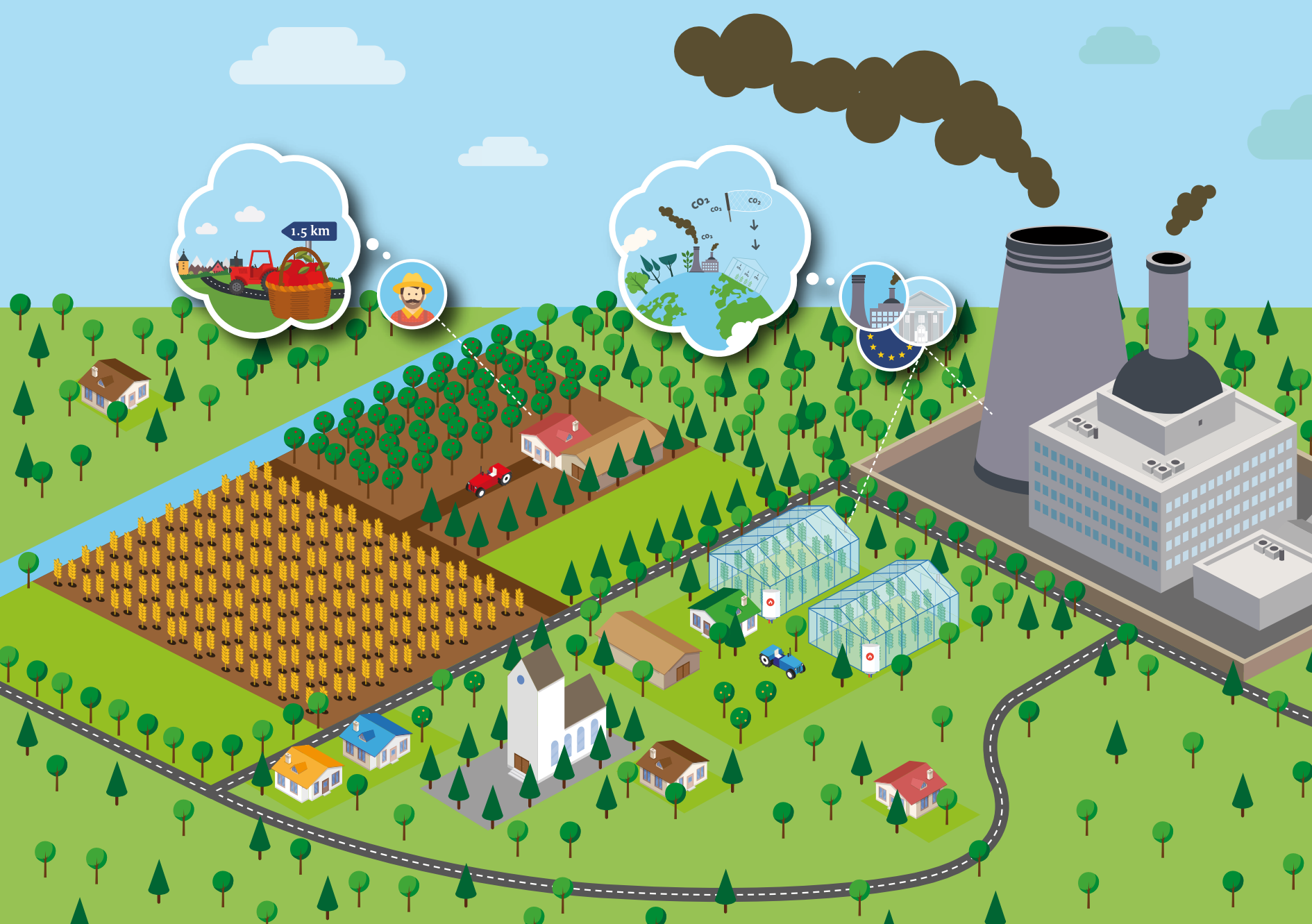


samenvatting

Bridge!

Betere EU-regelgeving voor lokale en regionale overheden





The illustration depicts a stylized landscape. A blue river flows from the top left towards the bottom right. On the left bank, there are several green trees and a cluster of grey buildings, including a taller one with many windows. On the right bank, there are more green trees, a small brown house with a chimney, and a white wind turbine. A grey road with a dashed white line runs along the bottom of the landscape. The sky is light blue with a few white clouds.

samenvatting

Bridge!

Betere EU-regelgeving voor lokale en regionale overheden

Inhoud

Voorwoord	5
Inleiding	6
Leeswijzer	8
Over Europa decentraal	9

Voorbeelden	11
1. Energy Store: EU-subsidie voor innovatie en de EU-staatssteunregels	13
2. Local4local: lokale afzet van landbouwproducten en de interne markt	15
3. InstaGreen: hergebruik overheidsinformatie	17
4. Small on small: grenzen van de-minimis	19
5. Urban Habitats: dierlijke en menselijke leefgebieden in een stedelijke omgeving	21
6. Growing Power: staatssteun voor milieu-innovatie	23
7. Acces2Fiber: aanleg breedbandinfrastructuur	25
8. Government means business: huisvesting en gebiedsontwikkeling	27
9. What-a-waste: van afval naar grondstof	29

Voorwoord

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

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

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

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

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

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

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



dr. R.H.A. Plasterk

Inleiding

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

Doelstellingen

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

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

Decentrale overheden krijgen op vrijwel alle beleidsterreinen te maken met Europese regels. Denk bijvoorbeeld aan huisvesting, milieu, vervoer en mobiliteit. En vaak zijn dat meerdere sets van regels tegelijk. Ook bedrijven en burgers krijgen hier mee te maken. Goede uitwerking van Europese wet- en regelgeving in de decentrale praktijk is dus van groot belang voor iedereen! Het traject over 'Better Regulation' van de Europese Commissie is daarom zeker relevant voor lokale en regionale overheden. En daarmee ook voor de uitwerking van de Europese Agenda Stad (EAS).

Resultaten

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

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

De resultaten uit Bridge! kunnen worden gebruikt om de partnerschappen onder de Europese Agenda Stad te voorzien van inzichten over de uitwerking van Europees Recht in de praktijk. De partnerschappen kunnen op basis hiervan

vervolgens aanbevelingen indienen bij de Europese Commissie. Ook kunnen resultaten gebruikt worden in het 'Better Regulation' traject van de Europese Commissie, bijvoorbeeld via het REFIT Platform (Regulatory Fitness and Performance Programme). Ten slotte: dit rapport is openbaar. De resultaten zijn vrij beschikbaar en kunnen worden gebruikt door iedereen die daar belangstelling voor heeft.

Reikwijdte

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

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

Aanpak uitkomsten uit de lokale en regionale praktijk

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

trendanalyse en een analyse van vragen op verschillende beleidsthema's zijn uitgevoerd met behulp van deze database.

Tijdens de kwalitatieve fase zijn negen praktijkvoorbeelden van juridische vraagstukken geïdentificeerd en in detail uitgewerkt. Van het winnen van grondstoffen uit vervuild slib tot het realiseren van sociale en commerciële woningbouw in een voormalig industrieel gebied in de stad. De voorbeelden zijn afkomstig uit de database en getoetst aan de praktijk. Ze zijn verder uitgewerkt met input van experts uit de praktijk werkzaam bij provincies, gemeenten en waterschappen, hun koepelorganisaties en de betrokken departementen. De input werd vergaard door in gesprek te gaan: bilateraal en tijdens brainstormsessies en expertmeetings. Vervolgens zijn de concepten en de bijbehorende juridische analyses nogmaals voorgelegd aan inhoudelijk deskundigen. Bij de totstandkoming van Bridge! heeft een begeleidingscommissie, met daarin vertegenwoordigers van het ministerie van BZK en de koepelorganisaties (VNG, IPO, UvW, G4 en G32), een adviserende rol gespeeld.

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

Leeswijzer

In deze verkorte uitgave van Bridge! leest u negen voorbeelden van vraagstukken over Europees recht en beleid uit de praktijk van lokale en regionale overheden. Deze voorbeelden zijn geïllustreerd door middel van infographics.

De juridische onderbouwingen die de basis vormen van deze voorbeelden, leest u in het volledige rapport. Deze vindt u via de volgende link: www.europadecentraal.nl/bridge.

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

Over Europa decentraal

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

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

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

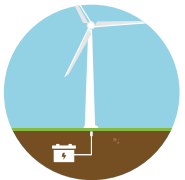
Hebt u vragen aan of over het kenniscentrum? Neem dan telefonisch contact met ons op via +31 (0)70 338 1090, of stuur een e-mail naar info@europadecentraal.nl.

Voorbeelden

Idee



Stimuleren
onderzoek & innovatie



Opslagcapaciteit voor
windenergie

Aanpak

Partnerschap vormen



Gemeente



Landen



MKB



Universiteit



Provincie

19 partijen/belangen

Knelpunt 1

Aanvragen EU subsidie



A

DG REGIO

Regelgeving fondsen
Subsidieerbare activiteiten
Hoogte subsidie



B

DG CONCURRENTIE

Staatssteunregels
Toegestane steun?
Hoogte steun



C

DG GROWTH

EU aanbestedingsprocedure
Deadlines

Knelpunt 2

Werkzaamheden



Energy Store

Wat is het projectidee?

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

Hoe past het project binnen de EU beleidsdoelen?

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

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

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

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

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

Idee



Aanpak

Local 4 local

Duurzaam lokaal ondernemerschap

Staatssteun

Sterke EU interne markt



Local4local

Wat is het projectidee?

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

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

Hoe past het project binnen de EU beleidsdoelen?

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

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

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

De provincie moet de Europese staatssteunregels toepassen.

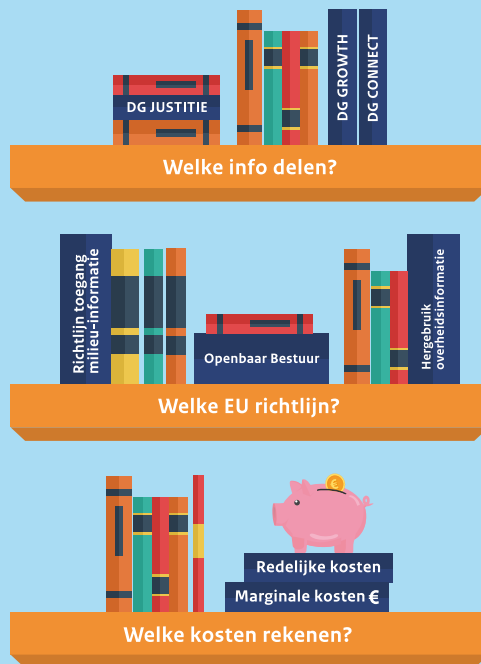
- Voor dit project is het maximaal toegestane bedrag in die regels € 1.500,- aan landbouwsteun. Dit is niet voldoende om een adviseur in te kunnen schakelen.
- Wanneer het steunbedrag hoger is, moet volgens de staatssteunregels een lange aanmeldprocedure gevolgd worden. Die is administratief zwaar en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

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

Idee



Knelpunt 1



Knelpunt 2



InstaGreen

Wat is het projectidee?

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

Hoe past het binnen de EU beleidsdoelen?

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

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

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

- Naar welke richtlijnen moet de gemeente kijken? Omdat het ook om milieu-informatie gaat, kan naast de Richtlijn hergebruik overheidsinformatie ook de Richtlijn toegang tot milieu-informatie van toepassing zijn.
- Welke informatie mag de gemeente delen met de ondernemer? Niet alles mag zomaar gedeeld worden. Om dit te beoordelen moet worden gekeken naar Europese regels over privacy, regels over databankenrecht, auteursrecht en intellectueel eigendom, en mededingingsregels.

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

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

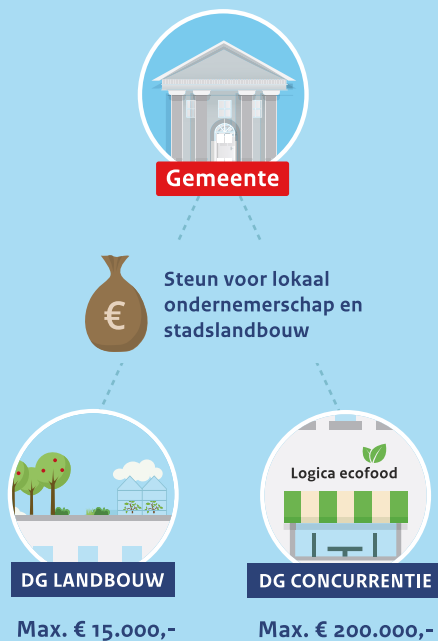
- Niet alle informatie is digitaal en in herbruikbaar format beschikbaar. Dat betekent dat de gemeente kosten moet maken (bijvoorbeeld voor personeel om het materiaal in de juiste vorm beschikbaar te stellen).
- De gemeente zou de ondernemer daarom graag vragen om een kostenvergoeding. Maar dan rijst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

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

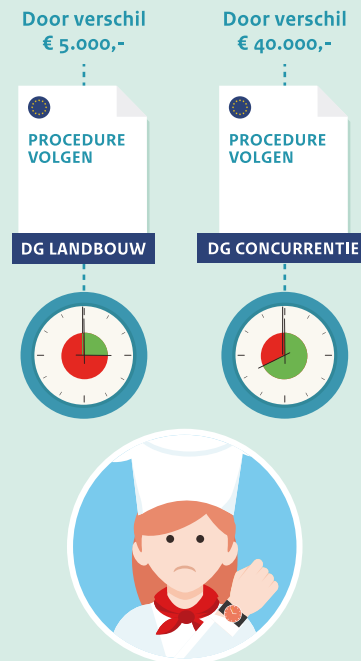
Idee



Aanpak



Knelpunt



Small on small

Wat is het projectidee?

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

Hoe past het binnen de EU beleidsdoelen?

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

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

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

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

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

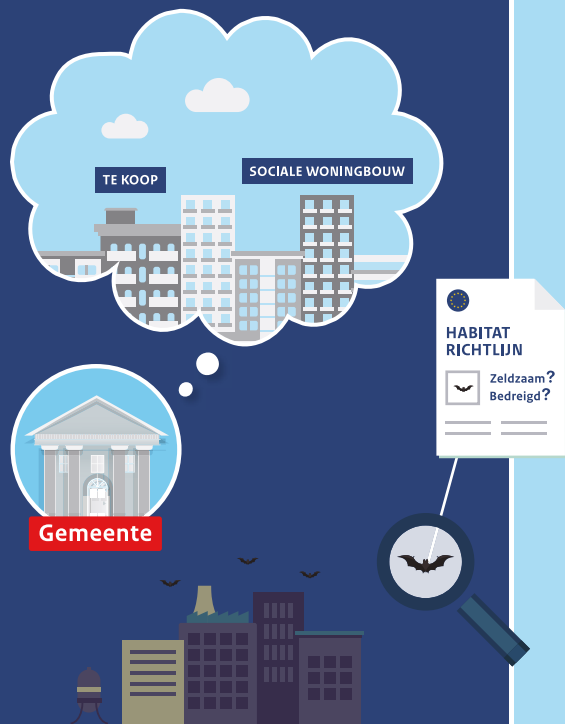
Bovendien ziet Europa, omdat Francien landbouwproducten gaat kweken, haar als boer en dus eerder als landbouwonderneming dan als een reguliere onderneming.

- Hiervoor gelden andere, strengere staatssteunregels voor landbouw: de de-minimisdrempel is lager.
- Ook het bedrag dat Francien nodig heeft voor de daktuin komt boven de de-minimisdrempel voor landbouw uit.

- Naast de staatssteunprocedure voor de verbouwing van het pand (zie deel 1), moet de gemeente dus een extra landbouwsteunprocedure doorlopen voor de aanleg van de landbouwtuin.

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

Idee



Knelpunt 1



Knelpunt 2



Urban Habitats

Wat is het projectidee?

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

Hoe past het project binnen de EU beleidsdoelen?

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

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

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

- Volgens Europese regelgeving moeten beide partijen (gemeente en projectontwikkelaar) onderzoek doen naar de gevolgen van het uitvoeren van woningbouwplannen voor de bescherming van de vleermuis. Resultaat: twee onderzoeksrapporten, namelijk een natuurrapport van de gemeente en een milieueffectrapportage van de projectontwikkelaar.
- De uitkomsten van de onderzoeken spreken elkaar in dit geval tegen: volgens de gemeente zullen de gevolgen voor de vleermuis niet groot zijn, terwijl de projectontwikkelaar juist zegt dat er significante gevolgen kunnen zijn.
- Omdat er één partij heeft geconcludeerd dat er wel significante gevolgen kunnen zijn (de projectontwikkelaar), zal de gemeente op grond van de Habitatrichtlijn ook moeten kijken naar alternatieve of compenserende maatregelen. Die blijken er niet te zijn.

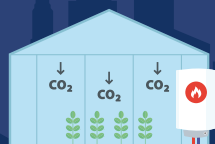
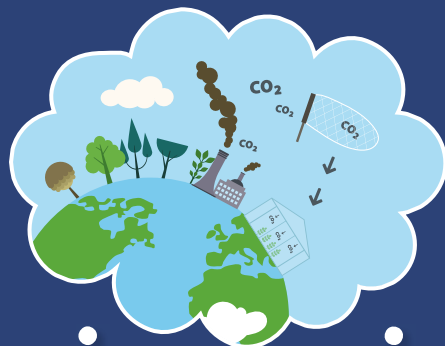
Waar loopt de gemeente tegenaan bij het toepassen van EU regelgeving? (Deel 2)

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

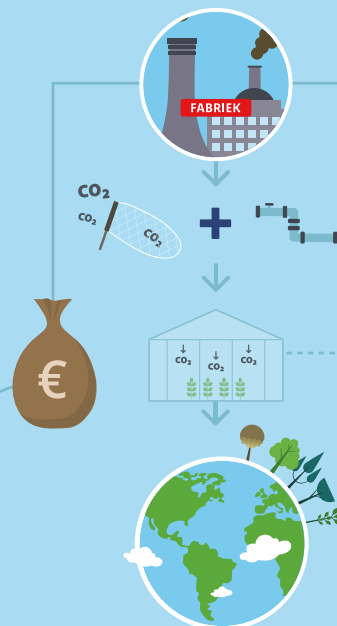
- De gemeente vindt het lastig om aan te tonen dat het project hieraan voldoet. Omdat er sprake is van gemengde bouw, is het onduidelijk of deze stempel kan worden gegeven aan het project. Wat het risicovol maakt om een dergelijke stellingname te kunnen doen, is dat pas bij een uitspraak van een rechter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

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

Idee



Aanpak



Indirecte bijdrage schoner milieu

Knelpunt

Gevolg indirecte bijdrage milieu



Alleen bij directe bijdrage milieu



Growing Power

Wat is het projectidee?

Een grote fabriek aan de rand van een stad stoot veel CO₂ uit tijdens het productieproces. De fabriek zoekt naar een mogelijkheid om de CO₂-uitstoot te beperken en minder schade aan het milieu te veroorzaken. De CO₂ kan bijvoorbeeld hergebruikt worden in de tuinbouw om de groei van de planten te bevorderen. Kassen hoeven hiervoor dan geen gebruik meer te maken van aardgas, wat een forse CO₂-reductie oplevert. Om rest-CO₂ te kunnen leveren aan het glastuinbouwbedrijf, moet de CO₂ worden afgevangen en bewerkt. Ook moet een transportpijpleiding worden aangelegd, waarmee de CO₂ kan worden getransporteerd naar het glastuinbouwbedrijf.

Hoe past het binnen de EU beleidsdoelen?

Volgens de Europa2020-strategie moet in 2020 de CO₂-uitstoot met 20% gereduceerd zijn ten opzichte van 1990. Voor 2030 is het doel een vermindering van 40% en in 2050 een vermindering van 80%. Om dit te bereiken, is op Europees niveau voor een aantal sectoren een CO₂-emissiehandelssysteem opgezet, het EU-ETS.

Een andere mogelijkheid om de uitstoot van CO₂ te verminderen is dus het hergebruik van CO₂. Dit is een relatief nieuwe aanpak en is nog vrij kostbaar.

Bedrijven die dit soort initiatieven willen opzetten, hebben daarom vaak financiële steun nodig van de overheid. Als overheden projecten die bijdragen aan vermindering van de CO₂-uitstoot financieel wil steunen, moeten zij de Europese staatssteunregels toepassen. Voor milieusteun heeft de Europese Commissie bepaalde vrijstellingen geformuleerd, waardoor het eenvoudiger moet zijn om dergelijke steun te verlenen.

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

De gemeente hoopt de staatssteunuitzonderingen op milieu te kunnen toepassen.

- Maar steun blijkt echter alleen mogelijk als dankzij de subsidie het milieueffect ligt bij diegene die de steun ontvangt. Dat is in dit geval niet zo: de fabriek blijft immers zelf de CO₂ produceren. Het uiteindelijke milieueffect wordt bereikt door de kassen, die geen aardgas meer hoeven te gebruiken. Bovendien valt steun ten behoeve van infrastructuur (de aanleg van de pijpleiding) niet onder de staatssteunregels voor milieu. Er kan daarom geen gebruik gemaakt worden van de milieu-uitzonderingen.

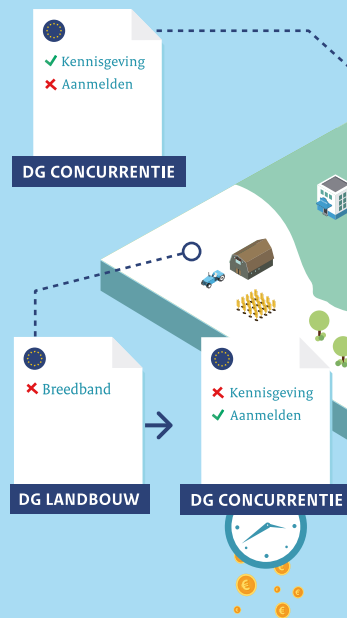
- Voor het project, dat uiteindelijk wel leidt tot een drastische vermindering van CO₂-uitstoot, moet de gemeente een zwaardere staatssteunprocedure volgen. Dit kost zowel veel tijd als geld.
- Ook voor de fabriek is de drempel om het project uit te voeren hierdoor groter geworden. Men moet immers lang wachten tot er duidelijkheid is of het project van start kan gaan en de financiering rond komt.

Idee



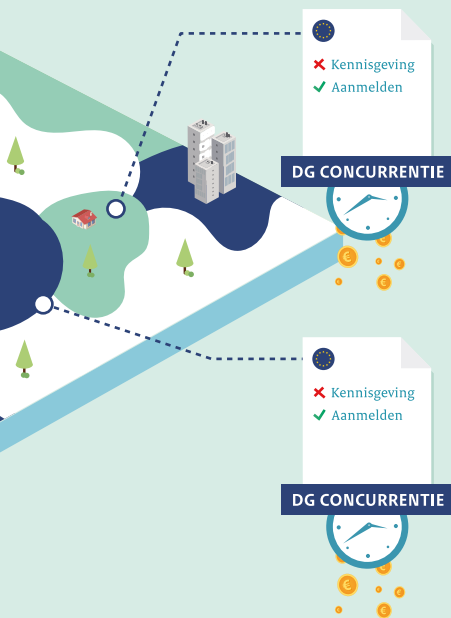
Knelpunt 1

● Geen plannen marktpartijen



Knelpunt 2

● Meerdere aanbieders ○ Plannen marktpartijen



Access2Fiber

Wat is het projectidee?

Om burgers en bedrijven gevestigd in een buiten-gebied te voorzien van snel internet, wil een provincie de aanleg van glasvezelinternet stimuleren door het geven van een subsidie.

De aanleg van breedbandinfrastructuur in buiten-gebieden is voor marktpartijen financieel immers niet aantrekkelijk, omdat het rendement vanwege het zeer beperkte aantal aansluitingen tegenvalt.

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

Hoe past het binnen de EU beleidsdoelen?

In de snelle technologische, geavanceerde en digitale wereld van nu is toegang tot snel internet cruciaal. Dit geldt zowel voor burgers als voor bedrijven. Vooral in buitengebieden blijft de realisatie van snel internet nog uit. De Europese Unie wil betaalbare toegang tot snel internet voor alle burgers en bedrijven in Europa bewerkstelligen. In de meer afgelegen gebieden blijkt de aanleg van breedbandinfrastructuur commercieel niet aantrekkelijk voor de markt. Via onder andere het

Europees Fonds voor Strategische Investerings (EFIS) stelt Europa financiële middelen beschikbaar voor de aanleg van snel breedband en andere digitale netwerken, ook in afgelegen gebieden.

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

De provincie kan ervoor kiezen om marktpartijen financieel te stimuleren om bedrijven en burgers toch aan te sluiten. Omdat de provincie kiest voor een subsidie, moeten de staatssteunregels worden toegepast om concurrentievervalsing te beperken. Tijdens de modernisering van het staatssteunpakket heeft de Europese Commissie een nieuwe vrijstelling voor breedbandinfrastructuur geïntroduceerd. Doelstelling hiervan is dat steun gemakkelijker kan worden verleend, zonder dat er zware procedures doorlopen moeten worden. In de praktijk blijkt echter dat de provincie nog steeds aan relatief zware voorwaarden moet voldoen.

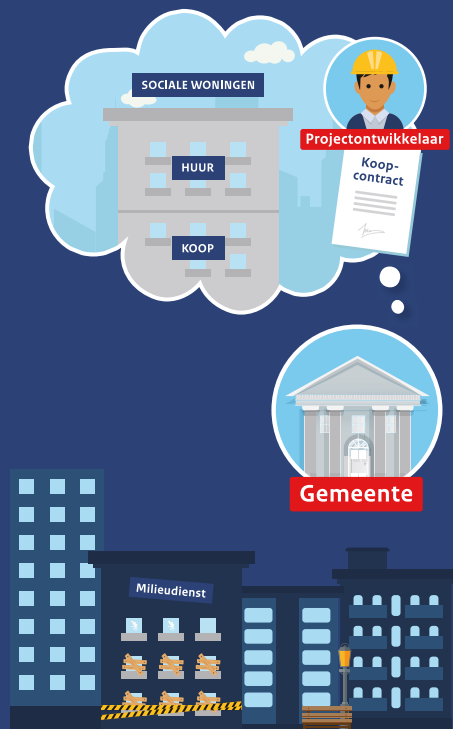
- Om gebruik te maken van de vrijstellingsmogelijkheid voor breedbandinfrastructuur, moet de provincie eerst met een publieke consultatie vaststellen of er in het hele gebied sprake is van marktfalen. Zij moet kijken of er al breedbandinfrastructuur aanwezig is en of de markt in de toekomst plannen heeft om infrastructuur aan te leggen. Als dit *niet* zo is, dan mag de provincie volstaan met een lichte procedure, waardoor

het eenvoudiger is om de subsidie te verlenen.

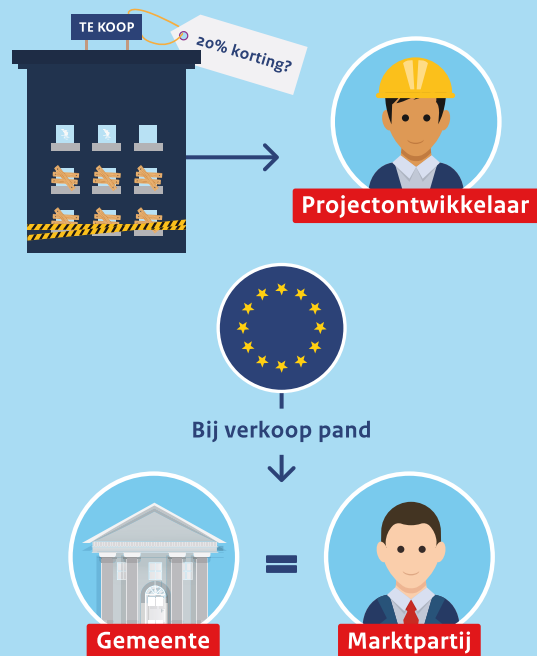
- Het resultaat van de consultatie is een 'lappendeken' binnen het grondgebied van de provincie: in sommige gebieden geven marktpartijen aan dat ze wel infrastructuur willen gaan aanleggen, in andere niet. Het hele gebied bestaat dus uit verschillende deelgebieden, ieder met een eigen status. Voor elk gebied moet de provincie andere voorwaarden toepassen.
- De provincie moet werken met drie typen gebieden: (1) witte gebieden waar nog geen infrastructuur ligt en waar de markt ook geen plannen heeft; (2) grijze gebieden waar slechts één marktpartij actief is en waar op korte termijn waarschijnlijk geen ander netwerk zal worden ontwikkeld; (3) zwarte gebieden waar meerdere marktpartijen actief zijn.

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

Idee



Aanpak



Knelpunt



Government means business

Wat is het projectidee?

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

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

Hoe past het binnen de EU beleidsdoelen?

Momenteel is er op Europees niveau geen algemeen beleid geformuleerd omtrent huisvesting. Wel zijn er diverse initiatieven gaande voor wat betreft de bevordering en betaalbaarheid van sociale woningen binnen Europa. Zo wordt onder-

zoek naar betere, duurzame en betaalbare sociale huisvesting gestimuleerd door middel van het Europese Horizon2020 project. Daarnaast zijn er Europese fondsen zoals Interreg, EFRO en Europees Fonds voor Asiel, Migratie en Integratie (AMIF) die middelen beschikbaar stellen voor projecten die betrekking hebben op (de stimulering van) huisvesting en verbetering van de leefbaarheid.

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

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

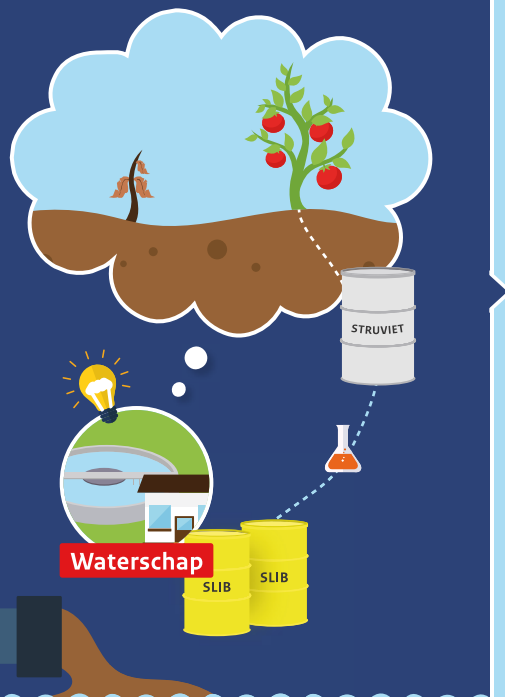
- Binnen de Europese staatssteunregels speelt het concept marktconformiteit een centrale rol. Volgens de staatssteunregels moet het pand van de gemeente voor een marktconforme prijs verkocht worden, om zo ongeoorloofde staatssteun te voorkomen. Gebouwen in achterstandswijken zijn vaak lastig voor een marktconforme prijs te verkopen, waardoor een hele wijk kan verloederen.
- De gemeente heeft binnen de staatssteunregels weinig ruimte om korting te geven op de verkoop van een gebouw en moet op zoek naar

een andere oplossing, die niet in strijd is met de staatssteunregels.

- De staatssteunregels bieden echter weinig mogelijkheden om een mix van sociale en commerciële woningbouw eenvoudig en snel staatssteunproof te maken. Voor het commerciële deel van het project moet de gemeente alsnog goedkeuring verkrijgen van de Europese Commissie en een langdurige en administratief zware aanmeldprocedure doorlopen. De uitkomst is onzeker.

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

Idee



Knelpunt 1



Knelpunt 2



What-a-waste!

Wat is het projectidee?

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

Hoe past het project binnen de EU beleidsdoelen?

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

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

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

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

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

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

van Reach. Een duur en tijdrovend proces. Bovendien is struviet nog niet opgenomen in de Europese meststoffenverordening. Wanneer het doel is om struviet te gebruiken als mest op een akker, moet het waterschap opnieuw naar nationale wetgeving van de lidstaat kijken.

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

Colofon

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

In opdracht van:
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

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

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

mei 2016



Dit is een uitgave van:



In opdracht van:



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

