



# Handreiking Europaproof Gemeenten

juni 2008

Europaproof zijn betekent dat gemeenten voldoen aan de Europese wet- en regelgeving en de kansen en mogelijkheden benutten die Europa biedt. Deze publicatie biedt gemeentebestuurders en –ambtenaren een handreiking op weg naar Europaproof.

## Colofon

---

Deze publicatie is opgesteld door het kenniscentrum Europa decentraal, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). De handreiking is gefinancierd door het ministerie van BZK.

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

Deze publicatie is te downloaden via:  
[www.europadecentraal.nl/europaproof](http://www.europadecentraal.nl/europaproof)  
[www.minbzk.nl/bbe](http://www.minbzk.nl/bbe)  
[www.vng.nl](http://www.vng.nl) onder Beleidsvelden / Europa en Internationaal / Gemeenten Europaproof

Aan deze uitgave werkten mee:

Kenniscentrum Europa decentraal:  
Mr. P.A.E.M. Hogenhuis  
I. Jozepa  
Mr. A.M.K. Kühler  
Drs. S. Oulhaj  
E.E.A. Perton (eindredactie)  
Drs. A.V. Vermeer  
J.C.J. Verwoert MA (eindredactie)

Ministerie van BZK:  
Drs. J. Dommers  
Drs. E.W.A. van Dijck

VNG/ Directie Europa en Internationaal:  
Mr. G.R. de Goede  
F.N.M. Hilterman

Met dank aan de betreffende medewerkers van de VNG en het ministerie van BZK voor het meelezen van en hun waardevolle aanvullingen op de zes hoofdstukken in de handreiking.

Juni 2008

## ***Inhoudsopgave***

---

Voorwoord	<b>4</b>
Leeswijzer	<b>5</b>
1 Inleiding	<b>6</b>
2 De vier vrijheden	<b>15</b>
3 Europees aanbesteden	<b>25</b>
4 Staatssteun	<b>38</b>
5 Milieu	<b>51</b>
6 Europese subsidies	<b>62</b>
Bijlage I Belangenbehartiging van de VNG	<b>73</b>
Bijlage II Begrippenlijst	<b>75</b>

## Voorwoord

In Nederland zijn gemeenten zelf verantwoordelijk voor het naleven van de Europese regelgeving. Dat neemt niet weg dat de rijksoverheid en de gemeenten het als een gezamenlijk belang zien dat gemeenten die verantwoordelijkheid goed kunnen waarmaken. In het bestuursakkoord 'Samen aan de slag' dat rijk en gemeenten in juni 2007 ondertekenden, hebben we dit ook onderschreven. De VNG en het ministerie van BZK ondersteunen gemeenten om Europaproof te worden of te blijven.

Europa is dichterbij gekomen en de behoefte aan kennis over Europees beleid en regelgeving neemt toe. Een logische ontwikkeling want geen enkele gemeente wil dat er een groot bouwproject wordt stilgelegd als gevolg van het niet naleven van Europese regels. Geen enkele gemeente wil een grote subsidie mislopen wegens gebrek aan kennis.

We vinden het daarom van groot belang dat de decentrale overheden goede ondersteuning krijgen.

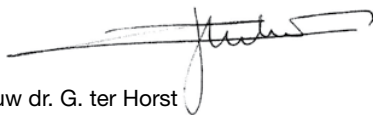
Deze handreiking 'Europaproof Gemeenten' is daarvan een praktisch voorbeeld. In april 2006 verscheen tijdens een studiedag in Rotterdam 'gemeenten Europaproof!' de eerste handreiking. Inmiddels zijn we toe aan een tweede, geactualiseerde versie van deze handreiking.

De Europese regelgeving staat niet stil. Ook gemeenten hebben met die veranderingen te maken. Sinds 2006 is er bijvoorbeeld meer aandacht voor klimaatbeleid. Ook zijn de meeste Europese subsidieprogramma's per 2007 een nieuwe periode in gegaan. Dit betekent nieuwe kansen voor gemeenten op Europees geld.

De Europese Dienstenrichtlijn zal per 2010 moeten zijn omgezet in nationale wetgeving. Op lokaal niveau vergt dat de nodige maatregelen, die gezamenlijk door VNG en het Rijk worden voorbereid.

Gemeenten moeten met Europa aan de slag, kansen benutten en regels toepassen. Wij verwachten dat u met deze handreiking, samengesteld door het Kenniscentrum Europa decentraal beter zicht krijgt op de lasten maar ook op de lusten van Europa.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,



Mevrouw dr. G. ter Horst

VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN



Mevrouw A. Jorritsma-Lebbink  
Voorzitter

## Leeswijzer

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

De bestuurder vindt voorafgaand aan de hoofdstukken een bestuurlijke samenvatting van het betreffende onderwerp. Ieder hoofdstuk sluit af met een checklist die snel een beeld kan verschaffen over de stand van zaken in de gemeente als het gaat om rekening houden met de Europese regels op dat beleidsterrein en het benutten van kansen. Handig, eveneens voor bestuurders.

Deze publicatie begint met een inleiding over het begrip **Europaproof**. Voor de meer in de uitwerking geïnteresseerde lezers en de gemeentelijke vakmensen is voor vijf belangrijke onderwerpen die Europa te bieden heeft, een algemene beschrijving van de geldende regelgeving en de uitwerking daarvan opgesteld. Dat betreft de onderwerpen:

- De vier vrijheden
- Europees aanbesteden
- Staatssteun
- Milieu
- Europese subsidies

Alle hoofdstukken kennen een identieke opbouw:

- bestuurlijke samenvatting;
- inleiding;
- korte schets van het onderwerp;
- de betekenis voor gemeenten;
- enkele actuele gemeentelijke voorbeelden;
- de checklist over dat onderwerp;
- een aantal te raadplegen bronnen.

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

## **Bestuurlijke samenvatting**

### **1 Inleiding: Europaproof worden is een must**

Veel gemeenten zijn al actief bezig Europaproof te worden. Dat is geen overbodige luxe, maar pure noodzaak. De Europese Unie bepaalt inmiddels een groot gedeelte van de Nederlandse regelgeving.

Dat heeft uiteraard gevolgen voor de gemeenten. Inzicht in EU-regelgeving en haar gevolgen voor heel veel gemeentelijke activiteiten is nodig. Er is steeds meer aandacht voor de juiste naleving van de regelgeving en gemeenten kunnen profiteren van verschillende initiatieven ter ondersteuning hierbij.

Gemeenten krijgen voornamelijk op vier manieren te maken met Europees recht:

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

Europaproof zijn betekent dat gemeenten voldoen aan de Europese wet- en regelgeving.

En niet te vergeten: de kansen en mogelijkheden benutten die Europa biedt, onder meer door subsidies.

# 1 Inleiding

Het Europese integratieproces is zo ver gevorderd dat een groot gedeelte van onze nationale regelgeving door de Europese Unie (EU) wordt bepaald. Dit heeft niet alleen gevolgen voor de nationale overheid, maar ook voor gemeenten.

Om ten volle te kunnen profiteren van de mogelijkheden die Europa te bieden heeft, is het voor gemeenten van belang inzicht te hebben in de regelgeving uit 'Brussel'. Daarnaast geldt voor gemeenten ook de verplichting tot naleving van Europees recht. Zij moeten met Europese wet- en regelgeving op dezelfde manier omgaan als met nationale wet- en regelgeving. Zij dragen zelf verantwoordelijkheid voor de juiste naleving van de Europese regels. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de Europese aanbestedingsregels, de regels over staatssteun en de interne markt, het milieu en vervoer.

## I Opbouw handreiking

Het doel van deze handreiking is het bewust maken van bestuurders en ambtenaren binnen de gemeentelijke organisatie van het feit dat Europese regelgeving de gemeentelijke activiteiten raakt. Daarnaast is de handreiking bedoeld om gemeenten te ondersteunen bij het 'Europaproof' maken van de eigen organisatie en processen.

Dit hoofdstuk gaat allereerst kort in op het begrip 'Europaproof' en de wijze waarop gemeenten Europaproof kunnen handelen.

In de hoofdstukken 2 tot en met 6 van de handreiking worden van vijf onderwerpen de belangrijkste Europese aspecten die gemeenten raken, in kaart gebracht. Deze onderwerpen zijn de vier Europese vrijheden, Europees aanbesteden, staatssteun, milieu en Europese subsidies. Met deze basisinformatie kunnen gemeenten zelf aan de slag. Het is voor de voor het beleidsterrein verantwoordelijke functionarissen binnen de gemeenten essentieel zich, naast de informatie die in deze handreiking wordt geboden, verder te verdiepen in de regelgeving. In deze handreiking zijn daarom ook - waar relevant - digitale verwijzingen naar verdere informatie opgenomen.

De theorie wordt verder verduidelijkt door concrete gemeentelijke praktijkvoorbeelden. In elk hoofdstuk is een overzicht van belangrijke informatiebronnen opgenomen, evenals een checklist die gemeenten kunnen gebruiken bij het beter verankeren van de Europese regelgeving in de dagelijkse praktijk.

## **Europaproof**

Wat betekent nu precies 'Europaproof' zijn? Europaproof betekent dat gemeenten voldoen aan de Europese wet- en regelgeving en dat zij de kansen die Europa hen biedt optimaal benutten.

Deze handreiking verdeelt het begrip 'Europaproof' onder in drie aspecten: deskundigheid, (kennis)netwerk en organisatie.

Onder deskundigheid wordt verstaan het op de hoogte zijn van en het voldoen aan Europese wet- en regelgeving. Paragraaf III gaat nader in op een aantal initiatieven ter verbetering van de naleving van Europese regelgeving door gemeenten.

Het benutten van Europese kennis uit stedenbanden en stedelijke of gemeentelijke (thematische) netwerken biedt kansen voor gemeenten. Een aantal praktijkvoorbeelden in paragraaf IV verduidelijken dit. Dit geldt ook op het gebied van het gebruik maken van Europese subsidies (zie hoofdstuk 6 Subsidies in deze handreiking).

Tot slot moet de gemeentelijke organisatie voorbereid zijn op het omgaan met Europa. Zowel naar binnen toe bij het volgen van de Europese regels als bij het naar buiten treden op Europees gebied, bijvoorbeeld door proactief op te treden op het gebied van beleidsbeïnvloeding. In paragraaf V is een stappenplan opgenomen om gemeenten op weg te helpen naar een Europaproof gemeentelijke organisatie.

## II Toepassing Europese regelgeving op lokaal niveau

Gemeenten hebben op een viertal manieren te maken met bepalingen in het EG-Verdrag en regelgevende handelingen van de instellingen van de EU.

### 1. Rechtstreeks werkende bepalingen uit het EG-Verdrag

Als het gaat om de bepalingen in het EG-Verdrag zijn de zogenoemde 'rechtstreeks werkende bepalingen' van belang voor gemeenten. [Rechtstreekse werking](#) is een basisbeginsel van het Europees recht. Het beginsel verschafft belanghebbenden rechten waarop zij zich voor de nationale en Europese rechterlijke instanties kunnen beroepen. Of een bepaling [rechtstreekse werking](#) heeft, bepaalt het Hof van Justitie van de EG in Luxemburg. Het artikel over het verbod op discriminatie op grond van nationaliteit en het artikel over overheidssteun zijn voorbeelden van artikelen in het EG-Verdrag die [rechtstreekse werking](#) hebben.

### 2. Verordeningen

[Verordeningen](#) zijn niets meer en niets minder dan wetten die door de Europese regelgever worden uitgevaardigd. Artikel 249 van het EG-Verdrag zegt: '[verordeningen](#) hebben een algemene strekking, zijn verbindend in al haar onderdelen en gelden rechtstreeks in de lidstaten'. Kenmerkend voor dergelijke besluiten is dat er geen omzettingswetgeving van de nationale overheid is vereist, maar dat de [verordening](#) als zodanig geldt en van toepassing is op degenen die zij betreft. Als voorbeeld van een verordening waarmee alle gemeenten te maken hebben, kan de [Vrijstellingsverordening betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 EG-Verdrag op de-minimissteun](#) worden genoemd. Voor meer informatie over staatssteun en [de-minimis](#), zie hoofdstuk 4 Staatssteun in deze handreiking.

### 3. Rechtstreeks werkende bepalingen uit richtlijnen

In artikel 249 EG-Verdrag staat dat [richtlijnen](#) verbindend zijn ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is. De lidstaat mag de vorm en middelen kiezen. De EU gebruikt het instrument [richtlijnen](#) vooral om de wetgeving van de verschillende lidstaten te harmoniseren, zoals bij het realiseren van gelijke concurrentiekansen voor ondernemingen binnen Europa. De aanbestedingsrichtlijnen zijn hiervan een voorbeeld. Gemeenten komen rechtstreeks in aanraking met [richtlijnen](#) als deze bepalingen kennen die [rechtstreekse werking](#) hebben. Dit is bijvoorbeeld het geval als de termijn die lidstaten krijgen voor omzetting van een [richtlijn](#) in nationaal recht is verstreken of als er sprake is van onvolledige of onjuiste omzetting. Daarnaast komen gemeenten in aanraking met nationale regelgeving waarin de richtlijnbevestigingen zijn geïmplementeerd. Bijvoorbeeld het [Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten \(Bao\)](#), een Nederlandse Algemene Maatregel van Bestuur (AMVB) ter [implementatie](#) van de Europese Aanbestedingsrichtlijn 2004/18/EG in Nederland.

### 4. Uitspraken van het Europese Hof van Justitie

De rechtspraak over het gemeenschapsrecht is opgedragen aan het Hof van Justitie van de EG in Luxemburg. Het Europees Hof controleert het handelen en nalaten van de instellingen en de lidstaten op de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht. Uitspraken van het Europese Hof zijn van belang voor gemeenten. Daarin wordt verduidelijkt hoe bepaalde Europese regels of besluiten uitgelegd moeten worden. Een aantal relevante uitspraken wordt behandeld in de diverse dossiers op [www.europadecentraal.nl](http://www.europadecentraal.nl).

Naast de juridische bindende wet- en regelgeving, wordt er binnen de EU ook zogenaamde 'soft law' uitgevaardigd. Dit zijn niet-bindende bepalingen die het beleid verder verduidelijken. Dit zijn onder meer aanwijzingen, richtsnoeren of interpretatieve mededelingen. Gemeenten kunnen deze documenten gebruiken bij de interpretatie van (onderdelen van) het Europees recht. Ook de zogenoemde 'Groen- en Witboeken' kunnen gemeenten behulpzaam zijn bij de interpretatie. Groenboeken zijn reflectiedocumenten die de Commissie over een bepaald beleidsterrein publiceert. Witboeken zijn documenten met voorstellen voor Europese maatregelen op een bepaald gebied. De Europese Commissie verbindt regelmatig een consultatieronde aan dergelijke documenten, waarmee zij ook decentrale overheden en hun koepelorganisaties, bijvoorbeeld de VNG, in de gelegenheid stelt om te reageren op deze voorstellen.

### Besluitvorming

Bij de besluitvorming op EU-niveau zijn vooral de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie betrokken. De Europese Commissie stelt nieuwe wetgeving voor, de Raad en



het Parlement keuren deze goed. Andere instellingen en organen, zoals het [Comité van de Regio's](#) spelen eveneens een (adviserende) rol.

De regels en procedures voor de besluitvorming in de EU zijn vastgelegd in de Verdragen. Elk Europees wetsbesluit is gebaseerd op een Verdragsartikel, waarnaar verwezen wordt als de 'rechtsgrondslag' van de wetgeving. Er zijn vier procedures voor de [vaststelling van EU-wetgeving](#): raadplegingsprocedure, samenwerkingsprocedure, medebeslissingsprocedure (codecisieprocedure) en instemmingsprocedure. Het verschil tussen de verschillende procedures is de manier waarop het Parlement samenwerkt met de Raad. Zo wordt bij de raadplegingsprocedure alleen het advies van het Europees Parlement gevraagd; bij de medebeslissingsprocedure delen het Parlement en de Raad de wetgevende bevoegdheden. Wanneer de Europese Commissie wetgeving voorstelt, dan moet ze kiezen welke procedure wordt gevolgd. Deze keuze hangt in principe af van het artikel uit het EG-Verdrag waarop de Commissie de wetgeving baseert.

Zie Bijlage I in deze handreiking voor meer informatie over de totstandkoming van Europese regelgeving en de activiteiten van de VNG op het gebied van belangenbehartiging op Europees niveau.

### **Doorwerking**

Als Europese regelgeving eenmaal is vastgesteld, hebben gemeenten daar direct mee te maken. De Europese regels vormen namelijk een rechtstreekse bron van rechten en plichten. Het Europese recht heeft daarbij voorrang op het nationale recht. Nederlandse regelgeving, die in strijd is met de Europese regels, heeft geen gelding.

Het EG-Verdrag bepaalt dat de lidstaten alles moeten doen om de naleving van het EG-Verdrag en de verplichtingen die hieruit voortvloeien na te komen (dit is het principe van 'gemeenschapstrouw', Artikel 10 EG-Verdrag). Een gevolg hiervan is onder meer dat decentrale overheden na afloop van een periode waarin een [richtlijn](#) moet zijn omgezet in nationaal recht ('omzettingstermijn') verplicht zijn een rechtstreeks werkende bepaling zelf toe te passen. Zie voor meer informatie hierover de checklist in hoofdstuk 5 Milieu. Op basis van het artikel over gemeenschapstrouw kunnen zij ook zelf door benadeelde particulieren aansprakelijk gesteld worden voor schade als gevolg van inbreuken op het gemeenschapsrecht.

## **III Aandacht voor het voldoen aan Europese regelgeving**

Zoals hierboven is beschreven heeft het Europese recht voorrang boven het nationale recht. Uit de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie blijkt dat het Europees recht niet alleen van toepassing is op de centrale overheid, maar ook op alle lokale, regionale en functioneel gedecentraliseerde lichamen. Wanneer een gemeente de Europese regels niet naleeft, dan roept de Commissie in een zogenoemde [inbreukprocedure](#) (Artikel 226 EG-Verdrag) de lidstaat ter verantwoording. Dit kan de Commissie op eigen initiatief doen, maar bijvoorbeeld ook na de ontvangst van een ingediende klacht van een bedrijf of een particulier. Een dergelijke klacht kan leiden tot onderzoek over de handelwijzen van de gemeente en kan uiteindelijk leiden tot een zaak voor het Europese Hof van Justitie. De lidstaat Nederland kan zo aansprakelijk worden gesteld voor onvolkomenheden die zich op decentraal niveau hebben voorgedaan.

Binnen de Nederlandse staatsrechtelijke verhoudingen zijn gemeenten zelf verantwoordelijk voor de naleving van Europese regelgeving. Zowel vanuit Europa als vanuit de rijksoverheid en gemeenten zelf is daarom steeds aandacht voor de kennis en naleving van de Europese regels.

In het kabinetsstandpunt 'De Europese dimensie van toezicht' (Kamerstukken II, 2003/04, 21 109, nr. 138) kwamen de vraag aan de orde op welke manier de centrale overheid het best kan bevorderen dat decentrale overheden het Europese recht naleven en of de huidige toezichtinstrumenten voldeden dan wel aanvullende instrumenten moesten worden ontwikkeld. Ook wordt erin aandacht besteed aan de totstandkoming van Europese regelgeving in het licht van de uitvoerbaarheid voor decentrale overheden. Onder meer de versterkte rol van het Coördinatiepunt Staatssteun en Aanbestedingen decentrale overheden bij het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK), het VNG-project Gemeenten Europaproof en de oprichting en instandhouding van het kenniscentrum Europa decentraal zijn hiervan het resultaat.

In de beleidsvisie 'Binnenlandse bestuurskracht in Europa' van september 2007 (Kamerstukken II, 2007/08, 31 200 VII, nr. 4) geeft de minister van BZK aan dat zij in samenwerking met andere ministeries en de medeoverheden aan de slag wil om te zorgen voor een krachtig binnenlands bestuur in Europa. Er zal - in het verlengde van de eerdere afspraken in het kader van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen en het Bestuursakkoord tussen het Rijk en de VNG - een actieplan worden opgesteld om te zorgen dat in het Europese beleidsvoorbereidingstraject en het besluitvormingstraject beter met elkaar zal worden samengewerkt. Ook kondigt BZK in de beleidsvisie de voorbereiding van een wetsvoorstel aan dat ten doel heeft een instrumentarium te creëren om - in het uiterste geval - vanuit het rijk naleving van EU-regelgeving door medeoverheden te borgen.

Het ministerie van Economische Zaken onderzoekt sinds 2002 tweejaarlijks de mate waarin de Europese aanbestedingsrichtlijnen door Nederlandse overheden worden nageleefd en stelt vast dat het nalevingspercentage bij de gemeenten (ten opzichte van andere overheden) tot dusver een van de laagsten is.

Vanaf 1 januari 2004 zijn in het kader van de dualisering de regels voor de [accountantscontrole](#) op de gemeentelijke jaarrekening vernieuwd. De accountant spreekt zich voortaan ook uit over de [rechtmatigheid](#) van de totstandkoming van baten en lasten. De [accountantscontrole](#) richt zich onder meer op aanbestedingen, staatssteun en [Structuurfondsen](#) en de naleving van de Europese regels op deze terreinen. De eerste resultaten van onderzoek namens het ministerie van BZK hebben uitgewezen dat met name op de terreinen van subsidies en aanbesteden niet-goedkeurende accountantsverklaringen zijn afgegeven.

Tot slot ervaren ook gemeenten zelf steeds vaker dat onder meer EG-regelgeving over bijvoorbeeld aanbesteden, luchtkwaliteit, (zwem)water, staatssteun en de Habitatrictlijn in de gemeentelijke beleidspraktijk leiden tot (gerechtelijke) procedures en vertraging(sschade) die hiermee gepaard gaat. Het niet juist omgaan met de Europese aanbestedingsregels leidt soms tot het alsnog of opnieuw (moeten) aanbesteden van de opdracht. Dit is een kostbare en tijdrovende zaak. Het niet naleven van de staatssteunregelgeving kan er bijvoorbeeld toe leiden dat de gemeente reeds verleende steun moet stoppen of zelfs moet terugvorderen. Ook kunnen bouwprojecten of de aanleg van wegen aanzienlijke vertraging oplopen als geen rekening wordt gehouden met de Europese regelgeving op het gebied van bijvoorbeeld beschermde diersoorten (Habitatrictlijn) of luchtkwaliteit.

## IV Praktijkvoorbeelden

### 1. Europaprooftrajecten

Versillende gemeenten hebben in de afgelopen jaren een Europaprooftraject doorlopen. De vier grote gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht hebben hun ervaringen vastgelegd in het document 'Europaproof en de vier grote gemeenten' (voorjaar 2007). Dit rapport is opvraagbaar bij de VNG. Ook is informatie over andere [gemeentelijke Europaprooftrajecten](#), bijvoorbeeld van Leeuwarden en Almelo, verkrijgbaar via de VNG. Gemeenten worden opgeroepen hun ervaringen en documentatie daaromtrent te delen met andere gemeenten en actief aan te bieden via bijvoorbeeld hun eigen website, via VNG-net en via Europa decentraal.

### 2. Aanbesteden

De professionalisering op het gebied van Europees aanbesteden en de gedachte van delen van kennis op dit gebied heeft in een aantal gemeenten geleid tot de formatie van inkoop Samenwerkingsverbanden. Zo werkt in het in 2003 opgerichte [inkoopbureau West-Brabant](#) inmiddels een 19-tal gemeenten samen, waarbij onder meer financiële en organisatorische voordelen (kostenbesparingen, schaalvoordelen, efficiency, doelmatigheid, stroomlijning (werk)processen) worden behaald door de samenwerking in de inkoop en doordat de professionalisering van de inkoopfunctie gezamenlijk wordt opgepakt en kennis over de (Europese) aanbestedingsregels binnen en buiten het Samenwerkingsverband wordt gedeeld.

### 3. Staatssteun

Een gemeente heeft in het kader van een Europaproof project onder meer op het gebied van staatssteun een coördinator benoemd. Daarnaast zijn interne checklists opgesteld, bedoeld voor alle medewerkers om te beoordelen of bijvoorbeeld staatssteunaspecten aan de orde kunnen zijn bij bepaalde

(beleids)beslissingen. Ook kan daarbij aandacht uitgaan naar interne cursussen, opleidingstrajecten, organisatie van themabijeenkomsten (bestuurlijk en ambtelijk), het in kaart brengen van het interne en externe (kennis)netwerk, het monitoren en het onderhouden van actuele informatie op het intranet, zowel op het brede terrein van Europa als meer specifiek op het gebied van staatssteun.

#### **4. Dienstenrichtlijn**

Een gemeente besluit in 2007 om - vooruitlopend op de toekomstige activiteiten die in het kader van de Dienstenrichtlijn op de gemeente afkomen - onderzoek te laten verrichten. Daarbij wordt onder meer een algemeen onderzoek gedaan naar de reikwijdte van de Richtlijn en worden diverse gemeentelijke regels en beleidsdocumenten onderworpen aan een voorlopige screening op conformiteit met de Dienstenrichtlijn. Deze screening dient als voorwerk voor de uiteindelijke gemeentelijke verplichtingen naar aanleiding van de toekomstige implementatie van de Dienstenrichtlijn. Ook wordt in het reguliere juridische overlegplatform met omliggende gemeenten de kennis en ervaring gedeeld. De gemeenten krijgen beter zicht op de eventuele gemeentelijke problematiek die met die implementatie gepaard zou kunnen gaan.

#### **5. Milieu**

In het kader van de dossiers lucht- en bodemkwaliteit en diverse voorstellen van de Europese Commissie ter verbetering daarvan, heeft de VNG diverse malen consultatieronden onder haar leden gehouden. Gemeenten zijn zodoende in staat gesteld te reageren op de voorstellen van de Commissie en om aan te geven tot welke (on)gewenste gevolgen de voorstellen in de gemeentelijke praktijk zouden kunnen leiden. De VNG heeft diverse reacties ingebracht in de onderhandelingstrajecten van de lidstaat Nederland met de Europese Commissie. Op diverse punten zijn de voorstellen van de Europese Commissie vervolgens aangepast, hetgeen voor de (Nederlandse) gemeenten tot betere uitvoering en soms gunstiger normstelling heeft geleid.

#### **6. Subsidies**

Zes gemeenten in de provincie Overijssel besloten eind 2007 een overlegplatform van subsidiecoördinatoren te starten. Door de krachten te bundelen willen de coördinatoren het traject van subsidievererving efficiënter maken. Ook kunnen zij veel van elkaar leren. Gemeenten blijken vaak niet optimaal gebruik te maken van subsidies om hun projecten te subsidiëren en veel ambtenaren hebben geen duidelijk zicht op welke Europese en nationale subsidies er zijn en hoe hierop aanspraak gemaakt kan worden. Daarom hebben de gemeenten een subsidiecoördinator aangesteld om de diverse geldstromen beter te kunnen vinden en benutten.

### **V Wanneer is de gemeentelijke organisatie Europaproof?**

#### **Deskundigheid**

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

Om de deskundigheid op het gebied van Europa binnen de organisatie te peilen, kan bijvoorbeeld een 'nulmeting' uitgevoerd worden. Daarnaast kan worden gewerkt aan het ontwikkelen van checklisten, handreikingen, opleidingsoverzichten, etc.

#### **Kennis(netwerk)**

Het is voor gemeenten van belang te weten welke informatie, deskundigheid en procedures zelf en in eigen huis ontwikkeld en bijgehouden moeten worden, en waarvoor een beroep op anderen (zie paragraaf VI van dit hoofdstuk) kan worden gedaan.

Om de kennis op het gebied van Europa op peil te brengen en te houden, is het van belang de informatie- en nieuwsvoorziening uit en over de EU inzichtelijk te hebben en/of te organiseren. Dit kan bijvoorbeeld door het opstellen van of abonneren op nieuwsbrieven.

Een gemeente hoeft niet in haar eentje het wiel uit te vinden. Samenwerking met andere (ook buitenlandse) gemeenten kan helpen. Steeds vaker organiseren (gelijkgestemde of buur)gemeenten bijeenkomsten om van elkaar te leren en ervaringen uit te wisselen over Europese aangelegenheden, bijvoorbeeld op het gebied van Europese subsidieprojecten. Ook door het aangaan van samenwerkingsconstructies wordt kennis en kunde over Europees recht en bijvoorbeeld schaalvoordeel bij de toepassing ervan gebundeld. Bijvoorbeeld door het oprichten van een gemeenschappelijke regeling voor de uitvoering van publieke diensten of het oprichten van een inkoopbureau voor meerdere gemeenten.

### **Organisatie**

Naast de deskundigheid en het (kennis)netwerk, dat zowel bestuurlijk als ambtelijk op orde dient te zijn, speelt de vraag hoe de gemeentelijke organisatie zodanig wordt inricht dat er sprake is van een Europa-proof organisatie. Het antwoord op die vraag zal voor iedere gemeente verschillen en kent zowel een interne als een externe component.

Aan de ene kant dient de gemeente intern goed ingericht te zijn met het oog op 'Brussel' en bijkomende verantwoordelijkheden; aan de andere kant dient de gemeente ook extern voldoende bewustzijn te tonen van de kansen die Europa biedt.

Gemeenten hebben er in dit laatste kader onder meer belang bij dat het te ontwikkelen beleid en de regelgeving van de EU zoveel mogelijk conform hun wensen worden vormgegeven. De beleidsbeïnvloeding in Brussel loopt via de koepelorganisatie van de gemeenten, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Europa kent een strategische positionering binnen de VNG middels de directie Europa/Internationaal (EU), die in samenwerking met de beleidssectoren van de VNG de belangen van gemeenten op Europees niveau behartigt (zie Bijlage I in deze handreiking).

Hieronder is een 'checklist' opgenomen die gemeenten kunnen doorlopen op zoek naar een antwoord op de vraag: 'Hoe maak ik mijn gemeente Europaproof?'. De checklist betreft een stappenplan en biedt geen uitkomst of score waarmee bepaald kan worden hoe Europaproof de organisatie in zijn geheel is. Een mogelijk in te zetten instrument (benchmark) hiervoor kunnen bijvoorbeeld [www.watdoetjegemeente.nl](http://www.watdoetjegemeente.nl) of [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl) bieden. De VNG biedt met deze sites handvatten aan gemeenten om de prestaties te vergelijken en te verbeteren.

Onderstaand stappenplan biedt een opstap naar verdere bewustwording . De verschillende onderdelen van het Europees beleid en het Europaproof worden op die verschillende beleidsterreinen komen aan de orde in de overige hoofdstukken in deze handreiking. Ook daarin zijn checklisten opgenomen.

## V Checklist op weg naar een Europaproof gemeentelijke organisatie

1. Organiseer bestuurlijk draagvlak voor het besluit 'gemeente Europaproof' en benoem een verantwoordelijk portefeuillehouder voor een Europaprooftraject.
2. Initieer de vaststelling van een Europaproofbeleid waarin de ambitie, de missie en doelstelling van dat beleid duidelijk worden vastgelegd. Dit beleid kan voortvloeien uit (juridische) kwaliteitszorg. Componenten van het beleid zijn: deskundigheid, (kennis)netwerk en organisatie en betreffen zowel procesmatige- als uitvoeringsaspecten.
3. Benoem een Europacoördinator die de taak krijgt een (plan van aanpak voor) beleid te formuleren, te doen vaststellen en de voortgang daarvan te bewaken.
4. Deskundigheid  
Inventariseer via een nulmeting het kennisniveau binnen de organisatie en de kennisbehoefte op in ieder geval de 6 terreinen: Europa algemeen (hoe werkt Europa in op gemeenten en hoe werkt gemeente in op Europa?), aanbesteden, staatssteun, subsidies, vier vrijheden, milieu/ruimtelijke omgeving.
5. (Kennis)netwerk  
Benoem reeds bestaande en nieuwe middelen en instrumenten ter continuering en/of verbetering van kennis en informatiemogelijkheden.  
Bijvoorbeeld:
  - kennis in huis halen (capaciteit, opleidingen (standaard incompany cursus europa versus verbetering van diverse expertises), werkbezoeken, stages);
  - kennis van buiten halen (informatiebronnen, samenwerkings- of overlegvormen, gemeentelijke netwerken of kennisinstituten).
6. Zet de uitkomsten van de inventarisatie en mogelijkheden tot verbetering af tegen het gewenste te bereiken niveau van Europaproof over een bepaalde termijn. Als onderbouwing hiervoor kan een kans-/risico-analyse worden gebruikt: welke kansen wil de gemeente niet onbenut laten en welke risico's moeten prioritair of definitief worden uitgebannen?  
Benoem aan de hand van de inventarisatie de terreinen waarop de gemeente Europaproof dient te zijn en doe eventuele voorstellen voor de aanwijzing van bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijke portefeuillehouders/subcoördinatoren op de diverse beleidsterreinen (algemeen, aanbesteden, staatssteun, subsidies, vier vrijheden, milieu). Zorg dat capaciteit wordt vrijgemaakt voor de uitvoering van het beleid (ook in de werkplannen).
7. Organisatie  
Formuleer voorstellen voor (bestendiging) Europaproof werken binnen de organisatie.  
Bijvoorbeeld:
  - neem Europaproof op in procesbeschrijvingen,
  - voer een Europatoets in bij besluit- en dossiervorming,
  - ontwikkel of gebruik bestaande checklisten,
  - voer regelmatig evaluaties/audits uit,
  - voer Europa op in juridische audits/certificering van de organisatie,
  - creëer/benut of benoem capaciteit, overleg- en besluitvormingsstructuren van coördinatie Europa met eventuele subcoördinatoren en afdelingshoofden (in elk geval op de 6 terreinen) binnen gemeente,
  - enthousiasmeer/stimuleer Europa binnen de organisatie: ontwikkel een nieuwsbrief Europa voor alle medewerkers binnen de gemeente, organiseer regelmatig themabijeenkomsten (bestuurlijk en/of ambtelijk) over Europese onderwerpen, organiseer jaarlijks een interne verkiezing voor medewerkers of een prijsvraag voor ideeën die een Europees thema beter op de kaart hebben gezet of kunnen zetten.
8. Stem het (plan van aanpak voor het) beleid af met alle betrokkenen alvorens het beleid
  - in samspraak met de gemeenteraad - wordt vastgesteld door het college van B&W.
9. Evalueer en actualiseer het beleid alsmede de uitvoering ervan regelmatig overeenkomstig voornoemde stappen en communiceer daarover met medewerkers, gemeenteraad en eventueel extern.
10. Deel de opgedane ervaring en kennis met andere gemeenten.

## VI Meer informatie

### Publicaties

[‘Europa op het grensvlak van recht en beleid’](#), Europa decentraal

[‘Europees recht en beleid; een decentrale realiteit’](#), Europa decentraal.

[Europabewust; een praktische wegwijzer voor waterschappen naar Europees bewustzijn](#)

[Factsheet ‘Europese informatie op internet’](#), Europa decentraal

### Organisaties

[Europa decentraal](#), kenniscentrum Europees recht en beleid voor decentrale overheden

Onder meer vraagbeantwoording op Europeesrechtelijk gebied, gratis wekelijkse digitale nieuwsbrief ‘de Europese Ster’ en informatievoorziening over diverse Europeesrechtelijke en decentrale aangelegenheden via de website.

[Afdeling Binnenlands Bestuur en Europa](#), ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

[Directie Europa en Internationaal](#), Vereniging van Nederlandse Gemeenten  
Beleidsbeïnvloeding en belangenbehartiging van gemeenten in Europa.

[Servicebureau Europa](#)

Ondersteuning van gemeenten op het gebied van Europese subsidies en kennisnetwerken.

[VNG International](#)

VNG International is gericht op internationale samenwerking van gemeenten.

[G4-kantoor in Brussel](#)

De vertegenwoordiging van Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht (G-4) bij de Europese instellingen in Brussel.

[European Urban Knowledge Network](#)

Europese kennisuitwisseling op het gebied van stedelijk beleid.

### Websites

[Portaalsite van de Europese Unie](#)

Toegang tot informatie van en over de Europese instellingen, als ook de activiteiten die de instellingen verrichten.

[EUR-lex](#)

Documentaire databank voor EU-recht met onder meer het [Publicatieblad](#) van de EU en voorbereidende documenten voor wetgeving.

[PreLex](#)

Zoekmachine om de besluitvormingsprocedures tussen de Europese instellingen te volgen.

[Curia](#)

De website van het Europees Hof van Justitie.

[Vertegenwoordiging van de Europese Commissie in Nederland](#)

[Expertisecentrum Europees recht \(ECER\) van het ministerie van Buitenlandse Zaken](#)

## **Bestuurlijke samenvatting**

### **2 De vier vrijheden: belemmeringen op interne markt worden weggenomen**

De EU hecht grote waarde aan een goed functionerende interne markt binnen Europa om zo groei en welvaart in alle lidstaten te stimuleren. Hiervoor is het belangrijk dat personen, diensten, goederen en kapitaal op deze markt zonder binnengrenzen, vrij kunnen circuleren. Het belemmeren van het vrije verkeer en dus van deze 'vier vrijheden' is op basis van het EG-Verdrag verboden.

Gemeentelijke regelingen kunnen belemmeringen opwerpen voor het vrije verkeer. Hiermee kan al dan niet bewust onderscheid worden gemaakt tussen de goederen, diensten, personen of kapitaal uit eigen land en uit andere Europese lidstaten. In een dergelijk geval moet de gemeente de betreffende regelgeving aanpassen.

Wordt een burger van een andere EU-lidstaat door een gemeente direct of indirect gediscrimineerd door een belemmering van het vrije verkeer, dan kan deze naar de Nederlandse rechter stappen. Een positieve uitwerking van de regels voor het vrije verkeer is het voorkomen van ongeoorloofde discriminatie in het gemeentelijke beleid.

Extra aandacht is er momenteel vanuit Europa voor het vrije verkeer van diensten. Vooral kleine en middelgrote ondernemingen, die een belangrijke positie op het gebied van het verrichten van diensten innemen, worden gehinderd in het vrij verrichten van diensten over de grenzen. Daarom is eind 2006 de Dienstenrichtlijn van kracht geworden. Deze Europese Richtlijn verplicht gemeenten en andere overheden actief maatregelen te treffen om nog bestaande belemmeringen voor het vrije verkeer van diensten op te heffen.

## 2 De vier vrijheden

### I Inleiding

De EU streeft naar een harmonische, evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de economische groei en welvaart in de Europese lidstaten. Om dit te bereiken, werken de Europese instellingen en de lidstaten al sinds het begin van de Europese integratie aan het stimuleren van een vrije concurrentie in de EU. Hiervoor zijn handelsbelemmeringen tussen de lidstaten opgeheven om een interne markt te creëren zonder binnengrenzen, waarin het verkeer van personen, diensten, goederen en kapitaal vrij kunnen circuleren. De vier vrijheden vormen het fundament van de interne markt en daarmee hoeksteen van de Europese integratie. Het vrije verkeer in de EU is steeds gekoppeld aan de vier vrijheden. Pas als het vrije verkeer in het geding komt, kan een beroep worden gedaan op de rechten die hieraan zijn gekoppeld.

Als gemeentelijke regelingen het vrije verkeer hinderen, is dit in strijd met het EG-Verdrag en dienen de regelingen te worden aangepast. Het opwerpen van beperkingen in de vorm van vergunningsvereisten, die direct of indirect discrimineren, is verboden. Direct beperkend is bijvoorbeeld het vereiste om de Nederlandse nationaliteit te bezitten voor toegang tot sociale voorzieningen of alleen Nederlandse bedrijven de gelegenheid te bieden in te schrijven op een aanbesteding. Gemeenten kunnen het vrije verkeer ook indirect beperken. Een voorbeeld hiervan is het vereiste om bij gebruik van een vergunning in alle communicatie de Nederlandse taal te gebruiken.

Er mag geen onderscheid worden gemaakt tussen goederen, diensten, personen of kapitaal uit eigen land en uit andere EU-lidstaten. Gemeenten krijgen bijvoorbeeld te maken met burgers uit andere EU-lidstaten, die in Nederland (willen) wonen of werken. Het is daarom belangrijk om over kennis te beschikken, over in dit geval, het vrije verkeer van personen. Dit zorgt ervoor dat EU-burgers en hun familieleden alsook 'derdelanders', die rechten kunnen ontlenen aan het Europese recht, de behandeling krijgen waar zij recht op hebben. Daarnaast stimuleert het vrije verkeer de concurrentie en economische groei binnen de EU, waarvan de voordelen ook op lokaal niveau doorwerken. Via de Dienstenrichtlijn wordt het vrije verkeer van diensten versterkt.

In dit hoofdstuk komen praktische voorbeelden aan bod, waaruit blijkt hoe het vrije verkeer het gemeentelijke beleid kan raken zoals bij het heffen van parkeerbelasting en het verbod op permanente bewoning van vakantiehuisjes. De volgende paragraaf geeft een korte schets van de vier vrijheden. In welke gevallen gemeenten in aanraking kunnen komen met de werking van de vier vrijheden, staat in de daaropvolgende paragraaf centraal. Concrete voorbeelden hiervan komen in paragraaf IV aan bod. In paragraaf V is een checklist opgenomen, waarmee kan worden nagegaan of in bepaalde gevallen rekening moet worden gehouden met de vier vrijheden. Het hoofdstuk besluit met een overzicht van relevante informatiebronnen.

### II Korte schets

Er zijn gevallen denkbaar waarin gemeentelijke maatregelen een belemmering voor het vrije verkeer kunnen vormen. Dergelijke belemmeringen zijn in principe verboden, afgezien van de uitzonderingen waarin het EG-Verdrag voorziet: de redenen van openbare orde, veiligheid en volksgezondheid alsook de rechtvaardigheidsgronden die door het Europees Hof van Justitie zijn erkend (zie jurisprudentiële exceptie in de begrippenlijst). Voor personenverkeer zijn er uitzonderingen voor betrekkingen in overheidsdienst en uitoefening van overheidsgezag. Bij deze uitzonderingen is uiterste terughoudendheid en 'evenredigheid' van belang.

Hieronder wordt aan de hand van een aantal praktische voorbeelden duidelijk gemaakt hoe gemeenten met de vier vrijheden in aanraking kunnen komen en waar zij in hun beleid rekening mee dienen te houden. (Zie ook de checklist, paragraaf V).

#### Vrij verkeer van personen

Het vrije verkeer van personen is lange tijd vooral een aangelegenheid geweest ter bevordering van de marktintegratie van de (Europese) interne markt. Met aanvullende regelgeving is dit later uitgebreid met



het grensoverschrijdende personenverkeer door economisch niet-actieve personen zoals studenten en gepensioneerden. Iedere EU-burger heeft een principieel recht om te reizen en te verblijven in de EU. Het Hof heeft namelijk bepaald dat het zijn van een 'burger' van de EU de primaire hoedanigheid is van de onderdanen van de lidstaten. (Grzelczyk, zaak C-184/99). Op basis hiervan heeft iedere EU-burger, die geen werknemer of zelfstandige is, recht op een gelijke behandeling en het recht vrij te reizen en te verblijven op het grondgebied van de lidstaten.

#### **Vrij verkeer van diensten en vrijheid van vestiging**

Bij vrijheid van vestiging gaat het om het recht voor zelfstandige beroepsbeoefenaars, zoals een tandarts, een kapper of een adviesbureau, om zich op het grondgebied van de Europese gemeenschap te verplaatsen en vervolgens te verblijven voor de uitoefening van hun beroep, en te verblijven na vervulling van de dienstbetrekking. Het recht op vrije vestiging is nauw verbonden met het recht op vrije verlening van diensten. Een en ander is nader uitgewerkt in de Dienstenrichtlijn.

#### **Vrij verkeer van goederen**

De definitie van 'goederen' is niet in het EG-Verdrag vastgelegd, maar er zijn voldoende aanknopingspunten in de jurisprudentie van het Hof te vinden. Zo heeft het Hof bepaald dat goederen alle waren betreft die op geld waardeerbaar zijn (zaak 7/68, 'Italiaanse kunstschaten'). Het EG-Verdrag bevat een verbod op financiële belemmeringen met betrekking tot het goederenverkeer, namelijk in- en uitvoerrechten, belastingen, accijnzen en allerlei andere heffingen (Artikel 25 EG-Verdrag) en daarnaast een verbod op niet-financiële beperkingen (Artikel 28 en 29 EG-Verdrag).

#### **Vrij verkeer van kapitaal**

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

### **III Gemeenten en de vier vrijheden**

#### **Vrij verkeer van personen**

Een belangrijk aandachtspunt bij het vrije verkeer van personen vormen de gemeentelijke wetgevings- en bestuursactiviteiten die de positie van EU-burgers raken. Te denken valt aan de afdelingen burgerzaken, die verblijfsvergunningen verlenen, verantwoordelijk zijn voor de inschrijving in de gemeentelijke registers, zoals de Gemeentelijke Basisadministratie, de legalisatie van buitenlandse akten en de uitgifte van verklaringen.

#### **Richtlijn 2004/38/EG**

Het vrije verkeer van personen is in belangrijke mate uitgewerkt in secundair recht. In april 2004 is de Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden in werking getreden en in mei 2006 geïmplementeerd in de Vreemdelingenwet. In deze Richtlijn is vastgesteld onder welke voorwaarden het recht van het vrije verkeer van personen op het grondgebied van de lidstaten mag worden uitgeoefend.

EU-burgers hebben het recht om gedurende drie maanden vrij op het grondgebied van het gastland te verblijven zonder aan enige formaliteit te hoeven voldoen, dan in het bezit te zijn van een geldige identiteitskaart of paspoort (RO 9 en artikel 6 lid 1 Richtlijn 2004/38/EG). Van de EU-burger kan na die periode door het gastland worden gevraagd zich in te schrijven. In de Nederlandse context betekent dit het inschrijven in de Gemeentelijke Basisadministratie. In de Richtlijn is neergelegd dat hierna een bevestiging volgt van de daartoe bevoegde autoriteiten (gemeenten) door een verklaring van de inschrijving te verstrekken. Ook staat in de Richtlijn dat (gemeenten) 'zeer' gedetailleerd moeten specificeren aan welke administratieve vereisten voldaan moet worden om hindernissen van het vrije verkeer van EU-burgers en hun familieleden te voorkomen. Een voorbeeld van verboden administratieve vereisten voor de vestiging van personen zijn (discriminerende) bindingseisen voor de toewijzing van bouwkvavels. Familieleden van

de EU-burger (het begrip 'familie' wordt omschreven in Artikel 2 lid 2 van Richtlijn 2004/38/EG) hebben het recht om zich bij hem te voegen ongeacht over welke nationaliteit zij beschikken. Onder bepaalde voorwaarden heeft een EU-burger het recht langer dan drie maanden in het gastland te verblijven (Artikel 7 van Richtlijn 2004/38/EG).

### **Non-discriminatie**

Door het non-discriminatieverbod hebben EU-burgers dezelfde rechten als de onderdanen van het gastland wat de levens- en arbeidsomstandigheden betreft. Dit geldt ook voor grensarbeiders die in een ander land wonen. Discriminatie op grond van nationaliteit tussen de werknemers van de lidstaten is verboden in zaken als arbeid, beloning en overige arbeidsvoorwaarden. Ook vallen sociale zekerheid, recht op huisvesting, medische verzorging en vrijetijdsbesteding hieronder. Verder moet een gemeente bedacht zijn op sociale voordelen die alleen gelden voor de eigen inwoners, zoals onderwijssteun en kortingen voor zwembaden of musea. Deze voorzieningen mogen niet discriminerend zijn ten aanzien van EU-onderdanen. In bepaalde gevallen is een woonplaats echter geoorloofd (zie paragraaf IV, voorbeeld 5).

### **Vrij verkeer van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen**

In november 2003 is de Richtlijn betreffende de status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen in werking getreden (Richtlijn 2003/109/EG). Als wijze van implementatie heeft Nederland er voor gekozen om op de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, de aantekening 'EG langdurig ingezetene' te vermelden, omdat de nationale wetgeving reeds in overeenstemming wordt geacht met de Richtlijn. In de Richtlijn staat dat onderdanen van derde landen die vijf jaar legaal in een lidstaat zijn verbleven, de status van langdurig ingezetene hebben. Met het verwerven van deze status hebben zij een vergelijkbare positie als die van EU-burgers. Onder bepaalde voorwaarden biedt het hen de mogelijkheid vrij te reizen in de EU. Dit brengt met zich mee dat gemeenten, net als bij EU-burgers, geen administratieve verplichtingen mogen opleggen die strijdig zijn met de mogelijkheden die het Europese recht aan derdelanders verleent om vrij in de EU te reizen.

### **Vrij verkeer van diensten**

Bij het vrije verkeer van diensten gaat het om 'handelingen' die gewoonlijk tegen betaling worden verricht, ofwel economische activiteiten. Naast dit 'betalingselement', moet er ook een grensoverschrijdend aspect aanwezig zijn om de dienst binnen de definitie van het EG-Verdrag te laten vallen. Het gaat overigens niet alleen om diensten, maar ook om dienstverleners of -ontvangers.

Om nog bestaande belemmeringen van het vrije verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging op te heffen, is de Europese Dienstenrichtlijn op 28 december 2006 in werking getreden.

Als een dienst een grens overschrijdt, mag hiervoor geen belemmering bestaan. Er mag niet gediscrimineerd worden; diensten van nationale dienstverleners moeten hetzelfde behandeld worden als diensten uit andere lidstaten. Ditzelfde geldt wanneer een dienstverlener tijdelijk de grens overschrijdt. Deze moet zijn diensten onder dezelfde voorwaarden kunnen verlenen als permanent gevestigde, nationale dienstverleners. Dienstontvangers moeten ook zonder beperkingen in een andere lidstaat, onder dezelfde voorwaarden als de inwoners van die lidstaat, diensten kunnen ontvangen. Grensoverschrijdende diensten zijn bijvoorbeeld verzekeringen, handel in onroerende zaken, vervoer en toerisme, maar ook tv-uitzendingen en digitale diensten zoals Internet.

Alle gemeenten moeten door middel van een screening zijn nagegaan of hun regelgeving in overeenstemming is met de bepalingen van de Dienstenrichtlijn en deze zonedig aanpassen. Het gaat dan ook om beleidsregels. Daarvoor is een handreiking opgesteld door de Projectgroep Implementatie Dienstenrichtlijn. Bestemmingsplannen, vervoerplannen en milieuplannen hoeven niet te worden gescreend. De VNG heeft alle modelverordeningen aangepast aan de vereisten van de Dienstenrichtlijn. De projectgroep, waarin de ministeries van Economische Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie zijn vertegenwoordigd, zorgt voor rijksbrede sturing, coördinatie en monitoring tijdens de implementatie van de Dienstenrichtlijn. Ook moet er in elke lidstaat een elektronisch één-loket komen, waar gemeenten op aangesloten zijn. Daar moeten dienstverrichters uit andere Europese lidstaten terecht kunnen voor informatie en de afhandeling van de administratieve procedures die nodig zijn wanneer zij zich willen vestigen in een andere lidstaat of aldaar diensten willen gaan verrichten. Verder schrijft

de Richtlijn voor dat er een vergaande vorm van administratieve samenwerking tussen de bevoegde instanties, zoals gemeenten, in de lidstaten moet plaatsvinden. Gemeenten dienen voor het toezicht op dienstverleners gebruik te maken van het Europese '[Internal Market Information system](#)' (IMI).

Vanaf eind 2009 moeten gemeenten nieuwe administratieve vereisten aan de Richtlijn toetsen. Daarbij kan ook de handreiking gebruikt worden. Om zekerheid te krijgen over de verenigbaarheid van een vereiste met de Richtlijn, moet een notificatie (aanmelding) bij de Europese Commissie worden gedaan. Gemeenten kunnen administratieve vereisten, zoals het aanvragen van een vergunning, voorafgaande melding of het overleggen van certificaten, in regelgeving handhaven, zolang deze niet discrimineren, noodzakelijk zijn om [dwingende reden van algemeen belang](#) (bijvoorbeeld vanwege milieueisen of planologische maatregelen) en [proportioneel](#) zijn. Zo kan het bestemmingsplan bepalen dat permanente bewoning van vakantiehuizen niet geoorloofd is. Het stellen van quota, bijvoorbeeld door een aantal ligplaatsen in een jachthaven voor de gemeente-inwoners te reserveren, is verboden. Toeristen, als afnemers van diensten, mogen niet worden gediscrimineerd (zie paragraaf IV, Praktijkvoorbeelden). Voor de [implementatie](#) van de Dienstenrichtlijn wordt zoveel als mogelijk aangesloten bij reeds bestaande trajecten zoals 'vermindering administratieve lastendruk' en 'e-government'.

### Vrij verkeer van goederen

Het vrije verkeer van goederen tussen de lidstaten geldt voor zowel producten die geproduceerd zijn in een van de lidstaten als voor producten afkomstig uit een derde land en op de interne markt zijn ingevoerd. Het in het openbaar uiten van kritiek op een product door een overheidsambtenaar, kan in bepaalde gevallen gezien worden als een maatregel die de handel tussen de EU-lidstaten ten aanzien van het vrije verkeer van goederen belemmert (uitspraak in [zaak C-470/03](#)).

### Vrij verkeer van kapitaal

Gemeenten mogen, ook wat het vrije verkeer van kapitaal betreft, in hun beleid geen belemmeringen opwerpen en niet discrimineren. Zo kunnen beperkingen bij [grensoverschrijdende](#) investeringen, zoals aankoop van onroerend goed, problematisch zijn (zie paragraaf IV, voorbeeld 2). Als er redenen zijn om kapitaalverkeer te belemmeren, is dat uitsluitend geoorloofd als het zonder discriminatie wordt toegepast en als de minst ingrijpende procedures worden gebruikt. Het Hof zal binnenkort antwoorden op vragen die door de Raad van State zijn gesteld in de zaak Woningbouwvereniging Sint Servatius Maastricht–Ministerie VROM. In deze zaak is het voor een woningcorporatie, die actief is in de gemeente Maastricht, niet toegestaan om kapitaal te investeren over de grens in de Belgische gemeente Luik. Deze zaak is van groot belang om de excepties die gemeenten kunnen aanvoeren op de verboden van het Europees recht nader aan te duiden. Ook bij verzelfstandiging van aan decentrale overheden gelieerde ondernemingen is het vrije verkeer van kapitaal van belang. Regelingen, die investeerders uit andere lidstaten verbieden meer dan een bepaald aantal aandelen te verwerven en die verwerving aan voorafgaande vergunning onderwerpen, zijn niet geoorloofd. Economische argumenten, maar ook argumenten van openbare veiligheid, kunnen zulke maatregelen niet rechtvaardigen.

## IV Praktijkvoorbeelden

### 1. Parkeerbelasting en toerisme

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

De Hoge Raad heeft op 8 juli 2005 geoordeeld dat er bij dit parkeersysteem geen sprake is van een ongeoorloofde discriminatie van andere EU-onderdanen. De belemmeringen, die uitsluitend elektronische betaling oplevert, zijn naar het oordeel van de Raad niet wezenlijk. Bovendien wordt het eventuele ongemak gerechtvaardigd door de 'dwingende redenen van openbaar belang' die hieraan ten grondslag liggen. De gemeenten beargumenteren hun overstap naar elektronische betaalwijze als een manier om diefstal en vernieling van parkeerautomaten tegen te gaan om zo overlast voor het publiek te beperken en kosten te besparen.

## 2. Ruimtelijke ordening en bestemmingsplannen

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

Een inwoner van een gemeente maakte bezwaar tegen een gemeentelijk besluit waarin stond dat zijn permanente caravanstalling in strijd was met het bestemmingsplan. Hij deed een beroep op de vrijheid van vestiging, dat voortvloeit uit het EG-Verdrag. Dit bezwaar had geen kans van slagen, omdat het om een Nederlandse burger ging. Er kon geen beroep worden gedaan op het EG-Verdrag door het ontbreken van een grensoverschrijdend element. Ook als er wel een grensoverschrijdende situatie bestaat (als het bijvoorbeeld om een Duitser gaat), moet worden aangetoond dat het bestemmingsplan direct of indirect discrimineert.

Ruimtelijke ordeningsmaatregelen (bestemmingsplannen) worden door het Hof aangemerkt als een uitzondering van algemeen belang, die een bepaalde belemmering van het vrije verkeer kan rechtvaardigen.

## 3. Burgerzaken

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

Gemeentelijke afdelingen burgerzaken kunnen te maken krijgen met inwoners die naar een ander EU-land verhuizen en daarvoor de benodigde documenten willen ontvangen.

Een burger maakte bezwaar tegen de kosten die zijn gemeente in rekening bracht voor het opvragen van een attestatie de vita, een bewijs van in leven zijn, die nodig was voor het ontvangen van zijn pensioen in een andere EU-lidstaat. Deze persoon maakte hiertegen bezwaar op basis van een Europese verordening over socialezekerheidsstelsels en het vrije verkeer van personen. Deze verordening bepaalt dat als de wet van een lidstaat voorschrijft dat er een vrijstelling van kosten bestaat voor het aanvragen van bepaalde documenten die ter uitvoering van de wetgeving nodig zijn, dat deze vrijstelling dan tevens moet gelden voor hetzelfde document dat nodig is voor de uitvoering van de wetgeving van een andere lidstaat. In dit geval bestond er een wettelijke grondslag voor een vrijstelling in Nederland via de Pensioen- en spaarfondsenwet, waarin stond dat de verklaring kosteloos moet worden verstrekt. Dat betekent dat een burger die het document opvraagt ten bate van het ontvangen van een pensioen in een ander EU-land, ook vrijgesteld is van kosten. Kortom, de burger had gelijk en de gemeente moest de bepalingen van de verordening toepassen.

## 4. Sociale bijstand en Europees burgerschap

Gemeenten, die een opvang voor dak- en thuislozen hebben, worden soms geconfronteerd met EU-onderdanen die gebruik willen maken van deze voorzieningen. Wat is precies de betekenis van het Europees burgerschap hierin?

Volgens vaste rechtspraak van het Hof hebben EU-burgers, die legaal maar zonder voldoende bestaansmiddelen in de gemeente verblijven, op grond van het Europees burgerschap in bepaalde gevallen recht op het gebruik van gemeentelijke voorzieningen. In de zaak Trojani (zaak C-456/02) ging het om de vraag of een Franse onderdaan, die legaal maar zonder voldoende bestaansmiddelen in België verbleef, op grond van het Europees burgerschap recht had op een uitkering. Trojani vroeg een uitkering aan bij de Brusselse sociale dienst. Deze weigerde hem echter de uitkering toe te kennen, omdat Trojani niet de Belgische nationaliteit had, noch als werknemer beroep kon doen op de uitkering.

Trojani stapte naar de rechter, die op zijn beurt een aantal vragen aan het Hof stelde. Het Hof was van mening dat iemand die niet als werknemer kan worden aangemerkt, toch een rechtstreeks beroep kan doen op het Europees burgerschap en dus het recht heeft om vrij te reizen en te verblijven op het grondgebied van de EU-lidstaten. Deze persoon moet echter wel over een ziektekostenverzekering en over voldoende bestaansmiddelen beschikken om van dit recht gebruik te kunnen maken. Maar Trojani vroeg de uitkering juist aan omdat zijn bestaansmiddelen ontoereikend waren. Het Hof zei daarop dat het weigeren van een uitkering aan een EU-burger, die legaal in het gastland verblijft, discriminatie op grond van nationaliteit is.

## 5. Lagere tarieven en andere voordelen aan gemeentebewoners

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

Gelijke toegang tot sociale zekerheid, huisvesting, vrijetijdsbesteding of onderwijs voor kinderen is essentieel voor een daadwerkelijk vrij verkeer van werknemers in de EU. Verschillende bindingscriteria (woonplaats of economische binding) die gemeenten hanteren bij toekenning van sociale voordelen (reductiekaarten of vergoedingen) kunnen in de praktijk indirect discriminerend zijn. Een uitspraak van het Hof over Italiaanse musea laat zien dat een woonplaats, als voorwaarde voor een goedkoper kaartje in een lokaal museum, niet mag. In sommige Italiaanse regio's betaalden kinderen en ouderen minder voor een toegangsbewijs tot musea als ze Italiaan of inwoner van de betrokken regio waren. De regeling was indirect discriminerend tegenover buitenlandse toeristen en daarmee werd het vrije verkeer van diensten (toerisme) geschonden.

## V Checklist vier vrijheden

Deze checklist helpt te bepalen of er sprake is van een belemmering van het vrije verkeer door de gemeente en of deze al dan niet is geoorloofd. De checklist is toegespitst op het vrije verkeer van personen en het vrije verkeer van diensten. Gemeenten hebben hier in de praktijk het meest mee te maken. De checklist geeft een globale denkrichting voor het voorkomen van belemmeringen van vrij verkeer. Daarnaast moet rekening worden gehouden met de Europese richtlijnen en verordeningen waarin de Verdragsartikelen zijn uitgewerkt.

### 1. Grensoverschrijdende situatie?

- Diensten: de dienstverlener overschrijdt de grens, levert een dienst in een ander lidstaat (vb. wegenbouwer)
- Diensten: de dienstontvanger overschrijdt de grens, ontvangt een dienst in een ander lidstaat (vb. toerist)
- Diensten: dienst overschrijdt de grens, de verlener en de ontvanger blijven in hun eigen lidstaat (vb. tv-uitzending, Internetdienst)
- Personen: situatie heeft betrekking op arbeid in loondienst of vestiging in een ander lidstaat als zelfstandige. Het gaat om werknemer, zelfstandige, dienstverlener/-ontvanger maar ook familielid, student, ex-werknemer, gepensioneerde, economisch niet-actief persoon, Unieburger

### 2. Potentiële belemmering vrij verkeer door de overheid?\*

- Bij recht op toegang en verblijf
- Bij toegang tot economische activiteiten (arbeid in loondienst, vestiging, dienstverlening) en onderwijs
- Bij begeleidende rechten (sociale voordelen, belastingrechten, huisvesting, medische verzorging, cultuur, vrijetijdsbesteding, burgerzaken)

### 3. Discriminatie aanwezig?

3a. Directe discriminatie naar nationaliteit?

Ja, ga naar 4

3b. Indirecte discriminatie/Maatregel zonder onderscheid?

Ja, ga naar 4

### 4. Verdragsuitzondering van toepassing?\*\*\*

- Personen en diensten: openbare orde, veiligheid en volksgezondheid (art. 39:3, 46 en 55 EG)
- Personen: betrekking in overheidsdienst, uitoefening van overheidsgezag (art. 39:4, 45 EG)
- Personen (vestiging) en diensten: uitoefening van overheidsgezag (art. 45 EG)

Ja, ga naar 5

Nee, ga naar 6

### 5. Worden de verdragsuitzonderingen toegepast als:

1) Proportioneel?

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

2) Noodzakelijk?

noodzakelijk voor het bereiken van doelstellingen van algemeen belang

3) Evenredig?

deze doelstellingen kunnen niet worden bereikt met minder vergaande maatregelen

Ja

**Maatregel is geoorloofd**

### 6. Objectieve rechtvaardiging?

(jurisprudentiële exceptie of rule of reason)

1) Is de maatregel zonder onderscheid naar nationaliteit?

2) Proportioneel?

3) Noodzakelijk?

4) Evenredig?

Ja

**Maatregel is geoorloofd**

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

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

## VI Meer informatie

### Publicaties

B. Hessel, '[De vier vrijheden en decentrale overheden \(deel 1\)](#)',  
De Europese Gemeente 2006, nr. 5, p. 4-7.

B. Hessel, '[De vier vrijheden en decentrale overheden \(deel 2\)](#)',  
De Europese Gemeente 2006, nr. 5, p. 3-6.

B. Hessel, '[Gemeenten en de Dienstenrichtlijn \(deel 1\)](#)',  
De Gemeentestem 2007, nr. 7296, p. 113-125. (verschenen op 10 maart 2007).

B. Hessel, '[Gemeenten en de Dienstenrichtlijn \(deel 2\)](#)',  
De Gemeentestem 2007, nr. 7271, p. 197-203. (verschenen op 7 april 2007).

[Betaald parkeren met chipknip in de ban?](#), Europa decentraal.  
(gepubliceerd: Staatscourant, 15 maart 2005)

[Belemmeren demonstraties het vrije verkeer?](#), Europa decentraal.  
(gepubliceerd: Staatscourant, 1 maart 2005)

[Gemeenschapsrecht leidend bij namen](#), Europa decentraal.  
(gepubliceerd: Staatscourant, 22 februari 2005)

[De zaak Trojani biedt hulp](#), Europa decentraal.  
(gepubliceerd: Staatscourant, 31 januari 2005)

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

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

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

Het recht van de Europese Gemeenschappen en de decentrale overheden in Nederland  
Dr. B. Hessel en Prof.mr. K.J.M. Mortelmans, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer, 1997 (Hoofdstuk 7, 8 en 9)  
ISBN: 90 271 4356 0

Elementair Europees Gemeenschapsrecht  
Mr. C.S. Pisuisse en mr. A.M.M. Teubner, Wolters-Noordhoff, Groningen,  
derde druk, 1994(Hoofdstuk 7 en 8)  
ISBN: 90 01 71114 6

Het recht van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschappen  
P.J.G. Kapteyn en P. VerLoren van Themaat, Kluwer, Deventer, zesde druk,  
2003 (Hoofdstuk 8)  
ISBN: 90 268 3415 2

## Organisaties

[Grensinfopunt](#), informatiepunt voor wonen en werken in het buitenland

[Stichting grensarbeid](#)

[Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken](#) (NVVB)

## Websites

[Dossier vrij verkeer](#) van Europa decentraal

Website van het Ministerie van Economische Zaken over [de Dienstenrichtlijn](#)

[Directoraat-Generaal Interne Markt](#) van de Europese Commissie

Overzicht van de [activiteiten van de EU op de interne markt](#)

Samenvatting van de [wetgeving op het gebied van de interne markt](#)

[Scorebord van de interne markt](#) over de implementatie van regelgeving voor het vrije verkeer

Website van de Europese Commissie met betrekking tot [het vrije verkeer van personen](#)

[Richtlijn 2004/38/EG](#)

Het online netwerk Solvit helpt burgers en bedrijven problemen op te lossen die ontstaan door verkeerde toepassing van de regels van de interne markt door overheidsinstanties. Het Nederlandse Solvit Centre is onderdeel van het Europese Solvit-netwerk en valt onder het [ministerie van Economische Zaken](#).



## **Bestuurlijke samenvatting**

### **3 Europees aanbesteden: kennis schept mogelijkheden en voorkomt problemen**

Of het nu gaat om duurzaam inkopen, het samenwerken met marktpartijen in een PPS-constructie of het gunnen van een opdracht aan de eigen sociale werkvoorziening: om optimaal de vruchten te kunnen plukken en problemen te voorkomen is kennis over het Europese aanbestedingsrecht onontbeerlijk.

De Europese wetgever heeft al geruime tijd geleden spelregels ontwikkeld om overheidsopdrachten op een eerlijke manier te verdelen en vrije, eerlijke concurrentie te stimuleren. Gemeenten krijgen bij hun opdrachten voornamelijk met de Richtlijn 2004/18/EG te maken. Deze is in het Nederlandse recht geïmplementeerd via het Besluit aanbestedingsregels overheidsopdrachten (Bao).

'Trucs' om onder een aanbestedingsprocedure uit te komen zijn niet toegestaan. Aan de andere kant zijn gemeenten niet in alle gevallen verplicht aan te besteden. Er gelden namelijk ook uitzonderingsbepalingen op de aanbestedingsregels.

Een verplichting tot heraanbesteding bij het niet of niet goed naleven van de regels kan de gemeente naast verdragingschade een claim tot schadevergoeding opleveren. Of een niet-goedkeurende accountantsverklaring. Aan de andere kant biedt het aanbestedingsrecht kansen voor gemeenten op het gebied van efficiency en doelmatigheid, zoals stroomlijning van de organisatie, het inkoop- en aanbestedingsproces, het waarborgen van best value for money- en integriteitprincipes.

## 3 Europees aanbesteden

### I Inleiding

Het realiseren van een goed functionerende interne markt met vrije mededinging en eerlijke concurrentie is een van de voornaamste doelstellingen van de EU. De Europese aanbestedingsregels hebben betrekking op het plaatsen van overheidsopdrachten en zijn onder meer in het leven geroepen om binnen de Unie daadwerkelijke mededinging tussen ondernemers te waarborgen bij de plaatsing van die opdrachten. De Europese aanbestedingsregels vloeien voort uit belangrijke verdragsbeginselen, zoals het vrije verkeer van goederen, diensten, vrijheid van vestiging, het non-discriminatieverbod, wederzijdse erkenning, evenredigheid en transparantie.

Gemeenten hebben als opdrachtgevende partij de plicht in overeenstemming te handelen met het Europese aanbestedingsrecht. Zij moeten daarvoor onder meer de Richtlijn voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten (Richtlijn 2004/18/EG) en de Richtlijn voor het plaatsen van opdrachten in de speciale sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten (Richtlijn 2004/17/EG) in acht nemen.

Dit hoofdstuk voorziet in praktische informatie over het Europese aanbestedingsrecht. De Europese Aanbestedingsrichtlijnen zijn in het Nederlandse recht geïmplementeerd via het Besluit aanbestedingsregels overheidsopdrachten (Bao) en het Besluit aanbestedingsregels speciale sectoren (Bass). Deze besluiten zijn begin 2006 in werking getreden. Omdat gemeenten bij hun opdrachten voornamelijk met Richtlijn 2004/18/EG en het Bao te maken hebben, wordt in dit hoofdstuk alleen hier nader op ingegaan. De kennis hierover leidt niet alleen tot de vereiste juiste toepassing en naleving van de Europese regelgeving, maar biedt tevens kansen op het gebied van efficiency en doelmatigheid (zoals stroomlijning van de organisatie en het inkoop- en aanbestedingsproces en waarborging van best value for money- en integriteitprincipes).

Paragraaf II behandelt kort de belangrijkste uitgangspunten en doelstellingen van het Europese aanbestedingsrecht. Begrippen als transparantie, non-discriminatie, objectiviteit spelen hierbij een belangrijke rol. De raakvlakken die het Europees aanbestedingsrecht vertoont met andere Europese rechts- en beleidsgebieden komen hier ook aan bod. In paragraaf III passeren de belangrijkste gemeentelijke Europese aanbestedingsvraagstukken de revue (o.a. wat is een opdracht, procedures, aankondigen, uitzonderings-situaties en risico's bij niet correct aanbesteden). Paragraaf IV staat in het teken van praktijkvoorbeelden. Een checklist voor Europaproof aanbesteden is opgenomen in paragraaf V. Dit hoofdstuk besluit met een overzicht van organisaties en informatiebronnen waar gemeenten terecht kunnen voor meer informatie, kennis(deling) en beleidsbeïnvloeding op het gebied van Europees aanbesteden.

### II Korte schets

Met het begrip 'aanbesteden' wordt het proces aangeduid dat vooraf gaat aan het plaatsen van een overheidsopdracht door overheden, publiekrechtelijke instellingen en zogenaamde speciale sector-bedrijven. De spelregels van de Europese wetgever voor eerlijke en vrije concurrentie op de interne markt bij overheidsopdrachten ontstonden al in de jaren zeventig van de 20e eeuw.

De relatie tussen de regels over de vier vrijheden (goederen, diensten, personen en kapitaal; zie hoofdstuk 2 in deze handreiking) en de Europese aanbestedingsregels is complementair. De EU gebruikt primair de bepalingen van de vier vrijheden om een interne markt tot stand te brengen. De regels van de vier vrijheden bevatten absolute geboden om discriminatie op grond van nationaliteit tegen te gaan. Omdat de vele miljarden euro's aan overheidsgeld (nog) niet direct door deze verboden werden geraakt, wilde de Unie via secundaire wetgeving overheidsopdrachten (de aanbestedingsregels) reguleren. De aanbestedingsregels hebben tot doel om bestaande nationale regelingen in de lidstaten op elkaar af te stemmen. Men spreekt dan ook wel over positieve integratie of harmonisatie van wetgeving.

De belangrijkste bron van het Europese aanbestedingsrecht wordt gevormd door de twee Aanbestedingsrichtlijnen die zijn omgezet in de twee nationale besluiten, het Bao en het Bass. Naar aanleiding van de

toekomstige invoering van nationale aanbestedingsregels ([Aanbestedingswet](#)) - waarschijnlijk in 2009 - zal het Bao worden herzien.

De uitleg en interpretatie van de Europese aanbestedingsregels zijn van belang voor gemeenten. Niet alleen [jurisprudentie](#) van het Hof van Justitie van de EG - en in steeds grotere mate ook van de nationale rechters - van afgelopen jaren, maar ook diverse zogenaamde [interpretatieve documenten](#) van de Europese Commissie, ingebrekestellingsprocedures tegen (overheden in) lidstaten alsmede nationaalrechtelijke ontwikkelingen tonen dat het Europees aanbestedingsrecht steeds meer verankerd raakt in de Nederlandse gemeentelijke (beleids)praktijk.

Diverse ontwikkelingen op het gebied van aanbesteden komen niet alleen voort uit een groter Europa-bewustzijn op dit gebied, maar nopen daar ook toe. Voorbeelden zijn de ontwikkelingen ten aanzien van Publiek-Private Samenwerking (PPS) en andere samenwerkingsverbanden, de toepassing van de EG-Verdragsbeginselen op opdrachten die deels of niet onder de werking van de [Richtlijnen](#) vallen, de toepassing van sociale- en milieueisen (bijvoorbeeld inzet van werklozen, duurzaam inkopen) in [aanbestedingsprocedures](#), de inzet van sociale werkvoorzieningen bij de uitvoering van een [overheidsopdracht](#) en de ontwikkeling van een nationaal aanbestedingsregime in de toekomstige Aanbestedingswet. Daarbij zijn tevens enkele bestaande (transparantie, PPS en DAEB) als mogelijk toekomstige (MKB, innovatie) documenten relevant. Deze kunnen bij de uitvoering van de aanbestedingsregels helpen in het maken van gefundeerde keuzes over de juiste toepassing daarvan.

Met de Europese aanbestedingsregels heeft de EU bij de plaatsing van [overheidsopdrachten](#) ook een link gelegd met het Europese mededingingsregime. In de interactie tussen markt en overheid moet concurrentievervalsing en ongelijke behandeling van ondernemingen uit andere lidstaten worden voorkomen. Hierbij staan de begrippen transparantie, non-discriminatie en objectiviteit centraal. De Europese aanbestedingsregels bevatten absolute geboden met als voornaamste doel alle directe en indirecte discriminatie op grond van nationaliteit tegen te gaan. Gemeenten moeten zich ervan bewust zijn dat behalve het in acht nemen van de aanbestedingsregels bij [overheidsopdrachten](#), ook het primair Verdragsrecht aangaande het verbod op staatssteun en de financiering van diensten van algemeen (economisch) belang in acht genomen moeten worden. Zie voor meer informatie hierover hoofdstuk 4.

Er bestaat ook een relatie tussen de uitvoering van aanbestedingsregels en de onderwerpen in hoofdstukken 5 en 6 van deze handreiking, waar het bijvoorbeeld gaat om het integreren van milieudoelstellingen (innovatie, duurzaam bouwen en inkopen) in het aanbestedingsproces of waar gemeenten met behulp van Europese [Structuurfondsen](#) projecten realiseren en daarbij [overheidsopdrachten](#) formuleren.

### III Gemeenten en Europees aanbesteden

#### 1. Wat is een [overheidsopdracht](#) ?

Een [overheidsopdracht](#) in de zin van Richtlijn 2004/18/EG betreft schriftelijke overeenkomsten onder [bezwarende titel](#) die tussen [ondernemer\(s\)](#) en [aanbestedende diensten](#) zijn gesloten en die betrekking hebben op de uitvoering van [werken](#), de [levering](#) van producten of de verlening van diensten in de zin van de Richtlijn.

#### **Levering, dienst of [werk](#)?**

Bij het plaatsen van [overheidsopdrachten](#) moet bepaald worden of de opdracht (hoofdzakelijk) betrekking heeft op een '[werk](#)', '[levering](#)' of '[dienst](#)'. Het maken van dit onderscheid is van belang gezien de verschillende [drempelbedragen](#) en de verplichte toepassing van de Richtlijn op opdrachten boven de drempelwaarde. In de praktijk is het niet altijd even helder waar de [overheidsopdracht](#) onder valt. Met name wanneer er sprake is van een zogenoemde gemengde opdracht oftewel een [samenloop](#) van opdrachten. Een voorbeeld is een opdracht voor de [levering](#) van lantaarnpalen, waarbij ook bouwwerkzaamheden zullen plaatsvinden. (Zie praktijkvoorbeeld 1 in paragraaf IV van dit hoofdstuk.)

Het hoofdvoorwerp van de [overheidsopdracht](#) moet worden vastgesteld door middel van een objectief onderzoek van de hele opdracht. De voornaamste en meest essentiële verplichtingen die uit de overeenkomst voortvloeien zijn daarbij doorslaggevend, en niet zozeer verplichtingen die slechts bijkomstig of aanvullend zijn. De hoogste waarde van de verschillende betrokken prestaties (het zogenaamde hoogste

waardecriterium) is een criterium dat hierbij een rol kan spelen (zie rechtsoverweging 46 ev. arrest Hof van Justitie EG, 21 februari 2008, Commissie- Italië C-412/04).

Om het voorwerp van de aanbesteding te bepalen, wordt bij het plaatsen van de overheidsopdracht door de aanbestedende diensten vaak gekeken naar de kring van potentiële opdrachtnemers. Deze handelswijze is onjuist. De enige manier om vast te stellen of er sprake is van een 'werk', een 'levering' of een 'dienst' is te kijken naar de definitie van deze begrippen in de Richtlijn en in het Bao.

### **Werk**

Overheidsopdrachten voor een 'werk' omvatten zowel opdrachten die betrekking hebben op louter de uitvoering van een werk als op opdrachten die betrekking hebben op het ontwerp én uitvoering van een 'werk'. Een 'werk' is 'het product van een geheel van bouwkundige of civieltechnische werken dat ertoe bestemd is als zodanig een economische of technische functie te vervullen' (Artikel 1 lid 2 onder b van Richtlijn 2004/18/EG).

### **Levering**

Overheidsopdrachten voor 'leveringen' zijn: 'opdrachten voor producten die betrekking kunnen hebben op de aankoop, leasing, huur of huurkoop, met of zonder koopoptie, van producten. Een overheidsopdracht die betrekking heeft op de levering van producten en in bijkomende orde op werkzaamheden voor het aanbrengen en installeren wordt beschouwd als een overheidsopdracht voor leveringen'. De Richtlijn geeft verder geen definitie van het begrip 'producten'. Aangenomen wordt dat hiermee in beginsel roerende zaken worden bedoeld.

### **Diensten**

Het begrip diensten betreft een restcategorie. Alle overheidsopdrachten die niet onder het begrip 'werk' of 'levering' passen, moeten worden aangemerkt als een 'dienst': 'Overheidsopdrachten voor diensten zijn andere overheidsopdrachten dan overheidsopdrachten voor werken of leveringen, die betrekking hebben op het verrichten van de in bijlage II van de Richtlijn bedoelde diensten'.

Bij overheidsopdrachten voor diensten moet rekening worden gehouden met het onderscheid tussen zogenoemde A- en B- diensten die te vinden zijn in bijlage II van de Richtlijn. Dit onderscheid is van belang omdat op A-diensten de Richtlijn integraal van toepassing is en bij B-diensten alleen de artikelen 23 en 35 lid 4 van de Richtlijn. Overigens zijn bij opdrachtverlening voor IIB diensten en opdrachten die onder de Europese drempelbedragen vallen ook altijd de beginselen van objectiviteit, transparantie en gelijke behandeling van toepassing.

## **2. Drempelwaarden**

In de praktijk betekent toepassing van de Europese aanbestedingsregels dat – voordat een gemeente een contract sluit met een ondernemer voor de uitvoering van (bouw)werken, voor levering van producten of voor dienstverlening – moet worden nagegaan of de waarde van de opdracht het Europese drempelbedrag haalt. De onderstaande drempelbedragen (exclusief BTW) voor gemeenten gelden voor de periode 2008-2009. De drempelbedragen worden elke twee jaar aangepast.

<u>Werken</u>	€ 5.150.000,-
<u>Leveringen</u>	€ 206.000,-
<u>Diensten</u>	€ 206.000,-

Kijk voor meer informatie in het dossier aanbesteden/drempelwaarden van Europa decentraal.

### **Raming van de waarde van overheidsopdracht(en)**

Het bepalen van de reële geraamde waarde oftewel de geschatte waarde van een overheidsopdracht is aan de aanbestedende dienst. Daarbij moet rekening gehouden worden met de duur van de overeenkomst alsook met eventuele opties en verlengingen van de overeenkomst. In de Richtlijn staan regels

over de berekening van de geraamde waarde. Bij gemengde opdrachten voor werken en/of leveringen en/of diensten moeten de waarden van de overheidsopdrachten in principe bij elkaar opgeteld worden.

Zie voor meer informatie Factsheet 'Veelgestelde vragen Bao, vraag 6' van Europa decentraal.

### **Splitsings- of knipverbod**

Een overheidsopdracht kan worden gesplitst in verschillende onderdelen ('percelen'). Bijvoorbeeld als een opdracht bestaat uit een diensten- en een werkendeel. Overheidsopdrachten mogen niet opgesplitst worden om daarmee aan de werkingsfeer van de Richtlijn te ontkomen. Ook kunstmatige splitsing van de opdrachtgevende organisatie is verboden.

Het splitsingsverbod houdt kort gezegd in dat er bij de raming van de opdrachtwaarde altijd gekeken moet worden naar zowel het tijdselement als het doel van de achterliggende opdracht.

### **Tijd**

Een gemeente mag een opdracht niet knippen in kleinere in de tijd opeenvolgende opdrachten om daarmee onder het Europese drempelbedrag te blijven. Dit leidt tot een ongeoorloofde vorm van splitsing. Voor opdrachten voor leveringen en diensten die zich met zekere regelmaat herhalen, bevat de Richtlijn een aparte waardeberekeningssystematiek (Artikel 9 lid 7).

### **Doel**

Stel dat een gemeente vier nieuwe stadsdeelkantoren wil laten bouwen, volgens precies hetzelfde bestek en eisenprogramma en in hetzelfde tijdsbestek. Zij streeft daarmee voor alle kantoren hetzelfde doel na en kan niet splitsen in de doelstelling van het totaalproject om hiervan vier van elkaar losstaande opdrachten van te maken, louter om aan een Europese aanbestedingsverplichting te ontkomen. Wel kan de gemeente de hoofdupdracht (4 kantoren) onderverdelen in bijvoorbeeld 4 percelen, zodat verschillende aannemers in aanmerking komen voor een deelopdracht.

### **Organisatie**

Binnen een gemeente bestaan vaak eigen onderdelen, zoals een stadsdeelgemeente. Het is niet altijd eenvoudig om vast te stellen of deze onderdelen aan te merken zijn als een zogenaamde 'zelfstandige entiteit'/zelfstandige aanbestedende dienst. Dit is echter wel belangrijk voor de raming van een opdracht. Een aanknopingspunt hiervoor is bijvoorbeeld dat een organisatie een volledig zelfstandig aanbestedingsbeleid voert en over een eigen budget beschikt. In dergelijk geval is het verdedigbaar dat opdrachten van het stadsdeel en de gemeente niet bij elkaar opgeteld hoeven te worden. In deze handreiking wordt niet nader ingegaan op de criteria om vast te stellen of opdrachten van bijvoorbeeld een deelgemeente moeten worden meegeteld met opdrachten van de gemeente; het zogenaamde vraagstuk van de verplichting tot vraagaggregatie. Het is echter van belang te vermelden dat het vrijwillig meerekenen van deze opdrachten vaak tot kostenbesparing kan leiden. Dienstverleners zijn geneigd om gemiddeld betere prijzen te bieden bij grotere opdrachten.

### **Percelenregeling**

Opdrachten in het kader werken, diensten of leveringen mogen worden onderverdeeld in percelen, bijvoorbeeld in een deel bouwkundige werkzaamheden en een deel installatiewerkzaamheden. Hierdoor kunnen verschillende bedrijven in aanmerking komen voor het verwerven van opdrachten. De waarde van de gehele opdracht is echter van belang om te bepalen of de Richtlijnen van toepassing zijn. De waarde van de afzonderlijke percelen binnen een opdracht dienen dus bij elkaar te worden opgeteld.

De Richtlijn kent een vrijstelling voor werken-, leveringen- en dienstenpercelen die onder een bepaalde waarde blijven. Percelen waarvan de geraamde totale waarde minder bedraagt dan één miljoen euro bij werken en 80.000 euro bij diensten en leveringen mogen worden vrijgesteld van de werking van de Richtlijnen. Het perceel dat uitgezonderd wordt, mag niet meer dan 20 % van de totale waarde van alle percelen belopen. Zie voor een voorbeeld paragraaf IV.

### **3. Aanbestedingsprocedures**

De Richtlijn kent verschillende aanbestedingsprocedures. De hoofdregel bij Europees aanbesteden is de openbare of de niet-openbare procedure. In uitzonderingsgevallen mogen ook de onderhandelingsprocedures (met of zonder voorafgaande bekendmaking) worden gevolgd. Tot slot is in 2004 de

procedure van de concurrentiegerichte dialoog geïntroduceerd. Deze [aanbestedingsprocedure](#) is gereserveerd voor bijzonder complexe projecten, zoals omvangrijke infrastructurele projecten of grote computernetwerken.

De vijf verschillende [aanbestedingsprocedures](#) worden hieronder kort beschreven.

#### **De openbare procedure**

Hierbij kunnen alle belangstellenden inschrijven. Zij kunnen het bestek, waarin de gunningscriteria staan vermeld, opvragen en aan de hand daarvan aanbiedingen doen. De selectie en gunning vinden tegelijkertijd plaats.

#### **De niet openbare procedure**

Anders dan bij een openbare procedure kunnen niet alle geïnteresseerden aanbiedingen doen. Alle geïnteresseerden kunnen hun belangstelling voor de opdracht bij de [aanbestedende dienst](#) kenbaar maken, maar bij deze [aanbestedingsprocedure](#) gaat een selectie vooraf. Alleen de deelnemers die aan de hand van de selectiecriteria zijn geselecteerd door de aanbesteder kunnen na een uitnodiging een aanbieding doen. Hierna wordt hun aanbieding (offerte) beoordeeld aan de hand van de gunningscriteria en de gunning van de opdracht vindt dan pas plaats.

#### **De procedure van gunning via onderhandelingen met voorafgaande bekendmaking en de procedure van gunning via onderhandelingen zonder voorafgaande bekendmaking.**

Hierbij vindt gunning van de opdracht pas plaats na onderhandeling met één of meer door de gemeente geselecteerde partijen. Deze procedures vinden slechts plaats in bepaalde en expliciet in de [Richtlijnen](#) omschreven uitzonderingsgevallen (artikel 30 en 31), die restrictief worden uitgelegd en niet snel van toepassing zijn. Voorbeelden zijn:

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

#### **De concurrentiegerichte dialoog**

De [concurrentiegerichte dialoog](#) is een procedure waaraan alle [ondernemers](#) mogen verzoeken deel te nemen en waarbij de [aanbestedende dienst](#) een dialoog voert met de tot de procedure toegelaten gegadigden, ten einde een of meer oplossingen te zoeken die aan de behoeften van de [aanbestedende dienst](#) beantwoorden en op grond waarvan de geselecteerde gegadigden zullen worden uitgenodigd om in te schrijven (Artikel 29 Richtlijn).

Voor de voor- en nadelen van de diverse procedures, zie de VNG-publicatie 'Als beste uit de bus', alsmede de 'Handreiking voor een collegebesluit inzake inkoop en aanbesteding', blz. 50 ev. Deze is weliswaar geschreven onder het oude aanbestedingsrichtlijnregime, maar op onderdelen nog bruikbaar.

#### **Aankondiging Europese aanbesteding**

Europese aanbestedingen moeten door de [aanbestedende diensten](#) worden aangekondigd en soms ook afgekondigd in het [Publicatieblad](#) van de Europese Gemeenschap. Hiervoor zijn speciale aankondigingsformulieren vastgesteld (zie [www.simap.eu.int](http://www.simap.eu.int)). De [aankondiging](#) kan per fax of per e-mail naar het Bureau voor Officiële Publicaties van de Europese Gemeenschappen worden opgestuurd. Het plaatsen van de aankondiging is kosteloos alsook de samenvatting van de aankondiging in alle officiële talen van de EU. Ook publicatie via [www.aanbestedingskalender.nl](http://www.aanbestedingskalender.nl) wordt steeds meer gebruikt door gemeenten. Op termijn gaat dit aankondigingsinstrument op in het Nederlandse systeem voor aankondiging van [overheidsopdrachten](#), TenderNed.

#### **4. Uitzonderingsbepalingen voor (beperkte) toepassing Aanbestedingsrichtlijnen**

In een aantal gevallen is Aanbestedingsrichtlijn 2004/18/EG niet van toepassing op [overheidsopdrachten](#) van gemeenten. Enkelen hiervan worden beschreven in afdeling 3 (Artikelen 12 t/m 18) van die Richtlijn.

Een aantal vloeit voort uit de interpretatie van de vraag 'wat is een overheidsopdracht in de zin van de Richtlijn?'.  
Hieronder wordt een aantal specifiek gemeentelijke uitzonderingen behandeld.

### **Inbesteden**

Er is sprake van zuiver inbesteden wanneer een gemeentelijke aanbestedende dienst een opdracht plaatst bij een onderdeel/afdeling van dezelfde gemeente en dezelfde rechtspersoon. Dit wordt ook wel 'in-house opdrachten' genoemd. Deze opdrachten vallen buiten de werkingsfeer van de Richtlijn, omdat een aanbestedende dienst geen 'schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel' sluit met een eigen onderdeel. In de praktijk heeft het inbestedingsvraagstuk met name betrekking op zogenaamde quasi-in-house opdrachten. Dit zijn opdrachten die worden geplaatst bij zogenaamde 'gelieerde ondernemingen' (een andere rechtspersoon) van de gemeente. Bijvoorbeeld een opdracht voor dienstverlening aan een stichting, waarin de gemeente participeert.

### **Alleenrecht**

Er zijn dienstenopdrachten die door een aanbestedende dienst worden gegund aan een andere aanbestedende dienst of aan een samenwerkingsverband van aanbestedende diensten op basis van een alleenrecht (Artikel 18 Richtlijn). Een dergelijk alleenrecht kan worden genoten op basis van wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen. De Richtlijn is niet van toepassing op dergelijke opdrachten. Wel is vereist dat de verlening van het alleenrecht in overeenstemming is met de bepalingen van het EG-Verdrag (transparantie, objectiviteit en non-discriminatie).

### **Concessies**

Een concessieovereenkomst betreft een overeenkomst met dezelfde kenmerken als een overheidsopdracht voor werken of diensten (concessieovereenkomsten voor leveringen kent de Richtlijn niet) met uitzondering van het feit dat de tegenprestatie voor de uit te voeren werken/diensten bestaat hetzij uit uitsluitend het recht het werk/de dienst te exploiteren, hetzij uit dit recht, gepaard gaande met een prijs. Concessieovereenkomsten voor diensten vallen niet onder de werkingsfeer van de Richtlijn (Artikelen 1 lid 4 en 17 Richtlijn 2004/18/EG), maar ingevolge de jurisprudentie zullen gemeenten onder bepaalde voorwaarden bij het vergeven van een dienstenconcessie wel rekening moeten houden met enige mate van openbaarheid zodat eventueel belangstellende dienstverleners op de interne markt de gelegenheid krijgen hun belangstelling ook kenbaar te maken en niet ongelijk behandeld worden. Voor concessieovereenkomsten voor werken kent de Aanbestedingsrichtlijn een apart regime (Artikelen 1 lid 3 en 56 ev.). Bij concessies zijn er soms raakvlakken met de aanbestedingsproblematiek bij PPS-verbanden (zie punt 1 van deze paragraaf).

### **Opdrachten aan SW-bedrijven**

Gemeenten kunnen onder voorwaarden opdrachten voorbehouden aan sociale werkvoorzieningen. In Artikel 19 van Richtlijn 2004/18/EG staan die voorwaarden beschreven.

### **5. Risico's van incorrect aanbesteden**

De Europese lidstaten hebben de plicht tot naleving van Europees recht, in dit geval de Europese Aanbestedingsrichtlijnen. De Commissie is bevoegd toezicht uit te oefenen op de naleving. Dit toezicht heeft zowel betrekking op een juiste omzetting van de Richtlijnen als de naleving hiervan door aanbestedende diensten. De Commissie kan een zogenoemde inbreukprocedure starten tegen een lidstaat die nalaat de verplichtingen uit Aanbestedingsrichtlijnen op een correcte wijze toe te passen. Een inbreukprocedure wordt meestal gestart naar aanleiding van een ingediende klacht door een benadeelde partij of belanghebbende. De Commissie kan echter ook op eigen initiatief een procedure starten. Dit doet zij met name wanneer in een bepaalde situatie een goed voorbeeld gesteld kan worden voor de gehele Europese Gemeenschap.

Ultiem gevolg van een inbreukprocedure kan de oplegging van een dwangsom door het Europese Hof van Justitie zijn. De staat zal in dergelijke gevallen de dwangsom terugvorderen bij de decentrale overheid die de inbreuk heeft gepleegd. Meer hierover is te lezen in hoofdstuk 1, paragraaf III van deze handreiking. Ook is het voor een benadeelde partij mogelijk zich te wenden tot de nationale rechter om bijvoorbeeld stopzetting of heraanbesteding van een niet goed uitgevoerde Europese aanbesteding te eisen. Naast een claim tot schadevergoeding kan dit de gemeente ook vertragingsschade opleveren.

Met ingang van de jaarrekening 2004 zijn de accountantscontroles bij gemeenten verscherpt. De accountant zal in het kader van de rechtmatigheidscontrole onder meer controleren of er is gehandeld conform de Europese Aanbestedingsrichtlijnen. Niet-rechtmatige aanbestedingen kunnen bijdragen aan overschrijding van de vastgelegde goedkeuringstoleranties, hetgeen kan leiden tot een niet-goedkeurende accountantsverklaring.

## IV Praktijkvoorbeelden

### 1. Wat is een overheidsopdracht? Levering, dienst of werk?

Een gemeente geeft opdracht tot plaatsing van lantaarnpalen. De opdracht behelst zowel de aanschaf als plaatsing ervan. Er is sprake van een gemengde opdracht: levering en werk. Omdat de installatie van verlichtings- en signaalsystemen voor wegen opgenomen is in de zogenoemde NACE lijst (zie bijlage I bij Richtlijn 2004/18/EG; Klasse 45.34) moet het plaatsen van lantaarnpalen aangemerkt worden als een werk. De kosten voor de aanschaf van de lantaarnpalen liggen hoger dan de plaatsingskosten; het hoofdvoorwerp van de aanbesteding betreft een levering. Het werkendeel van de opdracht betreft bijkomstige werkzaamheden ten opzichte van het hoofdvoorwerp. Het drempelbedrag voor leveringen moet daarom als uitgangspunt worden genomen.

### 2. Drempelwaarden/Raming van opdrachten/Percelenregeling

Een schoonmaakbedrijf wordt gecontracteerd voor een looptijd van vier jaar (48 maanden). De kosten bedragen 10.000 euro ex. BTW per maand. Om te bepalen of de waarde van het contract boven het drempelbedrag ligt, dient het bedrag van 10.000 euro te worden vermenigvuldigd met 48. Dit levert een bedrag op van 480.000 euro. Dit bedrag komt boven het geldende drempelbedrag voor diensten en moet daarom Europees worden aanbesteed.

Een gemeente wil een opdracht plaatsen voor de aanschaf en plaatsing van nieuwe prullenbakken. De onderneming die in aanmerking komt voor de opdracht levert alleen de prullenbakken, maar plaatst deze niet. Als de gemeente de aanschaf en plaatsing van de prullenbakken als een afzonderlijke opdracht in de markt zou plaatsen, blijven de bedragen onder de Europese drempelwaarden. Het is echter niet toegestaan de opdrachten te splitsen, het gaat hier immers om deelopdrachten die onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. De aanschaf- en plaatsingswaarde van de prullenbakken moeten bij elkaar worden opgeteld en bij overschrijding van het drempelbedrag Europees worden aanbesteed. Het is wel mogelijk om de opdracht in een levering- en dienstenperceel op te delen. Geïnteresseerden kunnen zich dan voor de hele opdracht of voor één perceel inschrijven.

### 3. Percelenregeling

Een gemeente wil een opdracht voor leerlingenvervoer indelen in drie percelen, te weten drie verschillende routes waarvoor een verschillend aantal leerlingen moeten worden vervoerd met verschillende vervoersmiddelen (taxi, kleine en grote bussen). De geschatte waarde van de drie percelen dienstverlening bedraagt respectievelijk 50.000 euro, 100.000 euro en 150.000 euro. Om te bepalen of de opdracht Europees aanbesteed moet worden, dient de waarde van de percelen bij elkaar opgeteld te worden. Omdat 300.000 euro boven het Europese drempelbedrag voor diensten komt, moet Europees worden aanbesteed. Het perceel van 50.000 euro kan met een beroep op de 20 % (percelen) regeling worden uitgezonderd en onderhands worden aanbesteed.

### 4. Aanbestedingsprocedures/aankondiging

Een grote gemeente wil een opdracht verlenen voor asfaltering van alle fietspaden in en rond het centrum van de stad. De waarde ervan is hoger dan de Europese drempelwaarde voor werken, dus moet de opdracht Europees worden aanbesteed. De gemeente heeft in principe de keuze tussen de openbare of de niet-openbare procedure. Redenen voor de keuze voor een openbare of juist een niet-openbare procedure kunnen bijvoorbeeld liggen in de kosten van de procedure en de inschatting hoeveel partijen zullen gaan inschrijven. Bijvoorbeeld de beoordeling van alle inschrijvingen in een openbare procedure kan meer tijd vergen dan een gemaximaliseerd aantal inschrijvingen in een niet-openbare procedure. Ook kan het voor marktpartijen een afweging zijn om - gezien de kosten die zij moeten maken voor het opstellen van een offerte, afgezet tegen de mogelijke concurrentie die zij verwachten - minder gauw in te schrijven op een openbare dan een niet-openbare procedure.



Het stadhuis dat de gemeente een aantal jaren geleden heeft laten ontwerpen door een architect (overheidsopdracht voor diensten) moet worden verbouwd. De waarde van de nieuwe opdracht voor dienstverlening (wederom architectendiensten) bedraagt meer dan het Europese drempelbedrag voor diensten. Via een beroep op Artikel 31 (artistieke redenen) kan met de architect van het oorspronkelijke ontwerp worden afgesproken (onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking) dat deze ontwerpdiensten levert voor de verbouwing nu het ontwerp van een andere architect niet zal passen bij het oorspronkelijke ontwerp. Het stadhuis blijft zodoende één architectonisch geheel en bovendien geniet de oorspronkelijke architect auteursrechtelijke bescherming.

##### **5. Uitzonderingsgevallen**

Een gemeente wil graag een opdracht aan haar eigen sociale werkvoorziening voor het groenonderhoud binnen de gemeente verlenen. Mogelijkheden kunnen worden gezocht in het gebruik van Artikel 19 van Richtlijn 2004/18/EG (voorbehoud opdracht aan sociale werkvoorzieningen); er zal dan na concurrentiestelling onder meerdere SW-bedrijven eventueel een opdracht vergeven kunnen worden aan het eigen SW-bedrijf indien deze als beste offreert. In sommige gemeenten zal een beroep op de inbestedingsuitzonderingen gerechtvaardigd zijn indien het SW-bedrijf bijvoorbeeld een eigen gemeentelijke dienst betreft (zuiver inbesteden) of indien het SW-bedrijf een met de gemeente gelieerde onderneming betreft (quasi-inbesteden) en de gemeente op het SW-bedrijf toezicht uitoefent alsof het een eigen dienst betreft en het SW-bedrijf het merendeel van zijn activiteiten verricht ten behoeve van de gemeente. Tot slot zijn er gemeenten die in de praktijk kiezen voor de vestiging van een alleenrecht aan het SW-bedrijf (zijnde een andere aanbestedende dienst dan de gemeente) voor het verrichten van groenonderhoudsdiensten (Artikel 18 Richtlijn). Aan de verlening van alleenrechten zijn in de jurisprudentie nadere criteria gesteld waarbij geldt dat het gaat om bepalingen die restrictief moeten worden geïnterpreteerd en toegepast.

## V Checklist Europees aanbesteden

Indien de opdracht boven de genoemde drempelwaarden komt, dient Europees aan te worden besteed. Onderstaand stappenplan toont waar u mee te maken krijgt in de diverse aanbestedingsprocedures. De acties die staan vermeld in het stroomschema zijn zeer beknopt uitgewerkt. Meer informatie om uw keuze voor een bepaalde procedure te rechtvaardigen, vindt u terug in de achtergrondinformatie in de handreiking en in de Europese Aanbestedingsrichtlijn zelf. Bij twijfel over een bepaalde beslissing is het raadzaam om advies in te winnen.

1. Vaststellen welk regime van de Richtlijn van toepassing is.

Bepalen aard opdracht:

werk

levering

dienst

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

3. Eventueel vooraankondiging plaatsen (Artikel 35 Richtlijn) om mogelijk verkorting van termijnen te kunnen invoeren?

4. Vaststellen of er sprake is van een normale situatie (volledige toepassing richtlijn) of van een uitzonderingsgeval (bijv. onderhandelingsprocedures, IIB-dienst, uitgesloten opdracht of concurrentiegerichte dialoog).

5. Indien normale situatie: keuze maken voor de openbare of de niet-openbare procedure. Indien uitzonderings situatie: bijzondere procedure toepassen (zie na punt 18).

Keuze Europese aanbestedingsprocedure:

**I Openbare procedure**

**II Niet-openbare procedure**

**I Openbare procedure**

**II Niet-openbare procedure (zie na punt 16)**

6. Aanbestedingstukken opstellen en selectie- en gunningscriteria formuleren; bij complexere opdrachten eventueel met behulp van samenstelling van een selectie- en gunningsteam.

7. Indien de waarde van de opdracht boven het toepasselijke drempelbedrag komt aankondiging zenden aan het Bureau voor Officiële Publicaties van de EU voor publicatie.

8. Aanbieders op verzoek het bestek en bijbehorende stukken toezenden binnen 6 dagen na ontvangst van het verzoek (Artikel 39 Richtlijn).

9. Aanbieders schrijven in (offerte). De minimale inschrijvingstermijn voor de Europese openbare procedure is 52 dagen vanaf de verzenddatum van de uitnodiging (Artikel 38 Richtlijn).

10. Aanbieders beoordelen aan de hand van de selectiecriteria.

11. Aanbieding selecteren aan de hand van de gunningscriteria.

12. Inbouwen termijn tussen (voorlopige) gunning en (definitief) sluiten overeenkomst van minimaal 15 dagen.  
(Alcatel-arrest)

13. De opdracht gunnen aan de geselecteerde aanbieder.

14. Proces-verbaal van de gunning maken waarin de keuze wordt gemotiveerd (Artikel 43 Richtlijn).

15. Bij Europese aanbesteding bericht van gunning verzenden aan het Bureau voor Officiële Publicaties voor plaatsing in het Supplement op het Publicatieblad uiterlijk 48 dagen na de gunning (Artikel 35 lid 4 Richtlijn).

16. Aan gegadigden en inschrijvers die daarom schriftelijk verzocht hebben motivering van de afwijzing toezenden binnen 15 dagen na ontvangst van het verzoek (Artikel 41 Richtlijn).

## **II Niet-openbare procedure**

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

7. Oproep tot mededinging (de feitelijke aanbestedingstekst) en aanbestedingsstukken opstellen.

8. Indien de waarde van de opdracht boven het toepasselijke drempelbedrag komt, aankondiging van niet-openbare procedure zenden aan het Bureau voor Officiële Publicaties van de EU voor publicatie (Artikel 35 Richtlijn).

9. Belangstellenden melden zich aan voor deelname aan de procedure. De minimale termijn voor het aanmelden door belangstellenden ('ontvangst van verzoeken tot deelneming') bedraagt bij de niet openbare procedure 37 dagen (Artikel 38 Richtlijn lid 3 sub a) vanaf de verzenddatum van de aankondiging van de opdracht.

10. Na het verstrijken van de termijn: selectie van tenminste vijf gegadigden maken o.g.v. de selectiecriteria (Artikel 44 Richtlijn).

11. Gegadigden gelijktijdig schriftelijk tot inschrijving uitnodigen. Bestek e.d. meesturen (Artikel 40 lid 2 Richtlijn). Eventuele nadere inlichtingen tot uiterlijk 6 dagen voor verloop inschrijvingstermijn geven (Artikel 40 lid 4).

12. Gegadigden schrijven in (offerte) en worden inschrijvers. Minimale termijn voor ontvangst inschrijvingen van 40 dagen vanaf verzenddatum van de uitnodiging (Artikel 38 lid 3 sub b Richtlijn).

13. Inbouwen termijn tussen (voorlopige) gunning en definitief sluiten overeenkomst van minimaal 15 dagen (Alcatel-arrest).

14. Op grond van gunningscriteria de opdracht gunnen aan één van inschrijvers.

15. Proces-verbaal van de gunning maken waarin de keuze wordt gemotiveerd (Artikel 43 Richtlijn).

16. Bij Europese aanbesteding bericht van gunning verzenden aan het Bureau voor Officiële Publicaties voor plaatsing in het Supplement op het Publicatieblad uiterlijk 48 dagen na de gunning (Artikel 35 lid 4 Richtlijn).

17. Aan gegadigden of inschrijvers die daarom schriftelijk verzocht hebben motivering van de afwijzing toezenden binnen 15 dagen na ontvangst van het verzoek (Artikel 41 Richtlijn).

18. (zie punt 5) Indien uitzonderingssituatie: bijzondere procedure toepassen:

### **III Onderhandelingsprocedures met of zonder bekendmaking**

#### **IV Concurrentiegerichte dialoog**

#### **V Overige uitzonderingen**

III Onderhandelingsprocedures met of zonder bekendmaking

Zie Artikelen 30 en 31 Richtlijn

IV Concurrentiegerichte dialoog

Zie Artikel 29 Richtlijn alsmede de explanatory note van de Europese Commissie over deze procedure uit 2004.

V Overige uitzonderingen

Op opdrachten voor IIB-diensten, uitgesloten en uitgezonderde opdrachten (bijvoorbeeld alleenrecht, concessies, inbesteding) is de Aanbestedingsrichtlijn niet of in beperkte mate van toepassing.

### **Overige checklists op het gebied van aanbesteden en gemeenten**

VNG-publicatie 'Verdien aan besteden', VNG-Uitgeverij, 2003: Checklist ten behoeve van het opstellen van een gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid.

[Handreiking voor een collegebesluit inzake inkoop en aanbesteding](#) (BZK, IPO, VNG, Europa decentraal, september 2004), blz. 43 ev. Checklist Europees aanbesteden (weliswaar geschreven onder het oude aanbestedingsrichtlijnregime maar op onderdelen nog bruikbaar).

VNG project Goed Besteed (2007): Raadgever aanbesteden (april 2007), specifiek voor raadsleden en de Checklist voor inkopen en aanbesteden. Een hulpmiddel voor gemeentebestuurders (april 2006).

Verkrijgbaar via de VNG.

## VI Meer informatie

Een overzicht van de belangrijkste publicaties en links op het gebied van Europees aanbesteden treft u in het dossier [Aanbesteden/Informatiebronnen](#) van Europa decentraal. Hieronder treft u een compilatie.

### Organisaties en websites

Kenniscentrum Europa decentraal, [Dossier Aanbesteden](#).

[Aanbestedingsdossier van het Ministerie van Economische Zaken](#)

[PIANOo](#) (Professioneel en Innovatief Aanbesteden Netwerk voor Overheidsopdrachtgevers), kennisnet voor aanbesteden bij de overheid.

[Website](#) van het ministerie van Financiën en het voormalige kenniscentrum Publiek-Private Samenwerking (PPS). Veel informatie en handleidingen over PPS constructies.

[Informatieve site over duurzaam inkopen](#). Deze site bevat ook informatie over sociale- en milieucriteria in een (Europese) aanbesteding.

[Homepage van de DG Interne Markt](#) van de Europese Commissie aangaande Europees aanbesteden.

[Système d'information pour les Marchés Publics \(SIMAP\)](#), site van de Europese Unie. Veel informatie over Europees en elektronisch aanbesteden en informatie van het Publicatiebureau.

[Databank](#) van de Europese Unie met alle actuele Europese aanbestedingen binnen de Europese Unie.

[TenderNed](#) is de door de Staat der Nederlanden beheerde elektronische aanbestedingsite voor [aanbestedende diensten](#) en inschrijvers.

### Publicaties

Het ministerie van BZK, het IPO, de VNG en het Kenniscentrum Europa decentraal: Handreiking voor een collegebesluit inzake inkoop en aanbesteding, september 2004 (geschreven onder de voormalige aanbestedingsrichtlijnen maar (op onderdelen) nog bruikbaar).

Handleidingen Europese Commissie bij voormalige Aanbestedingsrichtlijnen [werken](#), [diensten](#) en [leveringen](#) (op onderdelen) nog bruikbaar.

Diverse handleidingen Europese aanbesteding bij PPS, onder meer verkrijgbaar via het (voormalig) kenniscentrum PPS bij het ministerie van Financiën.

Handboek Aanbestedingsrecht  
Mr. M.J.J.M. Essers en mr. G.W.A. van de Meent, 2006, Elsevier overheid, Den Haag.

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

## **Bestuurlijke samenvatting**

### **4 Staatssteun: beter zicht gemeenten op regelgeving**

Gemeenten krijgen steeds beter zicht op de Europese staatssteunregelgeving. Het (ongewild) bevoordelen van eigen ondernemingen ten opzichte van ondernemingen uit andere lidstaten werkt concurrentievervalsing in de hand. Ook de risico's van het niet naleven van staatssteunregels komen voor gemeenten steeds duidelijker in beeld. Dergelijke gevallen kunnen aan het licht komen door klachten van benadeelde concurrenten en verscherpte accountantscontrole. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Europa decentraal hebben zich de laatste jaren ingezet voor meer aandacht voor staatssteun. Gerechtelijke uitspraken hebben ook een handje geholpen. Staatssteuncontrole heeft zeker positieve aspecten. Ze leidt tot een transparantere en efficiëntere werkwijze bij de gemeente en helpt de besteding van publieke middelen inzichtelijk te maken. De gemeente bevordert zo eerlijke mededinging en een goed ondernemingsklimaat op lokaal niveau.

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

In andere gevallen rest een melding bij de Commissie die de steunmaatregel toetst en alsnog kan goedkeuren. Europees staatssteunrecht is een bijzonder gespecialiseerd vakgebied. Daarom is het belangrijk dat gemeenten ook eigen expertise opbouwen. Het terrein is ook nog eens zeer dynamisch en de aanpassingen van staatssteunbeleid die de Commissie heeft aangekondigd brengen weer de nodige veranderingen in de regelgeving met zich mee.

# 4 Staatssteun

## I Inleiding

Eerlijke concurrentie is essentieel voor een goed werkende gemeenschappelijke Europese markt, ook wel interne markt genoemd. Door het verlenen van financiële steun kan een overheid 'eigen' ondernemingen bevoordelen ten opzichte van ondernemingen uit andere EU-lidstaten. Dit werkt concurrentievervalsing in de hand. Voor het verstrekken van dergelijke staatssteun zijn er Europese regels. Staatssteun is in beginsel verboden, tenzij deze onder een uitzondering valt.

Financiële transacties van gemeenten met ondernemingen kunnen staatssteunelementen bevatten. Voorbeelden zijn grondverkoop onder de marktprijs, een subsidie aan een ontwikkelaar voor de realisatie van een stedelijk vernieuwingsproject of een investering in een publiek-privaat samenwerkingsproject (PPS), die voordelen voor ondernemingen met zich meebrengen of een gemeentelijke garantie waar geen vergoeding tegenoverstaat. Een gemeente is zelf verantwoordelijk voor de naleving van de staatssteunregels van het EG-Verdrag. Mogelijke steunmaatregelen moeten zo vroeg mogelijk via het Coördinatiepunt Staatssteun van BZK bij de Europese Commissie worden aangemeld. Staatssteuncontrole heeft zeker positieve aspecten. Ze leidt tot een transparantere en efficiëntere werkwijze bij de gemeente en helpt de besteding van publieke middelen inzichtelijk te maken. De gemeente bevordert zo eerlijke mededinging en een goed ondernemingsklimaat op lokaal niveau.

Wat zijn de risico's van het niet naleven van de staatssteunregels? Belanghebbenden, zoals een concurrerende onderneming of een gemeenteraadslid van een oppositiepartij, kunnen zich met een klacht tot de Europese Commissie wenden die vervolgens verplicht is een onderzoek te starten. Ook wanneer de Commissie bijvoorbeeld uit de pers informatie ontvangt over een vermoedelijke overtreding, kan zij uit eigen beweging een onderzoek starten. De ondernemingen die zich benadeeld voelen door vermeende gemeentelijke staatssteun aan een concurrent, kunnen bij de nationale rechter stopzetting of terugvordering ervan eisen. Moet de gemeente de staatssteun terugvorderen, dan kan het zelfs tot het faillissement van de steunontvanger leiden. Hierdoor kan de gemeente als een onbetrouwbare partner te boek komen te staan. Niet-rechtmatig verstrekte staatssteun kan bijdragen tot een niet-goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening van de gemeente. Om elk risico uit te sluiten, moeten steunmaatregelen aan de Europese Commissie worden voorgelegd.

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

## II Korte schets

De staatssteunregels zijn neergelegd in het EG-Verdrag. Artikel 87 bepaalt dat, behoudens uitzonderingen in het Verdrag, steunmaatregelen van overheden verboden zijn. Het gaat om steun die, in welke vorm ook, met overheidsmiddelen is bekostigd en die de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen door begunstiging van bepaalde ondernemingen of producties. Het verbod geldt voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt. Voldoet de steun aan een vijftal criteria (in de praktijk worden de laatste twee criteria meestal samengevoegd), dan is er sprake van verboden staatssteun. Het verbod is echter niet absoluut en onvoorwaardelijk. De Europese Commissie is bevoegd om een steunmaatregel verenigbaar met de gemeenschappelijke markt te verklaren en goed te keuren.

### Wat zijn de criteria voor staatssteun?

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

Hieronder valt steunverlening door decentrale overheden, maar ook door bijvoorbeeld openbare bedrijven als de steunverlening uiteindelijk voor rekening van die overheid komt. Ook derving van overheidsinkomsten kan als staatssteun worden gezien. Maatregelen van zuiver administratieve aard, zoals een wijziging

van het bestemmingsplan of een vergunningverlening, vormen geen staatssteun. Een steunmaatregel moet een effect hebben op de begroting van de overheid.

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

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

Het Europese begrip 'onderneming' is ruim: 'Elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd'. Onder 'economische activiteit' wordt verstaan 'het aanbieden van goederen en diensten op een bepaalde markt'. Het kan zowel om winstbeogende (nv's en bv's) en niet winstbeogende instellingen (stichtingen en verenigingen) gaan. Ook een onderdeel van een gemeente (plantsoendienst, drukkerij) die diensten op de markt aanbiedt, kan gekwalificeerd worden als een onderneming. Eenheden die uitsluitend een typische overheidstaak uitoefenen, zoals overheidstoezicht of het verzorgen van algemeen onderwijs, zijn geen ondernemingen. Ook activiteiten van zuiver sociale aard die gebaseerd zijn op het beginsel van nationale solidariteit zijn niet-economisch. Steun aan organisaties die géén economische activiteit uitvoeren, bijvoorbeeld niet-gouvernementele organisaties of kerkelijke organisaties, is geen staatssteun. Hierbij moet er wel op worden gelet dat deze organisaties geen commerciële nevenactiviteiten uitoefenen.

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

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

## **3. Er moet sprake zijn van een selectief voordeel**

Het EG-Verdrag heeft alleen oog voor steunmaatregelen die bepaalde ondernemingen of producties selectief bevoordelen. Steun van decentrale overheden voldoet vaak aan dit criterium. Generieke steun, zoals een fiscale stimuleringsregeling voor onderzoek en ontwikkeling of milieubescherming die openstaat voor alle ondernemingen, is niet selectief. Ook steun ten behoeve van openbare, algemeen toegankelijke infrastructuur wordt doorgaans niet als selectieve staatssteun beschouwd.

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

Aan dit criterium wordt meestal snel voldaan. Steun die ondernemingen ontlast van kosten die ze normaal gesproken zelf moeten opbrengen, verstoort de mededinging. Voor de beoordeling van dit criterium dient de gemeente te bepalen wat de relevante markt van producten of diensten is waar de betrokken onderneming actief op is. Als er geen markt voor een bepaald product of een dienst bestaat, bijvoorbeeld als de activiteit uitsluitend in handen is van een overheidsmonopolie, kan de steun aan deze onderneming ook geen concurrentievervalsing betekenen. Er is immers geen (Europese) concurrentie. Dat doet zich ook voor bij overheidsprerogatieven, zoals de inzameling van huishoudelijk afval, die de gemeente binnen haar grondgebied door een eigen dienst laat uitvoeren.

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

Aan dit criterium wordt voldaan als kan worden aangetoond dat de steunontvanger een economische activiteit uitoefent en actief is op een markt waarop handelsverkeer tussen lidstaten bestaat, ook al gaat het om steun aan een activiteit die lokaal van aard en geografisch beperkt is. Bepalend is namelijk niet de activiteit, maar de markt waarop deze plaatsvindt. Zo kan staatssteun aan een lokale woningcorporatie



invloed hebben op het handelsverkeer, als de corporatie op de vastgoedmarkt actief is. Deze markt is immers Europabreed. Met dit criterium dient men dus zorgvuldig om te gaan.

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

#### **Melding bij de Europese Commissie**

De rijksoverheid ('lidstaat' Nederland) is de door de Europese Commissie aan te spreken partij. Een gemeente dient daarom haar steunmaatregelen altijd aan te melden via het Coördinatiepunt Staatssteun decentrale overheden van het ministerie van BZK, dat zorgdraagt voor de melding bij de Commissie en daarover adviseert.

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

De beoordeling door de Commissie kan 2 maanden tot een jaar duren bij een voorlopige procedure, en vervolgens nog 18 maanden als de Commissie besluit een officieel onderzoek te openen. De Commissie kan de steunmaatregel goedkeuren, voorwaarden aan de goedkeuring verbinden of afkeuren. Zie hierover het [dossier staatssteun/ procedures](#). In de praktijk wordt rond 90 % van de aangemelde steunmaatregelen goedgekeurd en de overgrote meerderheid ervan wordt afgewikkeld zonder de opening van een formele onderzoeksprocedure. Let wel: in de loop van een beoordelingsprocedure moet een gemeente vaak de voorgenomen steunmaatregel aanpassen om aan de eisen van de Commissie te kunnen voldoen. Het is daarom zaak om al bij het ontwerpen van een steunmaatregel zo veel mogelijk aansluiting te zoeken bij de vaststaande beleidsregels voor staatssteun.

### **III Gemeenten en staatssteun**

De gemeente moet haar beleid toetsen aan de staatssteunregels. Vooral subsidieverlening, grondbeleid, verstrekking van leningen en garanties en verstrekking van compensaties voor Diensten van Algemeen Economisch Belang verdienen de aandacht. Bij de beoordeling kan de gemeente het volgende stappenplan hanteren: als aan de criteria van staatssteun niet wordt voldaan (bijvoorbeeld omdat de ontvanger van de steun geen 'onderneming' is of het om een investering in openbare infrastructuur gaat, die niet aan een specifieke onderneming ten goede komt) is er geen sprake is van staatssteun. Als er wel sprake is van staatssteun, is er mogelijk een vrijstelling van toepassing. Dan is melding niet nodig en kan worden volstaan met een kennisgeving via het Coördinatiepunt Staatssteun. Als niet aan de voorwaarden van een vrijstelling wordt voldaan, is een melding noodzakelijk. In het EG-Verdrag is een aantal goedkeuringsgronden, op basis waarvan gemelde steun kan worden toegestaan. Sommige zijn uitgewerkt in beleidsregels, zoals [verordeningen](#), kaderregelingen, richtsnoeren en mededelingen waaraan de Commissie een melding toetst.

#### **Vrijstellingen**

Vrijgesteld van aanmelding zijn: steun aan het MKB, opleidingssteun, werkgelegenheidssteun, onderzoek- en ontwikkelingsactiviteiten door het MKB en steun aan primaire producenten van landbouwproducten en regionale investeringssteun. Medio 2008 worden nieuwe vrijstellingen ingevoerd onder andere voor bepaalde milieusteun en risicokapitaal. Voor deze maatregelen geldt wel een publicatieverplichting: de gemeente dient de Commissie via het Coördinatiepunt Staatssteun te informeren over de verleende steun. Aan de vrijstellingen zijn voorwaarden verbonden.

Verder is de zogenaamde [de-minimis](#)vrijstelling belangrijk. Volgens deze vrijstelling is steun ter hoogte van 200.000 euro in drie belastingjaren aan een zelfstandige onderneming vrijgesteld van zowel aanmelding als kennisgeving. Om overschrijding van de drempel te voorkomen, dient de onderneming een verklaring over andere ontvangen steun af te geven. Informatie over de vrijstellingen is te vinden in het [dossier staatssteun/ vrijstellingsverordeningen](#).

### **Steun die gemeld moet worden**

Er zijn onder andere beleidsregels voor milieusteun, steun ten behoeve van onderzoek, ontwikkeling en innovatie (O&O&I) en voor redding en herstructurering van ondernemingen in moeilijkheden. Aan de hand van [deze regels](#) kan een gemeente vaststellen welk soort steun en welke omvang acceptabel is. De steun voor deze doelstellingen moet wel vóór de uitvoering worden goedgekeurd door de Europese Commissie.

Specifieke regels gelden voor [regionale steun](#), die bedoeld is om de economische ontwikkeling van achtergebleven regio's te bevorderen. Deze gelden voor bepaalde gemeenten in Noord-Nederland, Twente, Zuid- en Midden-Limburg en Flevoland. De Commissie heeft ook een reeks regels vastgesteld betreffende steun aan ondernemingen die in een bepaalde sector van de markt actief zijn. Voor gemeenten zijn in dit kader met name [vier sectoren](#) van belang: openbare omroepen, vervoer, landbouw en visserij.

Als er geen beleidsregels zijn vastgesteld op het terrein van een bepaalde steunmaatregel kan de Commissie goedkeuring rechtstreeks op het EG-Verdrag baseren. Zo kan zij steun voor cultuur en het behoud van cultureel erfgoed goedkeuren. [Deze uitzondering](#) is relevant als de cultuursteun wordt verleend voor activiteiten met een economisch en [grensoverschrijdend](#) karakter (filmindustrie, musea met internationale allure).

### **Aandachtsgebieden**

#### **Grondbeleid**

In de praktijk zijn staatssteunregels voor gemeenten zeer belangrijk als zij transacties met grond of gebouwen betreffen. Vooral bij gebiedsontwikkeling moeten gemeenten alert zijn hierop. Staatssteun kan worden voorkomen door marktconforme grondprijzen te hanteren. Dat kan volgens de Commissie op twee manieren worden gewaarborgd. De eerste manier is een open en onvoorwaardelijke biedprocedure (waaronder ook een aanbesteding kan vallen). Gemeenten maken echter vaker gebruik van de andere mogelijkheid: de marktprijs vooraf laten vaststellen door een onafhankelijke taxateur van onroerend goed. Als een van de twee procedures niet wordt gevolgd, zal de Europese Commissie er van uitgaan dat er sprake is van staatssteun.

#### **Financiële transacties**

Verder hebben de staatssteunregels voor financiële transacties gevolgen voor gemeenten. Bij de verstrekking van leningen (bijvoorbeeld een lening aan een voetbalclub) of investeringen in risicokapitaal, zoals de deelname aan een fonds voor agrarische innovatie voor kleine ondernemingen, kan de gemeente staatssteun voorkomen als ze [voorwaarden](#) stelt die voor een private investeerder in een vergelijkbare situatie aanvaardbaar zijn. Indien de gemeente een [lening](#) onder lichtere voorwaarden verstrekt dan op de markt beschikbaar, zoals een lagere rente of langere looptijd, is er vermoedelijk sprake van staatssteun. Ook overheidsgaranties kunnen staatssteun bevatten: meestal stelt de garantie van de gemeente de kredietnemer in staat voor een lening betere financiële voorwaarden te verkrijgen dan op de financiële markten normaal mogelijk is.

#### **Diensten van Algemeen Economisch Belang**

Ook de financiering van Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB), ofwel publieke diensten, verdient aandacht vanuit staatssteunpunt. Het Europese begrip 'DAEB' omvat marktdiensten (economische en sociale activiteiten) die niet uitsluitend aan het marktmechanisme worden overgelaten en die tot op zekere hoogte door de overheid gereguleerd worden. Veel van deze diensten liggen binnen het domein van gemeenten: beheer en verwerking van afval, lokaal vervoer of sociale woningbouw. Het is in de eerste plaats aan de betreffende overheden zelf te bepalen wat zij als DAEB's beschouwen en hoe deze dienen te worden uitgevoerd. Echter, om concurrentievervalsing als gevolg van de financiering door de overheid te voorkomen, moet de staatssteunregelgeving ook hier in acht worden genomen.

Een betaling aan een onderneming ter compensatie van de uitvoering van een DAEB is geen staatssteun als aan een aantal voorwaarden is voldaan. Kort samengevat dient een onderneming daadwerkelijk belast te zijn met een duidelijk omschreven en afgebakende verplichting om een DAEB te verrichten. De parameters op basis waarvan de hoogte van de compensatie wordt berekend, moeten vooraf op objectieve en doorzichtige wijze worden vastgesteld. Deze compensatie mag niet hoger zijn dan de

kosten vermindert met de opbrengsten van de DAEB. Een redelijke winst voor de onderneming is toegestaan. Wanneer de onderneming die de dienst uitvoert niet geselecteerd is na een openbare aanbesteding, moet het bedrag van de compensatie worden vastgesteld aan de hand van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming zou hebben gemaakt. Als aan deze criteria niet is voldaan, wordt de compensatie gezien als staatssteun.

Als de compensatie voor het verrichten van een DAEB onder 30 miljoen euro blijft en de jaaromzet van de onderneming onder 100 miljoen euro ligt, kan de gemeente gebruikmaken van een **vrijstelling** van meldingsplicht voor staatssteun. Deze vrijstelling geldt ook voor compensaties aan ziekenhuizen, sociale woningbouw, kleine (lucht)havens en vervoer naar eilanden. Als van de vrijstelling gebruik wordt gemaakt is wel een (uitgebreide) jaarlijkse rapportage aan de Europese Commissie verplicht. De **compensaties voor publieke diensten die boven de genoemde drempels uitstijgen** dienen vooraf gemeld te worden bij de Commissie. De voorwaarden van deze DAEB-compensatieregels zijn gericht op het voorkomen van overcompensatie. De financiering van de DAEB dient in de administratie gescheiden te worden bijgehouden van eventuele andere activiteiten van de onderneming. Zie hiervoor ook de Checklist in paragraaf V (binnenkort verschijnt een Handreiking DAEB en staatssteun, zie voor informatie [www.europadecentraal.nl](http://www.europadecentraal.nl), dossier DAEB).

## IV Praktijkvoorbeelden

### 1. Lokale steun

Vaak vragen gemeenten zich af of subsidieverlening aan ondernemingen voor de uitvoering van op het eerste oog slechts kleinschalige, lokale activiteiten ook staatssteun is. De Commissie heeft vastgesteld dat sommige lokale steunmaatregelen geen effect hebben op het interstatelijke handelsverkeer en daarmee geen verboden staatssteun vormen. Uit deze voorbeelden blijkt waar ruimte voor gemeenten ligt.

De Commissie heeft in **beschikkingen** vastgesteld dat bepaalde financiële voordelen voor lokale zwembaden, jachthavens, musea, theaters of historische gebouwen geen staatssteun waren, omdat ze geen invloed bleken te hebben op de gemeenschappelijke markt. Een jaarlijkse subsidie aan een particuliere exploitant van een zwembad in Dorsten, Duitsland, werd niet als staatssteun gekwalificeerd, omdat de sportinfrastructuur hoofdzakelijk door de inwoners van de stad werd gebruikt. Let wel: de situatie kan door de Commissie anders worden beoordeeld indien het voordeel toekomt aan een groot tropisch zwemparadijs, gericht op met name toeristen. Eveneens bleek het voordeel uit de gemeentekas dat de plaatselijke zeilverenigingen zonder winst oogmerk in jachthavens in Nijkerk en Enkhuizen hadden verworven, geen invloed te hebben op het handelsverkeer tussen de lidstaten. De steun zou de jachthavens niet aantrekkelijker maken voor pleziervaarders uit andere lidstaten. Aan één van de criteria voor staatssteun was dus niet voldaan. Recent heeft de Commissie vastgesteld dat schoolbegeleidingsdiensten typisch Nederlandse diensten zijn. Steun aan de dienstverleners zal, althans voorlopig, geen effect hebben op het handelsverkeer. Ook steun aan de Bataviawerf in Lelystad mocht geen staatssteun heten. De Bataviawerf houdt zich bezig met de authentieke reconstructie van Nederlandse schepen uit de 17e eeuw en een aantal ondersteunende activiteiten zoals een openluchtmuseum. De Bataviawerf is gericht op een zeer lokale vraag en het was volgens de Commissie onwaarschijnlijk dat toeristen speciaal uit het buitenland zouden komen om de werf te bezoeken.

Deze beschikkingenpraktijk is op het eerste oog gunstig voor gemeenten. Echter, men mag niet stellen dat alle gemeentelijke steun aan jachthavens, zwembaden, musea, etc., a priori geen staatssteun is. Elk geval dient nog steeds op zijn eigen merites te worden beoordeeld. De valkuil hierbij is de beoordeling van het effect op de handel. Uit de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie blijkt dat het **lokale karakter** van een activiteit of een klein steunbedrag nog niet betekent dat van dat effect geen sprake is. Het is zaak om per geval op basis van een marktanalyse vast te stellen of er een effect op het handelsverkeer aanwezig is.

### 2. Werkgelegenheidssteun en re-integratiemarkt

Met de Wet **werk** en bijstand (WWB) is marktwerking in de re-integratiemarkt ingevoerd. Daarmee zijn de staatssteunregels relevant geworden: gemeenten mogen geen loonkostensubsidies aan bedrijven verstrekken zonder hiermee rekening te houden. Dit voorbeeld gaat in op de mogelijkheden om staatssteun te voorkomen en op de toepassing van de vrijstelling voor werkgelegenheidssteun.

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

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

Als de gemeentelijke reïntegratieverordening voorziet in plaatsing van werknemers bij specifieke bedrijven zoals sociale werkvoorzieningen, dan moeten de voorwaarden van de staatssteunvrijstelling voor werkgelegenheidssteun worden gevolgd. In grote lijnen bepaalt de vrijstelling dat een loonkostensubsidie voor de zogenaamde benadeelde werknemers (waaronder langdurig werklozen, etnische minderheden) maximaal 50 % van de loonkosten gedurende een jaar mag bedragen. Voor indienstneming van gehandicapten geldt een plafond van 60 % (de nieuwe groepsvrijstelling (2008) staat hogere loonkostensubsidies voor werkgevers van gehandicapten toe). Extra kosten door tewerkstelling van gehandicapten kunnen voor 100 % worden gefinancierd. Deze beperkingen op loonkostensubsidies gelden ook voor de financiering van detacheringsbanen, waarbij een reïntegratiebedrijf kwetsbare werknemers in dienst neemt om deze vervolgens tijdelijk bij andere ondernemingen te plaatsen.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in april 2004 een [beleidsaanbeveling](#) gepubliceerd over loonkostensubsidies en staatssteunregels. Als de gemeente het advies van het ministerie volgt, dan hoeft zij de reïntegratieverordening volgens de beleidsaanbeveling niet ter goedkeuring voor te leggen aan de Europese Commissie.

### 3. Staatssteun ten behoeve van cultuur

Gemeenten verstrekken regelmatig subsidies aan musea en andere culturele instellingen. Ook op dit terrein zijn staatssteunregels van toepassing: veel culturele instellingen werken immers marktgericht en genoeg zijn gericht op internationaal publiek. In de kenmerkende [beschikking](#) over staatssteun aan het luchtvaartmuseum Aviodrome in Flevoland heeft de Commissie aangegeven hoe om te gaan met steun ten behoeve van het behoud van cultureel erfgoed en een gescheiden boekhouding voor commerciële nevenactiviteiten geëist.

Het luchtvaartmuseum Aviodrome verhuisde in 2003 van Schiphol naar Lelystad. Door het stopzetten van structurele overheidssubsidie liepen zijn culturele erfgoedactiviteiten (het museum, de historische vliegtuigen, de bibliotheek) gevaar te moeten worden opgeheven. De exploitant van Aviodrome had besloten om diverse commerciële activiteiten te ontwikkelen om zo extra inkomsten voor het museum te genereren. Er zouden een bioscoop, een restaurant, faciliteiten voor internationale congressen en een museumwinkel worden ingericht. Ook zouden er internationale airshows en luchtvaartbeurzen worden gehouden. Onder de bezoekers werden buitenlandse toeristen verwacht. De provincie Flevoland wilde het museum met een opstartsubsidie van ruim 7 miljoen euro ondersteunen.

De Commissie heeft in de [beschikking](#) vastgesteld dat lokale museale activiteiten op beperkte schaal geen effect hebben op het handelsverkeer tussen lidstaten. Overheidssteun aan deze activiteiten is doorgaans geen staatssteun. Recent is dit bevestigd voor theaters met een nationaal publiek. In Aviodrome hadden ook de meeste commerciële activiteiten (restaurant, filmtheater) een sterk lokaal karakter. Maar de organisatie van internationale airshows en luchtvaartbeurzen en het aanbieden van diensten voor internationale congressen zouden wel een effect op het handelsverkeer tussen de lidstaten kunnen hebben. Daarom was een subsidie aan Aviodrome staatssteun.

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

#### 4. Exploitatie van een zwembad als dienst van algemeen economisch belang

Veel gemeentelijke zwembaden worden beheerd door onafhankelijke stichtingen of B.V.'s. Gemeenten vangen geregeld de exploitatietekorten van zwembaden op. De prijzen voor de bewoners moeten immers laag blijven, de zwembaden moeten ruime openingstijden hanteren en cursussen aan doelgroepen, zoals scholieren en ouderen, aanbieden. De overheidsfinanciering van deze activiteiten is van algemeen belang. Zonder steun zijn veel zwembaden commercieel niet rendabel. Omdat er ook op winst gerichte ondernemers zijn die zwembaden exploiteren, concurreren de gemeentelijke zwembaden op de markt voor 'zwembadexploitanten'. Vanwege de concurrentie zijn ook de Europese interne marktregels, waaronder staatssteunregels, op deze markt van toepassing zijn. Gemeenten zijn echter niet verplicht om hun financiële steun aan zwembaden aan te melden bij de Commissie. In de Europese termen gaat het hier om de zogenaamde diensten van algemeen economisch belang (DAEB). Als vier voorwaarden (de zogenaamde Altmark-criteria) in acht worden genomen, kan staatssteun bij de financiering van de specifieke zwembaddiensten worden voorkomen. Zie hierover paragraaf III over DAEB.

De Altmark-criteria komen erop neer dat een zwembadexploitant in een besluit of een contract daadwerkelijk belast moet zijn met een DAEB. Zijn verplichtingen (bijvoorbeeld openingstijden, cursussen aanbod en prijsbeleid) moeten duidelijk zijn omschreven en afgebakend in de ruimte en tijd. Ten tweede dient de gemeente de parameters voor de omvang van de financiering vooraf op objectieve en doorzichtige wijze vast te stellen. Het gaat om de totale kosten van de dienst, het percentage dat de gemeente daaraan zal bijdragen als ook om de controle en eventuele herziening van de compensatie. Ten derde mag de compensatie niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de dienst te dekken. Het zwembad mag een redelijke winst genereren. Als zij naast de DAEB ook commerciële activiteiten, bijvoorbeeld fitnessstrainingen tegen markttarieven organiseert, dan moeten deze administratief en financieel worden gescheiden. Een terugbetalingsregeling kan voorkomen dat de compensatie te hoog uitvalt. Tot slot geldt dat, wanneer de zwembadexploitant niet is gekozen via een openbare aanbesteding, moet de omvang van de compensatie vastgesteld worden aan de hand van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming zou hebben gemaakt om dergelijke diensten uit te voeren.

De Europese eisen ten aanzien van compensaties voor DAEB zijn complex, maar komen neer op een deugdelijke berekening van de werkelijke kosten van een dienst, een transparante wijze van financiering en het voorkomen van overcompensatie. Deze formele eisen gelden echter niet als de overheidsfinanciering onder de de-minimisgrens blijft.

#### 5. Gebiedsontwikkeling in PPS-verband

Om extra middelen voor gebiedsontwikkeling te genereren, gaan gemeenten samen met private partijen vaak een publiek-privaat samenwerkingsverband (PPS), bijvoorbeeld een gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij (GEM), aan. Er zijn geen eenduidige Europese richtsnoeren voor de beoordeling van staatssteun in PPS-verband. Gezien de omvang van de projecten moeten gemeenten wel bewust zijn van de aanzienlijke staatssteunrisico's die ze lopen.

De volgende aspecten zijn essentieel. Volgens de Europese Commissie dienen in alle typen van samenwerkingsverbanden de private partners te worden gekozen in overeenstemming met de Europese Aanbestedingsrichtlijnen of, indien deze niet van toepassing zijn, conform de beginselen van het EG-Verdrag: openbaarheid, transparantie en non-discriminatie. Volgt men geen openbare selectieprocedure, dan is er mogelijk sprake van staatssteun. In dat geval dient de gemeente gedetailleerd te onderzoeken of de PPS-afspraken deze kunnen voorkomen.

In complexe PPS-projecten kunnen diverse staatssteunrisico's besloten liggen. Bijvoorbeeld, als de gemeente een disproportioneel aandeel van het risico of het rendement op investeringen in een project draagt, wijst dat op niet-marktconform handelen. Een te groot aandeel van het risico of te weinig rendement in verhouding tot de gemeentelijke investering kan staatssteun betekenen. Als een project zonder overheidssteun niet van de grond komt, kan de gemeente een vergoeding voor de zogenaamde 'onrendabele top' overwegen. Dergelijke steun zal in de regel wel vooraf gemeld moeten worden bij de Europese Commissie.

Het handelen in overeenstemming met het market economy investor principle kan staatssteun helpen voorkomen. Als de gemeente bijvoorbeeld een leninggarantie aan de private partners verstrekt, dient zij

een marktconforme vergoeding hiervoor te vragen. Bij verkoop van grond moet een openbare procedure worden gevolgd of dient de grondprijs gebaseerd te zijn op een marktconforme taxatie vooraf.

PPS-afspraken zijn vaak zeer complex. Daarom is voorzichtigheid met staatssteun geen overbodige luxe.

## V Checklist staatssteun

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

### 1. Is er sprake van staatssteun?

#### 1.1 Door staatsmiddelen ('geld van de gemeente') bekostigd?

**Nee**, geen staatssteun, geen melding

**Ja**, ga naar 1.2

#### 1.2 Niet-marktconform voordeel aan onderneming? Tevens zie vragen 4 en 5.

**Nee**, geen staatssteun, geen melding

**Ja**, ga naar 1.3

#### 1.3 Selectief voordeel?

**Nee**, geen staatssteun, geen melding

**Ja**, ga naar 1.4

#### 1.4 (Dreigende) vervalsing van mededinging\*

**Nee**, geen staatssteun, geen melding

**Ja**, ga naar 1.5

#### 1.5 Invloed op tussenstaatse handel?\*

**Nee**, geen staatssteun, geen melding

**Ja**, ga naar 2

### 2. Valt de steun onder een vrijstelling van melding?

Geen staatssteun als de steun maximaal € 200.000 in 3 belastingjaren bedraagt (de minimis)

Vrijstelling MKB-steun, steun voor O&O, opleidingssteun, werkgelegenheidssteun, milieubescher-  
ming, steun in de vorm van risicokapitaal, regionale investeringssteun

Vrijstelling MKB-steun landbouwproductiesector

Vrijstelling MKB-steun visserij

**Ja**, geen melding, wel kennisgeving

**Nee**, ga naar 3

### 3. Melding bij de Europese Commissie

Goedkeuring mogelijk als steun voldoet aan voorwaarden van beleidsregels voor o.a.:

Milieu-steun, steun voor O&O&I, reddings- en herstructureringssteun, regionale steun, regels voor  
sectorgerichte steun (openbare omroep, vervoer, landbouw, visserij etc.).

Specifieke steuninstrumenten: leningen, overheidsgaranties, risicokapitaal

Einde toets staatssteun

---

**4. Handelt de gemeente marktconform (market economy investor principle) OF voldoet zij aan bepalingen verkoop grond en gebouwen?**

Ja, geen staatssteun, geen melding

Nee, ga terug naar 1.3

**5. Is er sprake van een DAEB?**

- a. Er is sprake van overheidsingrijpen ter borging van het algemeen belang
- b. Er is sprake van een economische activiteit door een onderneming
- c. Er is geen Europese regelgeving over de betreffende dienst

Nee, ga terug naar 1.3

Ja, ga naar 5.1

**5.1 Voldaan aan de Altmark-criteria?**

Altmark I: De begunstigde onderneming daadwerkelijk belast met de uitvoering van een DAEB

Altmark II: De verplichting duidelijk omschreven

Altmark III: De parameters voor de berekening van compensatie vooraf, objectief en doorzichtig vastgesteld

Altmark IV: Keuze voor een onderneming gemaakt na een openbare aanbesteding OF Bedrag van compensatie vastgesteld aan de hand van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming zou hebben gemaakt + een redelijke winst

Ja, geen staatssteun, geen melding

Nee, ga naar 5.2

**5.2 Er is sprake van staatssteun. Voldaan aan de voorwaarden van de vrijstelling voor DAEB?**

De vrijstelling kan worden toegepast indien:

- a. omvang compensatie < € 30 mln. en jaaromzet onderneming < € 100 mln. OF
- b. compensatie ten behoeve van ziekenhuizen, sociale woningbouw, kleine (lucht)havens en vervoer naar eilanden

Ja, geen melding

Nee, ga naar 5.3

**5.3 Melding bij de Europese Commissie. Goedkeuring mogelijk als steun aan voorwaarden van de kaderregeling voor DAEB voldoet.**

Niet van toepassing op sectoren vervoer en openbare omroep.

Einde toets DAEB

---

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



## VI Meer informatie

### Publicaties

Vademecum Community Rules on State Aid  
Europese Commissie, april 2007 (te lezen op [www.europadecentraal.nl](http://www.europadecentraal.nl))

Handreiking Nadeelcompensatie en staatssteun  
Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER), oktober 2007  
(te lezen op [www.europadecentraal.nl](http://www.europadecentraal.nl))

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

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

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

Handreiking grondtransacties en staatssteun  
VROM, BZK, ICER, mei 2005 (te lezen op [www.europadecentraal.nl](http://www.europadecentraal.nl))

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

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

EC State Aids  
L. Hancher, T. Ottervanger, P.J. Slot, Sweet & Maxwell, 2006, 3de uitgave

Staatssteun op het grensvlak van bestuursrecht, Europees recht en fiscaal recht  
B. Hessel, J.R. van Angeren, W. den Ouden, G.J. van Slooten, Boom, 2005

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

### Organisaties

Kennisgeving en aanmelding van staatssteun door gemeenten:  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Coördinatiepunt Staatssteun decentrale overheden  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
tel: 070-426 6618 / 8120 / 8218  
e-mail: [coordinatiepuntstaatssteun@minbzk.nl](mailto:coordinatiepuntstaatssteun@minbzk.nl)  
website: [www.minbzk.nl/staatssteun](http://www.minbzk.nl/staatssteun)

[Kenniscentrum Europa decentraal](http://www.europadecentraal.nl), Dossier Staatssteun.

## Websites

Europese Commissie, [DG Mededinging](#), met een register van [beschikkingen](#)

[Dossier Staatssteun](#) van Europa decentraal met een overzicht van de regelgeving, directe links naar de officiële teksten, praktijkvoorbeelden en diverse publicaties.

De website van het [Coördinatiepunt Staatssteun decentrale overheden](#) van het ministerie van BZK bevat onder andere een beschrijving van meldingsprocedures en meldingsformulieren.

## **Bestuurlijke samenvatting**

### **5 Milieu: Gemeenten krijgen te maken met rechtstreekse werking van Europees milieurecht**

Een groot deel van de Nederlandse milieuwetgeving is van Europese oorsprong: Europese richtlijnen worden in ons land omgezet in nationale wetgeving en vervolgens ingebed in lokale besluitvorming. Verloopt een implementatieproces correct, dan verdwijnt de Europese component naar de achtergrond. Met het naleven van de nationale wetgeving wordt vanzelf ook het Europese recht nageleefd.

Oplettendheid van gemeenten is geboden als Europese richtlijnen te laat, onjuist en onvolledig zijn omgezet in nationale wetgeving. Dan kunnen bepalingen hieruit rechtstreeks gaan werken. Van de ene op de andere dag komt Europa dan weer om de hoek kijken en worden Europese regels van toepassing op de gemeentelijke praktijk. Bij milieuwetgeving komt dit regelmatig voor. Rechtstreeks werkende bepalingen geven particulieren rechten waarop zij zich kunnen beroepen bij een nationale rechter. Bewoners, belangengroepen, milieuorganisaties, bedrijven en andere overheden kunnen met de Europese normen in de hand gemeentelijke plannen en vergunningen kritisch beoordelen.

Gemeenten doen er op milieugebied goed aan op de hoogte te zijn van de Europese verplichtingen die voor gemeenten gelden als de implementatie van Europese richtlijnen in nationale wetgeving niet goed gaat. Om correcte uitvoering en toepassing van Europees recht te garanderen en daarmee problemen of klachten achteraf te voorkomen, zijn drie zaken van belang. Deze zijn het in de gaten houden van implementatiedeadlines, het kunnen beoordelen van strijdigheid en het alert zijn op nieuwe Europese en nationale jurisprudentie.

Vrijwel elke milieumaatregel heeft in een dichtbevolkt land als Nederland een Europees en een ruimtelijk aspect. Als met deze aspecten en met de gevolgen voor meerdere sectoren van gemeentelijke plannen in een zo vroeg mogelijk stadium van planning rekening wordt gehouden, lopen gemeenten een minder grote kans later in het proces in aanraking te komen met bijvoorbeeld de vernietiging van besluiten.

# 5 Milieu

## I Inleiding

Milieu heeft een belangrijke Europese component. Het Nederlandse, en daarmee ook het gemeentelijke milieubeleid wordt voor ongeveer 60 % bepaald in Brussel. Dat is ook logisch: milieu is bij uitstek een beleidsterrein dat zich niet aan landsgrenzen houdt, en problemen zoals luchtverontreiniging en de vervuiling van rivieren zijn alleen op te lossen door internationale samenwerking. De resultaten van het Europese beleid en recht zijn positief (schoner zwemwater, gecontroleerde afvalverwerking, terugkeer van plant- en diersoorten), maar dit komt enkel tot stand door grote inspanning bij de ministeries, provincies en gemeenten: de Europese richtlijnen moeten door de nationale wetgever worden omgezet in nationale wetgeving en dit moet vervolgens worden ingebed in lokale besluitvorming.

Bij een correcte implementatie verdwijnt de Europese component naar de achtergrond en wordt de Nederlandse component meer prominent. De Europese component komt weer naar voren op het moment dat de Europese regels te laat, onjuist en onvolledig zijn omgezet in nationale wetgeving. In een dergelijke situatie gelden de Europese regels direct voor gemeenten. Gemeenten doen er op milieugebied goed aan niet blind te vertrouwen op nationale wetten, maar op de hoogte te zijn van de Europese verplichtingen die voor gemeenten gelden als de implementatie van Europese richtlijnen in nationale wetgeving niet goed gaat. Daarnaast heeft in een dichtbevolkt land als Nederland vrijwel elke milieumaatregel een Europees en een ruimtelijk aspect. Als met deze aspecten en met de gevolgen voor meerdere sectoren van gemeentelijke plannen rekening wordt gehouden, lopen gemeenten een minder grote kans later in het proces in aanraking te komen met bijvoorbeeld de vernietiging van besluiten.

Dit hoofdstuk geeft allereerst een korte schets van het Europese milieubeleid en gaat vervolgens in op de gevolgen die een gebrekkige implementatie van Europese richtlijnen in Nederlandse wetgeving voor gemeenten kan hebben. In dit kader wordt de rechtstreekse werking van Europees recht uitgelegd en worden enkele aanwijzingen voor een correcte toepassing van Europees recht gegeven. Het derde deel bevat drie paragrafen die illustreren op welke manier gemeenten met Europees recht en beleid te maken kunnen krijgen. De Europese besluitvorming en de Nederlandse omzetting en uitvoering bevinden zich bij elk van de drie onderwerpen in een verschillende fase. Dit illustreert de diversiteit van Europees milieubeleid.

Het eerste onderwerp is klimaatverandering. Hierin worden kort de Europese doelstellingen beschreven en enkele voorbeelden van maatregelen in gemeenten opgesomd. Er wordt dieper ingegaan op de mogelijkheden die de nieuwe Europese richtsnoeren voor staatssteun ten behoeve van het milieu bieden voor energiebesparingsmaatregelen. Het tweede onderwerp, Europees waterbeleid, concentreert zich op de Hoogwaterrichtlijn in relatie tot het Nederlands hoogwaterbeleid en gaat daarnaast summier in op de Kaderrichtlijn Water. Het derde onderwerp is de IPPC-Richtlijn. Na een introductie van de gemeentelijk verplichtingen die uit de Richtlijn voortkomen, volgt een beschrijving van de mogelijke gevolgen van het niet behalen van de deadline voor het omzetten van de vergunningen. De paragraaf gaat ten slotte kort in op de 'nieuwe' IPPC-Richtlijn: de Richtlijn Industriële Emissies.

Het laatste deel van dit hoofdstuk bevat de Checklist rechtstreekse werking, een hulpmiddel voor gemeenten bij het beoordelen van strijdigheid tussen Europees en nationaal recht. Ten slotte volgt een opsomming van bruikbare publicaties, relevante organisaties en informatieve websites.

## II Korte schets

Tot begin jaren '70 bestond binnen de Europese Gemeenschap (EG) geen gemeenschappelijk milieubeleid. Er waren wel milieugerelateerde regels, maar die waren in de eerste plaats bedoeld om er voor te zorgen dat het milieu de vrije markt niet in weg stond. In 1973 werd het eerste Milieu Actie Programma (MAP) gepubliceerd, dat de doelstellingen en beginselen van het Europese beleid gericht op de bescherming van het milieu uiteenzette. Inmiddels is het zesde MAP van kracht, dat loopt tot en met 2010.

In 1987 werd een aparte milieutitel in het EG-verdrag opgenomen. Hiermee werd een gemeenschappelijk milieubeleid in Europa voor het eerst expliciet vastgelegd, met brede doelstellingen: de Gemeenschap heeft op basis van de Artikelen 174, 175 en 176 van het EG-verdrag de wettelijke bevoegdheid om op te treden op alle terreinen waar milieubeschadiging kan voorkomen. Als gevolg hiervan is Europese milieuregelgeving relatief omvangrijk en ingrijpend, bijvoorbeeld op het gebied van natuurbescherming, waterbeheer en luchtverontreiniging. Die bevoegdheid wordt begrensd door het subsidiariteitsbeginsel en door het vereiste van unanieme steun van de lidstaten voor gemeenschappelijke actie op sommige beleidsterreinen.

Het zesde MAP vormt tot 2010 de basis van het huidige Europese milieubeleid. Het is, in tegenstelling tot de voorgaande MAPs, een bindend besluit. Dit betekent dat de doelen die in het plan zijn opgenomen door de Commissie en het Europees Hof van Justitie kunnen worden afgedwongen. Een tweede verschil met eerdere MAPs is de nadruk op een thematische, integrale benadering van milieuproblemen in plaats van een sectorale benadering. Deze benadering werkt door in Nederlandse wetgeving en betekent voor gemeenten dat ze in toenemende mate een integraal beleid moeten voeren door de milieugevolgen voor meerdere sectoren in het beleid op te nemen. Bij het plannen van een woonwijk bijvoorbeeld kan niet meer worden volstaan met het afzonderlijk in kaart brengen van de gevolgen voor bodem, water, lucht en dier- en plantsoorten, maar moet een plan worden opgesteld dat rekening houdt met al deze gevolgen, en met de mogelijke gevolgen van klimaatverandering en de duurzaamheid van de wijk.

Het laatstgenoemde aspect, de aandacht voor klimaatverandering en duurzaamheid, is een belangrijke trend in Europa. De EU neemt steeds meer het initiatief in het opstellen van klimaat- en energiebeleid en het maken van mondiale afspraken. Dit beleid is in ontwikkeling en richt zich in grote lijnen op het verminderen van uitstoot van broeikasgassen met 20 % in 2020 en het vergroten van het gebruik van hernieuwbare energie tot 20 % in 2020. Deze doelstellingen staan inmiddels bekend als '20 20 20'.

### III Gemeenten en Europees milieurecht

Het huidig milieubeleid bestaat voornamelijk uit Europese richtlijnen die door de nationale wetgever moeten worden omgezet in nationale wetgeving. Als dat op tijd en correct gebeurt, hebben uitvoerders en bestuurders te maken met Nederlandse milieuwetgeving en niet zozeer met het Europese recht. Met het naleven van de nationale wetgeving wordt vanzelf ook het Europese recht nageleefd. Belangrijke Europese richtlijnen waarbij dit het geval is, zijn bijvoorbeeld de Kaderrichtlijnen met betrekking tot waterkwaliteit, luchtkwaliteit en afvalstoffen. Oudere richtlijnen die goed zijn geïmplementeerd in Nederlandse wetgeving zijn de Vogel- en de Habitatrichtlijn, beiden ter bescherming van biodiversiteit, de NEC-richtlijn over uitstoot van vervuilende stoffen en de Richtlijn Omgevingslawaaï. Europese richtlijnen worden in sommige gevallen aangevuld of gewijzigd met verordeningen, volledig herzien of samengevoegd met andere richtlijnen.

#### **Rechtstreekse werking**

Er kan bij de implementatie van Europese richtlijnen ook wel eens iets niet goed gaan. Ten eerste kunnen bepalingen uit Europese richtlijnen direct (rechtstreeks) van toepassing worden op de praktijk in gemeenten als de Europese regels te laat zijn omgezet.

Dit is het geval wanneer de Europese bepalingen nog niet (volledig) zijn omgezet in nationale wetgeving bij het verstrijken van de implementatietermijn van de richtlijn. Deze datum is in de meeste gevallen exact twee jaar na de publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie. Ten tweede kunnen bepalingen uit de Europese richtlijnen ook rechtstreeks gaan werken als de nationale regels wel tijdig zijn gewijzigd, maar de richtlijnbevestigingen naar de mening van de Europese Commissie onjuist of onvolledig zijn overgenomen.

Als een bepaling rechtstreeks werkt, wil dat zeggen dat ze particulieren rechten geven waarop zij zich kunnen beroepen bij een nationale rechter. Bij milieuregelgeving hebben gemeenten relatief veel te maken met rechtstreekse werking van Europees recht. Bewoners, belangengroepen, milieuorganisaties, bedrijven en andere overheden kunnen met de Europese normen in de hand gemeentelijke plannen en vergunningen kritisch beoordelen. Vooral in gevallen van milieuschade zijn belanghebbenden vaak

uitstekend op de hoogte van de juridische mogelijkheden en kennen de weg naar de rechter. Gemeenten kunnen dit voorkomen door goed op de hoogte te zijn van de doorwerking van Europees recht. Als richtlijnbevestigingen rechtstreeks werken, kan de toepassing van deze bepaling een positief of een negatief gevolg hebben voor een particulier die hiermee te maken heeft gekregen of zou kunnen krijgen. EG-richtlijnbevestigingen worden 'bezwarend' genoemd als ze bij toepassing een negatief effect hebben op de positie van een particulier. Het tegenovergestelde is een 'begunstigende' richtlijnbevestiging. Hiervan is sprake als de toepassing van de bepaling een positief gevolg heeft voor de betrokken particulier. Er kunnen ook meerdere particuliere partijen betrokken zijn bij een situatie en dan ontstaat er een zogenaamde 'driehoeksverhouding'. Als er sprake is van rechtstreekse werking van een Europese richtlijnbevestiging is keuze voor het toepassen van Europees recht of nationaal recht afhankelijk van de mogelijke gevolgen voor de betrokken partijen. Gemeenten dienen hier dus rekening mee te houden bij het inschatten van een situatie. Omdat het niet makkelijk is om te beoordelen van welke situatie sprake is, is het raadzaam om de specifieke casus voor te leggen aan juristen voordat Europees of nationaal recht wordt toegepast.

### **Typen rechtstreeks werkende bepalingen**

Er zijn twee typen rechtstreeks werkende bepalingen. Ten eerste de bepalingen die rechtstreeks werken, omdat ze 'voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk' zijn. Dat wil zeggen dat ze precies zijn geformuleerd en geen afwijkingsmogelijkheden voor de lidstaten bevatten. Dit is bijvoorbeeld het geval bij grenswaarden voor luchtkwaliteit die zijn opgenomen in de Kaderrichtlijn Lucht.

Ten tweede zijn er richtlijnbevestigingen die de nodige beleidsvrijheid laten aan de lidstaten, waardoor men op het eerste gezicht zou denken dat ze niet rechtstreeks werken, maar die de beleidsvrijheid wel 'voldoende duidelijk en onvoorwaardelijk' begrenzen. Deze vorm van rechtstreekse werking wordt meestal via een uitspraak van de rechter vastgesteld.

Een voorbeeld hiervan is een uitspraak van de Raad van State over een bepaling uit de Europese Habitatrichtlijn. Hierin staat dat de lidstaten 'passende maatregelen moeten treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de habitat in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van de richtlijn, een significant effect zouden kunnen hebben'. Volgens de Raad van State is dit een 'voldoende nauwkeurige en onvoorwaardelijke' begrenzing van beleidsvrijheid, die niet overschreden mag worden, terwijl de bepaling op het eerste gezicht een vrij vage beleidsdoelstelling lijkt. Een beroep op deze uitspraak leidde tot een verlegging van het tracé van de A73 in Limburg.

### **Aanwijzingen voor een correcte toepassing van Europees recht**

Gemeenten hebben de verplichting om Europees recht zelfstandig toe te passen en nationale regels buiten beschouwing te laten als deze strijdig zijn met Europees recht. Een beroep op het niet nakomen van deze verplichting kan leiden tot de vernietiging van een besluit of de plicht tot het betalen van schadevergoeding als gevolg van onjuiste toepassing van het Europese recht. Het is voor een juiste inschatting en toepassing van milieurecht voor gemeenten belangrijk om te weten hoe Europees recht doorwerkt als de nationale wetgeving niet voldoet. Hieronder volgen drie aanwijzingen voor gemeenten om correcte uitvoering en toepassing van Europees recht te garanderen en daarmee problemen of klachten achteraf te voorkomen. Deze zijn het in de gaten houden van implementatiedeadlines, het kunnen beoordelen van strijdigheid en het alert zijn op nieuwe Europese en nationale jurisprudentie.

Ten eerste is het verstandig om op de hoogte te zijn van de implementatiedeadlines van EG-richtlijnen en de voortgang van de implementatie in Nederland. Tijdens de totstandkoming van Europese milieurechtlijnen in Brussel vindt in Den Haag nauwe samenwerking plaats om een zo goed mogelijk werkende richtlijn tot stand te laten komen. Dit gebeurt in van interbestuurlijke dossierteams (IBDTs), waarin representanten van de decentrale overheden participeren – voor gemeenten de VNG – tezamen met andere belanghebbenden, zoals het IPO en andere ministeries naast VROM. Als een richtlijn eenmaal tot stand is gekomen in Brussel, is de VNG voor de gemeenten betrokken bij het interdepartementale dossierteam van VROM dat zich bezig houdt met de implementatie van die richtlijn naar nationale wetgeving.

Toch kan het gebeuren dat een richtlijn te laat of onjuist wordt omgezet en daar kunnen gemeenten zich op voorbereiden, bijvoorbeeld door vooraf advies in te winnen over hoe de Europese bepalingen moeten

worden nageleefd vanaf het verstrijken van de deadline. Informatie over de [implementatie](#)voortgang van EG-[richtlijnen](#) bij alle ministeries wordt per kwartaal door de staatssecretaris van Europese Zaken aan de Eerste en Tweede Kamer verstrekt. Voor gedetailleerde informatie over specifieke [richtlijnen](#) kunnen gemeenten terecht bij het ministerie dat verantwoordelijk is voor de [implementatie](#), bij de [Directie Europa](#) van de VNG en bij het kenniscentrum [Europa decentraal](#).

Nederlandse omzettingwetgeving kan eventueel strijdig zijn met bepalingen uit EG-[richtlijnen](#). Een gemeente moet daarom vast kunnen stellen of de nationale of de Europese regels van toepassing zijn als er geen uitspraak is gedaan door de nationale of Europese rechter. Het beoordelen of er sprake is van strijdigheid is geen gemakkelijke taak. De Checklist [rechtstreekse werking](#) aan het einde van dit hoofdstuk is een eerste hulpmiddel.

Als er sprake is van strijdigheid tussen Europees recht en nationale wetgeving moeten gemeenten zelf de Europese bepaling naleven of de nationale wetgeving richtlijnconform interpreteren. Dit houdt in dat nationale omzettingwetgeving door gemeenten wordt geïnterpreteerd in het licht van de Europese milieuriichtlijnen. Zowel als er in de nationale regelgeving wordt verwezen naar de normen in een EG-richtlijn, als in de gevallen dat de richtlijnnormen zijn verwerkt in nationale regelgeving, blijven de Europese [richtlijnen](#) beslissend voor de interpretatie van nationale begrippen en voorschriften als deze een communautaire achtergrond hebben. De beleidsvrijheid die de Nederlandse wetgeving biedt, kan worden gebruikt om de doelen van de Europese richtlijn na te streven.

Ten slotte is het belangrijk om op de hoogte te zijn van de jurisprudentie over [rechtstreekse werking](#) van bepalingen in het Europees milieurecht. De bestaande jurisprudentie staat vermeld in verschillende boeken over Europees milieurecht (zie paragraaf VI) en op de website van het [Europese Hof van Justitie](#). Daar is ook nieuwe Europese jurisprudentie te vinden evenals op de website van [Europa decentraal](#). Nationale uitspraken staan op de website van [Infomil](#) en de [Raad van State](#).

## IV Praktijkvoorbeelden

Het Europese milieurecht is zodanig uitgebreid dat het onmogelijk is om in deze handreiking een uitputtend overzicht te geven van alle Europese regels en rechtsgebieden waar gemeenten tegenaan lopen. In deze handreiking zijn drie onderwerpen geselecteerd uit het brede aanbod in het dossier [Milieu](#) van Europa decentraal. De onderwerpen zijn klimaatverandering, waterbeleid en de IPPC-richtlijn. De Europese besluitvorming en de Nederlandse omzetting en uitvoering bevinden zich bij elk van de drie onderwerpen in een verschillende fase, wat de diversiteit van Europees milieubeleid illustreert. Op de website het [Directoraat-generaal](#) (DG) [Milieu](#) van de Europese Commissie staat een overzicht van alle terreinen waar de EU zich mee bezig houdt.

### Klimaatverandering

Door het [grensoverschrijdende](#) karakter van klimaatverandering is het Europese beleid op dit gebied in grote mate sturend. De ambitieuze doelen voor 2020 die in 2007 zijn afgesproken door de Europese regeringsleiders betreffen een vermindering van uitstoot van broeikasgassen, waaronder CO<sub>2</sub>, en een verhoging van het gebruik van hernieuwbare energiebronnen. Nederland moet de CO<sub>2</sub>-uitstoot met 16 % verlagen ten opzichte van de uitstoot in 1990. Het Nederlands gebruik van hernieuwbare energiebronnen moet met 11,5 % verhoogd zijn in 2020. De Europese Commissie erkent dat de meeste maatregelen op regionaal en lokaal niveau zullen moeten worden getroffen om in te kunnen spelen op de specifieke kenmerken van de regio.

In Nederland staat klimaatverandering hoog op de agenda en zijn er afspraken gemaakt tussen het rijk en gemeenten. Om Nederland klaar te maken voor de concrete gevolgen van klimaatverandering richten gemeenten en provincies in Nederland zich allereerst op bescherming tegen een overvloed aan water en tegen droogte. Mogelijkheden voor het opslaan van water voor droge periodes en opties zoals bouwen op terpen worden serieus bekeken. Om verdere klimaatverandering te voorkomen wordt er aandacht besteed aan allerlei energiebesparende maatregelen. Hierover zijn op de website van [SenterNovem](#) legio praktijkvoorbeelden bij gemeenten verzameld.

### 1. Gemeentesteun voor energiebesparingsmaatregelen

Met betrekking tot die energiebesparing is een belangrijk onderdeel van de Europese maatregelen waar gemeenten direct mee in aanraking komen de aanpassing van de [richtsnoeren voor staatssteun ten behoeve van het milieu](#), ook wel het 'milieusteunkader' genoemd. De nieuwe richtsnoeren, die begin 2008 zijn vastgesteld geven mogelijkheid tot steun voor energiebesparing, hernieuwbare energiebronnen, warmte-kracht koppeling, stadsverwarming, afvalverwerking, sanering van verontreinigde gebieden en verplaatsing van zeer vervuilende ondernemingen. De richtsnoeren bieden daarnaast de mogelijkheid tot het instellen van regelingen voor verhandelbare (milieu)vergunningen en uitzonderingen van milieubelasting. Gemeenten kunnen hiermee (innovatieve) voorstellen voor energiebesparing of gebruik van hernieuwbare energiebronnen ondersteunen die zonder deze steun misschien geen doorgang zouden vinden. Meer informatie over dit milieusteunkader is te vinden in het dossier [Milieu](#) van Europa decentraal.

Een gemeente wil bijvoorbeeld subsidie geven aan bedrijven die zeer vernieuwende plannen hebben voor energiebesparing, zoals door gebruik te maken van trillingen van de aarde. Steun verlenen aan bedrijven is niet zonder meer mogelijk omdat dit de markt verstoren (zie voor uitleg het dossier [Staatssteun](#) van Europa decentraal), maar de mogelijkheden voor staatssteun in het kader van energiebesparing zijn aanzienlijk vergroot in het nieuwe milieusteunkader. Omdat er nog weinig bekend is over het type steunmaatregelen dat zal worden aangemeld bij en goedgekeurd door de Commissie heeft de gemeente veel vrijheid. Daartegenover staat dat er wel een goed onderbouwd en overtuigend plan moet worden gemaakt om de Commissie te overtuigen. De gemeente wil met een open competitie bedrijven uitdagen om met goede energiebesparingsplannen te komen die dan tot 100 % kunnen worden gefinancierd. Als de energiebesparingsplannen ondubbelzinnig duidelijk maken dat er zonder deze plannen in dezelfde situatie niets aan energie zou worden bespaard, kan de Commissie de verplichting tot een vergelijkend onderzoek om de extra kosten te berekenen laten vallen. Bijvoorbeeld bij het terugwinnen van warmte uit douchewater met behulp van een extra buizenconstructie. Gemeenten kunnen in het [Staatssteunregister](#) van DG Mededinging de meest recente voorbeelden vinden van goedgekeurde maatregelen, waarbij voorbeelden uit andere landen kunnen dienen ter inspiratie.

### Waterbeleid

De Europese waterregelgeving richt zich op het beschermen en het behoud van alle wateren en is inmiddels zeer uitgebreid en complex. Alle aangenomen Europese [richtlijnen](#) zijn in de loop der tijd geïmplementeerd in Nederlands wetgeving, en gebundeld in de Waterwet (Wtw) na invoering daarvan.

### 2. Kaderrichtlijn Water

Het kader voor bescherming en beheer van waterkwaliteit in Europa wordt gevormd door de Kaderrichtlijn Water (KRW) uit 2000. De uitvoering van de KRW vergt op dit moment aandacht van gemeenten, vooral wat betreft de waterkwaliteit in bebouwde gebieden. Als uit meetresultaten blijkt dat het bebouwd gebied een substantiële bron van vervuiling vormt die het bereiken van de KRW-doelen in de weg staat, speelt de gemeente een rol bij de aanpak van problemen. Er wordt in bebouwd gebied onderscheid gemaakt tussen de bronnen 'burger en bedrijf' en gemeentelijke bronnen. Gemeentelijke bronnen zijn bijvoorbeeld bouwmaterialen waarvan gemeentelijke gebouwen zijn gemaakt maar ook activiteiten zoals riooloverstorten en onkruidbestrijding.

In 2027 moeten de doelstellingen voor de waterkwaliteit, het behalen van een zogenaamde 'goede toestand', zijn gehaald. Dit is een gefaseerd proces en voor verschillende onderdelen van de goede toestand staan verschillende deadlines. Speciaal ter ondersteuning van de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water is een [website](#) opgericht waar informatie te vinden is, zoals de tien meestgestelde vragen door gemeenten.

### 3. Hoogwaterrichtlijn

[Richtlijnen](#) die gerelateerd zijn aan de KRW zijn de Grondwaterrichtlijn, de Richtlijn prioritaire stoffen en de Hoogwaterrichtlijn. Vooral de laatstgenoemde is zeer nauw verbonden met de KRW doordat deze Richtlijn planverplichtingen op stroomgebied niveau inhoudt, net zoals bij de KRW. De Hoogwaterrichtlijn is goedgekeurd in 2007 en heet officieel de 'Richtlijn inzake overstromingsbeoordeling en -beheer'. Om deze reden wordt ook wel over de Overstromingsrichtlijn gesproken. Deze Richtlijn heeft belangrijke gevolgen voor gemeenten, maar door de lange ervaring met (de dreiging van) water in Nederland, is naar verwachting geen volledig nieuwe grootschalige hoogwateraanpak nodig om te voldoen aan de



bepalingen van de Richtlijn. Wel moeten de bestaande wijzen van hoogwaterbescherming en de bestaande plannen voor hoogwatermaatregelen, zoals dijkverleggingen en aanleg van nevengeulen, samenhangend beschreven worden en internationaal worden afgestemd.

De belangrijkste deadlines die volgen uit de Hoogwaterrichtlijn zijn het rapporteren over inventarisaties van het gevaar van overstromingen in uiterwaarden en kustgebieden in 2011 en het in kaart brengen van gebieden waar verhoogde risico's bestaan voor overstromingen in 2013. Uiteindelijk moeten in alle Europese lidstaten in 2015 overstromingsrisicobeheerplannen zijn vastgesteld op stroomgebiedniveau, zoals bekend van de KRW. Bij het maken van deze overstromingsrisicobeheerplannen vereist de Commissie afstemming met de KRW en aandacht voor het informeren van burgers. Ten slotte bevat de Richtlijn rapportageverplichtingen via het digitale systeem [WISE](#) (Water Information System for Europe), dat al wordt gebruikt bij de uitvoering van andere waterrichtlijnen.

Belangrijke elementen van de Hoogwaterrichtlijn zijn het 'niet-afwentelingsbeginsel' en het 'solidariteits-principe'. Deze houden respectievelijk in dat lidstaten in [grensoverschrijdende](#) stroomgebieden geen maatregelen mogen nemen die nadelig zijn voor andere landen, en dat bovenstrooms gelegen lidstaten bij het nemen van maatregelen om overstromingen te beperken altijd rekening moeten houden met de gevolgen van die maatregelen voor lidstaten die benedenstrooms gelegen zijn. Dit is gunstig voor Nederlandse gemeenten gezien de deltaligging van het land, maar het correct naleven van deze principes zal naar verwachting moeten worden afgedwongen.

Een voorbeeld van een praktische maatregel tegen hoog water in Nederland is het creëren van hoogwatergeulen, bijvoorbeeld in de [provincie Gelderland](#) en in Ooijen. In stedelijke gemeenten zijn andere maatregelen noodzakelijk die zijn afgestemd op het karakter van de stad en op de omgeving ervan. In grensgebieden is ook de situatie in het buitenland belangrijk. In de [gemeente 's-Hertogenbosch](#) zal worden gekozen voor een stuw of een keersluis in de stad, en op langere termijn wordt in de gemeente Vught meer waterberging gerealiseerd. Op de website van de campagne '[Nederland leeft met het water](#)', onder andere ondersteund door de VNG, zijn vele andere voorbeelden te vinden.

Gemeenten zijn in Nederland hard op weg om maatregelen te treffen tegen hoogwater, vaak samen met waterschappen, provincies en Rijkswaterstaat. Het is van belang om de richtsnoeren ('guidelines') van de Europese Commissie met betrekking tot de [implementatie](#) en uitvoering van de Hoogwaterrichtlijn in de gaten te houden op de website van [DG Milieu](#). In overeenstemming handelen met deze richtsnoeren zorgt ervoor dat de maatregelen te allen tijde zullen worden geaccepteerd bij eventuele controle door de Europese Commissie.

### **IPPC-richtlijn**

De Europese IPPC-richtlijn (voluit de Richtlijn 96/61/EC inzake de geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) is een onderdeel van het Europese milieubeleid met grote gevolgen voor de dagelijkse praktijk in gemeenten. De Richtlijn verplicht Europese lidstaten om milieuvervuiling door grote bedrijven te reguleren via een 'integrale vergunning' waarin alle mogelijke soorten van vervuiling, dus niet alleen van lucht of water, worden meegenomen. Het gaat in Nederland vooral om bedrijven in de energie-sector, metaalproductie en -verwerking, chemie, afvalsector en agro-voedingsindustrie. De Richtlijn stelt dat verontreinigingen moeten worden voorkomen wanneer mogelijk en anders zo veel mogelijk moeten worden beperkt. Daarnaast moeten instellingen zo min mogelijk energie en grondstoffen gebruiken en afvalproductie zo veel mogelijk beperken. Voor alle activiteiten die onder de IPPC-richtlijn vallen geldt een vergunningplicht. Gemeenten met grote milieuvervuilende bedrijven hebben op grond van de Richtlijn de verplichting om elektronisch te rapporteren over de afgegeven IPPC-vergunningen. Een belangrijke eis is dat de vergunning emissiegrenswaarden bevat, die gebaseerd zijn op de 'beste beschikbare technieken' (BBTs). Deze BBTs zijn gebaseerd op de meest recente technologische ontwikkelingen en moeten worden goedgekeurd door de Europese Commissie. Eenmaal goedgekeurd worden ze beschikbaar gesteld in [BBT-referentiedocumenten \(BREFs\)](#). Deze documenten hebben officieel geen juridische status, maar worden in sommige gevallen wel als zodanig geïnterpreteerd door het Europese Hof van Justitie. De BBT voor een specifieke inrichting wordt bepaald aan de hand van de BBT voor de betreffende bedrijfstak gecombineerd met de specifieke milieuomstandigheden en technische kenmerken van de inrichting. Op 31 oktober 2007 moesten alle installaties van bedrijven waarop de Richtlijn van toepassing is 'IPPC-proof' zijn. Dit houdt in dat de vergunningen getoetst en eventueel aangepast zijn en dat het bedrijf functioneert

volgens de beste beschikbare technieken. Op de website van [Infomil](#) is informatie beschikbaar over hoe gemeenten om moeten gaan met de toetsing en het eventueel niet halen van de deadline. Ook zijn alle [BREFs](#) via Infomil beschikbaar.

#### **4. Verstreken deadline**

In een gemeente is het niet gelukt om de Europese deadline voor het toetsen en aanpassen van IPPC-vergunningen van 31 oktober 2007 te halen. Er is daardoor sprake van een instelling in de gemeente die vergunningplichtig is, maar waarvan de milieuvergunning nog niet actueel en conform de IPPC-richtlijn is. Deze achterstand brengt een aantal risico's met zich mee.

Allereerst wordt de naleving van de IPPC-richtlijn in Nederland getoetst door de VROM-Inspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Op basis van de eerste inspectieronde begin 2008 wordt beoordeeld of nadere inspectie naar de stand van zaken noodzakelijk is. De eerste inspectie in Nederland bestaat uit het steekproefsgewijs toetsen van de IPPC-vergunningen in gemeenten en, als daar aanleiding voor is, het controleren van bedrijven in deze gemeenten. Voor het bepalen van te inspecteren gemeenten worden de gegevens in de IPPC-database gebruikt. De inspecteurs kijken naar de verplichtingen die uit de Richtlijn volgen en naar milieurelevantie. Als er tekortkomingen worden geconstateerd, kunnen de inspecteurs verzoeken om bijvoorbeeld herziening of intrekking van de vergunning, of om nader onderzoek te verrichten en hierover te rapporteren.

De Europese Commissie, als waakhond van de naleving van haar [richtlijnen](#), heeft aangekondigd onderzoek te doen naar de feitelijke invoering van de richtlijnbevestigingen in alle lidstaten. Een negatief oordeel van de Commissie kan leiden tot een ingebrekestelling aan het adres van Nederland als niet alle instellingen IPPC-vergunningen hebben. Gemeenten kunnen hiervoor door het ministerie van VROM aansprakelijk worden gesteld. Nog eerder lopen gemeenten echter het risico dat milieuorganisaties en omwonenden actualisatie-, vergunningintrekkings- en handhavingsverzoeken zullen indienen. Gezien de hoge mate van rechtsbescherming in Nederland is dit risico zeer reëel.

Ten slotte ligt er eventueel een risico bij de ontwikkeling van nieuw Europees beleid. Te late naleving van de IPPC-richtlijn kan implicaties hebben voor andere [richtlijnen](#) zoals de NEC-richtlijn die uitstoot van vervuilende stoffen aanpakt. De Europese Commissie is echter geen voorstander van een koppeling tussen de IPPC- en de NEC-richtlijn en de Nederlandse ministeries volgen deze lijn.

#### **5. Nieuwe IPPC-richtlijn: Richtlijn Industriële Emissies**

De IPPC-richtlijn zal op den duur (naar verwachting in 2012) worden vervangen door de Richtlijn Industriële Emissies. Deze Richtlijn beoogt de IPPC-richtlijn met zes andere [richtlijnen](#) samen te voegen. Dit zijn de Richtlijn grote stookinstallaties, de Afvalverbrandingsrichtlijn, de Oplosmiddelenrichtlijn en drie [Richtlijnen](#) voor de titaniumdioxide-industrie. Daarnaast wordt betere afstemming met de Kaderrichtlijn Afval en de Kaderrichtlijn Water nagestreefd. Met de invoering van een nieuwe richtlijn zoals door de Europese Commissie voorgesteld in december 2007 zal de reikwijdte van de huidige gemeenschappelijke bepalingen verduidelijkt worden en worden uitgebreid, de status van [BREFs](#) wordt meer bindend, er gaan minimumeisen gelden voor inspectie en er zal meer ruimte zijn voor innovatieve technieken. Meer informatie over het verloop van de besluitvormingsprocedure over deze Richtlijn is beschikbaar bij [Infomil](#) en bij de [VNG](#). Daarnaast is het wetgevingsproces te volgen via de instrumenten van de Europese Commissie ([PreLex](#)) en het Europees Parlement ([OEIL](#)).

## V Checklist rechtstreekse werking

Is er mogelijk sprake van strijd tussen nationale wetgeving en bepalingen uit EG-richtlijn?

Consulteer voor de beoordeling de beschikbare literatuur over correcte implementatie van EG-milieurecht door decentrale overheden en alle betrokkenen via het Kenniscentrum Europa decentraal

### Beoordeling

(Ogenschijnlijke) strijdigheid.		Geen strijdigheid. Nationale wet toepassen	
Is er een juridische uitspraak over de <u>rechtstreekse werking</u> van de betreffende EG-bepaling?		<p><b>Nee</b>, geen juridische uitspraak.</p> <p>Nationale wet richtlijnconform interpreteren en rekening houden met mogelijke driehoekssituaties.</p> <p>Consulteer de beschikbare literatuur en kenniscentrum Europa decentraal.</p>	
<p><b>Ja</b>, wel een juridische uitspraak.</p> <p>Beoordeel op basis van de jurisprudentie of de richtlijnbe­paling <u>rechtstreekse werking</u> heeft.</p> <p>Consulteer de beschikbare literatuur en kenniscentrum Europa decentraal.</p>			
<p><b>Nee</b>, geen <u>rechtstreekse werking</u>.</p> <p>Beoordeel of de normen uit de Europese bepaling zich direct tot gemeenten richt.</p>		<p><b>Ja</b>, wel <u>rechtstreekse werking</u>.</p> <p>Beoordeel of de EG-bepaling ten opzicht van de particulier bezwarend of begunstigend is.</p>	
<p><b>Nee</b>, niet gericht op gemeenten.</p> <p>Nationale wet richtlijnconform interpreteren.</p>	<p><b>Ja</b>, wel gericht op gemeenten.</p> <p>EG-richtlijnbe­paling toepassen.</p>	<p>Begunstigend voor de particulier.</p> <p>EG-richtlijnbe­paling toepassen en rekening houden met mogelijke driehoekssituaties.</p>	<p>Bezwarend voor de particulier.</p> <p>Nationale wet toepassen.</p>

## VI Meer informatie

### Publicaties

Van Utrecht via Brussel naar Maastricht. Opstellen over de betekenis van Europees recht voor het omgevingsrecht en het algemeen bestuursrecht

Blomberg, De Gier, Van Rijswick, Widdershoven (red.), 2007, Kluwer, Alphen aan de Rijn

Europees milieurecht in Nederland

Jans, Sevenster, Vedder, 2000, Boom Juridische uitgevers, Den Haag

Milieurecht

Backes, Drupsteen, Gilhuis, Koeman (red.), 2001, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer

European Environmental Law

Jans, Vedder, 2008, Europa Law Publishing, Groningen

De implementatie van het EG-milieurecht door Nederlandse decentrale overheden

Van de Gronden, 1998, Kluwer, Deventer

[Klimaat op de kaart](#), 30 voorbeelden van gemeentelijk klimaatbeleid om zo toe te passen

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, SenterNovem, 2007, Den Haag

[Inhaalslag implementatie IPPC-richtlijn](#)

Roos, 2007

Europa, je beste kennis. Europa op het grensvlak van recht en beleid.

Europa decentraal, 2007, Sdu uitgevers, Den Haag

### Organisaties

Kenniscentrum Europa decentraal, [dossier Milieu](#)

[DG Milieu](#) van de Europese Commissie

De directie van de Europese Commissie waar milieubeleid wordt gemaakt

[DG Mededinging](#) van de Europese Commissie

De directie van de Europese Commissie waar staatssteunregels worden gemaakt

[Vereniging van Nederlandse Gemeenten \(VNG\), Milieu](#)

[European Integrated Pollution Prevention and Control Bureau](#)

Het Europese IPPC Bureau waar onderzoek wordt gedaan en de [BREFs](#) worden gepubliceerd.

[Vereniging voor Milieurecht \(VMR\)](#)

De VMR houdt zich zowel bezig met regelgeving op het gebied van de milieuhygiëne als regelgeving op het gebied van natuur- en landschapsbehoud.

[Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer \(STOWA\)](#)

STOWA doet onderzoek op het gebied van afvalwatersystemen, de waterketen, watersystemen en waterwieren op basis van onderzoeksbehoeften van de deelnemende waterbeheerders

[SenterNovem](#)

In opdracht van de overheid ondersteunt SenterNovem initiatieven die duurzaamheid stimuleren, onder meer door subsidies voor energiebesparende maatregelen en milieuzorg.

### Infomil

InfoMil informeert overheden over de implementatie van milieubeleid en vormt een schakel tussen de beleidsmakers van het ministerie van VROM en gemeenten, provincies en waterschappen die dit beleid uitvoeren.

### Milieu en Natuur Planbureau (MNP)

Het MNP vormt de brug tussen wetenschap en beleid door de regering van onafhankelijke evaluaties en verkenningen over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en de invloed daarvan op mens, plant en dier te voorzien.

### Helpdesk Water

De Helpdesk Water is bedoeld voor het beantwoorden van vragen van mensen die beroepsmatig betrokken zijn bij het waterbeleid, het waterbeheer en de waterveiligheid.

### **Websites**

#### <http://www.eu-milieubeleid.nl/>

Handboek Implementatie milieubeleid EU in Nederland van het Ministerie van VROM, niet actueel maar degelijke achtergrond informatie.

#### <http://www.kaderrichtlijnwater.nl/>

Op deze website is informatie te vinden over hoe en door wie de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water wordt vormgegeven.

#### <http://www.eel.nl/>

European Environmental Law website van het T.C.M. Asser Instituut. Met volledig uitgeschreven zaken, wetgeving, inhoudelijke dossiers en andere documenten gerelateerd aan Europees milieurecht.

## **Bestuurlijke samenvatting**

### **6 Europese subsidies: 'Brussels geld' biedt ook samenwerking en kennisuitwisseling**

Europa richt zich meer en meer op decentrale overheden vanuit het besef dat een speerpunt als duurzame economische groei, zoals onder meer vastgelegd in de Lissabonstrategie, alleen gerealiseerd kan worden als ook op lokaal en regionaal niveau voldoende betrokkenheid is. Om aan de uitvoering van haar prioriteiten een extra impuls te geven, heeft de EU een breed scala aan stimuleringsregelingen. Van een groot aantal van deze Europese subsidies kunnen ook Nederlandse gemeenten gebruik maken.

Het begrip 'Europese subsidies' bestrijkt uiteenlopende gebieden en doelstellingen. De gemeenschappelijke eigenschap van Europese subsidieprogramma's is dat zij gericht zijn op het bereiken van een bepaald doel, zoals het creëren van werkgelegenheid of versterken van het platteland, het stimuleren van veiligheid, onderzoek en innovatie.

In de periode 2007-2013 is circa 975 miljard euro beschikbaar om via verschillende subsidieprogramma's activiteiten in de EU-lidstaten te ondersteunen. Enerzijds kan het gaan om projecten die in het verlengde van Europese doelstellingen op lokaal of regionaal niveau worden uitgevoerd; anderzijds om projecten met een Europese dimensie, waarbij meerdere partners uit verschillende landen betrokken zijn. Een gemeente komt niet onbeperkt, snel of gemakkelijk in aanmerking voor 'Brussels geld'. De ervaring leert dat niet altijd financiering wordt toegekend. Bij het uitvoeren van projecten komen daarnaast administratieve verplichtingen kijken en moet rekening worden gehouden met geldende Europese regelgeving, bijvoorbeeld op het gebied van staatssteun en aanbesteden.

Toch kan het zeer de moeite waard zijn een Europese subsidie aan te vragen, omdat daarmee een lokale situatie - soms door samenwerking met andere gemeenten in het buitenland - verbeterd kan worden. Naast een financiële bijdrage leveren Europese projecten vaak nuttige samenwerkingsverbanden en kennis op. Door middel van het uitvoeren van Europees gefinancierde projecten kan tevens de 'Europese gedachte' onder de inwoners van de gemeente gestimuleerd worden.

## 6 Europese subsidies

### I Inleiding

De Europese Unie (EU) richt zich meer en meer op decentrale overheden. Dit komt mede voort uit het besef dat de doelstellingen die de Unie zich stelt, zoals de Lissabon- en Göteborgstrategie voor duurzame economische groei, alleen gerealiseerd kunnen worden als ook overheden op lokaal en regionaal niveau voldoende betrokken zijn. Om aan de uitvoering van haar prioriteiten een extra impuls te geven, heeft de EU een breed scala aan stimuleringsregelingen. Van een groot aantal van deze Europese subsidies kunnen ook Nederlandse gemeenten gebruik maken.

Het begrip 'Europese subsidies' bestrijkt uiteenlopende gebieden en doelstellingen. De gemeenschappelijke eigenschap van Europese subsidieprogramma's is dat zij gericht zijn op het bereiken van een bepaald doel, zoals het creëren van werkgelegenheid of versterken van het platteland. Deze doelen zijn op hun beurt weer gebaseerd op bepalingen in het EG-Verdrag. Subsidieprogramma's dragen op deze wijze bij aan het behalen van door de EU vastgestelde doelstellingen en prioriteiten.

In de periode 2007-2013 is circa 975 miljard euro beschikbaar om via verschillende subsidieprogramma's activiteiten in de EU-lidstaten te ondersteunen. Enerzijds kan het gaan om projecten die in het verlengde van Europese doelstellingen op lokaal of regionaal niveau worden uitgevoerd; anderzijds om projecten met een Europese dimensie, waarbij meerdere partners uit verschillende landen betrokken zijn. Het kan zeer de moeite waard zijn een Europese subsidie aan te vragen, omdat daarmee een lokale situatie - soms door samenwerking met andere gemeenten in het buitenland - verbeterd kan worden. Zie paragraaf IV voor praktijkvoorbeelden. Naast een financiële bijdrage leveren Europese projecten vaak nuttige samenwerkingsverbanden en kennis op. Door middel van het uitvoeren van Europees gefinancierde projecten kan tevens de 'Europese gedachte' onder de inwoners van de gemeente gestimuleerd worden.

Dit hoofdstuk gaat in op het onderwerp Europese subsidies. Paragraaf II begint met een korte schets van de achtergrond en kenmerken van subsidieprogramma's van de EU. Paragraaf III geeft een impressie van bestaande subsidiemogelijkheden en -programma's voor gemeenten. Vervolgens zijn in paragraaf IV voorbeelden van 'Europese' projecten opgenomen, die in verschillende Nederlandse gemeenten zijn uitgevoerd. Paragraaf V biedt een checklist, die kort enkele aandachtspunten opsomt die een rol kunnen spelen bij (het aanvragen van) een Europese subsidie. Dit hoofdstuk biedt echter geen uitputtende subsidiehandleiding en voor verdere informatie en advisering wordt verwezen naar de organisaties en websites onder paragraaf VI 'Meer informatie'.

### II Korte schets Europese subsidies

De Europese Commissie is politiek eindverantwoordelijk voor de besteding van Europese middelen. De Commissie en haar agentschappen beheren echter slechts een klein deel van de middelen die aan subsidieprogramma's zijn toegekend. Het merendeel wordt beheerd door anderen, zoals ministeries of regionale autoriteiten in de lidstaten.

De EU streeft naar een verantwoorde besteding van haar middelen. Om deze reden gelden bij Europese subsidies strikte voorwaarden en uitvoeringsregels. Hoewel de Europese Commissie in de huidige financieringsperiode 2007-2013 de financiële regels heeft vereenvoudigd (onder meer door vermindering van administratieve lasten en meer openheid en verantwoording bij de besteding en begunstigden van gelden), blijven administratieve verplichtingen rondom het uitvoeren van - deels - Europees gefinancierde projecten bestaan. Gedurende de looptijd van projecten vindt op verschillende momenten (financiële) controle plaats en wordt gekeken naar de (inhoudelijke) uitvoering ervan. De regels met betrekking tot financieel beheer zijn vastgesteld door het [Financieel Reglement](#) en uitvoeringsvoorschriften van de EU.

Een belangrijk aspect bij Europese subsidies is medefinanciering. Een project wordt nooit volledig vanuit Europese middelen bekostigd. Er is altijd een eigen financiering nodig (cofinanciering), bijvoorbeeld via ministeries, provincies, gemeenten en soms private organisaties.

Voor een aantal Europese subsidieprogramma's worden op verschillende momenten indieningstermijnen vastgesteld. Het is niet mogelijk op andere momenten aanvragen tot toekenning van een subsidie in te sturen. Als een programma wordt opengesteld, dan verschijnt een zogenaamde 'oproep tot het indienen van voorstellen' in het Publicatieblad van de EU. Dergelijke oproepen worden ook via uitvoerende of behorende agentschappen of secretariaten bekend gemaakt. Informatie hierover is te vinden via subsidie-nieuwsbrieven en -websites (zie paragraaf VI). In de oproep worden de aanvraagprocedure en selectie-criteria beschreven. Het is belangrijk hieraan te voldoen om de kans op afwijzing van een voorstel te voorkomen. Vaak moeten de aanvragen direct bij de Commissie of een van haar agentschappen worden ingediend. Voor de andere fondsen, zoals Structuurfondsen, ligt dit anders. Deze worden in de lidstaten of door internationale secretariaten beheerd. Aanvraag- en uitvoeringsprocedures kunnen dus per programma verschillen.

Binnen de besteding van Europese subsidies moet ook rekening worden gehouden met geldende Europese regelgeving, bijvoorbeeld op het gebied van staatssteun en aanbesteden. De Europese Commissie ziet toe op de inzet van Europese subsidies en let op mogelijke marktverstoring. Als projectgelden, die door decentrale overheden worden verkregen, door hen worden ingezet voor overheidsopdrachten voor bijvoorbeeld de uitvoering van werken of de aanschaf van diensten of leveringen, zijn de Europese aanbestedingsrichtlijnen in principe gewoon van toepassing. Zie voor de relevante regels hoofdstuk 3 Europees aanbesteden en 4 Staatssteun in deze handreiking.

### III Gemeenten en Europese subsidies

Hieronder volgt per beleidsgebied een - niet uitputtende - lijst Europese subsidieprogramma's, die in de periode 2007-2013 beschikbaar zijn voor gemeenten. Meer informatie over de programma's is te vinden via de genoemde bronnen in paragraaf VI.

#### Economische en regionale ontwikkeling

De bekendste Europese subsidiestroom bestaat uit de 'Structuurfondsen' die zijn gericht op het versterken van regionale ontwikkeling. In de huidige financieringsperiode 2007-2013 worden de fondsen, naast financiering van de ontwikkeling in de armste lidstaten, in de gehele EU ingezet voor economische groei, werkgelegenheid en duurzame ontwikkeling. Deze prioriteiten sluiten aan bij de 'Lissabon- en Göteborgstrategie'.

Er zijn drie Structuurfondsen: het Cohesiefonds, het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Europees Sociaal Fonds (ESF). Deze fondsen financieren drie 'Doelstellingen'. Doelstelling 1 'Convergentie' richt zich op de economische ontwikkeling van lidstaten en regio's waar dit ten opzichte van de overige EU-landen en -regio's achterblijft. Doelstelling 2 'Regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid' ondersteunt projecten waarin innovatie, duurzame ontwikkeling, betere bereikbaarheid en opleiding centraal staan. In het kader van Doelstelling 3 'Europese territoriale samenwerking' ('Interreg IV') kunnen overheden op grensoverschrijdend, transnationaal en interregionaal niveau samenwerken.

Voor Nederland zijn Doelstellingen 2 en 3 relevant. Op welke wijze de Structuurfondsen in Nederland worden ingezet voor de realisatie van deze Doelstellingen, is vastgelegd in het Nationaal Strategisch Referentiekader (NSR). Dit NSR vertaalt zich in de operationele programma's, die de concrete prioriteiten en maatregelen beschrijven die worden uitgevoerd met Structuurfondsmiddelen op regionaal en lokaal niveau. Van de middelen voor Doelstelling 2 is de helft bestemd voor werkgelegenheidsprojecten, gefinancierd door het ESF (zie hieronder), en de andere helft voor projecten ter versterking van regionale concurrentiekracht, gefinancierd door het EFRO. Onder dit laatstgenoemde deel vallen vier regionale programma's (Noord, Oost, West en Zuid). Gemeenten kunnen onder deze programma's projecten indienen bij de regionale programmasecretariaten. In het kader van Doelstelling 3 kunnen gemeenten binnen de drie pijlers (grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking) aan verschillende programma's deelnemen.

Het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) is, in overeenstemming met de Lissabon- en Göteborgdoelstellingen, gericht op het stimuleren van economische groei, werkgelegenheid



en duurzaamheid op het platteland. De kwaliteit van het landelijk gebied wordt verbeterd door activiteiten die de concurrentiekracht van de land- en bosbouwsector versterken, het milieu en de natuur verbeteren, de leefbaarheid van het platteland vergroten en de diversificatie van de plattelandseconomie stimuleren.

Het Europees Visserijfonds (EVF) ondersteunt de doelstellingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid van de EU door onder meer het concurrentievermogen en de economische levensvatbaarheid van de sector te vergroten, milieuvriendelijke visserij- en productiemethodes te bevorderen en duurzame ontwikkeling in de visserijgebieden te stimuleren.

### **Sociale zaken, werkgelegenheid en volksgezondheid**

Het Europees Sociaal Fonds (ESF) versterkt economische en sociale samenhang in de EU met het oog op het bereiken van volledige werkgelegenheid, het verbeteren van kwaliteit en productiviteit van arbeid, het bevorderen van sociale integratie en het wegwerken van regionale verschillen inzake werkgelegenheid.

De Europese Commissie heeft voor het ESF vier actieterreinen geformuleerd:

- verbetering van het aanpassingsvermogen van werknemers en bedrijven;
- verbetering van toegang tot werkgelegenheid en deelname aan de arbeidsmarkt;
- versterking van sociale integratie;
- bevordering van partnerschappen voor de hervorming.

Voor het ESF is in Nederland één nationaal programma opgesteld. Uitvoering van de te subsidiëren acties vindt plaats op lokaal niveau. Gemeenten kunnen projecten indienen op het gebied van arbeidsmarktbeleid.

Het programma Progress 2007-2013 is gericht op het stimuleren van werkgelegenheid en solidariteit. De vijf actieterreinen van het programma zijn: werkgelegenheid, sociale integratie en bescherming, arbeidsomstandigheden, non-discriminatie en gelijke kansen voor mannen en vrouwen. Gemeenten kunnen binnen deze actieterreinen projecten indienen.

Het Tweede Actieprogramma Volksgezondheid 2008-2013 ondersteunt activiteiten op het gebied van het bevorderen van de gezondheid, het verbeteren van gezondheidsbescherming en het genereren en verspreiden van kennis over gezondheid.

### **Milieu, transport en energie**

Het programma LIFE+ wordt ingezet voor de ontwikkeling en uitvoering van het Europees natuur- en milieubeleid. Het biedt ondersteuning aan de uitvoering van het 6e Milieuactieprogramma (MAP), het strategisch Europees beleid op het gebied van milieu. LIFE+ heeft middelen beschikbaar voor innoverende projecten en demonstratiemaatregelen (uitwisseling van kennis en ervaring). Daarbij gaat het onder meer om de ontwikkeling, implementatie, monitoring, evaluatie en communicatie van het Europese milieubeleid.

Binnen het Kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie (KCI) richt het onderdeel Intelligente Energie Europa zich op het stimuleren van het gebruik van nieuwe en duurzame energiebronnen. Gemeenten kunnen met andere Europese partners projecten indienen die gericht zijn op het stimuleren van duurzaam energiegebruik, bijvoorbeeld in de transportsector.

### **Veiligheid**

Het Kaderprogramma 'Veiligheid en waarborging van Vrijheden' heeft tot doel om samenwerking op het gebied van preventie en bestrijding van criminaliteit, terrorisme en andere aan veiligheid gerelateerde risico's te stimuleren. Binnen het programma bestaan twee instrumenten. Het eerste instrument 'Preventie van en de strijd tegen criminaliteit' moet bijdragen aan het versterken van veiligheid voor burgers door het voorkomen en bestrijden van verschillende vormen van (georganiseerde) criminaliteit. Met het onderdeel 'Preventie, paraatheid, en het omgaan met de gevolgen van terrorisme en andere aan veiligheid gerelateerde risico's' wordt gewerkt aan de bescherming van de burgers en de kritieke infrastructuur van de EU.

### **Maatschappij**

Het programma 'Europa voor de burger' heeft tot doel diverse activiteiten en organisaties die een 'actief Europees burgerschap' stimuleren, te ondersteunen. Actief Europees burgerschap betekent het bevorderen van de betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties bij het proces van Europese

integratie. Door het programma hebben overheden, burgers en organisaties de mogelijkheid om deel te nemen aan transnationale uitwisselings- en samenwerkingsactiviteiten, die bijdragen aan het ontwikkelen van het idee van gezamenlijke Europese idealen en het bevorderen van het proces van Europese integratie.

De Europese Unie heeft 2008 aangewezen als het Europees Jaar van de interculturele dialoog. Tijdens dit jaar worden projecten en voorlichtingsactiviteiten uitgevoerd in dit kader. Het Jaar van de interculturele dialoog streeft ernaar maatschappelijke organisaties en actoren op Europees, nationaal en lokaal niveau te stimuleren om de interculturele dialoog aan te gaan op scholen, werkplekken en in culturele- en sportcentra. Cultuur, onderwijs, jeugd, sport en burgerschap zijn de belangrijkste thema's. In 2009 staat het Europees Jaar in het teken van creativiteit en innovatie; in 2010 wil de EU zich richten op het bestrijden van armoede en sociale uitsluiting.

Binnen het Kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie (KCI) richt het programma voor ondersteuning van het ICT-beleid zich op de bevordering van de toepassing en exploitatie van informatie- en communicatietechnologieën. Gemeenten kunnen via het programma werken aan het efficiënter maken van hun dienstverlening via de inzet van ICT-middelen. Dit draagt bij aan de Lissabondoelstellingen op het gebied van het verbeteren van innovatie en concurrentievermogen.

De doelstelling van het Kaderprogramma Grondrechten en justitie is het streven naar een Europese samenleving waarin fundamentele rechten en rechten verbonden aan het **EU-burgerschap** worden nageleefd. Het programma bestaat uit meerdere onderdelen, zoals het Daphne III-programma dat moet bijdragen aan bescherming van kinderen, jongeren en vrouwen tegen alle vormen van geweld en een programma op het gebied van drugspreventie en -informatie.

Met het Europees Vluchtelingenfonds (EVF) kunnen activiteiten gericht op de opvang, integratie en vrijwillige terugkeer van vluchtelingen en ontheemden ondersteund worden. Ook activiteiten die bijdragen aan de uitwisseling van goede ervaringen op het gebied van asielbeleid vallen binnen de kaders van het programma.

### **Cultuur, onderwijs en jeugd**

Het financieringsinstrument voor culturele samenwerking in de EU is het programma Cultuur. Er wordt steun verleend aan transnationale culturele samenwerkingsacties, Europese organisaties die actief zijn op het gebied van cultuur en informatieverspreiding, analysewerkzaamheden en cultuurbevorderende activiteiten. Ook decentrale overheden kunnen aan het Cultuurprogramma deelnemen, bijvoorbeeld samen met culturele instellingen in de gemeente of regio en andere (internationale) partners.

Het integraal actieprogramma voor onderwijs en opleiding in de EU heet 'Levenlang Leren Programma (LLP)'. Het doel van dit programma is een bijdrage leveren aan de kenniseconomie via duurzame economische groei, betere en meer banen en grotere sociale samenhang in de EU. Van de verschillende programmaonderdelen is het 'transversale' ofwel sectoroverstijgende onderdeel het meest relevant voor gemeenten. Dit aspect richt zich op beleidsontwikkeling, het stimuleren van taal en ICT in het onderwijs en verspreiding en benutting van kennis.

Het programma Jeugd in Actie heeft tot doel verantwoordelijkheidsgevoel, initiatief en maatschappelijke participatie bij jongeren te ontwikkelen en hun actieve (maatschappelijke) deelname op lokaal, nationaal en Europees niveau te stimuleren. Het programma kent onder meer activiteiten gericht op uitwisselingen, vrijwilligersprojecten en beleidssamenwerking op het gebied van jeugd.

### **Onderzoek en innovatie**

Het Kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie (KCI) is opgezet om bij te dragen aan de Lissabondoelstellingen voor groei en werkgelegenheid in de EU. Het programma kent drie onderdelen, gericht op ondernemerschap en innovatie, ondersteuning van ICT-beleid en duurzame energie.

Met het Zevende Kaderprogramma (KP7) wil de Europese Commissie de wetenschappelijke en technologische basis van de industriële sector verbeteren en daarmee de concurrentiepositie versterken. Daarnaast wordt het programma ingezet om oplossingen te ontwikkelen voor belangrijke vraagstukken op

het terrein van milieu, vergrijzing, duurzame energie en volksgezondheid. Overheden, bedrijven en universiteiten die samenwerken aan technologische ontwikkeling en innovatie kunnen gebruik maken van KP7.

## **IV Praktijkvoorbeelden**

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

### **1. Culturele gemeente van Europa – Gemeente Wijk aan Zee**

Een netwerk van 12 Europese gemeenten, waaronder Wijk aan Zee, stimuleren door middel van het programma 'Europa voor de burger' aandacht in Europa voor kleine plattelandsgemeenten binnen de EU.

In 1999 heeft de gemeente Wijk aan Zee zich, naar voorbeeld van de Deense gemeente Tommerup, uitgeroepen tot 'Culturele Gemeente van Europa'. Dit initiatief heeft in de loop der jaren geleid tot een netwerk van 12 Europese gemeenten, die samenwerken voor aandacht voor de kleine plattelandsgemeenten binnen de EU. Ieder jaar wordt binnen het netwerk één gemeente aangewezen als Culturele Gemeente van het jaar. Een jaar lang wordt door bepaalde activiteiten aandacht gevraagd voor en door deze gemeente. Zo subsidieerde het programma 'Europa voor de burger' in 2005 voor het netwerk een 100-dagen tour door alle 25 EU-lidstaten. Naar aanleiding daarvan is door het netwerk een 'Verdrag voor kleine gemeenschappen' geschreven.

### **2. Plattelandsontwikkeling – Gemeente Hof van Twente**

In het Twentse plattelandsdorp Bentelo, deel van de gemeente Hof van Twente, werd het project Leader+-project 'Better Beantel' uitgevoerd om een impuls te geven aan plattelandsontwikkeling in en rond het dorp.

Door ontwikkelingen binnen de agrarische sector hebben vele kleinere boerenbedrijven binnen het dorp hun bestaansrecht grotendeels verloren. Nieuwe bronnen van inkomsten werden gezocht in toerisme en recreatie. 'Better Beantel' is een Leader+-project op dorpsniveau waarin verschillende subprojecten zijn uitgevoerd. Leader+ ondersteunt plattelandsontwikkeling (is sinds 2007 onderdeel van het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling). Het project wordt gekenmerkt door een 'bottom-up' proces; er is een projectorganisatie opgezet waarvan vrijwilligers de basis vormen. Het project werd echter gesteund door een professionele adviesorganisatie. De inwoners van Bentelo hebben met het project 'Better Beantel' een gevarieerd aanbod van culturele activiteiten en bezienswaardigheden ontwikkeld en daarmee bezoekers van binnen én buiten de regio aangetrokken. Zo is een vleesproeverij op een boerderij opgezet en is bewegwijzering van wandel- en fietspaden ontwikkeld.

### **3. Natuurontwikkeling – Gemeente Korendijk**

Gemeente Korendijk was een van de partners in een door het programma LIFE-Nature ondersteund project met als doel om de natuur in de Haringvlietdelta te herstellen.

Tiengemeten was van oudsher een landbouweiland midden in het Haringvliet. De bouw van de Haringvlietdam in 1970 had ernstige gevolgen voor de flora en fauna in het gebied. Zoetwater waar het getijde nog in doordringt, is steeds zeldzamer in Europa. Daarnaast is er vanuit de Randstad grote behoefte aan natuur en recreatiegebied. Om deze redenen hebben Deltanatuur, provincie Zuid-Holland, gemeente Korendijk, Rijkswaterstaat, Dienst Landelijk gebied en Natuurmonumenten in de periode 2003-2007 een project uitgevoerd dat heeft geleid tot het herstel van zoetwatergetijdennatuur. Tiengemeten is aangewezen als 'Natura 2000'-gebied (netwerk van beschermde natuurgebieden in Europa). LIFE-Nature is het Europees subsidiefonds dat meebetaalt aan de inrichting of instandhouding van gebieden in het Natura 2000-netwerk. Tiengemeten is omgevormd tot een natuur- en toeristisch gebied.

### **4. Jeugdbeleid – Gemeente Den Helder**

In 2006 heeft gemeente Den Helder met andere partnersteden uit Europa een seminar georganiseerd over

de integratie van kwetsbare jongeren in de maatschappij en op de arbeidsmarkt. Het seminar werd ondersteund door het Europese programma Jeugd in Actie.

Jongerenwerkers, docenten en beleidsmakers uit gemeenten uit Nederland, Duitsland, Schotland, Italië, Spanje en Zweden kwamen samen om ervaringen uit te wisselen over hun lokale beleid om kwetsbare jongeren, vooral jongeren met een handicap, voor te bereiden op de arbeidsmarkt en op zelfstandig ondernemerschap. De conferentie heeft ertoe geleid dat er ideeën zijn uitgewisseld over praktische activiteiten in dit kader binnen en buiten het regulier onderwijs en dat er nieuwe initiatieven en projecten worden gestimuleerd binnen het samenwerkingsverband van de gemeenten. In het kader van de samenwerking organiseren de gemeenten onder andere jaarlijks een seminar.

#### **5. Werkbeurs – Gemeente Den Haag**

In Den Haag wordt sinds eind 2006 gewerkt aan de realisatie van het Doelstelling 2 EFRO project 'Werkbeurs Verheeskade'.

Met de Werkbeurs wordt beoogd de ketenpartners Uitvoering Werknemersverzekeringen (UWV), Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) en de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten (SZW) van de gemeente op één locatie te huisvesten en te laten samenwerken op het gebied van reïntegratie en het verstrekken van uitkeringen aan werkzoekenden. Op de 'beursvloer' bieden de ketenpartners hun dienstverlening integraal en in een voor de klanten gestroomlijnd proces aan. Hierdoor is sprake van een één-loketbenadering en worden de klanten gelijktijdig, afhankelijk van de gestelde diagnose, ondersteund en geactiveerd. Deze intensieve samenwerking moet leiden tot een grotere klantgerichtheid en effectiviteit en een vermindering van het aantal uitkeringsgerechtigden.

## V Checklist Europese subsidies

Onderstaande checklist biedt enkele algemene aandachtspunten bij het zoeken naar en het voorbereiden, aanvragen en uitvoeren van Europese subsidieprojecten. Gezien de verschillen tussen de programma's is het raadzaam nader advies en specifieke informatie in te winnen via de in paragraaf VI genoemde instanties en websites.

### 1. Wat wil de gemeente bereiken?

Bij de aanvraag van een Europese subsidie zijn het beleid, de prioriteiten en eventuele probleemsituaties van de gemeente de belangrijkste uitgangspunten. Op deze manier kunnen activiteiten in het kader van een Europees gefinancierd project op korte en lange termijn aansluiten bij en bijdragen aan het gemeentelijk beleid. De toegevoegde waarde van een dergelijk project moet in kaart worden gebracht door de afweging tussen 'kosten' (financiële middelen, personele inzet, tijd, etc.) en 'baten' (ontvangen subsidie, behaald resultaat, opgedane kennis, Europese ervaring en contacten, etc.). Een belangrijk element in de voorbereiding is het inventariseren van de betrokkenheid en het bestuurlijk draagvlak binnen de organisatie voor de uitvoering van een (langdurig) subsidietraject.

### 2. Is er voldoende informatie beschikbaar?

De gemeente moet op de hoogte zijn van de doelstellingen, voorwaarden voor toekenning en aangekondigde indieningstermijnen van de relevante Europese subsidieprogramma's. Dergelijke informatie kan worden bijgehouden door een interne subsidiecoördinator of -afdeling. Ook de Subsidiewijzers van Europa decentraal en het VNG Servicebureau Europa kunnen hiervoor geraadpleegd worden.

Heeft de gemeente al ervaring met een bepaald subsidieprogramma of kan gebruik worden gemaakt van de informatie uit best practices (zie de databases in paragraaf VI)? Zijn er al contacten met de relevante subsidieverstrekking (provincie, departement, Europese Commissie of andere instantie)? De gemeente kan daarnaast overwegen externe expertise in te schakelen.

### 3. Is de gemeentelijke organisatie voorbereid op een Europees subsidietraject?

De beschikbare tijd en capaciteit voor de voorbereiding en uitvoering van een Europees subsidieproject moeten vooraf worden gecalculleerd. Soms is er slechts een korte periode tussen de oproep tot het indienen van voorstellen en de sluitingstermijn. De aanvraagprocedure kan tijdrovend zijn. Soms geldt samenwerking met (buitenlandse) partners als voorwaarde. Een 'gelijke' partner met dezelfde achtergrond, doelen of behoeften kan het oplossen van een gemeenschappelijk probleem bevorderen. Of zoekt de gemeente 'nieuwe' kennis? Bij subsidieprojecten met partners uit meerdere landen is het van groot belang afspraken, taken, verantwoordelijkheden en financiële aspecten vooraf (contractueel) vast te leggen (deze zaken verschillen voor bijvoorbeeld leadpartners of mede-aanvragers). Kan de gemeente aan de bijbehorende taken en verantwoordelijkheden voldoen?

### 4. Zijn de financiële zaken in kaart gebracht?

Kan aan de administratieve en financiële verplichtingen ten behoeve van controle en evaluatie worden voldaan? In sommige gevallen is bij het opstarten van een project 'voorfinanciering' nodig, omdat de toegekende subsidiemiddelen van de EU niet direct worden uitgekeerd. Is voldoende (co)financiering beschikbaar? Binnen een project moet rekening worden gehouden met mogelijke 'cumulatie' (soms niet of beperkt toegestane stapeling van verschillende of Europese geldstromen die kan leiden tot subsidiëring van meer dan 100 procent). Welke kosten zijn subsidiëerbaar?

### **5. Voldoet het project aan de gestelde voorwaarden?**

Sommige subsidieprogramma's stellen als voorwaarde voor toekenning dat projecten een 'Europese meerwaarde' moeten hebben (zij mogen niet enkel lokaal of in één lidstaat uitvoerbaar zijn, maar moeten van Europees belang zijn of met meerdere partners uit meerdere lidstaten worden uitgevoerd). Innovatie, duurzame resultaten, netwerkvorming en de uitwisseling van goede ervaringen en praktijken zijn tevens belangrijke kenmerken van 'Europese' projecten. Projecten, waarvoor een subsidieaanvraag wordt ingediend, mogen nog niet zijn gestart. Subsidievoorstellen worden, afhankelijk van het programma, naar de Europese Commissie of nationale overheid of uitvoeringsorganisatie gestuurd. De precieze doelstellingen, voorwaarden en criteria van het subsidieprogramma staan beschreven in de programma-informatie en verschillen per programma. Het indienen van een goed projectvoorstel is overigens geen garantie voor toekenning van een subsidie. Soms is het beschikbare budget niet toereikend voor de hoeveelheid subsidieaanvragen. Om deze reden is de kwaliteit van de subsidieaanvraag van groot belang. Gemeenten kunnen hierbij ondersteuning van experts of ervaringsdeskundigen inschakelen (zie paragraaf VI).

## VI Meer informatie

Hieronder is aangegeven waar gemeenten terecht kunnen voor ondersteuning op het gebied van Europese subsidies in het algemeen of voor informatie over specifieke Europese subsidieprogramma's (zie paragraaf III).

### Organisaties

#### [VNG Servicebureau Europa](#)

Het Servicebureau Europa (SBE) informeert, onder meer via een nieuwsbrief en een Europese Subsidiewijzer, en ondersteunt decentrale overheden bij het verwerven van Europese fondsen. Het SBE adviseert bij het vertalen van een projectidee naar een volwaardig projectvoorstel en assisteert bij het vinden van relevante partners via het uitgebreide internationale netwerk van de VNG. Decentrale overheden kunnen gebruik maken van de ervaring met en de kennis van het SBE op het gebied van het managen van internationale samenwerkingsprojecten.

#### [Europa decentraal](#)

Helpdesk voor Europeesrechtelijke vragen, Subsidiewijzer (zoekmachine voor Europese subsidies voor decentrale overheden).

#### [Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties](#)

Informatie over Europese stimuleringsprogramma's op het gebied van veiligheid.

#### [European Urban Knowledge Network \(EUKN\)](#)

In 2005 is in het kader van het programma URBACT onder leiding van Nederland door een aantal lidstaten het EUKN opgezet, dat beoogt de uitwisseling van kennis en ervaring over het aanpakken van stedelijke problemen te versterken.

#### [Vertegenwoordiging van de Europese Commissie in Nederland](#)

Informatie over Europese subsidies.

#### [Ministerie van Economische Zaken, Coördinatiepunt Structuurfondsen](#)

Informatie over [Structuurfondsen](#) in Nederland.

Ministerie van Economische Zaken, [overzicht programmasecretariaten](#) van structuurfondsprogramma's.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Informatie over [Doelstelling 3 Europese Territoriale Samenwerking](#) van het regionaal beleid ('Interreg').

#### [Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit](#)

Informatie over het Europees Visserijfonds.

#### [Regiebureau POP](#)

Het Regiebureau POP stuurt de uitvoering van het Plattelandsontwikkelingsplan Nederland (ondersteund door het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling) aan.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, [Agentschap SZW](#)

Het Agentschap SZW voert subsidieregelingen uit op het gebied van sociaal-economisch beleid, zoals het Europees Sociaal Fonds.

Ministerie van Justitie

Informatie over het [Europees Vluchtelingenfonds](#).

#### [SenterNovem, EG-Liaison](#)

Informatie over het Zevende Kaderprogramma, LIFE+, Kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie en het Actieprogramma Volksgezondheid.

Stichting Interculturele Activiteiten  
Informatie over het [programma Cultuur](#).

[Europees Platform voor het Nederlandse onderwijs](#)  
Informatie over het Levenlang Leren Programma.

[Nederlands Jeugdinstuut](#)  
Informatie over het programma Jeugd in Actie.

### Websites

EUROPA-portaal met [overzicht van Europese subsidies](#), Europese Unie.

Informatie over het [programma Europa voor de burger](#), Europa decentraal.

Informatie over het [programma Progress](#), Europese Commissie.

#### [LARA Interreg Toolbox](#)

De 'Local And Regional Authorities' (LARA) Interreg Toolbox is een EFRO-gefinancierd project, dat is gericht op het informeren van Europese lokale en regionale overheden over de mogelijkheden van de [Structuurfondsen](#). De website biedt onder meer mogelijkheden om partners voor een project te vinden en een database met goede voorbeeldprojecten.

#### [Database Europese projecten](#)

De database van de Europese Commissie op het gebied van regionaal beleid bevat ongeveer 500 voorbeelden van Europese projecten die zijn uitgevoerd met steun uit de Structuur- en cohesiefondsen.

#### [Database ESF-projecten](#)

### Praktijkvoorbeelden

Informatie over de praktijkvoorbeelden is verzorgd door het ministerie van BZK en het Servicebureau Europa.

[Gemeente Wijk aan Zee](#)

[Gemeente Hof van Twente](#)

[Gemeente Korendijk](#)

[Gemeente Den Helder](#)

[Gemeente Den Haag](#)



# **Bijlage I Belangenbehartiging van de VNG**

## **Inleiding**

Europa wordt niet alleen passief door gemeenten ondergaan. Net als bij de Nederlandse wet- en regelgeving werkt de VNG er hard aan om - via de nationale en de internationale gremia - gemeentebelangen in Europa te behartigen. In algemene zin heeft de VNG - samen met het IPO en het rijk - de Code Interbestuurlijke Verhoudingen (januari 2005) ondertekend, waarin de samenwerking met het rijk op Europees terrein wordt vastgelegd. In de Code is het volgende opgenomen:

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

In het bestuursakkoord met het huidige kabinet is een en ander verder uitgewerkt hetgeen heeft geresulteerd in een actieplan Binnenlands Bestuur en Europa. In dit actieplan zijn afspraken gemaakt over de wijze waarop decentrale overheden en het rijk met elkaar omgaan bij Europese dossiers.

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

## **EU-besluitvorming en Nederlandse EU-beleidscoördinatie**

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

## **De Commissiefase**

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

De VNG zelf opereert - en speelt een actieve rol - in het kader van de Council of European Municipalities and Regions (CEMR), de Europese koepelorganisatie voor nationale verenigingen van gemeenten en regio's. Deze organisatie heeft zich bijvoorbeeld zeer ingespannen om in het Witboek Europese Governance het systematisch raadplegen van de nationale verenigingen van gemeenten mogelijk te maken. Het is inmiddels gebruik geworden dat de Europese Commissie in de Commissiefase de decentrale overheden raadpleegt. Sinds 2005 vinden regelmatige bijeenkomsten van deze overheden met de voorzitter van de Europese Commissie en andere Commissarissen plaats. Ook worden op het niveau van de Directoraten-generaal van de diverse Europese Commissariaten periodiek bijeenkomsten belegd. De VNG heeft sinds 1993 een kantoor in Brussel. Vanaf 2006 is er gemeenschappelijke huisvesting van 19 nationale verenigingen uit 17 landen samen met de CEMR. Dit maakt het mogelijk om de belangenbehartiging van decentrale overheden op Europees niveau verder te versterken.

Regelmatig reageert de VNG op verzoeken van de Europese Commissie om commentaar te leveren op voorstellen, zowel schriftelijk als mondeling.

### **De Raadsfase en de besluitvormingsfase**

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

### **Nationaal overleg**

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

Mede onder invloed van de rapporten van de Raad voor het Openbaar Bestuur ('Wijken of herijken. Nationaal bestuur en recht onder Europese invloed', september 1998. 'Nationale coördinatie van EU-beleid: een politiek en proactief proces', december 2004) en de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken ('Een gelaagd Europa; de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden', april 2001) is het voor de VNG mogelijk geworden om in diverse andere nationale overlegstructuren te participeren. Deze deelname is vastgesteld in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen en in eerder gesloten bestuursakkoorden tussen het rijk en de VNG. In het oog springende overlegstructuren zijn het EOBB (Europa Overleg Binnenlands Bestuur), het ISO (Interdepartementaal Steunoverleg), het voormalig IOEA (Interdepartementaal Overleg Europees Aanbesteden), de interdepartementale werkgroep Interne Markt (WIM) en de Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER). Algemeen overleg met het rijk ten aanzien van Europees beleid gebeurt vanuit de directie Europa/ Internationaal (EUI) van de VNG. Daarnaast wordt vanuit beleidsdirecties deelgenomen aan interdepartementale werkgroepen die zich direct of indirect bezighouden met Europese regelgeving.

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

Daarnaast wordt regelmatig geparticipeerd in ad-hoc werkgroepen, zoals de interdepartementale werkgroep Structuurfondsen.

### **Het Comité van de Regio's**

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

De Nederlandse delegatie bestaat uit twaalf leden en twaalf plaatsvervangende leden. De helft komt uit gemeentelijke kring, de andere helft uit provinciale kring. VNG en IPO vormen het secretariaat van de Nederlandse delegatie in het Comité van de Regio's.



**CEEP**

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

**Tot slot**

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

## ***Bijlage II Begrippenlijst***

### **Aanbestedende dienst**

Volgens Artikel 1 van de Richtlijn 2004/18 vallen onder deze definitie de staat, de territoriale lichamen, publiekrechtelijke instellingen en verenigingen gevormd door een of meer van deze lichamen of een of meer van deze publiekrechtelijke instellingen.

Nederlandse gemeenten, provincies en waterschappen vallen onder de term territoriale lichamen.

Ook samenwerkingsverbanden waarin decentrale overheden participeren of aan decentrale overheden gelieerde instellingen kunnen worden aangemerkt als aanbestedende dienst in de zin van de Richtlijn.

### **Aanbestedingsprocedures**

De procedure(s) die leiden tot selectie en gunning van ondernemers die overheidsopdrachten uitvoeren.

### **Accountantscontrole**

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

### **BBT-referentiedocumenten (BREF's)**

Dit zijn documenten waarin de beste beschikbare technieken worden beschreven. Verticale BREF's beschrijven de beste beschikbare technieken voor een bepaalde industrie. Horizontale BREF's beschrijven de beste beschikbare technieken voor bepaalde processen die in meerdere branches gebruikt worden. De BREF's zijn het product van een informatie-uitwisseling tussen de lidstaten, bedrijfstakken en milieubewegingen, georganiseerd door het Europese IPPC-Bureau in Sevilla (EIPPCB), namens de Europese Commissie.

### **Beschikking**

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

### **Bezwarende titel**

Hieronder wordt verstaan dat er een op geld waardeerbare tegenprestatie wordt geleverd door de aanbestedende dienst aan de opdrachtnemer. Bijvoorbeeld de geldelijke betaling voor de opdrachtvervulling (de prijs), maar ook het kwijtschelden van belastinggelden, de vrijstelling van legesbetaling, het ter beschikking stellen van producten in natura die in de uitvoering van de opdracht gebruikt worden, het toezeggen van een betaling door een derde of een beloning van de opdrachtnemer in de vorm van overdracht van grond of gebouwen door de aanbestedende dienst.

### **Concessieovereenkomst**

Een overeenkomst met dezelfde kenmerken als een overheidsopdracht voor werken of diensten (concessieovereenkomsten voor leveringen kent de Richtlijn niet) met uitzondering van het feit dat de tegenprestatie voor de uit te voeren werken/diensten bestaat hetzij uit uitsluitend het recht het werk/de dienst te exploiteren, hetzij uit dit recht, gepaard gaande met een prijs.

### **De-minimissteun**

Steun die onder de de-minimisvrijstelling valt; dat wil zeggen dat de begunstigde onderneming maximaal 200.000 euro over een periode van drie belastingjaren mag ontvangen zonder dat daarbij sprake is van ongeoorloofde staatssteun. De-minimissteun hoeft niet voorafgaand te worden gemeld bij de Europese Commissie.

### **Dienst**

Overheidsopdrachten die niet vallen onder de categorie 'werk' of 'levering' en die betrekking hebben op het verrichten van diensten als bedoeld in bijlage II van Richtlijn 2004/18 worden aangemerkt als een dienst.

### **Directoraat-generaal**

Directoraten-generaal zijn de grootste zelfstandige eenheden binnen het ondersteunend apparaat van de Europese Commissie. De directoraten-generaal zijn onderverdeeld in directoraten, die weer zijn onderverdeeld in administratieve eenheden. Bijna elke Europese Commissaris heeft een eigen Directoraat-generaal, wat vergelijkbaar is met de ministeries van de Nederlandse ministers.

### **Discriminatieverbod**

Directe discriminatie betreft het onderscheid naar nationaliteit, bijvoorbeeld bij werkgelegenheid, beloning, arbeidsvoorwaarden, sociale voorzieningen, vestiging of vergunningverlening. Bij indirecte discriminatie wordt geen nadrukkelijk onderscheid naar nationaliteit gemaakt, maar maatregelen werken nadeliger uit voor EU-burgers of dienstverleners en -ontvangers uit andere lidstaten, zoals het stellen van een woonplaats- of taaleis.

### **Dwingende reden van algemeen belang**

Er is sprake van een dwingende reden van algemeen belang wanneer een nationale of gemeentelijke maatregel, op grond van redelijke overwegingen binnen het recht van de interne markt, toch bestaansrecht heeft. De dwingende reden van algemeen belang maakt de maatregel noodzakelijk, gerechtvaardigd. Zie ook: Jurisprudentiële exceptie of rule of reason.

### **EU-burger**

In Artikel 17 lid 1 EG-Verdrag worden EU-burgers als volgt gedefinieerd: een burger van de Unie is een ieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit. Het burgerschap van de Unie vult het nationale burgerschap aan doch komt niet in de plaats daarvan.

### **Europaproof**

Europaproof zijn betekent dat gemeenten voldoen aan de Europese wet- en regelgeving en dat zij de kansen die Europa hen biedt, optimaal benutten. Deze handreiking verdeelt het begrip 'Europaproof' onder in drie aspecten. Deskundigheid: het op de hoogte zijn van en het voldoen aan Europese wet- en regelgeving, (Kennis)netwerk: delen en uitwisselen van Europese kennis binnen stedenbanden of (thematische) netwerken en het deelnemen aan of gebruik maken van Europese subsidies en Organisatie: het omgaan met Europa binnen de gemeentelijke organisatie.

### **Europese drempelbedrag**

Het bedrag vanaf waar de Europese Richtlijn van toepassing is op de aanbesteding van werken, leveringen of diensten.

### **Grensoverschrijdend element**

Om zich op het vrij verkeer te kunnen beroepen, moet er sprake zijn van een grensoverschrijdend element. Wanneer een Belgische werknemer over een Nederlandse gemeentelijke regeling klaagt, is er geen sprake meer van een interne situatie en is het EG-Verdrag van toepassing. Nederlandse onderdanen kunnen, bij het ontbreken van een grensoverschrijdend element, geen beroep op het EG-Verdrag doen.

### **Implementatie**

Als een Europese richtlijn wordt gepubliceerd, moeten de EU-lidstaten de richtlijnbevestigingen omzetten in nationale wetgeving. In de richtlijn wordt daarvoor een termijn gesteld, de implementatietermijn.

### **Inbreukprocedure**

Deze procedure (Artikel 226 EG-Verdrag) kan worden gestart wanneer de Europese Commissie in het kader van haar toezicht op de naleving van het gemeenschapsrecht constateert dat een lidstaat niet aan zijn verplichtingen voldoet. Na een aanmaningsbrief van de Commissie aan de lidstaat kan eventueel een met redenen omkleed advies van de Commissie volgen (definitieve standpunt Commissie en welke maatregelen genomen moeten om de inbreuk te beëindigen) en kan eventueel een beroep bij het Hof van Justitie EG aanhangig worden gemaakt.

### **Internal market Information system (IMI)**

Dit is een elektronisch systeem dat is gebouwd door de Commissie, in samenwerking met de lidstaten, voor de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten, het zogenaamde Internal Market Information (IMI)-systeem.

### **Jurisprudentiële exceptie of rule of reason**

Het Hof erkent dat er publieke belangen 'dwingende vereisten' zijn die voorrang kunnen hebben op de bepalingen van het vrije verkeer. Dit mogen echter alleen maatregelen betreffen die noodzakelijk zijn ter bescherming van deze dwingende vereisten. Ondanks dat de rule of reason formeel gezien, niet vastgesteld in het EG-Verdrag, geen uitzondering is op het verbod het vrij verkeer te belemmeren, fungeert het in de praktijk wel als zodanig. Daarmee zijn de publieke belangen die in aanmerking komen voor de toepassing van de rule of reason in beginsel oneindig. Hiermee wordt bedoeld dat er niet een uitputtende lijst van uitzonderingen bestaat waarop de rule of reason van toepassing is. In de rechtspraak van het Hof kunnen zo nu en dan wel voorbeelden worden aangetroffen met (nieuwe) rechtvaardigingsgronden die niet in het EG-Verdrag zijn opgenomen. Zo zijn er ook een aantal voorwaarden geformuleerd waaraan een dergelijk beroep moet voldoen:

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

### **Kruissubsidiëring**

Het inzetten van middelen die een onderneming ontvangt in verband met zijn openbare dienstverplichting (publieke taak) of een andere door de overheid gesteunde activiteit, voor andere economische activiteiten waarmee zij op de markt concurreert.

### **Levering**

Opdrachten die betrekking hebben op de aankoop, leasing, huur of huurkoop, met of zonder koopoptie, van producten. Een overheidsopdracht die betrekking heeft op de levering van producten en in bijkomende orde op werkzaamheden voor het aanbrengen en installeren wordt beschouwd als een overheidsopdracht voor leveringen.

### **Maatregel zonder onderscheid**

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

### **Market economy investor principle**

Als de overheid investeert onder voorwaarden die een particuliere investeerder onder vergelijkbare omstandigheden acceptabel zou vinden, is er geen sprake van staatssteun.

### **Milieu Actie Programma (MAP)**

Sinds 1972 stelt de EU meerjarige Milieuactieprogramma's op waarin het kader voor milieubeleid wordt neergelegd en de activiteiten die nodig zijn om doelstellingen te bereiken. Op dit moment geldt het zesde MAP. Dit programma is in 2002 vastgesteld en heeft een looptijd van tien jaar. Het 6e MAP richt zich op de vier prioritaire terreinen: klimaatverandering, bescherming en herstel van natuur en biodiversiteit, een gezonde leefomgeving en beter en duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen en afval.

### **Onderdanen van derde landen**

Een onderdaan van een derde land is eenieder die geen burger van de Europese Unie is in de zin van Artikel 17 van het EG-Verdrag.

### **Ondernemer**

Deze term staat voor aannemer, leverancier of dienstverlener.

Deze omvatten elke natuurlijke of rechtspersoon of elk openbaar lichaam of elke combinatie van deze personen en/of lichamen die respectievelijk de uitvoering van werken en/of werkzaamheden van producten of diensten op de markt aanbiedt. Ook een gemeente die zelf actief diensten op de markt aanbiedt, kan dus als ondernemer worden aangemerkt.

### **Overheidsopdrachten**

Een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel die tussen een of meer ondernemers en een of meer aanbestedende diensten is gesloten en die betrekking heeft op de uitvoering van werken, de levering van producten of de verlening van diensten in de zin van de Richtlijn.

### **Percelen**

Een overheidsopdracht kan worden gesplitst in verschillende onderdelen (percelen).

### **Positieve integratie of harmonisatie**

Het met elkaar in overeenstemming brengen van de nationale wetgevingen, dikwijls om de nationale belemmeringen die het vrije verkeer van werknemers, goederen, diensten en kapitaal in de weg staan, weg te nemen. Met andere woorden: harmonisatie betekent dat in alle gevallen waarvoor de EU bevoegd is, alle EU-landen soortgelijke verplichtingen aan hun burgers opleggen en dat overal bepaalde minimum-eisen gelden. Harmonisatie kan ook betekenen dat technische voorschriften in verschillende landen op elkaar worden afgestemd om ervoor te zorgen dat producten en diensten overal in de EU vrij kunnen worden verhandeld. In tegenstelling tot wat vaak wordt gedacht, betekent harmonisatie niet dat voor alles normen worden voorgeschreven. Dikwijls betekent het gewoon dat EU-landen elkaars veiligheidsvoorschriften erkennen.

### **Proportioneel**

Ook wel: evenredig. Hiervan is sprake wanneer een maatregel geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken en niet verder gaat dan wat nodig is om dat doel te bereiken.

### **Publicatieblad van de Europese Unie**

Het [Publicatieblad van de Europese Unie](#) (PB) is een periodiek dat iedere werkdag in alle officiële EU-talen verschijnt. Het bestaat uit twee elkaar aanvullende series (serie L voor wetgeving en serie C voor mededelingen en bekendmakingen) en een supplement (serie S voor aankondigingen van overheidsopdrachten). De serie C heeft ook een elektronische afdeling, het PB CE. Documenten in het PB CE worden alleen elektronisch gepubliceerd.

### **Publiekrechtelijke instelling**

Volgens Artikel 1 van Richtlijn 2004/18 is een 'publiekrechtelijke instelling' iedere instelling:

- die is opgericht met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang die niet van industriële of commerciële aard zijn;
- die rechtspersoonlijkheid bezit, en
- waarvan ofwel de activiteiten in hoofdzaak door de staat, de territoriale lichamen of andere publiekrechtelijke instellingen worden gefinancierd, ofwel het beheer onderworpen is aan toezicht door deze laatste, ofwel de leden van het bestuursorgaan, het leidinggevend of het toezichthoudend orgaan voor meer dan de helft door de staat, de territoriale lichamen of andere publiekrechtelijke instellingen zijn aangewezen.

### **Quasi-in-house opdrachten of quasi inbesteden**

Dit zijn opdrachten die worden geplaatst bij zogenaamde 'gelieerde ondernemingen' (een andere rechtspersoon) van de gemeente.

### **Rechtstreekse werking**

Rechtstreekse werking is een basisbeginsel van het Europees recht en verschaft belanghebbenden rechten waarop zij zich voor de nationale en Europese rechterlijke instanties kunnen beroepen. Of een bepaling rechtstreekse werking heeft, bepaalt het Hof van Justitie van de EG. Rechtstreeks werkende bepalingen uit het EG-Verdrag zijn voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk geformuleerd. Oftewel de bepalingen laten de lidstaat geen beleidsvrijheid.

### **Richtlijnen**

Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is. De lidstaat mag de vorm en middelen kiezen om het resultaat te bereiken. De EU gebruikt richtlijnen vooral om wetgeving van verschillende lidstaten te harmoniseren.

### **Richtsnoeren voor staatssteun ten behoeve van het milieu**

In de richtsnoeren voor staatssteun ten behoeve van het milieu is vastgelegd in welke mate en in welke omstandigheden steunmaatregelen geoorloofd zijn om de bescherming van het milieu en de duurzame ontwikkeling veilig te stellen. Deze staatssteun mag geen onevenredig negatieve invloed hebben op de concurrentie en de economische groei.

### **Secundair recht**

Het secundaire gemeenschapsrecht omvat de besluiten die worden genomen op basis van de bevoegdheden die in de verdragen zijn vastgelegd. Dit zijn verordeningen, richtlijnen, beschikkingen en aanbevelingen.

### **Structuurfondsen**

Structuurfondsen worden ingezet voor het versterken van regionale ontwikkeling in de EU. In de huidige financieringsperiode 2007-2013 staan, naast financiering van de ontwikkeling in de armste lidstaten, voor de gehele EU de prioriteiten economische groei, werkgelegenheid en duurzame ontwikkeling centraal. Deze prioriteiten sluiten aan bij de 'Lissabon- en Göteborgstrategie' van de EU.

### **Subsidiariteitsbeginsel**

De EU mag alleen regels opleggen, als Europese regelgeving doeltreffender is dan maatregelen op nationaal, regionaal of lokaal niveau. Het heeft tot voornaamste doel een zekere mate van onafhankelijkheid te garanderen aan een nationale overheden, ten opzichte van een centrale Europese 'overheid'.

### **Verordeningen**

Verordeningen hebben een algemene strekking, zijn verbindend in al haar onderdelen en gelden rechtstreeks in de lidstaten. Kenmerkend voor Verordeningen is dat er geen omzettingswetgeving van de nationale overheid is vereist, maar dat de verordening als zodanig geldt en van toepassing is op degenen die zij betreft.

### **Vraagaggregatie**

Het optellen van de verschillende opdrachten binnen (één) aanbestedende dienst(en).

### **Vrijstellingsverordening**

Uitvoeringsverordening die bepaalde typen staatssteun omschrijft en aangeeft onder welke voorwaarden deze zijn toegestaan. Deze typen staatssteun hoeven niet vooraf te worden gemeld bij de Europese Commissie.

### **Werk**

Het product van een geheel van bouwkundige of civieltechnische werken dat ertoe bestemd is als zodanig een economische of technische functie te vervullen.

### **Woonplaatsseis**

De voorwaarde om daadwerkelijk ingeschreven te zijn (persoon) of statutaire zetel te hebben (rechtspersoon) in een gemeente.

### **Zuiver inbesteden of in-house opdrachten**

Wanneer een gemeentelijke aanbestedende dienst een opdracht plaatst bij een onderdeel/ afdeling van dezelfde gemeente en dezelfde rechtspersoon.





Kenniscentrum Europa decentraal  
Bezuidenhoutseweg 10-12  
2594 AV Den Haag  
T: +31(0)70 338 10 90  
F: +31(0)70 338 10 99  
e-mail: [info@europadecentraal.nl](mailto:info@europadecentraal.nl)  
website: [www.europadecentraal.nl](http://www.europadecentraal.nl)