsmoeilijkheden** ontstaan voor steunverlenende lokale en regionale overheden.
- d. De gehanteerde de-minimisdrempel kan nog steeds leiden tot **extra administratieve lasten** als gevolg van het doen en verwerken van kennisgevingen voor zowel lokale en regionale overheden als voor de DG's.

## 1.5 Urban Habitats: dierlijke en menselijke leefgebieden in een stedelijke

De biodiversiteitsstrategie van de Europese Commissie heeft als doel de natuur in de lidstaten te beschermen. Daarvoor zijn onder meer de volgende twee richtlijnen opgesteld: de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Met deze richtlijnen beoogt de Europese Unie bepaalde dieren en planten en hun natuurlijke habitat te beschermen.

Lokale en regionale overheden krijgen bij het uitvoeren van ruimtelijk beleid direct met deze richtlijnen te maken. Voordat zij bijvoorbeeld mogen overgaan tot het realiseren van een project of het maken van een bestemmingsplan, moet er onderzocht worden of er sprake is van een beschermd gebied en of er beschermde dier- en plantensoorten zijn. Wanneer dit het geval is, moet de gemeente onderzoeken of de uitvoering van het project significant negatieve

gevolgen heeft voor de beschermde dier- en plantensoorten. Indien er sprake is van dergelijke gevolgen, kan het project alleen doorgaan als de overheid alternatieve of compenserende maatregelen kan nemen.

Hierbij kunnen zich verschillende knelpunten voordoen, bijvoorbeeld hoge uitvoeringslasten, stijging in de kosten van het project door de eventueel benodigde mitigerende en compenserende maatregelen, het niet in uitvoering kunnen nemen van het project, etc. Deze knelpunten zijn soms niet alleen praktisch lastig te ondervangen, maar ook juridisch vaak complex.

Daarnaast bestaan er praktische problemen rondom het beschermingsregime van bepaalde diersoorten. In de Habitatrichtlijn wordt er een onderscheid gemaakt in het beschermingsniveau en de daarbij behorende zeldzaamheid van bepaalde dier- en plantensoorten. Zo is een aantal dieren op Europees niveau aangemerkt als zeer zeldzaam, waardoor zij onder het zwaarste beschermingsregime vallen. Echter, dezelfde regels zijn ook van toepassing op soorten die op Europees niveau weliswaar beschermd zijn, maar in bepaalde lidstaten veel voorkomen.

#### Dit illustreren wij aan de hand van een voorbeeld:

1. In gemeente X ligt een industrieel en havengebied. De fabrieken en panden staan al een aantal jaren leeg. Omdat ze niet onderhouden worden, zijn de gebouwen in zeer slechte staat.
2. Gemeente X wil dit gebied ombouwen tot een nieuwe wijk met zowel commerciële koopwoningen als sociale woningbouw. Hiertoe wordt een projectontwikkelaar de opdracht gegeven het project uit te voeren.
3. In de loop der jaren zijn de leegstaande panden het leefgebied geworden van de beschermde gewone dwergvleermuis. Deze vleermuis valt onder het zwaarste beschermingsniveau van de Habitatrichtlijn.
4. Volgens de Habitatrichtlijn moet de gemeente een natuurrapportage opstellen, waarin wordt gekeken wat de gevolgen van een eventuele verbouwing zijn voor deze dwergvleermuis. Ook de projectontwikkelaar moet onderzoek doen naar de gevolgen voor de flora en fauna in het gebied, hiertoe moet zij een milieueffectrapportage opstellen.

5. Zowel de gemeente als de projectontwikkelaar moet dus onderzoek doen naar de mogelijke gevolgen van de projectontwikkeling voor de dwergvleermuis. Er is sprake van een overlap van administratieve lasten en het is onduidelijk hoe ver de onderzoeksrapporten moeten gaan.
  6. Uit het onderzoeksrapport van de gemeente blijkt dat de gevolgen van de verbouwing voor de dwergvleermuis niet groot zullen zijn. Maar uit de milieueffectrapportage van de projectontwikkelaar blijkt juist dat kan worden aangenomen dat de gevolgen significant zijn. Dit is voldoende om te concluderen dat het project negatieve effecten heeft op de dwergvleermuis.
  7. De gemeente moet nu kijken of er alternatieve of compenserende maatregelen zijn voor het project. Wanneer dit het geval is, brengt dit hoge kosten met zich mee en leidt het tot tijdrovende procedures. Ook speelt dan de vraag wie de kosten moet dragen voor de uitvoering van deze maatregelen en de daarmee gepaard gaande vertraging van de uiteindelijke realisatie.
  8. In dit geval concludeert de gemeente dat er geen mogelijkheden zijn tot alternatieve of compenserende maatregelen. Een mogelijkheid om het project alsnog te kunnen realiseren, is wanneer het project een 'dwingende reden van groot openbaar belang' betreft. Dit is één van de ontheffingsgronden van de Habitatrichtlijn.
  9. De gemeente vindt het lastig om invulling te geven aan het begrip 'dwingende reden van groot openbaar belang'. In de praktijk wordt het begrip namelijk niet vaak toegepast, omdat de Europese Commissie er geen expliciete invulling aan heeft gegeven. Volgens de Europese Commissie staat 'dwingende reden van groot openbaar belang' gelijk aan het 'dwingende eis'-principe uit de beginselen voor vrij verkeer (DG Growth) en aan het DAEB-principe (DG Concurrentie). Er is dus sprake van een overlap van verschillende disciplines binnen het Europees recht.
  10. Omdat het in dit project zowel om commerciële koopwoningen gaat als om sociale woningbouw, is het niet helder of de stempel 'dwingende reden van groot openbaar belang' kan worden gegeven aan het project.
- b. Het is **niet altijd duidelijk** wanneer er sprake is van een 'dwingende reden van groot openbaar belang'. De verwijzing van DG Milieu in milieuregelgeving naar begrippen afkomstig uit interne marktregelgeving van DG Growth en DG Mededinging, bemoeilijkt de interpretatie van dit begrip.
  - c. Daarnaast rijst ook de vraag **tot hoe ver** de gemeente moet gaan om de dwergvleermuis te **beschermen**.
  - d. De onderzoeksplicht en het bestuderen van alternatieve of compenserende maatregelen brengen **kosten** met zich mee en leiden tot **tijdrovende procedures**.

## 1.6 Growing Power: staatssteun voor milieu-innovatie

Volgens de EU2020-strategie moet in 2020 de CO<sub>2</sub>-uitstoot met 20% gereduceerd zijn ten opzichte van 1990. Voor 2030 is het doel een vermindering ten minste 40% en in 2050 moet de CO<sub>2</sub>-uitstoot met 80% zijn verminderd. Om dit te bereiken, is op Europees niveau voor een aantal sectoren onder andere een CO<sub>2</sub>-emissiehandelssysteem opgezet, het EU-ETS.

Een andere mogelijkheid om de uitstoot van CO<sub>2</sub> te verminderen is het hergebruik van CO<sub>2</sub>. Dit is een relatief nieuwe aanpak, en is nog vrij kostbaar. Bedrijven die dit soort initiatieven willen opzetten, hebben daarom vaak financiële steun nodig van een overheid. Als een overheid kiest voor een subsidieregeling, gelden de Europese staatssteunregels op het gebied van milieu. Die hebben tot doel ondernemingen te stimuleren een 'hoger niveau van milieubescherming' te bereiken.

Om de balans te vinden tussen dit doel en de bescherming van de interne markt, heeft de Europese Commissie grenzen gesteld aan de hoeveelheid staatssteun die een overheid mag geven en aan het soort projecten dat gesteund mag worden. Die grenzen maken het lastig om eenvoudig staatssteun te verlenen aan de meer innovatieve projecten op het gebied van milieubescherming.

### Dit illustreren we aan de hand van een voorbeeld:

1. Een grote fabriek aan de rand van een stad stoot veel CO<sub>2</sub> uit tijdens het productieproces. De fabriek zoekt naar een mogelijkheid om deze uitstoot te beperken en minder schade aan het milieu te veroorzaken. De CO<sub>2</sub> kan bijvoorbeeld hergebruikt worden in de tuinbouw, waarbij het de groei van de planten bevordert.

2. Aan de rand van de stad is een groot glastuinbouwbedrijf gevestigd. Om warmte en CO<sub>2</sub> te winnen en zo de groei van de planten te bevorderen, verbrandt dit glastuinbouwbedrijf nu nog aardgas in de kassen, een fossiele brandstof. Ook in warme maanden van het jaar, wanneer er geen extra warmte nodig is in de kassen, wordt aardgas verbrand, louter voor de groeibevorderende werking van CO<sub>2</sub>.
3. De fabriek ziet een kans om zijn rest-CO<sub>2</sub> te leveren aan het glastuinbouwbedrijf. De kassen hoeven dan geen gebruik meer te maken van aardgas, wat een forse CO<sub>2</sub>-reductie oplevert.
4. Om rest-CO<sub>2</sub> te kunnen leveren aan het glastuinbouwbedrijf, moet de CO<sub>2</sub> worden afgevangen en bewerkt. Ook moet infrastructuur (een transportpijpleiding) worden aangelegd, waarmee de CO<sub>2</sub> van de fabriek kan worden getransporteerd naar het glastuinbouwbedrijf.
5. De fabriek vraagt hiervoor een subsidie aan bij de gemeente. De gemeente wil het project graag financieel ondersteunen. Het sluit namelijk goed aan bij de Europese milieudoelstellingen en de ambities van de gemeente op dit gebied.
6. Omdat de gemeente kiest voor een financiële bijdrage, moeten de Europese staatssteunregels worden toegepast. Volgens die regels moet staatssteun worden aangemeld bij de Europese Commissie. De regels bieden een groot aantal uitzonderingen voor milieusteun. Overheden kunnen daardoor meestal volstaan met een lichte meldprocedure (kennisgeving). Een formele aanmeldprocedure is dan niet nodig. Het project van de fabriek valt echter onder geen van de uitzonderingen.
7. Steun ten behoeve van dit type infrastructuur valt niet onder de staatssteunregels voor milieu. Daarnaast vereisen de staatssteunregels dat de begunstigde van de steun, in dit geval de fabriek, zelf een gunstig effect op het milieu bereikt: de fabriek moet dankzij de subsidie zijn productieproces zodanig aan kunnen passen, dat het milieu minder wordt belast. Alleen dan kan de gemeente de subsidie staatssteunproof verstrekken.
8. Het milieueffect voor het aanleggen van een infrastructuur voor het transport van CO<sub>2</sub>, ligt echter niet op het niveau van de fabriek zelf. Die blijft immers zelf CO<sub>2</sub> produceren. Het uiteindelijke milieueffect wordt bereikt door de nabijgelegen kassen, die gebruik kunnen maken van de rest-CO<sub>2</sub> van de fabriek.
9. Het project valt dus buiten het toepassingsbereik van de staatssteunregels voor milieu. Andere uitzonderingen binnen de staatssteunregels blijken ook niet geschikt voor dit project. De gemeente kan niet volstaan met een lichte meldprocedure en moet het project volgens de staatssteunregels formeel aanmelden bij de Europese Commissie.

10. Deze aanmelding kan veel tijd in beslag nemen (drie tot achttien maanden). De gemeente kan zich hierbij niet baseren op de criteria in het bestaande Milieusteunkader en moet het project aanmelden op basis van een uitzondering op het staatssteunverbod in het Verdrag (VWEU). De gemeente moet daardoor zelf heel uitgebreid beargumenteren waarom staatssteun aan het project geoorloofd zou zijn. Dit leidt tot extra administratieve lasten ten opzichte van een kennisgeving en een aanmelding op basis van het Milieusteunkader.

#### Concluderend:

- a. Hoewel de staatssteunregels veel uitzonderingen bieden voor milieusteun, **sluiten ze niet altijd goed aan** op Europese, nationale en lokale ambities op het gebied van milieu. De grenzen die de Europese Commissie stelt om concurrentievervalsing op de interne markt te voorkomen, maken het lastig om eenvoudig staatssteun te geven aan de meer innovatieve projecten op het gebied van milieubescherming.
- b. Volgens de huidige staatssteunregels is milieusteun geoorloofd, wanneer een bepaald project direct leidt tot milieuverbetering door de begunstigde van de steun. Projecten die indirect leiden tot vermindering uitstoot broeikasgassen, **passen niet binnen de bestaande steunkaders** en moeten direct op het VWEU worden aangemeld.
- c. Een aanmeldprocedure op basis van het Verdrag leidt tot **extra administratieve lasten** voor lokale overheden en kan projecten vertragen.

## 1.7 Acces2Fiber: aanleg breedbandinfrastructuur

De Europese Unie wil betaalbare toegang tot snel internet voor alle burgers en bedrijven in Europa bewerkstelligen. Via onder andere het Europees Fonds voor Strategische Investerings (EFSI) stelt Europa financiële middelen beschikbaar voor de aanleg van snel breedband en andere digitale netwerken, ook in afgelegen gebieden.

In de meer afgelegen gebieden blijkt de aanleg van breedbandinfrastructuur commercieel niet aantrekkelijk voor de markt. Lokale en regionale overheden moeten vaak zelf investeren om rurale gebieden aangesloten te krijgen op internet. Maar ook in dichtbevolkte, stedelijke gebieden is steun van de overheid nodig om de bestaande netwerken te moderniseren, zodat de internetsnelheid omhoog gaat (bijvoorbeeld door de aanleg van glasvezel).

Er zijn verschillende manieren om als overheid de aanleg van infrastructuur te stimuleren. Als lokale en regionale overheden ervoor kiezen om financiële steun te bieden voor de aanleg of verbetering van breedbandinfrastructuur, moeten zij de Europese staatssteunregels toepassen. Tot voor kort was staatssteun hiervoor alleen mogelijk na een aanmeldingsprocedure bij de Europese Commissie. Sinds 1 juli 2014 kunnen overheden volstaan met de lichtere kennisgevingsprocedure, op basis van een nieuwe vrijstelling in de staatssteunregels.

Om gebruik te mogen maken van deze vrijstelling, moet de steun van overheden echter nog steeds aan relatief zware voorwaarden te voldoen, waardoor het vormgeven van breedbandstimuleringsfondsen en -subsidierelingen erg lang kan duren en erg kostbaar kan zijn.

### Dit illustreren we aan de hand van een voorbeeld:

1. Een provincie vervult een actieve rol bij het stimuleren van de aanleg van breedband in gebieden waar de markt geen initiatief neemt om een snel breedbandnetwerk aan te leggen. In gemeenten in de provincie en het overgrote deel van het buitengebied, is kabelinfrastructuur al wel aanwezig en zijn bedrijven en huishoudens daarop aangesloten.
2. Maar in circa 15% van het buitengebied in de provincie is niet iedereen op vaste kabelinfrastructuur aangesloten. Deze particulieren en bedrijven hebben alleen verbinding met internet via een satelliet of via een koperen leiding, wat erg traag en onstabiel is. Dat hindert de bedrijven in hun bedrijfsvoering en burgers bij hun communicatie, ook met de provincie en andere overheidsinstanties.
3. Uit gesprekken met marktpartijen blijkt dat zij huishoudens en bedrijven niet op marktinitiatief aan zullen gaan sluiten op snel breedband, omdat dit niet rendabel is. Een aansluiting is volgens de marktpartijen doorgaans onrendabel als de kosten per aansluiting oplopen tot meer dan € 3000,-.
4. De provincie wil een subsidie verstrekken om de aanleg van breedband in het buitengebied te stimuleren en te versnellen. Zij wil marktpartijen stimuleren om particulieren en bedrijven in afgelegen gebieden aan te sluiten op de bestaande infrastructuur. Aan burgers en bedrijven die een zelf aansluiting willen aan laten leggen op de bestaande infrastructuur, wil de provincie ook subsidie geven.
5. Wanneer de provincie subsidie verstrekt aan ondernemingen, moet zij de Europese staatssteunregels toepassen. Voordat de subsidie besteed mag worden, moet er aan een aantal voorwaarden worden voldaan.
6. De staatssteunregels voor breedband maken onderscheid tussen zwarte, grijze en witte gebieden:
  - zwarte gebieden, waar *geen* sprake is van marktfalen en waar breedband door meerdere marktpartijen wordt aangeboden;
  - grijze gebieden, waarin slechts één marktpartij aanwezig is en binnen drie jaar waarschijnlijk geen ander netwerk zal worden ontwikkeld;
  - witte gebieden, waar *wel* sprake is van marktfalen. Hier is geen infrastructuur aanwezig, en legt de markt ook binnen drie jaar geen infrastructuur aan.
7. Volgens de staatssteunregels mag er alleen steun worden verleend voor de aanleg van breedband in de 'witte' gebieden. Als het gebied wit is, hoeft de provincie geen administratief zware en langdurige aanmeldprocedure te doorlopen, maar volstaat een lichte (kennisgevings-)procedure.
8. De vraag of er sprake is van een wit gebied, moet de provincie volgens de steunregels toetsen via een open, publieke marktconsultatie. De provincie legt daarbij via een centrale, nationale website onder meer de vraag voor of marktpartijen plannen hebben in het buitengebied.
9. De publieke consultatie verloopt erg moeizaam. De provincie is afhankelijk van het aanleveren van informatie door de markt. Juridisch gezien komt er voldoende informatie vanuit de markt binnen (in overeenstemming met de staatssteunregels). Toch kan de provincie deze informatie niet goed gebruiken om een correct beeld van de markt te vormen.
10. Voor een aantal gebieden geven marktpartijen aan dat ze interesse hebben om kabels aan te leggen. Zodra een marktpartij aangeeft dat er plannen zijn, is er volgens de steunregels geen sprake meer van een wit, maar van een zwart of grijs gebied. Dan mag de overheid niet zomaar steun geven.
11. Het gevolg is dat er in de provincie een 'lappendeken' ontstaat van witte gebieden, waar de markt *niet* heeft aangegeven breedband aan te willen leggen, en zwarte en grijze gebieden, waar dat mogelijk *wel* het geval is.
12. Bovendien, als eenmaal is vastgesteld welke gebieden 'wit' zijn, is de provincie er nog niet:

- De provincie moet volgens de staatssteunregels ook nog een ‘openbare, transparante en niet-discriminerende concurrerende selectieprocedure’ organiseren, om de partij te kiezen die infrastructuur aan gaat leggen en om de hoogte van het steunbedrag te bepalen. Deze procedure moet voldoen aan de Europese aanbestedingsregels. Het doorlopen daarvan kost de provincie ook veel tijd en geld.
  - De provincie mag de lichte steunprocedure *niet* volgen, als het gaat om een subsidie voor de aanleg van breedband in een wit gebied door (collectieven) van agrariërs. De vrijstelling voor breedband is daarop niet van toepassing. Steun aan collectieven van agrariërs valt namelijk onder landbouwsteunregels. Voor een dergelijke subsidie moet een lange aanmeldprocedure worden doorlopen.
13. Als de provincie steun wil verlenen in de grijze gebieden, volstaat de lichte steunprocedure niet en moet de steun formeel worden aangemeld bij de Europese Commissie. Dit is een administratief zwaar traject, dat wel drie tot achttien maanden kan duren. Daarnaast geldt de stand-stillbepaling, wat inhoudt dat er niet overgegaan mag worden tot steunverlening zolang de Europese Commissie geen goedkeuring heeft gegeven.
14. Als gevolg van de mogelijke steun aan witte gebieden via de vrijstellingsmogelijkheid, krijgen burgers en bedrijven in postcodegebieden die in een wit gebied liggen, op korte termijn wel toegang tot snel internet. Maar in de postcodegebieden die in het grijze gebied pal ernaast liggen, treedt vertraging op in de aanleg van breedbandinfrastructuur, of wordt er helemaal geen internet aangelegd. Dat laatste kan het geval zijn als de provincie geen heil ziet in een langdurige procedure bij de Europese Commissie.
15. Voor steun voor aanleg van breedband door boeren, moet de provincie altijd een lange aanmeldprocedure volgen, ongeacht of ze in een zwart, wit of grijs gebied wonen. Steun voor aanleg van breedband voor agrariërs past niet binnen de bovengenoemde voorwaarden van de breedbandvrijstelling.

#### Concluderend:

- a. Om gebruik te mogen maken van de vrijstelling voor steun voor de aanleg van breedband, dienen overheden **aan relatief zware voorwaarden** te voldoen. Hierdoor kan het vormgeven van subsidieregelingen een langdurig en kostbaar proces worden. Dit kan het uiteindelijke doel van die steun, de voortvarende aanleg van breedbandinfrastructuur, vertragen.

- b. Als gevolg van de verplichte marktconsultatie uit de staatssteunregels voor breedband, wordt de provincie geconfronteerd met een ‘**lappendeken**’ van zwarte, witte en grijze gebieden in het buitengebied. Om de aanleg van breedband te stimuleren, moet de provincie binnen één en hetzelfde gebied aan verschillende voorwaarden voldoen. Voor de zwarte en grijze gebieden gelden daarbij strengere regels en een langduriger procedure bij de Europese Commissie dan voor witte gebieden.
- c. Daarbij is het lastig om steun voor de aanleg van breedband aan (collectieven van) **agrariërs** staatssteunproof vorm te geven. Steun voor breedband aan agrariërs past niet binnen de ‘lichtere’ staatssteunregels.
- d. De verschillende staatssteunregels kunnen dus in de weg zitten bij een **integrale benadering** van aanleg van breedband in het gehele buitengebied.

## 1.8 Government means business: huisvesting en gebiedsontwikkeling

Het maken van regels of beleid op het terrein van gebiedsontwikkeling wordt grotendeels overgelaten aan de lidstaten zelf. In de praktijk blijkt echter dat lokale en regionale overheden bij de uitvoering van gebiedsontwikkelingsprojecten wel degelijk te maken krijgen met Europese regels. Denk aan de regels van de Europese Structuur- en Investeringsfondsen (ESIF), de Vogel- en Habitatrichtlijn en de interne marktregels over aanbesteden, mededinging en staatssteun. Bij de waardebeoordeling en de verkoop van grond door de overheid aan marktpartijen, ontstaat er een samenloop van staatssteun- en aanbestedingsregels, wat belemmerend kan werken.

Als overheden vanuit een publieke functie de rol aannemen van steunverlener of opdrachtverlener, moeten zij zich bij de waardebeoordeling en verkoop van overheidsgrond en –gebouwen volgens die regels ook als overheid gedragen. Tegelijk moet diezelfde overheid volgens diezelfde regels handelen als een particuliere marktpartij en economisch evenwichtige marktprijzen hanteren. In de praktijk is het voor lokale en regionale overheden vaak lastig om gebiedsontwikkelingsprojecten ‘Europaproof’ vorm te geven en daarbij tegelijk hun publieke doelstellingen te realiseren.

### Dit illustreren we aan de hand van een voorbeeld:

1. In achterstandswijk Y staat een oud dienstgebouw van de milieudienst van gemeente X. De milieudienst is een jaar geleden verhuisd naar het nieuwe gemeentehuis, sindsdien staat het gebouw leeg. De gemeente betaalt nog steeds hoge kosten voor onderhoud en beveiliging.
2. Veel inwoners in wijk Y hebben een laag inkomen en een laag opleidingsniveau. Ook het werkloosheidspercentage ligt erg hoog. Particuliere panden worden slecht onderhouden en andere bedrijfspanden kampen met leegstand en verloedering. De wijk kent veel overlast van hangjongeren en heeft het hoogste aantal inbraken van de stad. Bewoners voelen zich niet veilig op straat.
3. Gemeente X wil het aanzien en de leefbaarheid van de wijk verbeteren. Het oude milieudienstgebouw moet worden omgebouwd tot een appartementencomplex, waarin koop- en huurwoningen voor de particuliere markt, maar voornamelijk sociale woningen worden gerealiseerd. Naast het verbeteren van de leefbaarheid in de wijk en het aanzien van het hele gebied, biedt de verbouwing van het oude kantoorpand een oplossing voor het dringend tekort aan betaalbare woningen in de gemeente. Met de luxere koop- en huurwoningen uit het duurdere segment hoopt de gemeente ook andere groepen naar de wijk te trekken.
4. Hoewel er een aantal koop- en particuliere huurwoningen in het pand gerealiseerd mag worden, is het gebouw nog steeds onaantrekkelijk voor projectontwikkelaars. Dat komt door de ligging van het gebouw in wijk Y en de sociale bestemming, die de gemeente het wil geven. Het project heeft een onrendabele top, die marktpartijen niet kunnen en willen dragen.
5. Om uiteindelijk toch haar publieke belangen te kunnen realiseren, wil de gemeente projectontwikkelaars tegemoet komen en de grond en het pand goedkoper aanbieden. Ook wil de gemeente de projectontwikkelaars financieel bijstaan om de onrendabele top op te lossen. De gemeente loopt hierbij tegen verschillende vraagstukken aan op het terrein van de Europese interne marktregels.
6. Bij verkoop van overheidslanden moet de gemeente zich houden aan de staatssteunregels. Die regels schrijven voor dat de gemeente het pand voor een marktconforme prijs moet verkopen, om zo ongeoorloofde staatssteun te voorkomen.
7. De gemeente kan volgens de huidige staatssteunregels voor grondtransacties op twee manieren de marktconforme waarde van de grond en het gebouw bepalen: een openbare bieding (tender) of een taxatie door een onafhankelijke taxateur. Nieuwe staatssteunregels (nu nog in concept) werken deze mogelijkheden verder uit en voegen hier onder andere de optie van een benchmark aan toe. De gemeente heeft binnen de (nieuwe) staatssteunregels weinig ruimte om af te wijken van de marktwaarde om zo het project aantrekkelijker te maken voor projectontwikkelaars.
8. Als de gemeente kiest voor een *openbare tenderprocedure*, stelt de Europese Commissie dat marktconformiteit mag worden aangenomen als de tender plaatsvindt conform de beginselen van de EU aanbestedingsrichtlijnen. Dit geldt óók als de aanbestedingsregels niet van toepassing zouden blijken te zijn, omdat er geen sprake is van 'een overheidsopdracht'. De gemeente weet niet goed hoe hier te handelen:
  - De bepaling van de Europese Commissie lijkt niet helemaal in lijn met de discussie die speelt over de toepassing van aanbestedingsregels bij gebiedsontwikkeling. In onder meer jurisprudentie is de vraag aanhangig gemaakt over wanneer binnen gebiedsontwikkelingsprojecten sprake is van een overheidsopdracht en daarom wel of niet een aanbestedingsplicht aan de orde kan zijn.
  - Verder stelt de Europese Commissie in de (nieuwe) staatssteunregels dat de gemeente bij de verkoop van activa, goederen en diensten zich moet laten leiden door de hoogste prijs. Het dienen van publieke belangen of het afwegen van de geboden kwaliteit kan zo geen rol meer spelen bij de keuze van de koper. Alleen bij de aankoop van activa, goederen en diensten mogen overheden andere aspecten mee laten wegen.
  - De aanbestedingsregels streven echter naar het bereiken van een evenwicht tussen door de marktpartijen geboden prijs en door de opdrachtverlenende overheid verkregen kwaliteit (EMVI). En daarmee tussen marktconformiteit van de aanbieding en het optimaal bedienen van het publieke belang. De (nieuwe) staatssteunregels sluiten niet helemaal op dit principe aan.
9. Als de gemeente kiest voor een *benchmark*, moet de gemeente de marktwaarde bepalen door te kijken naar de prijzen van vergelijkbare objecten, die op de commerciële vastgoedmarkt zijn verkocht. Met name bij de complexere projecten, waarbij lokale en regionale overheden bijvoorbeeld meerdere (maatschappelijke en commerciële) functies op een innovatieve manier in één pand willen verenigen, is het vervolgens de vraag of er überhaupt wel vergelijkbare objecten zijn, en dan ook nog in een vergelijkbare wijk als wijk Y en waar dezelfde publieke belangen een rol hebben gespeeld. Dit is vaak niet het geval.

10. Als bovengenoemde methoden niet geschikt zijn, zou de gemeente volgens de (nieuwe) staatssteunregels kunnen kiezen voor alternatieve methoden, zoals een *taxatie*. Volgens de huidige regels mag beperkt van de getaxeerde waarde worden afgeweken, als het pand niet wordt verkocht voor de getaxeerde prijs. In de nieuwe staatssteunregels wordt deze mogelijkheid niet aangehaald. De gemeente zou als alternatief gebruik kunnen maken van de de-minimisvrijstelling om de onrendabele top te dekken. Met die vrijstelling mag de projectontwikkelaar een voordeel krijgen tot € 200.000,- over drie belastingjaren. Maar grote vastgoedontwikkelaars ontvangen vaker de-minimissteun, waardoor zij al aan deze grens zitten. Daardoor is deze uitzonderingsmogelijkheid niet van toepassing.
11. Omdat er weinig partijen geïnteresseerd zijn en de gemeente geen vergelijkbare panden kan vinden voor een benchmark, kiest zij ervoor om de marktprijs te laten bepalen door een onafhankelijke taxateur. De gemeente kan nu overgaan tot verkopen, maar mag het pand dus niet onder deze prijs aanbieden.
12. Ondanks de ligging van het pand en het plan om een deel om te bouwen tot sociale woningen, is de prijs nog steeds relatief hoog. Door de relatief hoge prijs komt er slechts één projectontwikkelaar op het pand af: Urban Life Company. Dat is een grote club, actief in het hele land. De projectontwikkelaar wil het pand kopen en zou in principe zowel sociale als commerciële woningen willen bouwen, maar wel op voorwaarde dat de gemeente het bedrijf financieel tegemoet komt. De gemeente mag niet zakken met de prijs en moet naar een andere geschikte oplossing zoeken, die niet in strijd is met de staatssteunregels. De-minimissteun is niet meer mogelijk: de projectontwikkelaar zit al aan de grens.
13. De staatssteunregels bieden verder weinig mogelijkheden om een mix van sociale en commerciële woningbouw eenvoudig en snel staatssteunproof te maken. Voor de financiering van de bouw van sociale woningbouw kan de gemeente overwegen een beroep doen op de uitzondering voor Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB). Als de gemeente kiest voor een DAEB, moet het bouwen van sociale woningen als DAEB opgedragen worden aan de projectontwikkelaar. De gemeente mag de projectontwikkelaar voor deze dienst compenseren. Als de compensatie de grens zoals gesteld in het Vrijstellingsbesluit voor DAEB niet overschrijdt, hoeft de gemeente voor dit project geen kennisgevings- of aanmeldprocedure te doorlopen.

14. Een DAEB biedt echter geen oplossing voor de realisatie van de commerciële koop- en huurwoningen, waarvan het mede vanwege de onrendabele top nog überhaupt de vraag is of die wel rendabel zullen kunnen worden in de wijk. Voor steun aan de realisatie van commerciële woningbouw bestaan geen staatssteunuitzonderingen. De gemeente moet daarom eerst goedkeuring vragen om dit deel van het project te mogen steunen. Daarvoor moet de gemeente alsnog een langdurige en administratief zware aanmeldprocedure doorlopen, waarvan de uitkomst onzeker is.

#### Concluderend:

- a. Binnen de Europese staatssteunregels speelt het concept marktconformiteit en het criterium van de marktdeelnemer in een markteconomie (MEOP) een centrale rol. Dit heeft **een spanningsveld** tot gevolg tussen de eisen aan marktconform handelen en de publieke belangen van de gemeente: particuliere marktpartijen zouden zich immers niet door dit soort belangen en overwegingen laten leiden. Dat geldt met name voor de waardebepaling bij de aan- en verkoop van panden en grond. Voor overheden kan het lastig zijn om gebiedsontwikkelingsprojecten conform de staatssteunregels vorm te geven en tegelijk publieke belangen na te streven.

## 1.9 What-a-waste: van afval naar grondstof

De Europese Commissie wil snel overgaan naar een circulaire economie, waarbij afvalstoffen zo veel mogelijk gebruikt worden als grondstof voor een nieuw product. De Europese Commissie heeft in dit kader haar regelgeving over het hergebruik van afval herzien, waarmee de overgang naar een circulaire economie wordt gestimuleerd en versneld. Innovatie speelt hierbij een grote rol. Zo werken bedrijven en lokale en regionale overheden mee aan nieuwe manieren om afval te recyclen.

Er worden steeds nieuwe manieren gevonden om afval te hergebruiken, wat bijvoorbeeld resulteert in nieuwe stoffen die gebruikt kunnen worden voor landbouw. In de EU Kaderrichtlijn afvalstoffen zijn criteria opgenomen op basis waarvan stoffen de status einde-afval (end-of-waste) kunnen verkrijgen. Zulke stoffen kunnen worden aangewezen in een Kaderrichtlijn afvalstoffen waardoor ze door in de hele Europese Unie erkend worden als einde-afval en gemakkelijk verhandeld kunnen worden.

De praktijk lijkt echter voor te lopen op Europese regelgeving over afvalbeheer. Wanneer er een nieuwe mogelijkheid wordt ontdekt tot duurzaam hergebruik, is de gebruikte afvalstof nog niet direct opgenomen in de kaderrichtlijn. Daardoor zijn lidstaten genoodzaakt vooral te kijken naar de mogelijkheden in nationale wetgeving. Lidstaten kunnen nationale einde-afvalregelingen maken en er kan per individueel geval getoetst worden aan de einde-afvalcriteria. De aanpak en regels verschillen per lidstaat, wat grensoverschrijdende handel belemmert. Zowel overheden als bedrijven moeten lange, juridisch complexe en dure wegen begaan om een nieuwe gerecyclede afvalstof te kunnen gebruiken en verhandelen.

### Dit illustreren we aan de hand van een voorbeeld:

1. Waterschap Y hergebruikt een deel van zijn afvalstoffen. Zo wordt het slib dat achterblijft na het zuiveren van afvalwater bijvoorbeeld gebruikt als brandstof voor biogasinstallaties.
2. Door een nieuwe technologische ontwikkeling, kan er uit het slib van het afvalwater struviet gewonnen worden. Deze stof kan gebruikt worden als meststof voor landbouw. Struviet kan zowel direct op het land gebruikt worden, of als grondstof om nog betere (kunst)mest te maken.
3. Het waterschap wil struviet gaan winnen uit het slib en deze verkopen als meststof aan boeren, of als grondstof aan een fabrikant die er kunstmest van maakt. Voordat struviet verhandeld kan worden, moet het waterschap weten aan welke eisen moet worden voldaan bij het vervoer, de verkoop en het gebruik van de stof.
4. Hiervoor moet allereerst gekeken worden of struviet een afvalstof is of niet. Struviet is niet opgenomen in een Europese einde-afval regeling: de EU Kaderregeling afvalstoffen.

De beoordeling of struviet de status einde-afval mag krijgen, ligt daarom op het niveau van de lidstaat van het waterschap.

1. Wanneer het waterschap aan de hand van de einde-afvalcriteria en de nationale wetgeving, bepaalt dat struviet einde-afval-product is, valt het onder de Europese chemicaliënverordening Reach. De stof heeft een Reach registratie nodig. Dit alles kost veel tijd en er moet betaald worden voor dure onderzoeksgegevens. Zodra de registratie is geregeld, kan het waterschap ervoor kiezen om struviet te verhandelen als *meststof* of als *grondstof*:

- Om het struviet als *meststof* te kunnen verkopen, moet het of voldoen aan de EU-meststoffenverordening of opgenomen zijn in de nationale meststoffenwet. In het eerste geval mag het door heel Europa verhandeld worden, in het tweede geval alleen in eigen land. Struviet is nog niet opgenomen in de EU meststoffenverordening, daarom moet de nationale wetgeving gevolgd worden. Omdat elke lidstaat andere regels heeft, maakt dit de handel in struviet erg lastig. In de meeste lidstaten is struviet nog niet toegelaten als meststof.
  - Als struviet als *grondstof* wordt verkocht, bijvoorbeeld aan een kunstmestfabrikant, krijgt het waterschap niet te maken met de meststoffenregels.
2. Wanneer de lidstaat van het waterschap bepaalt dat struviet een afvalstof is en niet de status van einde-afval kan verkrijgen is het eventueel mogelijk om struviet toch te verhandelen. Het waterschap kan er nu voor kiezen om struviet te verhandelen als *meststof* of als *grondstof*:
    - In sommige lidstaten mogen ook afvalstoffen als *meststof* verhandeld worden. Als struviet is opgenomen in de nationale meststoffenregels mag het in eigen land als meststof gebruikt worden.
    - Verhandelen als *grondstof* is lastig, omdat de afvalregels gevolgd moeten worden voor het transport en de afnemer moet een vergunning krijgen om afvalstoffen te verwerken. In die vergunning moet de Euralcode uit de Europese Afvalstoffenlijst voor struviet zijn opgenomen. Die is er echter (nog) niet, waardoor onduidelijkheid bestaat over aan welke voorwaarden moet worden voldaan.

### Concluderend:

- a. De praktijk van circulaire economie ontwikkelt zich snel en op een innovatieve manier. De ontwikkelingen lopen voor op de Europese regelgeving over mest en afval. Doordat de status van struviet (afval of einde-afval?) niet Europees is geregeld, bestaat er veel **onduidelijkheid** over aan welke eisen moet worden voldaan voor de handel en het gebruik van struviet.
- b. Decentrale overheden moeten een **lange, complexe en dure weg begaan**, voordat zij struviet kunnen verhandelen, vervoeren en gebruiken.
- c. Doordat er voor struviet geen Europese einde-afvalregeling is, en het niet is opgenomen in de EU meststoffenverordening, moeten lidstaten kijken naar nationale regels. Deze kunnen per land verschillen, waardoor de **Europese interne markt wordt belemmerd**.



# Bijlage 2 Aanpak

Om nog meer inzicht te krijgen in de vraagstukken over Europese wet- en regelgeving en waar lokale en regionale overheden in hun praktijk mee te maken hebben, heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) kenniscentrum Europa decentraal gevraagd een inventarisatie te maken van vraagstukken waar lokale en regionale overheden in de praktijk tegenaan lopen bij het uitvoeren van Europees recht.

Bridge! is gebaseerd op de expertise van kenniscentrum Europa decentraal, dat sinds 2002 lokale en regionale overheden informeert en adviseert over Europese wet- en regelgeving. De aanpak combineert kwantitatieve en kwalitatieve methoden. Het kenniscentrum beschikt over een database met ruim 12.000 Europeesrechtelijke vragen (en antwoorden) van provincies, gemeenten en waterschappen op diverse Europeesrechtelijke terreinen. Deze database was leidend voor Bridge! De kwantitatieve trendanalyse en een analyse van vragen op verschillende beleidsthema's zijn uitgevoerd met behulp van deze database.

In deze bijlage wordt de aanpak nader toegelicht. Eerst worden de verschillende projectfasen uiteengezet, waarna wordt ingegaan op de kwantitatieve en kwalitatieve aanpak.

## **Projectfasen: combinatie kwalitatieve en kwantitatieve aanpak**

De inventarisatie is uitgevoerd over een periode van negen maanden (september 2015 – april 2016) en bestond uit twee fasen waarin een kwantitatieve en een kwalitatieve methodiek zijn toegepast. De uitkomsten uit de kwantitatieve analyse dienen als fundering voor de kwalitatieve analyse. Elke fase bestond uit meerdere activiteiten:

### *Fase 1: Kwalitatieve analyse van voorbeelden*

- Inventarisatie en identificeren van voorbeelden van vraagstukken:
  - Op basis van database Europa decentraal
  - In brainstormsessies met experts op ambtelijk niveau werkzaam bij decentrale overheden en koepelorganisaties
- Uitwerking geïdentificeerde voorbeelden in expertmeetings met experts op ambtelijk niveau werkzaam bij decentrale overheden en koepelorganisaties

- Toetsing uitgewerkte voorbeelden:

- Bilaterale juridisch inhoudelijke toets door experts op ambtelijk niveau werkzaam bij decentrale overheden, koepelorganisaties en departementen
- Toetsing in begeleidingscommissie door vertegenwoordigers op MT-niveau van het ministerie van BZK en koepelorganisaties (VNG, IPO, UvW, G4 en G32)

### *Fase 2: Kwantitatieve analyse trends en beleidsthema's*

- Uitvoeren kwantitatieve analyse van database Europa decentraal:
  - Ontwikkeling aantal en type vragen en informatiebehoefte EU recht decentrale overheden in de periode 2003-2015;
  - Ontwikkeling aantal en type vragen en informatiebehoefte EU recht op thema's relevant voor de Europese Agenda Stad in de periode 2014-2015.
- Omschrijven en interpreteren uitkomsten.

## Fase 1: Kwalitatieve analyse van voorbeelden

Bridge! bevat negen concrete voorbeelden van vraagstukken waar provincies, gemeenten en waterschappen in de praktijk mee te maken krijgen bij het uitvoeren van Europese wet- en regelgeving. Tijdens de kwalitatieve fase zijn deze praktijkvoorbeelden van juridische vraagstukken geïdentificeerd en in detail uitgewerkt. De voorbeelden zijn afkomstig uit de database en het netwerk van Europa decentraal en getoetst aan de praktijk. In deze paragraaf wordt beschreven hoe dit is aangepakt.

### **Database als basis**

De helpdesk van Europa decentraal ontvangt al twaalf jaar lang dagelijks vragen over de toepassing van Europees recht en beleid. De meeste vragen beantwoordt Europa decentraal door een juiste interpretatie van de regelgeving te geven. In een enkel geval ligt de oplossing van een vraagstuk verder weg, omdat bijvoorbeeld de regels in de praktijk lastig uitvoerbaar blijken te zijn door vaak onbedoelde neveneffecten. Dankzij de database, het uitgebreide

netwerk van Europa decentraal en de directe contacten van de experts van het kenniscentrum met experts werkzaam bij lokale en regionale overheden is Europa decentraal dus in staat om concrete Europeesrechtelijke vraagstukken te identificeren.

### **Uitwerking met experts uit de lokale en regionale praktijk**

De voorbeelden die Europa decentraal heeft uitgewerkt, vloeien direct voort uit de vragen die zijn gesteld door gemeenten, provincies en waterschappen. Om de inhoudelijke kwaliteit en de representativiteit van de voorbeelden te verzekeren, is betrokkenheid van hun koepels (IPO, VNG, UvW, G4 en G32) en die van hun achterban (gemeenten, provincies en waterschappen) zelf van groot belang geweest. Hun betrokkenheid en input zijn gewaarborgd door *letterlijk in gesprek te gaan* met experts uit de lokale en regionale praktijk over de geïdentificeerde vraagstukken.

De praktijkvoorbeelden van vraagstukken zijn uitgewerkt met input van experts werkzaam bij Europa decentraal zelf en experts op ambtelijk niveau bij provincies, gemeenten en waterschappen, hun koepelorganisaties en de betrokken departementen. Deze input werd op verschillende manier vergaard:

- Tijdens interactieve brainstormsessies met experts werkzaam bij een aantal decentrale overheden.
- Tijdens expertmeetings met experts werkzaam bij decentrale overheden, koepelorganisaties en betrokken departementen op nationaal niveau.
- De praktijkvoorbeelden zijn vervolgens nogmaals bilateraal voorgelegd aan inhoudelijk deskundigen bij lokale en regionale overheden en vakdepartementen.

Tot slot zijn de praktijkvoorbeelden ter toetsing besproken in een begeleidingscommissie onder leiding van het ministerie van BZK, met daarin vertegenwoordigers op MT-niveau van het ministerie van BZK en de koepelorganisaties (VNG, IPO, UvW, G4 en G32). Deze begeleidingscommissie had een adviserende rol.

### **Presentatie en communicatie op basis van juridische inhoud**

Europa decentraal heeft zich ten doel gesteld om complexe Europeesrechtelijke vraagstukken op een herkenbare wijze, maar met een solide juridische onderbouwing te presenteren. Om juridische informatie sprekend te kunnen presenteren en communiceren, was daarom naast een inhoudelijke ook een stevige communicatieve slag nodig. Na het verzamelen en uitwerken

van de voorbeelden, zijn de vraagstukken uit de praktijk in de vorm van fictieve voorbeelden gegoten, die die de praktijksituatie illustreren. De voorbeelden zijn daardoor niet herleidbaar tot een specifieke vraagsteller. De voorbeelden zijn vervolgens door een vormgever uitgebeeld in sprekende infographics.

## **Fase 2: Kwantitatieve analyse**

De kwantitatieve analyse is uitgevoerd over de periode 2002 tot eind 2015. De meer diepgaande kwantitatieve analyse van Europeesrechtelijke vraagstukken die spelen op beleidsthema's is uitgevoerd op data over de jaren 2014 en 2015. Het gaat om beleidsthema's, die relevant zijn voor de Europese Agenda Stad, en andere beleidsthema's waar lokale en regionale overheden vragen over hebben gesteld. In deze paragraaf lichten we deze tweede en laatste fase toe.

### **Samenstelling onderzochte vragen**

Sinds 2002 kunnen medewerkers van Nederlandse departementen, gemeenten, provincies en waterschappen en decentrale samenwerkingsverbanden vragen stellen aan de helpdesk van Europa decentraal. Deze vragen heeft het kenniscentrum geregistreerd in een database. In de afgelopen veertien jaar waren dit ruim 12.000 vragen. Jaarlijks worden ongeveer 1000 vragen gesteld. Een derde van die 1000 vragen wordt op bijeenkomsten gesteld en ter plekke mondeling beantwoord.

Voor dit onderzoek zijn uitsluitend de vragen meegenomen die schriftelijk zijn beantwoord. Dat zijn er in totaal 10.554 (de vragen gesteld tijdens bijeenkomsten niet meegeteld). Van dit aantal zijn er voor het kwantitatieve onderzoek 9.697 cases uit de database geschikt geacht om over te rapporteren.

Het gaat om het aantal vragen dat expliciet gesteld is door medewerkers van overheidsinstellingen op nationaal, gemeentelijk, provinciaal en waterschapsniveau. Dit aantal is exclusief de ruim 700 vragen die in die periode gesteld zijn door andersoortige organisaties, die buiten de reikwijdte van deze inventarisatie vallen, bijvoorbeeld andere (semi-) overheidsinstellingen, EU-instellingen en Vlaamse (semi-)overheidsinstanties.

In het rapport wordt gesproken over ‘het aantal vragen per jaar’. Dit aantal is gebaseerd op het aantal vragen dat in het desbetreffende jaar is beantwoord. Een vraag die eind 2006 is gesteld, maar begin 2007 is beantwoord, wordt geregistreerd als een vraag uit 2007.

Voor wat betreft de analyse van beleidsthema’s die relevant zijn voor de Europese Agenda Stad heeft Europa decentraal kunnen rapporteren over die thema’s waar decentrale overheden vragen over hebben gesteld.

#### **Anonimiteit en onafhankelijkheid resultaten**

Europa decentraal is semi-publieke stichting: neutraal, onafhankelijk en beschikt uitsluitend over feitelijke informatie. Met Bridge! wordt uitsluitend objectieve informatie naar buiten gebracht, die voor iedereen toegankelijk is. De resultaten zijn vrij beschikbaar en kunnen worden gebruikt door iedereen die daar belangstelling voor heeft. De resultaten zijn daarom te allen tijde geanonimiseerd en niet herleidbaar tot bepaalde provincies, gemeenten of waterschappen of een specifieke casus. Europa decentraal behandelt vragen van lokale en regionale overheden altijd vertrouwelijk. Om deze vertrouwelijkheid te waarborgen hanteert Europa decentraal als werkwijze dat alleen het kenniscentrum toegang heeft tot de database.

# Bijlage 3 Geraadpleegde bronnen

## Relevante literatuur

- Berenschot. „Juridische handreiking Duurzame Energie en Grondstoffen Waterschappen.” *Unie van Waterschappen*. november 2014. <https://www.uvw.nl/publicatie/juridische-handreiking-duurzame-energie-en-grondstoffen/>.
- European Sustainable Phosphorus Platform. „ESPP technical meeting on regulatory issues relating to the use of.” *Phosphorusplatform*. 24 september 2013. <http://phosphorusplatform.eu/images/download/ESPPLondon24-9-13summaryv2.pdf>.
- Europese Commissie. „General Block Exemption Regulation (GBER). Frequently Asked Questions.” *DG Concurrentie*. 2015/2016. [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/block.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/block.html).
- —. „Ontwerpmededeling van de Commissie betreffende het begrip “staatssteun” in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.” *DG Concurrentie*. 2014. [http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014\\_state\\_aid\\_notion/draft\\_guidance\\_nl.pdf](http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014_state_aid_notion/draft_guidance_nl.pdf).
- Hessel, B. „De nieuwe staatssteunregels en gebiedsontwikkeling.” *Tijdschrift voor Bouwrecht*, nr. 67 (2015): 439-447.
- INTERACT. „Questions & Answers. State Aid and European Territorial Cooperation.” april 2015. [http://www.interact-eu.net/news/state\\_aid\\_and\\_european\\_territorial\\_cooperation\\_questions\\_and\\_answers/7/19045](http://www.interact-eu.net/news/state_aid_and_european_territorial_cooperation_questions_and_answers/7/19045).
- Interprovinciaal Overleg. „Nederlandse provincies voor betere EU-Regelgeving.” september 2015. <http://www.ipo.nl/publicaties/nederlandse-provincies-voor-betere-eu-regelgeving>.
- Janssen, K. „Richtlijn inzake hergebruik van overheidsinformatie omgezet in België.” *Computerrecht*, nr. 168 (2007).
- Jong, Aalke Lida de. „Hoe zit het met Struviet en de wet?” *Energie en Grondstoffen Fabriek*. 8 december 2015. <http://www.efgf.nl/actueel/hoe-zit-het-met-struviet-en-de-wet/>.
- Kenniscentrum Europa decentraal. „Handreiking Breedband. Goed op weg met breedband. Voor gemeenten en provincies.” juli 2011. <https://www.europadecentraal.nl/publicatie/daeb-en-breedband-3/>.
- —. „Handreiking Staatssteun en stedelijke vernieuwing.” december 2004. <https://www.europadecentraal.nl/wp-content/uploads/2013/01/Handreiking-staatssteun-en-stedelijke-vernieuwing.pdf>.
- Knook, A. „Het nieuwe staatssteunrecht.” In *Terecht Bouwrecht*, door R Cremers, E Hijmans, Y Hinnen, L Jansen en W Parlevliet, 223-232. Wolters Kluwer, 2014.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties. „De Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011.” februari 2011. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2011/04/07/de-reiswijzer-gebiedsontwikkeling-2011>.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. „Handreiking Bestemmingsplan en Natuurwetgeving.” september 2005. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2011/03/03/handreiking-bestemmingsplan-en-natuurwetgeving>.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. „Handreiking Grondtransacties en Staatssteun met achtergrondinformatie over het Europese kader.” mei 2005. <https://www.europadecentraal.nl/wp-content/uploads/2013/01/Handreiking-grondtransacties.pdf>.
- Onrust, F, en A Drahman. „Dwingende redenen van groot openbaar in de Flora en faunawet. Een analyse van deze ontheffingsgrond naar aanleiding van vaste jurisprudentie.” *Tijdschrift voor Bouwrecht*, nr. 112 (2014).
- Universiteit Leiden. „Spraakverwarring over Betere Regelgeving.” *Tweede Kamer Commissie EU zaken. Rondetafelgesprek Betere regelgeving*. 28 oktober 2015. <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015Z19814&did=2015D40306>.
- Universiteit Twente. „Europa als kans. Better Regulation voor Nederlandse medeoverheden.” *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties*. mei 2015. <http://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/europa-als-kans-better-regulation-voor-nederlandse-medeoverheden/>.
- Woldendorp, H. „Nieuwe jurisprudentie over de aanwijzing van Natura 2000-gebieden.” *Bouwrecht*, nr. 12 (2012).

## Relevante wet- en regelgeving

*Richtlijn 92/43/EEG* van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, No L 206/7.

*2000/532/EG: Beschikking van de Commissie* van 3 mei 2000 tot vervanging van Beschikking 94/3/EG houdende vaststelling van een lijst van afvalstoffen overeenkomstig artikel 1, onder a), van Richtlijn 75/442/EEG van de Raad betreffende afvalstoffen en Beschikking 94/904/EG van de Raad tot vaststelling van een lijst van gevaarlijke afvalstoffen overeenkomstig artikel 1, lid 4, van Richtlijn 91/689/EEG van de Raad betreffende gevaarlijke afvalstoffen (kennisgeving geschied onder nummer C(2000) 1147).

*Mededeling van de Commissie* betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties (97/C 209/03).

*Verordening (EG) nr. 2003/2003* van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 inzake meststoffen, No L 304/1.

*Verordening (EG) nr. 1907/2006* van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de Richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie, No L 136/3.

*Richtlijn 2008/98/EG* van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen, No L 312/3.

*Mededeling van de Commissie*. EU-richtsnoeren voor de toepassing van de staatssteunregels in het kader van de snelle uitrol van breedbandnetwerken (2013/C 25/01).

*Richtlijn 2013/37/EU* van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot wijziging van Richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie, OJ L 175/1.

*Verordening (EU) nr. 1407/2013* van de Commissie van 18 december 2013 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun, No L 352/1.

*Verordening (EU) nr. 1408/2013* van de Commissie van 18 december 2013 inzake de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun in de landbouwsector, No L 352/9.

*Verordening (EU) nr. 651/2014* van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard, No L 187/1.

*Verordening (EU) nr. 702/2014* van de Commissie van 25 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie met de interne markt verenigbaar worden verklaard, No L 193/1.

*Mededeling van de Commissie*. Kaderregeling betreffende staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie (2014/C 198/01).

*Richtsnoeren van de Europese Unie* voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden 2014-2020 (2014/C 204/01).

*Mededeling van de Commissie*. Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014-2020 (2014/C 200/01).

## Colofon

**Bridge!** is een uitgave van:  
Kenniscentrum Europa decentraal  
t. +31 (0)70 - 338 1090  
i. [www.europadecentraal.nl](http://www.europadecentraal.nl)

In opdracht van:  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

*Deze publicatie is tot stand gekomen op basis van meerdere en verschillende vragen van Nederlandse lokale en regionale autoriteiten. Hoewel de inhoud zorgvuldig is afgestemd en gecontroleerd, kunnen er geen rechten aan worden ontleend en kunnen de auteurs noch de betrokken partijen en rechthebbenden op enige wijze verantwoordelijk worden gehouden voor inhoudelijke of tekstuele fouten.*

Deze publicatie is openbaar. De resultaten zijn vrij beschikbaar en kunnen worden gebruikt door iedereen die daar belangstelling voor heeft. U kunt het rapport downloaden via [www.urbanagenda.nl](http://www.urbanagenda.nl) en [www.europadecentraal.nl/bridge](http://www.europadecentraal.nl/bridge).

mei 2016



Dit is een uitgave van:



In opdracht van:

