Interprovinciaal Overleg

HUIS VAN DE NEDERLANDSE PROVINCIES

Nederlandse provincies voor betere EU-regelgeving

Interprovinciaal Overleg

HUIS VAN DE NEDERLANDSE PROVINCIES

Nederlandse provincies voor betere EU-regelgeving

Woord vooraf

Legislation should do what it is intended to do, it should be easy to implement, provide certainty and predictability and it should avoid any unnecessary burden. Sensible, realistic rules, properly implemented and enforced across the EU. Rules that do their job to meet our common objectives – no more, no less.[1]

Wie eens een half uurtje over heeft zou het document dat de Europese Commissie onder de trotse leiding van zijn eerste vice-president Frans Timmermans vervaardigde, eens echt in zijn geheel moeten lezen. Het is in ieder geval, anders dan veel van de regulering waarop het betrekking heeft, helder, toegankelijk en vlot leesbaar. Een state-of-the-artpleidooi voor betere regulering en dus niet een simpel ingezet discours voor minder regels.

Natuurlijk blijft het aantal regels een aandachtspunt, en de commissie investeert in een manier van werken waarin het regelmatig onder ogen zien van nut en noodzaak van bestaande regulering een prominente positie krijgt. Maar het document laat ook zien, zij het dat het wat mij betreft nog wel wat explicieter kan, dat de kwaliteit van regulering niet in eerste plaats (en wellicht zelfs helemaal niet) in termen van aantallen kan worden beoordeeld. Meer nog dan in het huidige document al gebeurt, zal er aandacht moeten zijn voor wat je zou kunnen noemen de besturings-filosofie: hoe willen we aan de gewenste maatschappelijke effecten vormgeven? Hoe verhouden regels zich tot andere daartoe in te zetten instrumenten en praktijken? Duidelijk is dat daarbij niet alleen de wetgever, maar ook zijn economische en maatschappelijke partners, veel meer dan tot nu toe gebeurde, zullen moeten worden betrokken.

Regulering vraagt om een goede analyse van wat men wil bereiken , en al evenzeer om een helder en realistisch zicht op de praktische werkelijkheid waarop die regels van toepassing worden verklaard. Regels vragen niet alleen om een helder geformuleerde ambitie en doelstellingen, maar ook om een goede analyse van de vraag wat er eigenlijk voor nodig is om die doelstellingen te realiseren. Vaak zal dan blijken dat de regels zelf daar slechts een kleine bijdrage aan leveren. Montesquieu (bij leven onder meer actief als bestuurder in de regio Bordeaux) schreef er al over in zijn nog immer leesbare 'De l'Esprit des Lois.' [2]

Foto: Erik van der Burgt

“Regulering vraagt om een goede analyse van wat men wil bereiken, en al evenzeer om een helder en realistisch zicht op de praktische werkelijkheid waarop die regels van toepassing worden verklaard.”

Wim van de Donk
Voorzitter van het Huis van de Nederlandse Provincies

Goede wetgeving vraagt niet alleen om een aantal heldere uitgangspunten, maar ook om een realistische inschatting van, en een goede inbedding van die regels in de omstandigheden waarin die hun werk moeten gaan doen. In dat verband is een zekere terughoudendheid ten opzicht van generieke regels ook in het huidige Europa gepast: wat in Catalonië werkt, kan in de Freistaat Beieren of Friesland minder succesvol zijn. Nu steeds meer van die regels in en door regionale overheden worden uitgevoerd, wordt hun betrokkenheid daarbij steeds belangrijker.

Het is daarom goed dat deze nieuwe Europese agenda voor betere regulering niet louter de lidstaten aangaat, maar ook nadrukkelijk is gericht tot de Europese regio’s. Zij worden, onder meer via hun betrokkenheid in het Europees Comité van de Regio’s, nadrukkelijker dan voorheen betrokken bij de voorbereiding en evaluatie van Europese wetgeving. Ook in Nederland hebben Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO), samen vertegenwoordigd in de Nederlandse delegatie in dat Comité, recentelijk overeenstemming bereikt met de Nederlandse regering om veel meer dan voorheen proactief én tot en met het moment van behandeling in de Europese Raad betrokken te zijn bij de inbreng die Nederland bij het opstellen van die regels levert. Daarbij zijn het bestuur en medewerkers van het IPO, de bestuurders en medewerkers in onze provinciehuizen, bestuur en medewerkers in het Huis van de Nederlandse Provincies in Brussel, samen met onze collegae van de Nederlandse gemeenten, actief en vol enthousiasme betrokken.

Provincies willen met het voorliggende boekje een bijdrage leveren aan het verzoek dat Frans Timmermans vorig jaar, via de Kring van Commissarissen van de Koning, richtte aan de Nederlandse provincies. Dat verzoek luidde om in eigen kring te bezien of het mogelijk was te komen tot een overzicht van knelpunten in de toepassing van EU-regelgeving. Graag hebben we aan dat verzoek voldaan, omdat we als decentrale overheden graag betrokken zijn bij de ontwikkeling van een agenda voor betere regulering in Europa.

Natuurlijk zullen we daarbij ook letten op de specifiek voor onze provincies en gemeenten geldende belangen: vooral nu veel voormalige Rijksbevoegdheden naar de decentrale overheden zijn gedecentraliseerd, krijgen die een groter belang om mee te letten op de kwaliteit van de Europese Wetgeving die op die gedecentraliseerde taken van toepassing is. Ook daar geldt dat een helder zicht op de praktijk van uitvoering mee kan wegen in de voorbereiding van nieuwe regels, en een belangrijke rol kan spelen bij de nu meer permanente evaluatie van de huidige. Regionale verschillen kunnen daarbij, in de geest van Montesquieu, een belangrijk aandachtspunt zijn. Europa zou in onze ogen immers goed moeten nadenken over de vraag welk soort van integratie een echte bijdrage levert aan welvaart en voorspoed. Uniformiteit kan dan soms een oplossing zijn, maar soms is juist het honoreren van een zekere mate van variëteit en regionale beleidsvrijheid een evenzeer verstandige optie.[3]

Toch is er alle reden het initiatief voor wat meer generieke en praktisch goed toepasbare regulering met enthousiasme te ontvangen. In de snel accelererende globale economie waarin Europa zijn toekomst moet bevechten, is het wezenlijk van belang dat investeerders en maatschappelijke partijen in termen van kosten en effectiviteit niet worden gehinderd door onnodige verschillen in definities, procedures en andere ingewikkeldheden bij de toepassing van Europese regels. Het programma over betere regulering is feitelijk vooral ook een bijdrage om onze Europese economie een goede kans te geven, ook de komende decennia voor voldoende welvaart en – daarmee – banen te zorgen. Het is niet voor niets dat intussen ook in door het Europese Parlement goedgekeurde plannen van de Commissie Juncker voor een verhoging van de investeringen, het belang van een betere regulering veel aandacht krijgt. Het investeren in een effectieve en goed toepasbare regulering is immers ook van groot belang voor degenen die in Europese ondernemingen willen investeren. Wellicht nog meer dan de beschikbare hoeveelheid geld, is immers het vermogen om snelle en betrouwbare investeringsbeslissingen te nemen van belang.

Wij leveren aan de ontwikkeling en uitvoering van een goede Europese wetgeving graag een bijdrage, en hopen met de voorliggende publicatie niet alleen een nuttige inventarisatie van bestaande knelpunten te leveren, maar ook te investeren in een oplossingsrichting.

Wim van de Donk
Voorzitter van het Huis van de Nederlandse Provincies in Brussel

1. Better regulation for better results - An EU agenda, Brussel, 19 mei 2015 (Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (zie http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/com_2015_215_en.pdf)
2. Zie voor een recente Nederlandse vertaling: Montesquieu, Over de geest van de wetten, Boom, Amsterdam 2006
3. Zie het pleidooi van Jan Zielonka in diens 'Is the EU doomed?' (Zielonka, 2014, Polity Press).

Inhoud

Woord vooraf 2

Inleiding 7

1. Belang van betere EU-regelgeving voor de Nederlandse provincies 8
2. Knelpunten én mogelijke oplossingen 11
3. Grensoverschrijdende knelpunten 18

Bijlagen
Bijlage 1: Drie casussen, ingebracht door Europa decentraal 22
Bijlage 2: Casussen arbeidsmobiliteit en grensoverschrijdende belemmeringen 26
Bijlage 3: Bronnen 33

6

Inleiding

Dit document is een inventarisatie van de Nederlandse provincies. Op verzoek van Eurocommissaris Frans Timmermans dragen wij knelpunten aan die wij in de dagelijkse praktijk ervaren bij het maken en uitvoeren van provinciaal beleid, knelpunten die veroorzaakt worden door Europese regels. Direct daaraan gekoppeld doen we suggesties voor oplossingen: ook dat achten wij onze verantwoordelijkheid.

Wij geven graag gehoor aan het verzoek dat de eerste vice-president van de Europese Commissie deed op 19 november 2014 aan de Nederlandse Commissarissen van de Koning. Want eenvoudige, effectieve en efficiënte regelgeving kweekt begrip en draagvlak, beschermt kostbare verworvenheden en bevordert economische groei. Wij begrijpen en waarderen het dat de Eurocommissaris ons om oplossingen vraagt. Zoals hij zelf schrijft in de Agenda Betere Regelgeving: *'Op alle niveaus begrijpen degenen die met de regels te maken hebben, het beste hoe ze werken, en zij kunnen de inhoud aanreiken om ze beter te maken. En zij willen gehoord worden.'*

Dit geldt ook voor de provincies. Wij zien de Agenda Betere Regelgeving als een kans. Wij zijn niet alleen uitvoerders van regelgeving, als medeoverheid hebben wij in toenemende mate een stem in het opstellen van Europese regelgeving. Ook de door Eurocommissaris Timmermans voorgestelde Impact Assessment Board biedt daartoe kansen. Omdat we medeoverheid zijn, weten wij dat het niet gaat om een technische opruiming van overbodige regels, maar om een politiek proces. Er moeten vanaf het begin van elk regulerings- en wetgevingsproces consequent keuzes worden gemaakt voor eenvoud, effectiviteit en efficiëntie.

Aan begrip voor regelgeving in het algemeen ontbreekt het niet, ook niet bij provincies. Europa heeft een indrukwekkend juridisch bouwwerk opgesteld waar we zorgvuldig mee moeten omgaan. Wij zien dat de Europese Commissie een kwaliteitsslag maakt op dit gebied. Er is al veel positiefs bereikt, het kan nog beter. In dat licht moeten de knelpunten worden gezien. Daarom dragen wij in de navolgende hoofdstukken en bijlagen oplossingen aan, die recht doen aan de doelen waarvoor de regels zijn opgesteld.

1

Belang van betere EU-regelgeving voor de Nederlandse provincies

Europese regels zijn van grote invloed op het beleid van provincies. Of het nu gaat om milieuwetgeving (luchtkwaliteit), natuurbeleid, de aanbesteding van regionaal openbaar vervoer of het stimuleren van de regionale economie: de provincie heeft met 'Brussel' te maken. De regels geven soms aan hoe de provincie het beleid (mee) kan uitvoeren, bijvoorbeeld als het gaat om luchtkwaliteit. Andere regels hebben gevolgen voor onderwerpen waarover de Europese Unie op zichzelf geen zeggenschap heeft. Zo beïnvloeden de Europese regels voor het natuurbeleid (Natura 2000) bijvoorbeeld het provinciale ruimtelijke ordeningsbeleid ingrijpend.

Voor provincies is het vooral belangrijk dat de regels proportioneel zijn, zo weinig mogelijk kosten en lastendruk geven en optimale beleidsruimte bieden.

De Universiteit van Twente heeft geïnventariseerd welke vijf onderwerpen van Europese wet- en regelgeving voor medeoverheden de meeste kosten met zich meebrengen en de grootste beperking van beleidsruimte. Dit zijn de aanbestedingsregels, de staatssteunregels, de Vogel- en de Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en de verordening over de toewijzing van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO).
Alle zes gelden ze voor de provincies. Welke de meeste knelpunten oplevert is moeilijk te zeggen. Zo loopt er een evaluatie van de Vogel- en de Habitatrichtlijn, waarvan de provincies hopen dat deze tot betere regels leidt. Op diverse voorbeelden komen we later in dit document uitgebreid terug.
Het inschatten van de kosten is lastig voor de provincies. Dat heeft onder andere te maken met het feit dat het niet altijd duidelijk is of regelgeving een Europese basis heeft of dat het nationale wetgeving is.

Belang van regio's voor de EU

Steeds sterker wordt in Europa het belang van regio's erkend. Dit is het niveau waarop de economie en sociaal-maatschappelijke netwerken zijn verankerd, het niveau waarop een arbeidsmarkt functioneert in samenspraak met onderwijs en onderzoek. In grensgebieden is zichtbaar hoe vitaal deze regio's zijn: ze groeien vaak tegen de verdrukking van niet op elkaar afgestemde regelgeving in. Provinciebesturen zitten op het juiste niveau en hebben de goede schaal om de ontwikkeling van regio's te stimuleren.
Dit bewustzijn leidt tot een steviger positie van de provincies in de Europese besluitvormingsprocedures zowel op Europees als op nationaal niveau.

De afgelopen tien tot vijftien jaar is de positie van provincies, gemeenten en waterschappen in het besluitvormingsproces over Europese wet- en regelgeving verder versterkt. De waarborgen die zijn opgenomen in het EU-Verdrag, zoals de adviesrol van het Comité van de Regio's en de verplichting voor de Commissie om aan te tonen dat voorstellen niet verder gaan dan nodig, zijn aangevuld met instrumenten als consultatie en *impact assessments*.

Agenda Betere Regelgeving

De Agenda Betere Regelgeving bevat verdere verbeteringen: daarin zijn plannen opgenomen om de dialoog met betrokken organisaties te verbeteren. De proportionaliteit van voorstellen en het gebruik van het instrument richtlijn zullen kritischer worden bekeken. Er komt meer aandacht voor effecten voor medeoverheden in de zogeheten *impact assessments* en voor de evaluatie van Europese wet- en regelgeving.
Speciale aandacht besteedt de Agenda Betere Regelgeving aan de effecten van amendering gedurende het politieke proces op de uiteindelijke regels. Voorstellen van de Europese Commissie worden achtereenvolgens behandeld in het Europees Parlement en de Raad, waarna de nationale parlementen zich erover buigen. In alle fasen worden veranderingen aangebracht. Het is daarom noodzakelijk, schrijft eurocommissaris Timmermans in zijn Agenda, dat ook het Europees Parlement en de Raad zich committeren aan betere regelgeving. Medewetgevers moeten zich rekenschap geven dat de veranderingen die zij aanbrengen, in de praktijk direct gevolgen hebben voor degenen die ermee werken. Ook zij moeten een *impact assessment* uitvoeren wanneer zij een substantiële verandering in een voorstel willen aanbrengen. De provincies verwachten veel van nieuwe afspraken op dit gebied.

Code interbestuurlijke verhoudingen

Door de recente grote decentralisaties van het Rijk hebben provincies meer dan voorheen te maken met de implementatie van Europese wetten en regels. Naast de verantwoordelijkheid voor beleid en uitvoering worden ook bevoegdheden overgeheveld; ook dat is beter reguleren. Hiermee krijgen provincies en gemeenten meer instrumenten in handen om de regio te laten bloeien.

Het wordt daarmee voor provincies nog belangrijker om tijdig inzicht te hebben in de gevolgen van EU-voorstellen. Het Rijk kan daarmee rekening houden wanneer het zijn eigen standpunt bepaalt over de regelgeving en inbrengt in de Europese procedures. Het is daarom goed dat het Rijk, de provincies en andere medeoverheden een voortdurend signalerend en strategisch overleg hebben.

In de Code interbestuurlijke verhoudingen zijn afspraken gemaakt om medeoverheden eerder en beter te betrekken bij EU-dossiers. Zo hebben provincies en andere medeoverheden de mogelijkheid gekregen om direct mee te praten over de bepaling van het Nederlandse standpunt in de Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) en in andere overlegfora, zoals de Interbestuurlijke dossierteams.
Op nationaal niveau dient nog meer aandacht te worden besteed aan het in kaart brengen van de kosten- en beleidsruimteaspecten van Europese wet- en regelgeving. Het is belangrijk dat bij nieuwe voorstellen tevoren duidelijk is welke extra taken provincies, gemeenten en waterschappen krijgen en welke kosten dit met zich meebrengt.

Verkenning BZK en BZ

In een recente verkenning van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Buitenlandse Zaken (BZ), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) hebben deze partijen onderzocht hoe zij hun samenwerking in de Europese besluitvormingsarena kunnen versterken. Zij hebben inmiddels afgesproken dat de decentrale overheden op prioritaire dossiers een rol als mededepartement kunnen vervullen. Ook wordt het delen van informatie verbeterd. Zo moeten de medeoverheden jaarlijks laten weten wat voor hen de belangrijkste Europese onderwerpen zijn. Zij zullen op de afgesproken onderwerpen als ‘mededepartement’ hun bijdrage gaan leveren.

2 Knelpunten én mogelijke oplossingen

Het Interprovinciaal Overleg en het Huis van de Nederlandse Provincies, de gezamenlijke vooruitgeschoven post bij de EU in Brussel hebben de Nederlandse provincies gevraagd om knelpunten in de Europese regelgeving en oplossingen aan te dragen voor dit document. Uit de inzendingen, rijp en groen, is eenzelfde rode draad te destilleren als de Universiteit Twente eerder vond bij een dergelijke inventarisatie. Er is sprake van vier soorten knelpunten: verkokerde regelgeving, regels die niet toegespitst zijn op de huidige problemen, regels die hun doel voorbijschieten en te veel controledruk.

Verkokerde regelgeving

Het beleid en de regelgeving van verschillende directoraten-generaal (DG's) van de Europese Commissie overlapt, sluit niet altijd op elkaar aan en werkt soms zelfs tegen elkaar in. Wanneer provincies Europese subsidies willen besteden om Europees beleid te realiseren, dan bemoeilijken de regels die worden opgelegd door DG Mededinging en DG Landbouw de uitvoering hiervan. De milieuwetgeving en de regels voor de interne markt zijn twee belangrijke onderwerpen voor de lidstaten, beide onderwerpen lijden onder de sectorale benadering.

Voorbeelden

- Verschillende richtlijnen hanteren verschillende begrippen en definities. Zo kan de omschrijving van het begrip koolwaterstoffen per richtlijn variëren. Ook de inspraak- en rechtsbeschermingsprocedures kunnen per richtlijn verschillen.
  De richtlijnen bevatten programmaverplichtingen die niet op elkaar zijn afgestemd. Dit heeft gevolgen voor de lidstaten die de wetten moeten implementeren, voor de autoriteiten die de regels moeten toepassen en voor het bedrijfsleven dat met een versnipperd stelsel van vergunningen en goedkeuringsregels te maken krijgt.
  Op het niveau van vergunningverlening hebben de autoriteiten die het EU-recht uitvoeren, amper ruimte voor een eigen afweging. Ze kunnen hooguit gebruik maken van afwijkings- en uitzonderingsgronden, maar dat is beperkter en ook fundamenteel iets anders. Meer afwegingsruimte betekent onder andere dat de autoriteiten gemakkelijker ongewenste milieueffecten kunnen voorkomen.

- De rapportageverplichtingen van de verschillende EU-richtlijnen overlappen vaak. Omdat de rapportages verschillend zijn vormgegeven, moeten dezelfde gegevens steeds op een andere manier worden aangeleverd. Een voorbeeld van deze verplichtingen voor een willekeurige provincie:
  - Vogel- en Habitatrichtlijn: zesjaarlijks;
  - Derogaties Vogelrichtlijn: jaarlijks;
  - Derogaties Habitatrichtlijn: tweejaarlijks;
  - Conventie inzake Biologische Diversiteit: vierjaarlijks;
  - Conventie van Bern (behoud wilde dieren en planten en hun natuurlijke leefmilieu in Europa): incidenteel, zesjaarlijks en tienjaarlijks;
  - Ramsar (Verdrag inzake Wetlands): drie- en zesjaarlijks;
  - Convention on Migratory Species: driejaarlijks.

- Ook de kwestie van verschillende definities voor één begrip speelt een rol. 'Innovatie' bijvoorbeeld is voor DG Mededinging iets anders dan voor DG Regionaal Beleid. Tussen deze twee directoraten-generaal 'pendelen' de provincies wanneer zij gelden uit het EFRO willen besteden. Het programma dat zij daarvoor opstellen moet worden goedgekeurd door DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling, maar wanneer een provincie staatssteun wil verlenen, moet DG Mededinging toestemming geven. Het is voorgekomen dat die toestemming zo laat kwam dat het geld niet meer besteed kon worden; de deadline van DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling was verstreken.
  Het fenomeen 'twee keer naar Brussel' doet zich op meer gebieden voor. Ook provincies die deelnemen in een subsidieaanvraag of partijen begeleiden bij het opstellen ervan, vragen bijvoorbeeld subsidie bij DG Milieu of DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling en moeten vervolgens een staatssteunmelding doen bij DG Concurrentie. Wanneer er agrariërs bij betrokken zijn kan het gebeuren dat men zelfs drie keer 'naar Brussel' moet, want dan is ook een melding aan DG Landbouw noodzakelijk.

Oplossingen

De Europese Commissie probeert de regels helderder te maken, vooral ten behoeve van het bedrijfsleven, maar gaat daarbij vaak per richtlijn te werk. De problemen zitten juist in de onderlinge samenhang.
Make it Work is een voorbeeld van een puur praktische, integrale benadering. Op initiatief van Nederland (het ministerie van Infrastructuur en Milieu) werkt een tiental landen aan het verbeteren van de regels, in plaats van steeds nieuwe te maken. De landen vragen de Commissie bij wijzigingen in bestaande regelgeving om tegelijk de ongerijmdheden met andere richtlijnen op te heffen. Als bijvoorbeeld de Vogel- en de Habitatrichtlijn worden aangepast, moeten meteen de hiermee strijdige regels in andere richtlijnen, bijvoorbeeld de Kaderrichtlijn Water worden meegenomen.
Ook het Juncker Investment Plan for Europe is een voorbeeld van hoe het wel kan: daar wordt de

goedkeuring voor staatssteun in dezelfde procedure meegenomen als de subsidieaanvraag. In dit plan heeft de Commissie toegezegd om bij aanvragen van lidstaten voor een lening uit dit fonds een vereenvoudigde staatssteuntoets toe te passen, mits het project aan een aantal voorwaarden voldoet.

Proportionaliteit

De maatschappelijke opgaven waarvoor provincies staan, de problemen die zij moeten oplossen, hebben altijd verschillende aspecten. Vaak zijn in ieder geval milieu, natuur en economie betrokken. Voor al deze onderwerpen hebben we Europese en nationale regels tot onze beschikking en we willen die graag toepassen, hoewel ze soms op onderdelen tegenstrijdig zijn. We hebben een zekere ruimte nodig om tot een ideale mix te komen die het meest praktisch is in een bepaalde zaak.

Voorbeelden

In het plattelandsbeleid is een voorbeeld het gebiedsontwikkelingsplan. Op basis van de EU-regels moeten er beheersautoriteiten op toezien dat de financiële middelen goed gebruikt worden en er moet een tender uitgeschreven worden. Echter, wanneer ondernemers, belangengroepen en regionale overheden akkoord zijn over het plan is een dergelijk selectieproces overbodig. Er is immers voldoende draagvlak.
Misschien wel het sterkste voorbeeld op dit gebied is de regelgeving rond luchtkwaliteit.
Een belangrijk onderwerp in Nederland: de Europese regels helpen de provincies om de luchtkwaliteit te verbeteren. Nu is het zo dat de norm voor luchtvervuiling die niet overschreden mag worden, overal even hoog ligt. Langs een drukke verkeersweg zonder omwonenden gelden dezelfde maximale hoeveelheden uitstoot als in een rustige woonwijk. Dit heeft verschillende ongewenste effecten:

- Er wordt veel geld en energie gestoken in het halen van de norm langs drukke wegen, terwijl het daar niet altijd gezondheidswinst oplevert, omdat er weinig mensen wonen/verblijven;
- Overheden gaan verkeersstromen spreiden om onder de norm te blijven, waardoor ook de vervuiling over een groter gebied verspreid wordt. Voor de gezondheid is het juist beter om verkeersstromen te bundelen en daar de vervuiling te concentreren.

Oplossingen

Provincies en andere medeoverheden moeten meer mogelijkheden krijgen om meer vanuit het doel van de regelgeving problemen op te lossen in plaats van strikt de regels na te moeten leven. In een richtlijn als die voor de luchtkwaliteit moet het gezondheidsbelang voorop komen te staan in plaats van de milieuhygiëne. Bij de aanpassing van de richtlijn wordt hierop ingezet.

Staatssteun

Deze regelgeving is bedoeld om eerlijke concurrentie tussen bedrijven uit verschillende lidstaten te garanderen: die kan worden belemmerd wanneer de één staatssteun krijgt en de ander niet.

Voorbeelden

Een natuurbeheerorganisatie wordt aangemerkt als een onderneming en is dus onderworpen aan de mededingingsregels wanneer de provincie subsidie wil verlenen om een project uit te voeren (zie casus 3 in bijlage 1).
Het wordt krampachtig wanneer staatssteun aan een zwembad op 50 km van de grens niet mag om deze reden. Verder geven de regels regelmatig blijk van een enigszins gedateerde kijk op de samenwerking tussen overheden en het bedrijfsleven, vaak aangevuld met kennisinstituten zoals universiteiten.
Zo worden onderzoeks- en innovatieve projecten gekenmerkt door een bepaalde mate van onvoorspelbaarheid. Het kan gebeuren dat gaandeweg de focus verandert. Precies om die ruimte te hebben en om grenzen te verkennen is een dergelijk project gestart, maar de staatssteun- en aanbestedingsregels blijken dan niet meer te passen. Een voorbeeld hiervan is het relatief nieuwe concept van *living labs* (zie casus 1 in bijlage 1).
Een voorwaarde bij subsidieverlening door de Europese Commissie is dat de aanbestedingsregels worden nageleefd. Een aanbestedingsprocedure kost echter zoveel tijd, dat de tijd waarbinnen de subsidie moet worden besteed (meestal een jaar) al voorbij is.
Bij zowel publiek-private als publieke samenwerkingsverbanden kunnen medeoverheden te maken krijgen met verschillende aanbestedingsvraagstukken. Hoe kan een provincie, die een project wil uitvoeren met een geselecteerde partner, dit doen zonder de verplichte aanbesteding te hoeven doorlopen? En hoe kan een samenwerkingsverband dat uitsluitend uit publieke partners bestaat, elkaar betaalde opdrachten toedelen?

Oplossingen

De samenwerking tussen overheid en publiek-private partijen moet vooropstaan. Daarom zouden natuurbeheersorganisaties, net als onderzoeksinstellingen, 15 tot 20 procent van hun activiteiten commercieel moeten kunnen uitvoeren. Als zij onder die grens blijven worden ze niet gezien als onderneming.
Verder moeten samenwerkingsverbanden tussen overheden, bedrijven en andere instellingen en verbanden tussen overheden onderling niet belast worden met onnodige administratieve lasten.
In de nieuwe staatssteunregels van 1 juli 2014 is er meer ruimte en vrijheid voor de lidstaten op het gebied van staatssteun. Zo is er nu de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV) die de mogelijkheid biedt om lichtere procedures te doorlopen en gemakkelijker steun te verlenen.
In de praktijk houdt de Europese Commissie de controle door strengere monitorings- en toezichtvereisten. De subsidieregeling kan alsnog afgekeurd worden: de Europese Commissie kan onderzoek en controle komen uitvoeren.

Controledruk en hoge uitvoeringskosten EFRO

De controledruk en de hoge uitvoeringskosten binnen het programma van het Europees Fonds voor de Regionale Ontwikkeling (EFRO) leiden ertoe dat innoverende ondernemers in Nederland er in toenemende mate bewust voor kiezen om geen EFRO-subsidie aan te vragen. De kosten wegen niet op tegen de baten en het risico op correcties op de toegezegde subsidie wordt als aanzienlijk ervaren. De balans tussen het nut en de kosten van het controleapparaat slaat door en de controlerichting verandert van positief naar negatief: kosten zijn niet rechtmatig totdat de rechtmatigheid expliciet is aangetoond. Het doel zou moeten zijn vast te stellen dat de subsidies effectief zijn besteed. In plaats van te gedetailleerde controle op rechtmatigheid van bonnetjes, zou het moeten gaan over hetgeen er wordt bereikt met Europese subsidie. De controletoren moet teruggebracht worden tot normale proporties. Conform de moderne risicogerichte aanpak, die zoveel mogelijk steunt op reeds door anderen verrichte controles , zou de toren omgevormd moeten worden tot een piramide.

Voorbeeld 1: beperking regelgeving

Wanneer de Europese Rekenkamer een te hoog foutpercentage vindt, wordt hierop door de Europese Commissie gereageerd door nog meer controles en rapportages te verlangen. Er wordt getracht om geconstateerde problemen in één land te voorkomen met nieuwe regelgeving voor alle landen. Een voorbeeld hiervan is de bepaling in de nieuwe EFRO-verordening, dat een voortgangsrapportage binnen 90 dagen betaald dient te zijn. Deze bepaling is opgenomen omdat bij één land is geconstateerd dat de managementautoriteit de door Brussel uitgekeerde betalingen te laat doorbetaalde aan begunstigden. De controlerende instantie moet op deze 90-dagentermijn controleren en rapporteren. Dit betekent dat de managementautoriteiten een systeem moeten ontwikkelen dat de doorlooptijden meet, rekening houdend met de reactietijd van begunstigden. Lange doorlooptijden dienen onderbouwd verantwoord te worden. In Nederland speelt het probleem niet. Bovendien kan er niet uitbetaald worden wanneer de gelden uit Brussel niet zijn overgemaakt. Reeds twee opeenvolgende jaren heeft de Commissie betaal-aanvragen vanaf september pas uitbetaald in januari en februari van het jaar erna. In Nederland zijn er daarom regio's die de EFRO-gelden voorschieten om een tijdige bevoorschotting van de begunstigden te waarborgen en te voorkomen dat de innovaties door de subsidieontvangers worden vertraagd.

Door toename van het aantal lidstaten en onder druk van de tijd om overeenstemming te bereiken ontstaat er een toename van regelgeving. Zo is de verordening van de structuurfondsen bijna twee keer zo lang en het aantal regels in de uitvoeringsverordening drie keer het aantal regels van de vorige periode.

Oplossingen

Voor het handhaven dan wel het toevoegen van een regel in verordeningen moet een stevig motiveringsassessment worden opgezet. Ook het proces van totstandkoming van bijvoorbeeld

verordeningen moet anders worden aangepakt: de opname van meer regels en uitzonderingen moet worden voorkomen.

Voorbeeld 2: administratieve lastenverlichting

Laat simplificaties niet verdrinken in complexe voorwaarden. Vereenvoudigingen die worden doorgevoerd, worden in negatieve zin gecompenseerd doordat Commissiediensten teveel voorwaarden stellen aan de toepassing. Een goed voorbeeld hiervan zijn de nieuwe structuurfondsvoorstellen. Er wordt door de lidstaten, en gedragen door het parlement, een aantal vereenvoudigingen voorgesteld en vastgelegd. Vervolgens gaan de Commissiediensten, via zogeheten 'delegated acts' het gebruik van de vereenvoudiging beperken door een flinke set aan toepassingsvoorwaarden. Doelstellingen van beleidsmakers voor vereenvoudiging worden zo onwerkbaar en tenietgedaan. Een voorbeeld waar dit is gebeurd, is de bepaling dat tarieven die eenmaal zijn goedgekeurd binnen een Europees project/programma, ook mogen worden gebruikt voor andere programma's/fondsen. De EC stelt vervolgens dat die tarieven alleen gebruikt mogen worden door dezelfde soort subsidieontvangers én voor dezelfde soort projecten. Door op deze wijze te stellen dat het dezelfde soort projecten dienen te zijn, krijg je onnodige discussies en wordt het simplificatie-kind al direct met het badwater weggegooid.

Oplossingen

Maak *impact assessment* voor regelgeving, inclusief een toepassing daarvan op de nadere voorwaarden. Resultaat moet minimaal een verbetering met betrekking tot de lasten- en regeldruk zijn. Tevens moet worden ingezet op een gelimiteerd gebruik (nee, nee, nee, tenzij) van de bevoegdheden om nadere 'gold plating' te regelen via 'implementing and delegated acts'.

Voorbeeld 3: terugdringen controledruk en controlelasten

SISA (Single Information Single Audit) wordt in Nederland onder andere toegepast door de Rijksoverheid bij de verantwoording van uitkeringen aan medeoverheden. De werkwijze die hierbij wordt gepraktiseerd is dat altijd onderzocht dient te worden wat elke opvolgende trede van de controletoren nodig heeft van de vorige om er op te kunnen bouwen en zo extra werk te kunnen minimaliseren. Dit wordt voor alle 'controlelagen' in kaart gebracht. Dit alles vanuit het oogpunt de begunstigde zo min mogelijk te belasten. Deze werkwijze zou ook binnen Europa moeten worden gepraktiseerd. Dit levert een raamwerk van eisen op dat idealiter door alle partijen (inclusief Europese Commissie) wordt vastgesteld en ondertekend. Belangrijkste vereiste is dat er een gezamenlijk controleraamwerk komt dat 'voorspelbaar' is voor de begunstigde en rechtszekerheid geeft. Men weet wat op welke wijze gecontroleerd wordt (predictability) en wat de vereisten zijn en dit is gelijk voor en overeengekomen met alle lagen in de controletoren. De uitgangspunten van proportionaliteit zouden nog pregnanter in het beleid van de Commissie verankerd moeten worden.

Controlelasten kunnen binnen zo'n systeem van Single Audit op twee manieren verder verlaagd worden, te weten door:

- Efficiëntere controlesystemen toe te staan, die de zekerheid geen geweld aandoen.
  In een statistische steekproef trek je een aantal euro's om die te controleren en op basis daarvan een uitspraak te doen. Een euro valt dan dus in één factuur en normaliter controleer je dan die factuur. De EC staat statistische steekproeven als methodiek toe, maar zegt dan dat je niet alleen de getrokken euro en bijbehorende factuur maar het hele project moet controleren. Dat zijn dus véél meer facturen, terwijl de zekerheid en betrouwbaarheid van de uitspraak niet groter worden.
- Meer waarde te hechten aan de kwaliteit van de systemen (administratieve organisatie) van de managementautoriteit en certificeringsautoriteit. In de huidige situatie moet zelfs bij de hoogste score voor de kwaliteit van de systemen nog 60% zekerheid worden gehaald uit de projectcontroles. Dat betekent veel extra werk, terwijl men meer kan steunen op de kwaliteit van de systemen en minder projectcontroles zou kunnen uitvoeren. Ook hier blijven betrouwbaarheid en zekerheid van de uitspraak die de controleur doet gelijk. In de huidige digitale wereld op zoek gaan naar de originele bankafschriften en inkoopfacturen kost begunstigden en controleurs heel veel tijd en leiden tot veel frustratie, zonder dat daarbij extra zekerheid wordt verkregen.

Oplossingen

In de richtlijnen, bij overeenstemming tussen de diverse eenheden in de controletoren over de reikwijdte en basis van controleren, meer op SISA gebaseerde methoden toestaan. Maak onderscheid in lichtere en zwaardere regimes, afhankelijk van de hoogte van subsidiebedragen en een risicoprofiel. Creëer ruimte in de EU- verordeningen om controles te kunnen baseren op controleverklaringen in plaats van op bewijsstukken van betaalde en gemaakte kosten ('bonnetjes').

In controlevoorschriften moet de minst belastende en meest efficiënte methode verplicht gesteld worden. De provincies vragen experimenteerruimte binnen de EFRO-fondsen om op basis van deze oplossingsrichtingen te gaan werken.

3 Grensoverschrijdende knelpunten

Europeanen die in een ander EU-land op vakantie gaan, is het de afgelopen decennia steeds gemakkelijker gemaakt. Door de invoering van de euro en het afschaffen van de binnengrenzen zijn tal van formaliteiten weggevallen en maakt het niet meer uit of zij in eigen land blijven of 1.500 km verderop vakantie vieren.
Voor burgers die in een ander land werken zijn er echter nog tal van belemmeringen. De situatie kan behoorlijk gecompliceerd worden door verschillen in de regels rond arbeid, sociale zekerheid en belastingen. Ook voor bedrijven en kennisinstellingen gaat het werven van personeel nog niet vanzelf. Zo is het voor Brainport in Eindhoven en omstreken nog steeds lastig om ingenieurs uit Hasselt aan te trekken en kunnen ontslagen medewerkers van Philip Morris uit Bergen op Zoom niet zomaar 'aan de overkant', in Antwerpse haven aan de slag. Uiteindelijk werken dergelijke belemmeringen de economische groei plaatselijk tegen. Zie hiervoor ook bijlage 2, een notitie van het Institute for Transnational and Euregional Cross Border Cooperation and Mobility (ITEM) van de Universiteit Maastricht over arbeidsmobiliteit en grensoverschrijdende belemmeringen.

Al langere tijd wordt gezien dat 'grensontkennend beleid' nodig is. Er is sprake geweest van de invoering van een grenslandtoets, een check of Europese regels belemmerend werken op grensverschillen. De Nederlandse regering heeft deze niet in willen voeren met het argument dat het juist de verschillen zijn in nationale wetgeving in de lidstaten, die de verschillen vergroten. Europese regelgeving zou juist een gelijktrekkend effect hebben.
Het is niet te verwachten dat de nationale regels op korte termijn zo goed op elkaar worden afgestemd dat de belemmeringen wegvallen. Door te experimenteren met *tax ruling* en andere regionale afspraken worden *best practices* ontwikkeld die ook in andere regio's nuttig zijn. Want efficiënte en creatieve oplossingen blijken mogelijk. Toen Ford in het Belgische Genk eind 2014 de poorten sloot, was een klein deel van het personeel doorgestroomd naar de VDL Nedcar-fabrieken in het Nederlandse Born. Een ander voorbeeld is de recente wederzijdse diploma-erkenning in de Benelux, die Unie-breed kan worden overgenomen.

Hieronder een aantal specifieke knelpunten plus oplossingen die te maken hebben met grens-overschrijdend beleid.

Voorbeelden

Detacheringsrichtlijn: Medeoverheden die werken met gedetacheerde werknemers, moeten rekening houden met de Detacheringsrichtlijn, die een goede werkomgeving garandeert.
Het gaat om werknemers die met hun werkgever meereizen of die via een uitzendconstructie worden ingezet voor een grensoverschrijdende dienst.
Zij hebben recht op de arbeidsomstandigheden die gelden in het land waar zij werken: bijvoorbeeld de rustperioden, minimumlonen en veiligheidsregels.
In het voorjaar van 2014 is een Europese Handhavingsrichtlijn aangenomen die de praktische uitvoering, toepassing en handhaving van de Detacheringsrichtlijn moet verbeteren, bevorderen en versterken. Ook biedt de richtlijn maatregelen om misbruik en omzeiling te voorkomen en garanties voor de bescherming van de rechten van gedetacheerde werknemers.
De Europese Commissie kan beter de grensoverschrijdende samenwerking stimuleren in aangepaste regelgeving dan zich te concentreren op de handhavingsinstrumenten. Dan kunnen niet alleen overheidsinstanties, maar ook sociale partners en eventueel rechters een rol krijgen. Dit zijn immers de partijen die samen het arbeidsrecht maken. Deze benadering creëert meer draagvlak en een beter begrip van de verschillende handhavingssystemen binnen de EU.

Stage lopen: Het is voor Europese regio's van belang dat jonge mensen goede kwalificaties opbouwen voor de arbeidsmarkt. Stages lopen, onder andere in buurlanden, is een goede manier om ervaring op te doen. Nu kunnen mbo'ers die over de grens stage lopen, geen onkosten of reiskosten vergoed krijgen wanneer zij pendelen. Pas wanneer zij op kamers gaan is een vergoeding mogelijk. In schril contrast hiermee staat het Erasmus-programma, waarmee vele studenten in allerlei landen ruim gesubsidieerd een stage van twee tot 39 weken invullen. Het gelijktrekken van de regelgeving is hier gewenst.

Keuzerecht bij werkloosheid: Grensarbeiders die volledig werkloos raken, kunnen alleen in het land waar zij wonen een werkloosheidsuitkering aanvragen. Het Europese Hof van Justitie heeft dit zo bepaald, omdat een werkloze de meeste kans zou hebben op nieuw werk in het land waar hij woont en zich daar dus ook beschikbaar moet houden voor de arbeidsmarkt. De werknemer zou de mogelijkheid moeten krijgen om voor de werkloosheidsuitkering van het werkland te kiezen, mits hij een aanzienlijke periode (vijf tot tien jaar) als grensarbeider sociaal verzekerd is geweest in dat land.

Pensioenen: Werknemers die pensioen opbouwen in verschillende landen, zouden om te beginnen een betrouwbaar overzicht moeten hebben van wat zij kunnen verwachten na hun pensionering. Daar wordt nu op Europees niveau aan gewerkt, onder andere via de Mobility-

richtlijn. Maar verschillende landen hebben verschillende ideeën over het communiceren van pensioengegevens. Overigens maken de belastingregels, die ook invloed hebben op de hoogte en samenstelling van pensioenen, geen deel uit van de richtlijn.

Gelijkheid op de werkvloer: Voor grensarbeiders is het belangrijk dat zij bruto en netto hetzelfde verdienen als hun collega's. Voor bepaalde beroepsgroepen is dit niet het geval. Zo wijken de salarissen van leraren, chauffeurs, piloten, gedetacheerden af. Dit komt omdat de regels in de belastingwetgeving voor hen niet stroken en soms zelfs tegengesteld zijn aan de regels voor de sociale zekerheid. Harmonisatie van de regels is hier gewenst.

Hooglerarenheffing: Door gebrek aan coördinatie tussen de fiscale- en de verzekeringsregels blijft het fenomeen 'hooglerarenbepaling' in Europa voortbestaan. Hoogleraren en andere onderwijsgevenden die over de grens werken, krijgen de eerste twee jaar te maken met een heffing uit het woonland, terwijl ze hun sociale verzekeringen moeten onderbrengen in het land waar ze werken.

Bijlagen

Bijlage 1

Drie casussen

Europa decentraal

1. Proeftuinen of *living labs*

Bedrijven en kennisinstituten zoals universiteiten zetten steeds vaker samen proeftuinen of *living labs* op. In zo'n proeftuin wordt het product of de dienst uitgeprobeerd die zij gezamenlijk ontwikkelen, in een situatie die de werkelijkheid zo dicht mogelijk benadert. De initiatiefnemers betrekken ook de eindgebruikers, consumenten of andere bedrijven of instellingen, bij de proeftuin. De reacties van alle betrokkenen leiden tot soms belangrijke aanpassingen aan het product of de dienst.

De voordelen van een proeftuin of *living lab*: de gebruikers krijgen producten of diensten die beter aansluiten bij hun behoeften en mogelijkheden, bedrijven maken producten die beter zijn afgestemd op de vraag en de kennisinstellingen toetsen hun inzichten in de praktijk. Deze manier van werken bevordert innovatieve ontwikkelingen die ook nog eens sneller tot stand komen.

De Europese Commissie erkent de voordelen en heeft het fenomeen *living labs* opgenomen in Europese fondsen. Daarmee komen ze in principe in aanmerking voor subsidie, bijvoorbeeld vanuit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). Er zijn echter ook Europese regels die dat juist bemoeilijken, zoals het volgende voorbeeld duidelijk maakt:

Een universiteit wil graag een proeftuin openstellen voor ondernemers uit het midden- en kleinbedrijf (mkb). In de proeftuin wordt een product getest en gedemonstreerd, het zit in de laatste fase voordat het de markt op kan. De mkb'ers kunnen gratis gebruik maken van de faciliteiten van de universiteit.
De universiteit doet een EFRO-subsidie-aanvraag. Deze stuit op verschillende knelpunten:

- Omdat de universiteit een deel van de subsidie 'doorgeeft' aan de deelnemende mkb'ers, gaat het hier om subsidie op twee niveaus. Als de regels strikt worden geïnterpreteerd, betekent dit dat de subsidie aangemeld moet worden voor een procedure die drie tot achttien maanden kan duren, erg lang voor een dergelijk project;
- De hoogte van de subsidie kan worden beperkt door de regels voor staatssteun. Omdat het product al bijna op de markt wordt gebracht, kan subsidie concurrentievervalsend werken, is de gedachte;
- Omdat de partijen al als unieke partners samenwerken in deze proeftuin heeft vaak geen openbare aanbesteding voor de selectie van de samenwerkingspartner plaats kunnen vinden. Omdat er in de uitwerking van de samenwerking wel sprake kan blijken te zijn van aanbestedingsplichtige overheidsopdrachten kan de subsidieaanvraag uiteindelijk wel op aanbestedingsbezwaren stuiten.

Oplossingen

Om proeftuinen ruim baan te geven en daarmee innovatie te stimuleren, moeten de barrières worden verkleind en liefst opgeruimd. Zo zou het goed zijn om een nieuwe vrijstelling in te voeren voor proeftuinen, zodat de mogelijkheden binnen de regels voor staatssteun worden verruimd. Wanneer dan eventuele 'doorgegeven' subsidie aan de mkb'ers voldoet aan de regels, zou kennisgeving voldoende moeten zijn in plaats van de langdurige aanmeldprocedure. Ook een vereenvoudigde staatssteuntoets die aanzienlijk sneller wordt uitgevoerd, komt de proeftuinen ten goede. Binnen het Europees Fonds Strategische Investeringen (EFSI) wordt deze lichtere toets gehanteerd.

2. Aanleg van breedbandinfrastructuur

Een aantal Nederlands provincies wil, net als sommige regio's in andere lidstaten, de aanleg van breedbandinfrastructuur stimuleren in buitengebieden. Bedrijven beginnen hier niet aan omdat het commercieel niet interessant is. Door de lage bevolkingsdichtheid zijn de investeringen hoog voor hen en staat er te weinig klandizie tegenover.
De Europese Unie stimuleert de aanleg van (supersnel) breedband en heeft verschillende regelingen waar de provincies een beroep op kunnen doen voor (aanvullende) subsidie.
Zo bestaat er een regeling binnen de Europese Structuur- en Investeringsfondsen: *Connecting Europe Facility*. Ook het Europees Fonds voor Strategische Investeringen (EFSI) kan hierin iets betekenen. Toch lukt het vaak niet om de subsidies en de concrete plannen bij elkaar te krijgen.

Een provincie doet een subsidie-aanvraag voor de aanleg van new generation acces (NGA), ofwel supersnel breedband. In principe komen de investeringskosten voor deze netwerken in aanmerking voor de subsidie. Sinds 1 juli 2014 geldt dat deze projecten niet meer de lange en zware procedure voor staatssteun hoeven te doorlopen; de provincie kan volstaan met een kennisgeving. Toch is deze procedure niet zo licht: de subsidie mag alleen worden verstrekt voor de aanleg in gebieden die én nog geen infrastructuur hebben én waar deze de komende drie jaar ook niet zal komen. De provincie moet toetsen of deze gebieden 'witte vlekken' op de kaart blijven via een openbare consultatie. Dit verloopt vaak zeer moeizaam, omdat bedrijven uit concurrentieoverwegingen niet willen vertellen wat zij de komende jaren al of niet doen.
Volgens de staatssteunregels moet de subsidie worden toegewezen op grond van een 'openbare, transparante en niet-discriminerende concurrerende selectieprocedure'. Voor provincies is onduidelijk wanneer de procedure volgens de staatssteunregels 'open en transparant' genoeg is; ze hebben het gevoel dat er te zwaar getild wordt aan mogelijke concurrentievervalsing bij de uitgifte van subsidies, terwijl het juist om een subsidietender gaat waarop meerdere partijen kunnen reageren.

Oplossingen

Het verlichten van de subsidie-procedure voor de aanleg van breedband was niet voldoende. De voorwaarden om vrijstelling te krijgen van de staatssteuntoets zijn zeer streng en niet in overeenstemming met de 'lichte' procedure. Een gemakkelijker manier zou zijn om hier de lichte toets in te voeren zoals in EFSI. De Europese Commissie heeft in een eerder geval van breedbandaanleg door provincies een zogeheten *comfort letter* afgegeven, waardoor het voor alle partijen duidelijk was dat met een lichte procedure kon worden volstaan. Tot slot zou het nuttig zijn voor provincies om van te voren de kosten in te kunnen schatten die zij moeten maken om aan de staatssteun- en aanbestedingsregels te voldoen. Ter illustratie: een provincie heeft voor een breedbandproject ruim een jaar lang een fte moeten inzetten om aan de eisen van de procedures te kunnen voldoen. Bij het opstellen van nieuwe regels zou de Europese Commissie een inschatting moeten maken van de kosten voor lokale en regionale overheden via een *impact assessment*.

3. Gebiedsontwikkeling

Nederland kent talloze regionale bedrijventerreinen die verouderd zijn en soms in slechte staat. Om de regionale economie en werkgelegenheid te stimuleren, laat de provincie een grondige opknapbeurt uitvoeren. Hiervoor zoekt de provincie samenwerking met een projectontwikkelaar. Bij deze vorm van gebiedsontwikkeling krijgt de provincie met verschillende soorten EU-regels te maken. Wanneer de provincie de effecten van de toegenomen activiteit voor het milieu wil compenseren, een veel voorkomende situatie, komt daar ook nog een set regels bij. De complexiteit van een en ander is aanzienlijk, zo blijkt uit de casus:

De provincie wil een bedrijventerrein opknappen en uitbreiden zodat het weer aantrekkelijk is voor ondernemingen uit de regio om zich daar te vestigen. Een projectontwikkelaar is geïnteresseerd om de grond aan te kopen. De overeengekomen prijs ligt onder de marktwaarde, in ruil daarvoor maakt de projectontwikkelaar de grond bouwrijp en toegankelijk.
Bij de verkoop van de grond krijgt de provincie te maken met Europese aanbestedings-, staatssteun- en mededingingsregels. De staatssteunregels omtrent grondverkoop worden angescherpt: er worden aspecten uit de aanbestedingsregels in opgenomen: de procedure moet open en transparant zijn. De provincies verkeren in onzekerheid over de vraag wanneer deze open en transparant genoeg is.
Door de toegenomen activiteit stijgt de uitstoot van stikstof. De EU verplicht overheden via regelgeving om biodiversiteit en zogeheten Natura2000-gebieden te beschermen en biedt daar ook subsidiemogelijkheden voor. Om aan de regels te voldoen en de uitstoot van stikstof te compenseren op het naastgelegen natuurgebied geeft de provincie de natuurbeheerorganisatie opdracht om het waterpeil te verhogen en de vennen op te schonen. De provincie wil hiervoor subsidie verstrekken aan deze organisatie.
De provincie doet een beroep op Europese subsidie voor de maatregelen in het natuurgebied. Door recente uitspraken van de Commissie en volgens jurisprudentie moet de natuurbeheersorganisatie echter worden gezien als een onderneming en moeten de staatssteunregels ook nog worden toegepast.

Oplossingen

Er is meer inzicht nodig in de gevolgen die bepaalde regelgeving heeft voor medeoverheden.
In het geval van de verkoop van grond komen drie soorten regels samen, die onderling ook nog lijken te conflicteren in de uitvoering, hetgeen onzekerheid en onduidelijkheid oplevert. Een *impact assessment* verschaft inzicht. Het is wel van belang om een dergelijke inschatting van de gevolgen te doen nadat de betreffende regels zijn geamendeerd door het Europees Parlement en de Raad. Deze instituties brengen immers vaak nog aanzienlijke wijzigingen aan.
Natuurbeheersorganisaties zouden buiten het bereik van de staatssteunregels moeten vallen, althans zolang hun activiteiten niet economisch en zuiver ondersteunend zijn. In sommige sectoren, zoals onderzoek, onderwijs en innovatie (OO&I) geldt al zo'n vrijstelling, dit kan worden uitgebreid.

Europa decentraal

Adviseert en informeert gemeenten, provincies en waterschappen over de toepassing van Europees recht en beleid. Kosteloos.

www.europadecentraal.nl

Bijlage 2

Casussen

Het Institute for Transnational and Euregional Cross Border Cooperation and Mobility (ITEM) van de Universiteit Maastricht

Arbeidsmobiliteit en grensoverschrijdende belemmeringen

1. Inleiding

Eurocommissaris Frans Timmermans heeft diverse malen de provincies Noord-Brabant, Limburg en Brainport opgeroepen om concrete grensoverschrijdende belemmeringen aan te geven.
In dit licht kan ook in het bijzonder worden gewezen op de Agenda voor Betere regelgeving voor betere resultaten (COM(2015) 215 final).
Dit voorliggend document is een notitie waarin een aantal knelpunten inzake grensoverschrijdende activiteiten wordt weergegeven. 'Activiteiten' moeten in dezen breed worden geïnterpreteerd. Gedacht kan worden aan arbeidswerkzaamheden, maar ook aan studie-activiteiten. Opgemerkt zij nog dat deze lijst van knelpunten zeker niet uitputtend is.

2. Doel

Het doel van deze notitie is om enige grensoverschrijdende knelpunten weer te geven, die (Europeesrechtelijk) aangepakt moeten worden. De gesignaleerde knelpunten kunnen aan Frans Timmermans worden gepresenteerd. Duidelijk zou moeten worden dat de gepresenteerde knelpunten slechts enige voorbeelden zijn.

3. Knelpunten

In deze paragraaf worden in het algemeen knelpunten van arbeidsmobiliteit genoemd. Zoals reeds eerder opgemerkt kent deze notitie geen uitputtende lijst van knelpunten. Gekozen is voor een vijftal thema's, t.w.: grensoverschrijdende pensioenen (par. 4.1) , detachering (par. 4.2), studenten/stagiaires (par. 4.3), erkenning diploma's (par. 4.4) en betere regelgeving en grens-effectenrapportage (par. 4.5). De vijf thema's zijn met uitzondering van het laatste thema als volgt opgebouwd: eerst wordt de toepasselijke (Europese) regelgeving kort weergegeven, vervolgens volgt enige problematiek en ten slotte, passeren mogelijke oplossingsrichtingen de revue. Het laatste thema 'Betere regelgeving en grenseffectenrapportage' kent vanwege het doel en de brede reikwijdte van het thema, een andere opzet.

4. Vijf thema's

4.1. Grensoverschrijdende pensioenen

4.1.1. Toepasselijke (Europese) regelgeving

IORP-richtlijn, COM(2001) 214 final, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/41/EC on the activities and supervision of institutions for occupational retirement provision (IORP II), SWD(2014) 102 final (artikel 12 cross border activities), Mobiliteitsrichtlijn 2014/50/EU, artikel 6 Richtlijn 98/49/EG, Detacheringsrichtlijn 96/71/EG, Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de handhaving van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten, COM(2012) 131 final, Bilaterale verdragen ter voorkoming van dubbele belasting.

4.1.2. Problematiek

In het kader van het vrij verkeer van werknemers zouden werknemers die grensoverschrijdend werkzaam zijn (zowel gedetacheerde werknemers als grensarbeiders) niet gehinderd mogen worden in de opbouw van een adequate pensioenvoorziening. Een van de mogelijkheden zou kunnen zijn een internationale waardeoverdracht. In de praktijk blijken echter zeer weinig

internationale waardeoverdrachten plaats te vinden. Dit komt mede door het stellen van bepaalde beperkende voorwaarden maar ook door het ontbreken van aansluiting tussen pensioensystemen, waardoor het aanvaarden van een dienstbetrekking in het buitenland een lastige keuze wordt. Kwalificatieproblematiek tussen eerste (staatspensioenen, zoals AOW) en tweede pijler (bijvoorbeeld ingevolge het arbeidscontract of CAO) kan ertoe leiden dat gaten ontstaan in de pensioenopbouw. Vervolgens dient opgemerkt te worden dat de fiscale behandeling van (de opbouw) van pensioenen niet in ieder land hetzelfde blijkt te zijn. De pensioenregelingen zijn niet met elkaar vergelijkbaar, waardoor er geen wederzijdse erkenning van pensioenregelingen plaatsvindt. Hierdoor worden dan niet dezelfde fiscale faciliteiten toegekend aan de buitenlandse regelingen. De Mobiliteitsrichtlijn en herziene Detacheringsrichtlijn is enerzijds gericht op het verbeteren van pensioenbehoud voor mobiele werknemers, en anderzijds op de bescherming van de positie van de gedetacheerde werknemer waarbij juist de aanvullende bedrijfspensioenregelingen zijn uitgesloten. Noch in de ene richtlijn, noch in de andere wordt de relatie met de problematiek in de fiscaliteit gelegd. Het gebrek in fiscale sturing en begeleiding werkt belemmerend en leidt tot gaten in de pensioenopbouw van de grensoverschrijdende werknemer.
Vanwege de opgesplitste pensioenrechten die her en der in verschillende landen kunnen ontstaan heeft de grensoverschrijdende werknemer bovendien een gebrek aan inzicht in zijn totale pensioenopbouw en de mogelijke financiële en fiscale consequenties.

4.1.3. Mogelijke oplossing(en)

Oplossing dient gezocht te worden in een systeem met gemeenschappelijke pensioenkenmerken waardoor pensioenregelingen uit verschillende landen met elkaar vergeleken kunnen worden. Na bepaling inzake de vergelijkbaarheid zou een wederzijdse erkenning van fiscale regels met betrekking tot de pensioenregelingen bijdragen aan een onbelemmerde voortzetting van de pensioenopbouw in een grensoverschrijdende situatie. Daar waar een voortzetting van een buitenlandse pensioenregeling niet aan de orde is, maar wel een versnipperde pensioenopbouw in diverse landen heeft plaatsgevonden, kan een pension-track & trace-systeem helderheid verschaffen ten aanzien van de pensioenopbouw. Wanneer werknemers weten dat zij op basis van een dergelijk systeem een totaal overzicht (zowel financieel als fiscaal) in hun pensioenopbouw verkrijgen, zullen zij ook sneller de keuze maken om grensoverschrijdend te werken. Gebrek aan informatie werkt dan niet langer belemmerend.

4.2. Detachering

4.2.1. Fiscaliteit

4.2.1.1. Toepasselijke (Europese) regelgeving

Onder andere Artikel 15 Verdrag Nederland-België en artikel 15 Verdrag Nederland-Duitsland (nieuw).

4.2.1.2. Problematiek

1. Bij internationale uitzending, dat wil zeggen door middel van een bedrijf dat arbeidskrachten aan derden ter beschikking stelt, wordt veelal gebruik gemaakt van de fiscale zgn. 183-dagen-regeling in belastingverdragen. Dat wil zeggen dat het recht om belasting te heffen over het salaris van de uitgezonden werknemer in de woonstaat blijft. Dit kan concurrentievervalsend werken ten opzichte van werknemers die wonen en werken in de werkstaat. Veelal lossen staten dit op door te stellen dat de inlener van de arbeidskrachten in de werkstaat als werkgever kan worden beschouwd. Hierdoor heeft de werkstaat de heffingsbevoegdheid over het salaris. Dit betekent echter niet dat in de praktijk alle problemen zijn opgelost. Mocht de belastingheffing zijn toegewezen aan de werkstaat, dan rijst ook de vraag of de betrokken werknemer dezelfde fiscale faciliteiten krijgt als de werknemer die woont en werkt in die staat.
2. Door uitzending ontstaat geen gelijkheid op de werkvloer met de werknemer die woont en werkt in dezelfde staat. De achterliggende gedachte van de toepasselijke regelgeving bij detachering is dat de banden met de woon- c.q. uitzendstaat sterk zijn. Hierbij komt ook dat na 183 dagen (fiscale detacheringsregel) de belasting- en verzekeringsplicht indien sprake is van een zgn. A1-verklaring (zie verder par. 4.2.2) uiteen lopen.

4.2.1.3. Mogelijke oplossing(en)

1. Er zou een goede grensoverschrijdende samenwerking van de betrokken instanties inzake internationale detachering kunnen worden voorgestaan.
   Wat betreft de fiscaliteit zou kunnen worden afgevraagd of fiscale aftrekposten naar rato van het in de werkstaat belaste arbeidsinkomen moet worden toegestaan.
2. Onderzocht dient te worden in hoeverre er geen gelijkheid op de werkvloer is. Een mogelijke oplossingsrichting zou kunnen zijn dat de belasting- en verzekeringsplicht gelijk lopen.

4.2.2. Sociale zekerheid

4.2.2.1. Toepasselijke (Europese) regelgeving

Detacheringsrichtlijn, Handhavingsrichtlijn, Verordening 883/2004 en haar toepassingsverordening Verordening 987/2009, besluit A2.

4.2.2.2. Problematiek

1. Ten aanzien van de Detacheringsrichtlijn is er een aantal knelpunten te constateren. Zo is het de vraag wat onder ‘verlening van diensten’ en wat onder ‘detachering’ kan worden verstaan? Handhavende instanties kunnen terughoudend zijn wat betreft het kwalificeren van een bepaalde situatie, waardoor werknemers niet altijd krijgen waar zij recht op hebben op grond van het toepasselijke recht. Dit geldt ook voor de naleving van de arbeidsvoorwaarden in de Detacheringsrichtlijn. Volgens de richtlijn dienen enkel minimale voorwaarden te worden nageleefd. De Handhavingsrichtlijn beoogt de handhavingsinstrumenten te harmoniseren.

2. Eenmaal door de bevoegde instanties van de uitzendende staat verleende A1-verklaringen dienen te worden gerespecteerd door ontvangende lidstaten. Deze kunnen niet anders worden ingetrokken dan door de instanties van de uitzendende lidstaat. Door de A1-verklaring kunnen geen premies sociale zekerheid worden geheven in het land van tewerkstelling. De vraag is of de premies daadwerkelijk worden afgedragen in de uitzendende staat. Hierdoor kan concurrentievervalsend worden gewerkt.

4.2.2.3. Mogelijke oplossing(en)

1. Er dient een betere en strengere naleving van de Detacheringsrichtlijn te zijn. Voor een goede uitvoering van de Detacheringsrichtlijn en de Handhavingsrichtlijn dient een efficiënte grensoverschrijdende samenwerking plaats te vinden.
   Er dient een focus te zijn op het bevorderen van grensoverschrijdende samenwerking in plaats van harmonisering handhavingsinstrumenten (Handhavingsrichtlijn). Dit geldt zowel voor overheidsinstanties als voor sociale partners. Gevolg daarvan dat de lidstaten kunnen worden meegenomen, zodat ook meer draagvlak (bottom-up) kan worden gecreëerd.
2. Een eenvoudigere herziening van de A1-verklaring door de ontvangende (tewerkstellings) staat.

4.3. Studenten/stagiaires

4.3.1. Toepasselijke (Europese) regelgeving

Algemeen: Artikel 3, lid 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU); Artikelen 165 en 166 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU); Verordening 1288/2013 (Erasmus+).
Voor Unieburgers en hun familieleden: Artikelen 21, 45, 49 VWEU, Richtlijn 2004/38 (Unieburgerrichtlijn), Verordening 492/2011 (vrij verkeer van werknemers).
Voor zgn. Derdelanders (niet EU-onderdanen): Richtlijn 2004/114 (studentenrichtlijn).

4.3.2. Problematiek

1. Duitsland laat derdelanders toe op basis van Richtlijn 2004/114 om aan de RWTH Aachen een studie te volgen. Echter, Aken kampt met een tekort aan studentenwoningen, terwijl net over de grens in de omgeving Kerkrade/Heerlen veel leegstand is. De verblijfsvergunning afgegeven door Duitsland op basis van Richtlijn 2004/114 geeft echter geen recht op 'vrij verkeer' aan de student: in beginsel mogen zij zich dus niet in Nederland vestigen.
2. De mobiele student heeft niet altijd aanspraak op studiefinanciering voor zijn studie: 'thuislidstaten' zijn niet verplicht te voorzien in exporteerbare studiefinanciering (zaak *Elrick*), en 'gastlidstaten' kunnen buitenlandse studenten die op hun grondgebied studeren de eerste vijf jaren van verblijf de toegang ontzeggen (zaak *Förster*). Ook als 'thuislidstaten' voorzien in exporteerbare studiefinanciering kunnen daar voorwaarden aan kleven die een student met een heel mobiel verleden soms moeilijk kan vervullen.

3. Inflexibele Erasmus financiering voor stages: Het Erasmus+ programme biedt een reis-en onkostenvergoeding voor studenten die in het kader van hun onderwijstraject een stage in het buitenland volgen. Deze vergoeding is echter enkel van toepassing als de studenten daadwerkelijk naar een ander EU-land verhuizen; studenten in grensregio's die wel in het buitenland een stage willen lopen maar niet verhuizen vallen buiten de boot.

4.3.3. Mogelijke oplossing(en)

1. In casu is het bilateraal opgelost: Duitsland controleert, in overeenstemming met de Studentenrichtlijn, of de student wel daadwerkelijk studeert (monitor studievoortgang). Op basis van zo een geldige (Duitse) verblijfsvergunning voor studiedoeleinden geeft Nederland vervolgens een bijzondere verblijfsvergunning af zodat de studenten woningen in Nederland kunnen betrekken. Op de langere termijn kan misschien worden gedacht aan een grondige herziening van Richtlijn 2004/114 (die verder gaat dan het huidige voorstel), waarin deze oplossing structureel wordt ingebouwd: studenten krijgen na toelating (en doorlopende controle) door één lidstaat een recht op vrij verkeer gedurende hun studie.
2. Een mogelijke oplossing is na te denken over een coördinatiestelsel, zoals eventueel de inpassing van studiefinanciering in Verordening 883/2004. Een andere mogelijkheid is de financieringsmogelijkheden voor studenten op Europees niveau te creëren en/of uit te breiden (zie voor een aanzet: Erasmus+, Verordening 1288/2013).
3. Een oplossing zou zijn de reis-en onkostenvergoeding niet strikt afhankelijk te stellen van woonplaatswijziging, maar uit gaan van de verplaatsing van de leer- en werkomgeving naar het buitenland.

4.4. Erkenning diploma's

4.4.1. Toepasselijke (Europese) regelgeving

Wat betreft de *professionele* erkenning van diploma's (personen die een beroep uitoefenen): Richtlijn 2013/55/EU tot wijziging van Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties en Verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt ('de IMI-verordening').
Wat betreft de *academische* erkenning van diploma's (personen die (nog) geen beroep uitoefenen en hun diploma voornamelijk wensen te laten erkennen om elders te studeren): er is geen Europese Richtlijn die hier specifiek op van toepassing is. Uiteraard zijn de algemene regels van het vrij verkeer van toepassing. Buiten het EU-kader werden er wel initiatieven genomen in het kader van het Bologna Proces (Lisbon Recognition Convention).
Nieuw Benelux-verdrag inzake erkenning van diploma's en Anerkennungsgesetz 2015.

4.4.2. Problematiek

Professionele erkenning en academische erkenning worden nog te vaak met elkaar verwisseld. Er worden vaak ook te hoge eisen gesteld die in strijd zijn met het vrij verkeer. De procedures zijn

vaak lang en bureaucratisch en niet altijd kosteloos. Een voorbeeld is de tewerkstelling van in Duitsland opgeleide kinderchirurgen in Nederland. Deze ondervinden problemen. Nederland kent namelijk niet een dergelijke opleiding.

4.4.3. Mogelijke oplossing(en)

Beroepsgroepen maar vooral ook de bevoegde instanties van onderwijsinstellingen dienen beter op de hoogte te worden gesteld van de regels en dienen een raamwerk te ontwikkelen waaraan zij aanvragen toetsen zodat de erkenningsprocedure zo weinig mogelijk nadelige effecten heeft voor de aanvrager.

4.5. Betere regelgeving en grenseffectenrapportage

De Europese Commissie heeft recentelijk (19 mei 2015) een serie documenten voor betere regelgeving gepubliceerd, in het bijzonder de Agenda voor Betere regelgeving voor betere resultaten (COM(2015) 215 final). In navolging daarvan zijn enige voorstellen geformuleerd om de raadpleging van betrokken partijen te verbeteren, welke raadpleging transparant dient te zijn, alle relevante belanghebbenden te bereiken en de gegevens te verzamelen die nodig zijn om weloverwogen beslissingen te nemen. In het verleden heeft de focus op betere regelgeving gelegen in het verminderen van de administratieve lasten voor ondernemingen en in het bijzonder KMU's. Dit is ook een van de belangrijkste doelen van het REFIT-programma. In de nieuwe agenda zijn de gevolgen van Europese regelgeving op lokale en regionale overheden, en met name voor grensoverschrijdende regio's minder aan de orde gekomen, alhoewel de Europese Commissie de samenwerking met het Comité van de Regio's, en in het bijzonder de dubbele test van subsidiariteit en evenredigheid van de maatregelen, benadrukt. Echter, ook het Comité van de Regio's heeft nauwelijks bevoegdheid om Europese regelgeving te monitoren en de Europese regelgeving om te zetten ten aanzien van de grensoverschrijdende regio's. Daarom is er op alle overheidsniveaus behoefte om de bestaande grensoverschrijdende effecten te verbeteren. Een voorwaarde is een bottom-up benadering en een pro-actieve benadering van grensoverschrijdende regio's. ITEM zal een methode ontwikkelen voor een jaarlijkse grens-effectenrapportage inzake de grensoverschrijdende situaties in de Benelux en Duitsland. Het idee is, dat met een jaarlijkse screening van de Europese, nationale en regionale regelgeving, een shortlist van dossiers ontstaat die een meer gedetailleerde beoordeling (ex ante en ex post) zullen ondergaan. De resultaten van die rapportage zullen jaarlijks in de herfst op de conferentie van ITEM worden gepresenteerd en onder de aandacht van de Europese, nationale en regionale beleidsmakers worden gebracht. Dit zou op de eerste plaats de regio's helpen om negatieve effecten van regelgeving op alle wetgevingsniveaus te signaleren en op de tweede plaats wordt beoogd waardevolle bijdragen te leveren aan de nationale en Europeesrechtelijke grenseffecten-beoordeling door het leveren van specifieke data en analyses van regionale ervaringsdeskundigen.

Bijlage 3

Bronnen

- Expertbijeenkomst Huis van de Nederlandse Provincies, Interprovinciaal Overleg, Europa decentraal op 8 juni 2015;
- Universiteit van Twente: onderzoek naar kosten van Europese regelgeving voor decentrale overheden. In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- Europa decentraal: document op verzoek van IPO en HNP over subsidie- staatssteun en interne marktregels, april 2015;
- Europa als kans: *Better Regulation* voor Nederlandse medeoverheden, Centre for European Studies van de Universiteit van Twente, mei 2015;
- Inbreng van provincies zelf over Europees landbouwbeleid, plattelandsbeleid, EMU-saldo, internationale milieurapportageverplichtingen en grensproblematiek;
- De wisselwerking tussen Europa en Nederland: Een verkenning van de Europese politieke prioriteiten en hun invloed op de verschillende overheden in Nederland;
- Seminar EU *impact assessments*, Huis van de Nederlandse Provincies, 26 februari 2015.

Colofon

Dit is een uitgave van:
Het Interprovinciaal Overleg (IPO)
Huis van de Provincies
Herengracht 23
2511 EG Den Haag
Telefoon 070 888 12 12
www.ipo.nl

Huis van de Nederlandse Provincies in Brussel
Trierstraat 59-61
B-1040 Brussel
Telefoon +32 (0)2 737 99 57
www.nl-prov.eu

IPO-publicatienummer
318 a

Ontwerp
Haagsblauw, Den Haag

Druk
Opmeer, Den Haag

Den Haag, september 2015

Interprovinciaal Overleg

HUIS VAN DE NEDERLANDSE PROVINCIES