

1 Beleidskansen en de interne marktregels

Bart Hessel

1.1 Inleiding

Op het jaarcongres van Europa decentraal van 2010 heeft Bart Hessel, naar aanleiding van het vorige boek in de Sdu-reeks, 'Europese milieuwetgeving en decentrale overheden',¹ een pleidooi gehouden voor professionalisering van decentraal beleid door een beleidsmatig Europabewustzijn.²

Het Europabewustzijn bij decentrale overheden is nog voor verbetering vatbaar, maar omdat er een zekere spanning bestaat tussen beleidsmakers en juristen, lijkt er een afkeer te bestaan bij de decentrale beleidsmakers om de decentrale juristen te vragen of hun beleidsplannen wel in overeenstemming zijn met de Europese regels. De gangbare juridische benadering van Europabewustzijn moet daarom plaats maken voor een beleidsmatig Europabewustzijn. Beleidsmakers zijn zich er nog onvoldoende van bewust dat Europa ook primair denkt in termen van beleid, doelstellingen en instrumenten en dat de Europese regels geen doel zijn op zich, maar een van de instrumenten om het Europese beleid te realiseren. Andere instrumenten om Europees beleid te realiseren betreffen bijvoorbeeld Europese subsidies of (kennis)netwerken. In de ook op het jaarcongres 2010 uitgebrachte EUREKAart worden die diverse instrumenten nader onder het voetlicht gebracht.³

Die beleidsmatig benadering van Europabewustzijn laat ruimte voor een kritische houding ten opzichte van de Europese regels – zijn die wel geschikt om de beoogde doelstellingen te bereiken? – maar maakt ook duidelijk dat beleidsmakers in hun eigen metier professioneel tekort schieten als zij geen beleidsmatig Europabewustzijn hanteren.

Essentieel voor een dergelijk Europabewustzijn is dat beleidsmakers Europese regels en beleid vooraf in het beleidsproces meenemen, en bij de eerste verkenningen van het mogelijke en wenselijke beleid al daarop inspelen. Decentrale overheden moeten dus af van het nog wel eens voorkomende beleidsmatig onprofessioneel gedrag waarbij beleidsmakers en bestuurders op het allerlaatste moment 'nog even' aan de juristen

1 S. Goedings, E. Perton & L. Vermeer, *Europese milieuwetgeving en decentrale overheden. Van beleid en recht naar de praktijk via de onderhandelingstafel*, Praktijkcahiers Europees recht, deel 4, Den Haag: Sdu Uitgevers 2010.

2 B. Hessel, *Professioneel decentraal beleid door beleidsmatig Europabewustzijn. Een bijdrage aan de discussie over vergroting van het Europabewustzijn bij decentrale overheden*, te downloaden via Europese Ster nr. 595 (laatste artikel) op www.europesester.eu.

3 De EUREKAart is onder meer te downloaden via Europese Ster nr. 595 (laatste artikel) op www.europesester.eu.

of andere kenners van de Europese regels vragen of het wel mag van Brussel. Als je bij de beleidsontwikkeling helemaal niet kijkt naar de Europese regels, moet je niet vreemd opkijken als je plannen niet mogen of moeten worden aangepast.

Daarnaast liggen er beleidsmatige kansen in Europees beleid. Als Europa als langetermijnstrategie innovatie wil verbeteren om als EU beter mee te doen op de mondiale markt, waarom zou je als decentrale overheid dan niet ook eens nagaan via welke wegen je vruchten kan plukken van innovatie als beleidsdoelstelling?

Een beleidsmatig Europabewustzijn vraagt ook om verdieping in de regels en het vooraf inspelen op de beleidskansen die de Europese regels bieden. Als vooraf bij de ontwikkeling van het decentrale beleid gebruik wordt gemaakt van de kansen die de Europese regels bieden, blijken die Europese regels veel meer mogelijkheden te geven dan wordt gedacht.

In dit boek werken wij de beleidsmatige benadering van Europabewustzijn uit via de (regels van de) interne markt. Waarom de keuze voor dit onderwerp? De regels van de interne markt, vrij verkeer, aanbesteding, mededinging en staatssteun zijn van belang voor nagenoeg alle beleidsterreinen van de decentrale overheden. Omdat de decentrale beleidsmakers niet direct warmlopen voor de Europese doelstelling van de interne markt – decentrale overheden zijn er immers niet om de interne markt te realiseren maar willen juist vaak allerlei niet-economische, lokale beleidsdoelen nastreven – is het van groot belang te zien welke beleidskansen deze ‘lastige’ regels van de interne markt bieden.

Zoals in dit boek wordt uitgewerkt kennen de interne marktregels van vrij verkeer, mededinging en staatssteun bepaalde verboden, zoals het verbod om dienstverleners uit andere lidstaten te discrimineren of het verbod om staatssteun te geven voordat hij is aangemeld en goedgekeurd door de Commissie. Het Europese recht kent echter ook talrijke uitzonderingen op die verboden. En omdat die uitzonderingen ruimte laten voor niet-economische doelstellingen moeten de decentrale overheden het beleidsmatig hebben van die uitzonderingen. Bij de aanbestedingsregels hebben we natuurlijk te maken met een gebod, maar ook daar zijn bepaalde uitzonderingen op mogelijk die voor bewust decentraal beleid van belang zijn. Een professionele decentrale beleidsmaker laat zich niet verrassen door een Europees verbod of gebod, maar speelt in het beleidsproces op voorhand in op de mogelijke uitzonderingen hierop.

In dit eerste hoofdstuk gaan we allereerst in op de verschillende regels van de interne markt, hun onderlinge samenhang en geven we aan voor welke decentrale beleidsterreinen en -doelen de regels van de interne markt van belang zijn. Deze worden in de volgende hoofdstukken van het boek nader uitgewerkt.

Vervolgens zal blijken dat de keuze voor verschillende decentrale beleidsinstrumenten (zoals de keuze voor een subsidie, vergunning of opdracht) zal leiden tot de toepassing van verschillende regels van de interne markt. Als de decentrale beleidsmakers zich daarvan bewust zijn, is het duidelijk dat een professionele beleidsmaker bij de keuze uit de mogelijke beleidsinstrumenten de eventuele verschillen in beleidskansen zal laten meewegen. Als bijvoorbeeld blijkt dat de decentrale beleidsdoelstelling van instandhouding van cultuur beter kan worden gerealiseerd door het verlenen van sub-

sidie aan de markt dan door het maken van prijsafspraken met culturele instellingen kan een Europabewuste beleidsmaker vooraf kiezen voor de kansen van de regels van staatssteun en ervoor zorgen niet vast te lopen op de geringe kansen die de Europese en Nederlandse mededingingsregels bieden.

1.2 De regels van de interne markt

Bij de regels van de interne markt, waar decentrale overheden mee te maken hebben, moeten we allereerst denken aan de regels van vrij verkeer, de zogenaamde vier vrijheden: vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal. Bij het vrij verkeer van personen dienen we onderscheid te maken tussen het vrij verkeer van werknemers (economisch actieven in loondienst) en vrijheid van vestiging (economisch actieven die zelfstandig handelen). Daarnaast is in de ontwikkeling van het Europese recht steeds meer ruimte toegekend aan de Europese burger en daar vallen ook economisch niet-actieven onder zoals studenten en gepensioneerden.

Via de Dienstenrichtlijn hebben de decentrale overheden kennis gemaakt met het vrij verkeer van diensten (tijdelijk) en duurzame vestiging van dienstverleners. Maar de kennis van de andere vrijheden is over het algemeen gering. Dat is zeer te betreuren want ook de andere vrijheden, met name het vrij verkeer van personen⁴ en van kapitaal zijn van groot belang voor decentrale overheden. In hoofdstuk 2 gaan we in op de beleidskansen van de regels van vrij verkeer en zal aan de hand van voorbeelden het belang van de andere vrijheden naast de Dienstenrichtlijn worden aangetoond.

De tweede categorie interne marktregels waar decentrale overheden veel mee te maken hebben, zijn de aanbestedingsregels. Dit mag alom bekend zijn, maar bij het naleven van de aanbestedingsregels rijzen nog altijd diverse (beleids)vragen. In hoofdstuk 3 worden de beleidskansen van de Europese aanbestedingsregels nader uitgewerkt.

Bij de regels van de interne markt moeten we ook denken aan de mededingingsregels voor ondernemingen zoals het kartelverbod, het verbod van misbruik van economische macht en de regels voor fusiecontrole. Op het eerste gezicht zouden decentrale beleidsmakers kunnen denken dat zij niets met deze mededingingsregels voor ondernemingen te maken hebben. Dat is echter onjuist. Omdat we naast de Europese mededingingsregels voor ondernemingen ook de Nederlandse mededingingswet – met sinds kort een Markt & Overheidscomponent – kennen, blijken de mededingingsregels voor (overheids)ondernemingen wel degelijk van belang voor decentrale beleidsmakers. In een eerdere publicatie van Anna Gerbrandy en Bart Hessel⁵ over de betekenis van de mededingingsregels voor decentrale overheden blijkt dat decentrale overheden niet zelden worden aangemerkt als ondernemingen in de zin van het

4 Zie H. Luijendijk, *Nederlandse gemeenten en het Europese personenverkeer. Een onderzoek naar de consequenties van het personenverkeer voor de beleidsterreinen burgerzaken en ruimtelijke ordening en huisvesting*, (diss. Utrecht), Deventer: Kluwer 2005.

5 A. Gerbrandy & B. Hessel, *Mededingingsrecht voor decentrale overheden*, Serie Europees recht en decentrale overheden deel 4, Deventer: Kluwer 2004.

mededingingsrecht – bijvoorbeeld als zij optreden als eigenaren van de grond – en dat zij in die rol ook met het mededingingsrecht te maken hebben. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de beleidskansen van de mededingingsregels.

De vierde categorie van interne marktregels zijn de staatssteunregels. Met de aanbestedingsregels zijn die bij decentrale overheden het meest bekend. Hoewel er door een toenemend aantal decentrale overheden rekening wordt gehouden met de regels van staatssteun, zijn er toch ook nog overheden die zich niet altijd aan die regels houden. Afgezien daarvan blijken ook de overheden die deze regels wel willen nakomen lang niet altijd beleidsmatig professioneel met die regels om te kunnen gaan. In hoofdstuk 5 worden de beleidskansen van de Europese regels van staatssteun uitgewerkt.

In aanvulling op de genoemde hoofdstukken besteden we in hoofdstuk 6 nog bijzondere aandacht aan de beleidskansen voor overheden die ondernemingen belasten met diensten van algemeen economisch belang (DAEB). Wanneer een onderneming belast is met een DAEB heeft zij in de terminologie van Bart Hessel ‘een rugzak op’. De onderneming is immers belast met een taak van algemeen belang die zij niet of in mindere mate zou vervullen als zij alleen naar de signalen van de markt kijkt. (Denk bijvoorbeeld aan de opdracht aan een busonderneming om in het kader van het openbaar vervoer ook buiten de spitsuren vervoer aan te bieden.) De vraag komt dan op of op die ondernemingen de regels van de interne markt onverkort van toepassing zijn of dat er ruimte is voor een versoepeling nu deze onderneming immers met de rugzak op minder goed uit de voeten kan op de interne markt.

1.2.1 *Onderlinge samenhang*

De genoemde vier categorieën interne marktregels worden veelal onafhankelijk van elkaar bekeken. In de praktijk is er echter veelal sprake van onderlinge samenhang. Voor de decentrale beleidsmakers is die samenhang relevant en wij besteden er daarom in dit boek in hoofdstuk 7 ruime aandacht aan.

Zo kan vanuit die samenhang bijvoorbeeld begrepen worden dat naast de aanbestedingsrichtlijnen, ook op grond van de regels van het vrij verkeer decentrale overheden aan bepaalde eisen van non-discriminatie en transparantie moeten voldoen.

In dit inleidende hoofdstuk willen wij aan de hand van een eenvoudig voorbeeld illustreren dat de verschillende internemarktregels niet los van elkaar staan, maar elkaar kunnen aanvullen. Bij goed begrip van de internemarkt doelstellingen lijken deze regels ook minder gauw strijdig met elkaar; een gedachte die nu nog wel eens opkomt vanuit de decentrale praktijk. Bij benadering van die verschillende internemarktregels vanuit hun bedoelingen is die vermeende strijdigheid ook eerder te benoemen als kans dan als bedreiging.

Als voorbeeld kan gedacht worden aan een provincie die een nieuw provinciehuis wil bouwen. Laten we aannemen dat de provincie de bouw van het provinciehuis alleen maar wil gunnen aan bouwondernemingen uit de provincie. Zij wordt echter geconfronteerd met een Griekse aannemer die voor de bouw in aanmerking wil komen. Als

de provincie de Griek buiten de deur wil houden, schendt zij het discriminatieverbod van het vrij verkeer van diensten. *De vier vrijheden* hebben rechtstreekse werking dus de Griekse aannemer kan naar de rechtbank in de provincie stappen en de provincie laten veroordelen wegens het in strijd handelen met het vrij verkeer van diensten.

De Griekse aannemer krijgt alsnog de kans om mee te dingen maar de provincie drukt hem vervolgens de regionale aanbestedingsregels in de Nederlandse taal in handen. Het zal duidelijk zijn dat de Griek met louter de honorering van het discriminatieverbod nog niet uit de voeten kan op de interne markt.

De Europese wetgever heeft zich dat gerealiseerd en onderkent dat er aanvullend op de vier vrijheden harmonisatie van wetgeving nodig is om spelers op de interne markt daadwerkelijk de ruimte te geven: in plaats van de regionale aanbestedingsregels komen de *Europese aanbestedingsrichtlijnen* aan de orde bij opdrachten van een bepaalde omvang of bij opdrachten die een zeker 'duidelijk grensoverschrijdend belang' hebben. Het is goed zich te realiseren dat de Europese regels deel uitmaken van de nationale rechtsorde van de lidstaten: de provincie hanteert dan de aanbestedingsregels die deel uitmaken van de Nederlandse rechtsorde en de Griekse aannemer hanteert diezelfde regels die deel uitmaken van de Griekse rechtsorde. De Europese regels zijn dan namelijk in zowel Nederland als Griekenland geïmplementeerd.

Stel nu dat de Griekse aannemer onder toepassing van de Europese aanbestedingsrichtlijnen uiteindelijk de opdracht voor het bouwen van het provinciehuis krijgt. Omdat hij niet alle stenen en beton uit Athene, zijn woonplaats, kan meezeulen, zoekt hij samenwerking met bouwondernemingen uit de provincie.

Het zit onze Griek weer niet mee want het blijkt dat de betreffende bouwondernemingen door onderlinge afspraken van marktverdeling en exclusieve samenwerking de bouwmarkt volledig hebben dichtgetimmerd en aan niemand anders leveren dan hun kartelpartners.

Om de interne markt goed te laten functioneren, blijkt dan dat aanvullend op de vrijverkeersregels en de aanbestedingsregels *het mededingingsrecht voor ondernemingen* nodig is. De Griek stapt naar de Europese Commissie of naar de Nederlandse mededingingsautoriteit en die kraakt het kartel van de bouwers.

Stel dat de Griek dan inderdaad aan de bouw van het provinciehuis kan beginnen, dan is er nog een laatste mogelijkheid waarmee de werking van de interne markt wordt verstoord: de provincie kan de concurrentie vervalsen door aan haar lokale bouwondernemingen staatssteun te geven, bijvoorbeeld door de grond voor een niet-marktconforme prijs uit te geven. In dat geval komt de vierde categorie interne marktregels in het vizier: *het toezicht van de Europese Commissie op de staatssteun*.

Het in het voorbeeld uitgewerkte protectionistisch gedrag van de provincie vertoont vanzelfsprekend geen enkele overeenkomst met de werkelijkheid. Het voorbeeld maakt echter wel duidelijk dat het kernpunt van de regels van de interne markt is het aanpakken van protectionisme.

Decentrale beleidsmakers die in de huidige moeilijke tijden het verbod van protectionisme volgens de Europese regels als hinderlijk ervaren, moeten zich realiseren dat aan deze regels een bepaalde economische beleidsvisie ten grondslag ligt: de interne-

marktregels die protectionisme verbieden zijn namelijk gebaseerd op het beleidsmatig inzicht dat de interne markt leidt tot verhoging van de welvaart en dat protectionisme daarbij beleidsmatig niet werkt. Decentrale beleidsmakers die willen kiezen voor bevoordeling van de lokale eigen ondernemingen, overtreden dus niet alleen maar de Europese regels; ze zijn ook in hun eigen metier niet professioneel maar kortzichtig bezig. Een ander voorbeeld is dat gedurende de economische crisis vele gemeenten werden benaderd door ondernemingen die steun wilden hebben om te overleven. Op korte termijn leek dat wellicht een oplossing. Op lange termijn bleken veel van de steunbehoevende ondernemingen niet te redden met tijdelijke steun. Het Europese en daarop geënte nationale steunkader anticipeerde hier ook op.

1.3 Voor welke beleidsterreinen kunnen de regels van de interne markt van belang zijn?

Een aantal Europese regels is alleen relevant voor bepaalde beleidsterreinen. Zo zijn sommige Europese milieuverordeningen en -richtlijnen alleen van belang voor beleidsmakers die zich met het daarin bedoelde specifieke milieukader bezighouden of met aanverwante beleidsterreinen zoals de ruimtelijke ordening. Daarnaast zijn er ook steeds vaker beleidsterrein overstijgende regels. Zo worden milieurichtlijnen bijvoorbeeld steeds vaker als instrument ingezet om ook milieudoelstellingen te bereiken via het instrument van de aanbesteding. Zie hierover ook het eerder genoemde milieubook dat bij het jaarcongres 2010 werd uitgebracht. In de loop van de jaren zijn er in het EG-Verdrag steeds meer specifieke beleidsterreinen opgenomen zoals milieu, cultuur, volksgezondheid, sociale politiek, onderwijs, beroepsopleidingen en jeugd. Op het terrein van milieu heeft de EU wetgevingsbevoegdheid en kan zij met richtlijnen en verordeningen het handelen van de decentrale overheden regelen. Op andere beleidsterreinen als cultuur en volksgezondheid heeft de EU geen specifieke wetgevende bevoegdheid. In het Europese recht is van meet af aan altijd zeer duidelijk aangegeven welke bevoegdheden de EU heeft en als de Unie op terreinen als cultuur en volksgezondheid geen specifieke wetgevingsbevoegdheid heeft, kunnen decentrale overheden dus op die beleidsterreinen ook niet geconfronteerd worden met specifieke EU-regelgeving.

Met de inwerkingtreding van het EU-Verdrag (VEU) en het EU-Werkingsverdrag (VWEU) in december 2009 is deze situatie niet veranderd: de verdragen geven nog precies aan welke bevoegdheden de EU heeft.⁶

Naast de EU-bevoegdheden op specifieke beleidsterreinen nemen de EU-regels van de interne markt een speciale plaats in. Zij kunnen namelijk wel van belang zijn voor nagenoeg alle decentrale beleidsterreinen. Als op een bepaald beleidsterrein elementen van de markt voorkomen, als bepaalde actoren, zoals woningcorporaties, voetbalclubs

⁶ Alleen vinden we nu in het EU-Werkingsverdrag een aantal opeenvolgende artikelen waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen onderwerpen waarover de EU exclusieve bevoegdheden heeft, onderwerpen waarbij sprake is van gedeelde bevoegdheden en onderwerpen waarover de EU alleen maar ondersteunende, coördinerende of aanvullende bevoegdheden heeft.

of gemeenten, ondernemingen blijken te zijn of als er wordt gekozen voor marktwerking, dan gaan de interne marktregels een rol spelen. Bijvoorbeeld op cultuurgebied heeft de EU geen bevoegdheid maar via regels van staatssteun oefent de EU toch invloed uit op steun aan cultuur door lidstaten.

Verder blijken de interne marktregels mee te spelen op het beleidsterrein van de sport. Een professionele voetballer in loondienst bij een voetbalclub blijkt een beroep te kunnen doen op de regels van vrij verkeer van werknemers wanneer hij in dienst wil treden bij een voetbalclub in een andere lidstaat (zie in hoofdstuk 2 het arrest *Bosman*).⁷ Een professionele voetbalclub is een onderneming in de zin van de Europese staatssteunregels en dat betekent dat die regels ook van toepassing zijn op bijvoorbeeld steun van decentrale overheden aan dergelijke voetbalclubs (denk aan de beschikking van de Commissie inzake AZ).

Op het beleidsterrein van de ruimtelijke ordening heeft de EU geen specifieke wetgevende bevoegdheid; dat beleidsterrein wordt niet eens in de verdragen genoemd. Maar een decentrale overheid die uit een oogpunt van ruimtelijke ordening het gebruik van woningen wil reguleren (permanente bewoning en geen tijdelijk toerisme) krijgt met het vrij verkeer van kapitaal te maken, wanneer zij die regels gaat toepassen op een onderdaan die zich vanuit een andere lidstaat in de gemeente wil vestigen (zie in hoofdstuk 2 het *Konle*-arrest⁸). Of met bijvoorbeeld vrij verkeer van diensten als Polen die hier (tijdelijk) werken zich willen gaan vestigen in een dergelijk vakantiehuis. Op het terrein van volkshuisvesting heeft de EU geen specifieke wetgevende bevoegdheid. Maar een woningcorporatie is een onderneming in de zin van de Europese staatssteunregels zodat deze regels, en in sommige gevallen ook de aanbestedingsregels, van toepassing zijn bij steunmaatregelen voor en opdrachten aan/ in samenwerking met woningcorporaties.

Overigens mag het duidelijk zijn dat op beleidsterreinen zoals milieu, waarop de Europese Unie wel over specifieke wetgevingsbevoegdheden beschikt, de beleidsmakers behalve met de specifieke richtlijnen en verordeningen ook rekening moeten houden met de internemarktregels.

In het milieuboek dat op het congres van Europa decentraal van 2010 verscheen, werd duidelijk aangegeven dat de beleidsmakers ook rekening moeten houden met de regels van vrij verkeer, aanbesteding en staatssteun. Zie voor concrete praktijkvoorbeelden op het gebied van milieu en de interne markt in de decentrale beleidssfeer met name hoofdstuk 4 van dit boek. Zoals in dit boek zal blijken geldt dat evenzeer voor de mededingingsregels voor ondernemingen.

1.3.1 *Let op de keuze voor marktwerking*

Soms wordt op Europees niveau voor bepaalde beleidsterreinen gekozen voor marktwerking en kunnen decentrale overheden daar weinig aan doen en moeten zij de consequenties daarvan accepteren. Denk bijvoorbeeld aan de energiesector die aan

7 HvJ EG 15 december 1995, zaak C-415/93 (*Bosman*).

8 HvJ EG 1 juni 1999, zaak C-302/97 (*Konle*).

marktwerking en liberalisering onderhevig is. Maar het is ook mogelijk dat op nationaal of op decentraal niveau gekozen wordt voor marktwerking. De beleidsmakers en de politici die daarvoor kiezen, hebben niet altijd in de gaten dat de keuze voor marktwerking met zich meebrengt dat de Europese regels van de interne markt op dat beleidsterrein gaan meespelen en hoe dat doorwerkt naar dat terrein.

Als voorbeeld van een dergelijke keuze voor marktwerking kan gedacht worden aan de kinderopvang. De keuze voor marktwerking heeft tot gevolg dat overheden gebruik moeten maken van de aanbestedingsregels en dat de instellingen die zich bezighouden met kinderopvang ondernemingen zijn. Dat heeft tot gevolg dat onderlinge afspraken tussen die ondernemingen over de afbakening van hun territorium verboden kartelafspraken zijn die door de Nma worden aangepakt. Als de markt voor kinderopvang dan ook nog het lokale niveau gaat overstijgen, en dat is het geval als zwaar commerciële internationaal opererende ondernemingen als Catalpa die markt interessant gaan vinden, is er ook niet meer aan te ontkomen dat overheidssubsidies voor kinderopvanginstellingen staatssteun zijn in de zin van artikel 107 lid 1 VWEU.

Ook de Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning) is een voorbeeld waar voor marktwerking in de thuiszorg is gekozen met alle aanbestedingsrechtelijke gevolgen van dien.

Beleidsmakers die zich niet realiseren dat de beleidskeuze voor marktwerking deze gevolgen heeft, schieten professioneel te kort in hun eigen metier als ze de beleidsmatige consequenties van hun keuze niet overzien. Dat tekort kun je niet afwentelen op 'lastige juristen die altijd moeilijk doen'. Het is maar zeer de vraag of men achteraf gezien ook zo enthousiast zou zijn geweest voor de keuze van marktwerking in de kinderopvang nu blijkt dat de doorwerking ervan zeer complex is.

Maar ook zonder dat bewust gekozen wordt voor marktwerking kan het gedrag van decentrale beleidsmakers ertoe leiden dat zij zelf onbewust de Europese marktregels in huis halen. Als voorbeeld kan gedacht worden aan het decentrale beleid rond culturele instellingen die nog geen Europese faam hebben verworven. Het is al lange tijd gebruikelijk dat decentrale overheden culturele instellingen niet tot in lengte van jaren geld willen geven. Er wordt dan gekozen voor een tijdelijke startsubsidie met de verplichting dat zo'n instelling op termijn zelf haar broek kan gaan ophouden. Met die eis moet de instelling op de markt gaan opereren en wordt zij een onderneming. Zolang de culturele activiteiten zich beperken tot de lokale markt hoeft dat nog niet problematisch te zijn. Maar we zien dat overheden voor de toekenning van gelden ook steeds meer de eis stellen dat die culturele instellingen zich internationaal moeten gaan profileren. Als dan een lokaal toneelgezelschap bijvoorbeeld een paar keer per jaar in België gaat optreden bij een zusterinstelling, of een museum actief gaat inzetten op buitenlandse toeristen, komen de Europese regels van staatssteun in het vizier. Let wel: bij subsidie aan culturele instellingen die al Europese faam hebben, denk aan het concertgebouw, Ahoy, het Utrechtse muziekcentrum of de Anton Philipszaal in Den Haag, – die bij het aantrekken van buitenlandse artiesten concurreren met vergelijkbare instellingen in andere lidstaten – kunnen de decentrale beleidsmakers er natuurlijk niets meer aan doen dat de Europese staatssteunregels daarop van toepassing zijn.

1.3.2 *Een complexe samenloop van alle interne marktregels*

Zoals gezegd, worden de verschillende categorieën van interne marktregels in de regel los van elkaar gezien. Juridisch ligt dat wellicht voor de hand omdat de verschillende categorieën elk voor zich zo gecompliceerd zijn dat juristen veelal slechts op één of hooguit enkele categorieën gespecialiseerd zijn. Beleidsmatig is dat echter niet handig. Want beleidsmakers worden niet slechts geconfronteerd met bepaalde juridische specialismen, maar lopen tegen alle Europese regels aan die op hun beleidsterrein van toepassing zijn. In die zin is er dus ook een pleidooi te houden voor alle brede Europabewuste juristen; juristen die niet alleen juridisch denken maar ook in beleidskansen die Europa kan bieden.

In dit boek dat gericht is op de uitwerking van een beleidsmatig Europabewustzijn, wordt er dan ook voor gekozen om alle internemarktregels in samenhang te behandelen. Op het Utrechtse Europa Instituut is reeds enkele jaren geleden gekozen voor deze benadering en dat heeft duidelijk gemaakt dat overheden bij hun beleid vaak te maken hebben met een complexe samenloop van alle internemarktregels. In plaats van incidentele brandjes blussen verdient het de voorkeur een totaalbeeld te krijgen van de verschillende regels zodat bij de ontwikkeling van het beleid integraal op de kansen en belemmeringen van de Europese internemarktregels kan worden ingespeeld.

Als voorbeeld van een complexe samenloop van de internemarktregels kan gewezen worden op het overheidsbeleid ten opzichte van de woningcorporaties. Decentrale overheden werken in de uitwerking van hun woon- en bouwbeleid nauw samen met woningcorporaties. De internemarktvraagstukken aangaande woningcorporaties raken decentrale overheden dan ook in hun dagelijkse praktijk. In 2010 is er een special van *Bouwrecht* gepubliceerd over woningcorporaties en Europees recht en in aansluiting daarop is in Utrecht een seminar georganiseerd voor de betrokken overheden en corporaties.⁹ Dat heeft geleid tot het volgende overzicht van de doorwerking van de interne marktregels.

a. Regels van vrij verkeer

Het (toenmalige) ministerie van VROM wilde de Limburgse woningcorporatie *Sint Servatius* verbieden om over de grens in Luik deels commerciële activiteiten te gaan ontwikkelen. Daarbij werd het ministerie bij de Rechtbank Maastricht geconfronteerd met het verbod van vrij verkeer van kapitaal. Hierdoor verrast inventariseerde het de mogelijke uitzonderingen op dat verbod in de procedure voor de Raad van State. Voor de Raad van State was dat aanleiding voor een prejudiciële procedure bij het Hof van Justitie. Na de uitleg door het Hof trok het ministerie uiteindelijk het hoger beroep in.¹⁰ Het arrest komt nader aan de orde in hoofdstuk 2, par. 2.7.6.

In zijn bijdrage aan de *Bouwrecht*-special over woningcorporaties en Europees recht werkt Sybe de Vries de betekenis van de verboden en uitzonderingen van het vrij verkeer op de woningcorporaties verder uit.¹¹

⁹ Special woningcorporaties en Europees recht, *Bouwrecht* 2010, nr. 10.

¹⁰ IIvJ EG 1 oktober 2009, zaak C-567/07 (*Sint Servatius*).

b. Regels van staatssteun

In juli 2005 kreeg de Nederlandse regering van de Europese Commissie een brief waaruit bleek dat de Commissie problemen had met de staatssteun die Nederlandse woningcorporaties ontvangen in het kader van de hun opgelegde diensten van algemeen economisch belang (DAEB). Een van haar kernbezwaren was dat de doelgroep waar compensatiesteun in het kader van DAEB op van toepassing kan zijn te ruim is en beperkt moet worden tot huishoudens die niet via de markt een voor hen betaalbare huurwoning kunnen verwerven. De brief heeft veel politieke commotie opgeleverd. De toenmalige minister van VROM, Dekker, is de Commissie deels tegemoet gekomen maar uiteindelijk heeft het tot december 2009 geduurd totdat de Commissie met de toenmalige minister Van der Laan tot een oplossing is gekomen. Daarbij is de grens van de doelgroep waar de woningcorporaties DAEB-compensatie kunnen krijgen gesteld op huishoudens met een inkomen tot € 33.000. Het besluit van 15 december 2009 heeft echter weer allerlei negatieve reacties opgeroepen bij zowel de corporaties als hun commerciële concurrenten. Voor Nederlandse decentrale overheden heeft dit veel gevolgen voor de toewijzing van sociale huisvesting en de verdeling van huursubsidie. Zo blijken huishoudens met een inkomen tussen de € 33.000 en € 38.000 niet meer voor socialehuurwoningen in aanmerking te komen. Bij de kritiek die hierdoor aan Brussel wordt gegeven wordt meestal vergeten dat de Commissie deze eisen stelt omdat de woningcorporaties staatssteun krijgen. De corporaties en de gemeenten kunnen gemakkelijk aan deze problemen ontkomen als de corporaties afzien van staatssteun.

In zijn bijdrage over staatssteun aan de *Bouwrecht*-special geeft Bart Hessel onder meer aan hoe dit probleem onder de regels van het Europese recht voor DAEB-steun kan worden opgelost. Het Europese recht biedt daarvoor kansen zodat decentrale overheden hun heil niet hoeven te zoeken in overtreding van de Europese regels.¹²

Bij de afstemming met de Commissie over de DAEB-compensatie is ook toegezegd dat er met ingang van 1 januari 2011 onafhankelijk en zwaarder toezicht komt op de woningcorporaties door het Centraal Fonds Volkshuisvesting als de Nederlandse Autoriteit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting.

c. Regels van aanbesteding

De woningcorporaties worstelen ook al lange tijd met de vraag of zij aanbestedingsplichtig zijn. In de bijdrage van Heemskerk en Braat in de *Bouwrecht*-special¹³ wordt erop gewezen dat de woningcorporaties op dat moment (oktober 2010) nog niet aanbestedingsplichtig zijn.¹⁴ De rijksoverheid kan het beleid van de woningcorporaties ten aanzien van het verstrekken van opdrachten niet in overwegende mate sturen. Maar de beslissing van de Commissie op het punt van staatssteun brengt daar veran-

11 S.A. de Vries, 'Woningcorporaties en de Europese regels voor vrij verkeer: *insulae* of *domus*?', *Bouwrecht (Special woningcorporaties en Europees recht)*, 2010, nr. 10, p. 798-807.

12 B. Hessel, 'Woningcorporaties en de Europese regels voor staatssteun', *Bouwrecht (Special woningcorporaties en Europees recht)*, 2010, nr. 10, p. 771-783.

13 P.F.C. Heemskerk & B. Braat, 'Woningcorporaties zijn (niet) aanbestedingsplichtig', *Bouwrecht (Special woningcorporaties en Europees recht)*, 2010, nr. 10, p. 784-791.

dering in. In die beslissing is allereerst bepaald dat woningcorporaties opdrachten tot de realisering van gebouwen met een maatschappelijke gebruiksbestemming moeten aanbesteden. Daarnaast zal het aangekondigde verzwaarde toezicht hier ook verandering brengen. Onder de nieuwe regels zal voor opdrachten boven een bepaalde drempel (indirect) toestemming van de overheid nodig zijn. Dit kan ertoe leiden dat daarmee aan het toezichtcriterium dat genoemd wordt in het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao, art. 1 sub q) wordt voldaan met als gevolg dat woningcorporaties aanbestedingsplichtig worden. Voor decentrale overheden die bij de realisatie van woningbouw of gebouwen voor maatschappelijke doeleinden vaak samenwerken met woningcorporaties is de status van deze corporaties als wel of niet zelfstandige aanbestedende dienst van belang voor de vraag naar het opdrachtgeverschap en bijvoorbeeld de financiering van projecten.

d. Regels van mededinging

Dat woningcorporaties ondernemingen zijn, heeft niet alleen tot gevolg dat de staatssteunregels van toepassing zijn op financiële transacties met de overheid. Een andere consequentie is dat onderlinge afspraken tussen corporaties die van invloed zijn op de concurrentieverhoudingen onder de Mededingingswet vallen en het toezicht van de Nma.

Dit betekent dat woningcorporaties maar bijvoorbeeld ook gemeenten die in een PPS-verband met corporaties stappen niet alleen te maken hebben met de verboden van de Mededingingswet inzake kartels en misbruik van machtspositie, maar ook met de uitzonderingen op die verboden.

Een interessante uitzondering is of de publieke belangen van de corporaties mee kunnen spelen bij het alsnog legitimeren van een kartel dat verboden is in de Mededingingswet (Mw) op grond van artikel 6 lid 1. Deze uitzondering staat in artikel 6 lid 3 Mw.

Zoals in hoofdstuk 4 zal blijken, zijn de kansen van artikel 6 lid 3 Mw bij het invoeren van niet-economische belangen beperkt. Er is nog geen duidelijkheid voor woningcorporaties maar in hun bijdrage in de *Bouwrecht*-special leggen Lavrijssen en Verduijn een verband met de ontwikkelingen in de zorgsector op dat punt.¹⁵

Een beleidsmatig interessante vraag die nog niet in de special is behandeld, maar die zich wel opdringt, is of de DAEB-functie van de woningcorporaties die zo'n belangrijke rol speelt bij de regels voor staatssteun, ook kan worden doorgetrokken naar de verboden van de Mededingingswet.

14 Hierop volgden nog diverse andere artikelen en reacties in de media waarin de vraag of woningcorporaties al dan niet een aanbestedende dienst zijn breed werd bediscussieerd. Zie hierover ook de praktijkvraag 45 van Europa decentraal.

15 S.A.C.M. Lavrijssen & M.A.M. Verduijn, 'Ruimte voor publieke belangen van woningcorporaties in het mededingingsrecht', *Bouwrecht (Special woningcorporaties en Europees recht)*, 2010, nr. 10, p. 798-807.

Uit voornoemde voorbeelden mag blijken dat de regels van de interne markt in de decentrale praktijk nauw samenhangen en dat men bedacht moet zijn op doorwerking van een bepaalde aanpak voor de ene categorie – in casu staatssteun – naar andere categorieën – in casu aanbesteding, vrij verkeer en mededinging.

1.4 **Op verschillende decentrale beleidsinstrumenten zijn verschillende interne marktregels van toepassing**

Zoals bekend heeft het ministerie van OCW enkele jaren geleden de beleidskeuze gemaakt om schoolboeken gratis ter beschikking te stellen. Daarbij heeft het ministerie een beleidsinstrument gekozen dat ertoe leidt dat scholen openbaar moeten aanbesteden. Dit was kennelijk een verrassende consequentie die de beleidsmakers, door gebrek aan kennis van het Europese recht, zich niet hadden gerealiseerd. In plaats van een aanpassing van dit beleidsinstrument – bijvoorbeeld de keuze voor subsidie voor schoolboeken aan ouders – waardoor aan de aanbestedingsplicht ontkomen had kunnen worden, volhardde het ministerie. Het gevolg is dat van de gelden die voor onderwijs worden uitgetrokken, en die door alle betrokkenen al jaren als te gering worden ervaren, een substantieel bedrag moet worden weggezet om scholen te leren aanbesteden. De beleidsmatige benadering van Europabewustzijn is erop gericht dergelijke niet-professionele beleidskeuzes te voorkomen. Decentrale beleidsmakers moeten zich realiseren dat op verschillende decentrale beleidsinstrumenten verschillende interne marktregels van toepassing zijn. Bij de keuze van het beleidsinstrument kan het dus al duidelijk zijn of de decentrale overheid te maken krijgt met de vier vrijheden, aanbesteding, mededinging of staatssteun.

Hierna wordt aangegeven welke interne marktregels bij welk beleidsinstrument passen. Aan het eind van het boek zal duidelijk zijn welke internemarktregels de meeste beleidskansen bieden in verschillende situaties. Het verschil in beleidskansen zal bij een professionele decentrale beleidsmaker meespelen bij de uiteindelijke keuze van een beleidsinstrument. Aldus kunnen onaangename verrassingen en niet-professioneel beleid zoals die zich voordeden bij het ter beschikking stellen van schoolboeken worden voorkomen.

1.4.1 ***Aan welke beleidsinstrumenten moeten we denken?***

Wanneer we kijken naar de betekenis van de internemarktregels voor decentrale overheden is het van belang dat decentrale beleidsmakers de keuze hebben uit een aantal beleidsinstrumenten.

Laten we bijvoorbeeld aannemen dat een gemeente, om haar concrete beleidsdoelen te bereiken, een actief milieubeleid wil voeren en verschillende maatregelen daartoe overweegt.

De gemeente kan ervoor kiezen om zelf in haar rol als overheid op te treden door het maken van verordeningen en het afgeven van vergunningen om bepaalde milieudoelstellingen te bereiken. Bijvoorbeeld het tegengaan van milieuvuilende activiteiten binnen de gemeente door normering via een milieuvergunning. Zij kan er ook voor kiezen milieuverbeterende maatregelen op te leggen door als vrager op de markt via

opdrachten aan ondernemingen milieumaatregelen op te leggen. Een ander beleidsinstrument kan zijn dat de gemeente de ontwikkeling van milieuvriendelijke maatregelen primair overlaat aan de markt, maar dat zij ondernemingen stimuleert of dwingt om met elkaar milieuvriendelijke samenwerkingsovereenkomsten aan te gaan. Als de gemeente het gedrag van ondernemingen op de markt wil stimuleren kan zij ook overwegen milieusubsidies te geven of ondernemingen met andere financiële instrumenten tot milieuvriendelijker gedrag aan te zetten. Ten slotte is het mogelijk dat de gemeente milieuvriendelijk gedrag van marktdeelnemers wil stimuleren door ondernemingen te belasten met een DAEB.

Laten we nu eens bezien welke internemarktregels aan de orde komen bij het kiezen van de genoemde beleidsinstrumenten.¹⁶

1.4.2 *De beleidskeuze om zelf als overheid op te treden*

Wanneer decentrale overheden te maken hebben met verordeningen en richtlijnen op het terrein van milieu worden zij verplicht om bij de implementatie daarvan zelf als overheid op te treden. Maar afgezien van die Europese regelgeving hebben zij ook zelf bepaalde beleidskeuzes.

Decentrale beleidsmakers kunnen er dan voor kiezen om de totstandkoming van bepaalde beleidsdoelen, zoals een beter milieu, niet over te laten aan de markt maar om zelf als overheid op te gaan treden. Zij kunnen dan verschillende beleidsinstrumenten hanteren zoals vergunningen, regelgeving, voorlichting enzovoort.

Als decentrale overheden kiezen voor het zelf optreden als overheid (wij onderscheiden dit optreden van het optreden van de overheid als onderneming) moeten zij zich realiseren dat zij te maken kunnen krijgen met de vier vrijheden, het vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal.

Overheidsmaatregelen kunnen namelijk een belemmering opleveren voor het vrij verkeer – overheidsmaatregelen vormen immers de randvoorwaarden voor de markt – en daarom komen bij het optreden van de overheid als overheid de vier vrijheden aan de orde.

Als voorbeeld kan gedacht worden aan de Waalse overheid die de toenemende milieuvervuiling in Wallonië wilde tegengaan met een verordening die de invoer van afval verbodt. In hoofdstuk 2 zullen we zien dat die regionale overheid te maken kreeg met het vrij verkeer van goederen, de verboden en kansen uit het toenmalige EG-Verdrag en de Richtlijn voor grensoverschrijdend vervoer van gevaarlijke afvalstoffen (zie hoofdstuk 2, par. 2.7.2.2, het arrest *Waalse Afvalstoffen*¹⁷).

Ook wordt ons duidelijk dat de regels van het vrij verkeer eveneens een rol kunnen spelen als de decentrale beleidsmakers ervoor zouden kiezen om via overheidsopdrachten een beter milieubeleid te realiseren.

¹⁶ Zie voor uitgebreidere informatie over milieu en interne markt ook het milieubook van 2010.

¹⁷ HvJ EG 9 juli 1992, zaak C-2/90 (*Waalse Afvalstoffen*).

Wanneer de decentrale overheid bij een aanbesteding zou willen voorschrijven dat bepaalde Nederlandse producten gebruikt moeten worden omdat die naar haar mening het meest milieuvriendelijk zijn, wordt die overheid geconfronteerd met het verbod van het vrij verkeer van goederen en de mogelijke kansen die de uitzonderingen daarop bieden. Immers, door specifiek Nederlandse producten te vragen wordt het vrij verkeer van goederen beperkt. De mogelijke kansen komen verder aan bod in hoofdstuk 2.

1.4.3 *De beleidskeuze om als opdrachtgever op de markt op te treden*

Overheden vervullen een belangrijke rol als vrager of opdrachtgever op de markt en de decentrale beleidsmakers kunnen er ook voor kiezen dit beleidsinstrument in te zetten voor de verbetering van het milieu. In dat geval worden zij geconfronteerd met de Europese aanbestedingsregels. De kansen op aanbestedingsgebied komen nader aan de orde in hoofdstuk 3. Via de mogelijkheid tot het stellen van duurzame eisen (sociale en milieucriteria) bij een aanbesteding kan een decentrale overheid sturen op haar decentrale milieubeleidsdoelstellingen.¹⁸

Duurzaam inkopen heeft ook nationaal gezien enorm veel belangstelling. Niet alleen via Europese aanbestedingen kan een gemeente milieudoelstellingen nastreven. Ook bij nationale aanbestedingen, opdrachten onder de drempel of buiten toepassingsbereik van de aanbestedingsrichtlijn is het mogelijk te anticiperen op de kansen van duurzame inkoop. Zie onder meer ook het voorbeeld in hoofdstuk 3 over de keuze tussen duurzaamheidsdoelstellingen en aanbestedings- en mededingingsdoelstellingen bij een opdracht voor dienstverlening en baggerdepots.

1.4.4 *De beleidskeuze om gebruik te maken van afspraken tussen ondernemingen / stimuleren van die afspraken*

Nog een mogelijkheid waarvan decentrale beleidsmakers gebruik kunnen maken om hun milieudoelstelling te halen is gebruik te maken van afspraken tussen ondernemingen of door die afspraken te stimuleren of af te dwingen.

Als voorbeeld kan gedacht worden aan een of meer gemeenten die samenwerken bij het ophalen van huishoudelijk en bedrijfsafval en daarbij afspraken maken met een milieuvriendelijk afvalverwerkingsbedrijf. Ter verbetering van het milieu maken zij daarbij bepaalde prijsafspraken met dat bedrijf en geven zij het afvalverwerkingsbedrijf een exclusief recht.

Wanneer decentrale overheden bij dit soort afspraken betrokken zijn, kunnen zij te maken krijgen met de Nederlandse en Europese mededingingsregels. In hoofdstuk 4 zal nader blijken dat het inzamelen van huishoudelijk afval een overheidsactiviteit is en dat afspraken daarover niet onder de Mededingingswet vallen. Voor afspraken over

¹⁸ Zie voor een uitgebreidere beschrijving van kansen op duurzaam inkopen ook het milieubook 2010.

het inzamelen en verwerken van bedrijfsafval ligt dat echter anders. Bij die afspraken lopen de gemeenten tegen de verboden en kansen van de Mededingingswet aan.

Een decentrale overheid kan ook met de Mededingingswet te maken krijgen als zij zelf de rol van onderneming vervult. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer zij als eigenares van de grond afspraken maakt met andere ondernemingen zoals architecten, projectontwikkelaars e.d. Of wanneer zij bijvoorbeeld in een publiek samenwerkingsverband met andere gemeenten stapt dat besluit marktactiviteiten op bijvoorbeeld bedrijfsafvalverwerking te willen gaan verrichten. Ook voor milieuvriendelijke afspraken in het kader van gronduitgifte moet zij dan kijken naar de verboden en kansen van de Mededingingswet. Dit geldt eveneens voor de aanbestedingsregels als de overheid in die gronduitgifte blijkt een overheidsopdracht te verlenen (op milieuvriendelijke wijze). En naar vrij verkeer als de overheid daarbij bijvoorbeeld vereist dat bepaalde milieuvriendelijke producten worden gebruikt (vrij verkeer van goederen).

1.4.5 *De beleidskeuze om financiële transacties aan te gaan met ondernemingen op de markt*

Wanneer de decentrale beleidsmaker ervoor kiest niet-marktconforme financiële transacties aan te gaan met overheden om het milieu te stimuleren krijgen we te maken met de regels van staatssteun. De kansen voor milieusteun komen aan de orde in hoofdstuk 5. Zoals we zullen zien, bieden de staatssteunregels van de Europese Commissie talrijke mogelijkheden om milieusteun te geven. Er kan gebruik worden gemaakt van de Algemene Groepsvrijstellingsverordening om staatssteun te geven die niet hoeft te worden aangemeld. Maar ook wanneer de steun wel moet worden aangemeld biedt de Commissie via het Milieusteunkader 2008 talrijke mogelijkheden om steun te geven die snel kan worden goedgekeurd. Voorbeelden op het gebied van milieusteun en interne markt staan ook in het boek *Europese milieuwetgeving en decentrale overheden*.¹⁹

1.4.6 *De beleidskeuze ondernemingen een DAEB op te leggen*

De decentrale beleidsmaker kan er ook voor kiezen om gebruik te maken van het instrument van de DEAB. De beleidskansen van de DAEB-regels komen aan de orde in hoofdstuk 6.

Voorbeelden op het gebied van milieu, bijvoorbeeld afvalverwerking, het ophalen van huishoudelijk afval en vele andere voorbeelden passeren de revue.

1.5 **Wat willen we met dit boek bereiken?**

Het komt nogal eens voor dat decentrale beleidsmakers en bestuurders beleid ontwikkelen zonder te kijken naar de Europese regels en dan achteraf de juristen raadplegen

¹⁹ Goedings, Perton & Vermeer 2010, p. 185 e.v.



met de vraag of het beleid Europeesrechtelijk wel door de beugel kan. Dat is vragen om moeilijkheden en geen professioneel beleid.

a. Vooraf gebruikmaken van de kansen die de Europese verboden en geboden en de uitzonderingen daarop bieden

Door in de hoofdstukken 2 t/m 6 over de internemarktregels de beleidskansen te inventariseren die de verboden en de plicht tot aanbesteding bieden, zal duidelijk worden dat decentrale overheden de beleidskansen veelal moeten zoeken in de uitzonderingen op die verboden. Professionele beleidsmakers laten zich niet verrassen door de veelal ruime interpretatie van de verboden maar houden daar vooraf rekening mee door hun beleid af te stemmen op de beleidskansen die de uitzonderingen op die verboden/geboden bieden.

b. Verschillen in beleidskansen spelen mee bij een professionele keuze uit de beleidsinstrumenten

Het is gebruikelijk dat beleidsmakers decentrale bestuurders adviseren bij de keuze van beleidsinstrumenten. Hierbij spelen politieke voorkeuren, aspecten van marktwerking, financiën en beoogde effectiviteit en efficiency een rol. Tot nu toe wordt daarbij niet of nauwelijks gekeken naar de consequenties van de keuze van het beleidsinstrument voor de toepasselijke Europese regels en de beleidskansen die de regels bieden.

In dit boek zal duidelijk worden dat de beleidskansen die de verschillende regels en uitzonderingen daarop bieden nogal verschillen. In het afsluitende hoofdstuk 7 maken wij de balans op. Bij een professionele afweging van het te kiezen beleidsinstrument zal dat verschil in beleidsruimte een rol meespelen.