Europees recht in de gemeentepraktijk

Thema: Gemeenten, Europees recht en mensenrechten
Najaarsbijeenkomst VJK

Rob Widdershoven
Emeritus-hoogleraar Europees Bestuursrecht UU, advocaat-generaal voor het bestuursrecht

12 november 2026

Opbouw

a. Casus

b. De plaats van gemeenten in de gedeelde Europese rechtsorde

c. Unierechtelijke taken en bevoegdheden van gemeenten: overzicht op hoofdlijnen

- Verdragsgerelateerde verplichtingen, i.h.b. Dienstenrichtlijn
- Richtlijnen
- Handvest en EU-beginselen

c. Risico's gemeenten bij schending Unierechtelijke taken

- Aansprakelijkheid ten opzichte van de burger
- Verdragsschendingsprocedure

Twee Spaanse casus

- Zaak C-417/99 (Commissie t. Spanje), ECLI:EU:C:2001:445: Spanje wordt veroordeeld wegens incorrecte uitvoering Europese richtlijn luchtkwaliteit door *autonome regio's*.

- Zaak C-610/10 (Commissie t. Spanje), ECLI:EU:C:2012:781: Spanje wordt veroordeeld tot boete en dwangsom omdat het land na eerdere veroordeling door Hof wegens onrechtmatige verlening staatssteun door *autonome regio Baskenland*, geen maatregelen heeft genomen om te verzekeren dat regio de staatssteun terugvorderde.

De plaats van gemeenten in de gelaagde Europese rechtsorde

De EU is gelaagde rechtsorde, waarin de EU-laag algemene regels vaststelt, gericht tot lidstaat, en nationale laag (lidstaat) die regels moet uitvoeren ten opzichte van de burgers.

EU-laag: op EU niveau stellen EU-instellingen regels vast door middelen van diverse instrumenten

- VEU en VWEU (staatssteun, mededinging, vrij verkeer), incl. Handvest grondrechten EU.
- Richtlijnen (288 VWEU): verbindend qua resultaat, laten lidstaten bevoegdheid bij keuze vorm en middelen. Op gemeentelijke terreinen gebruikt in omgevingsrecht, regulering diensten (Dienstenrichtlijn) en bij aanbesteding.
- Verordeningen (288 VWEU): algemeen strekking, verbindend in alle onderdelen, rechtstreeks toepasselijk in lidstaten. Belangrijke verordening voor gemeenten: AVG
- Indirecte invloed decentrale overheden op secundaire wetgeving via Comité van de Regio's.

Nationale niveau: lidstaten zijn verplicht om Unierecht loyaal uit te voeren:

- Vaststellen wet- en regelgeving ter omzetting richtlijnen, operationalisering verordening.
- Aanwijzing bevoegd orgaan: lidstaat heeft institutionele autonomie bij toedeling EU-bevoegdheden, evt. aan decentrale organen (gemeenten, provincies, autonome regio's) – EU moet nationale identiteit eerbiedigen die besloten ligt in constitutionele structuur, waaronder die voor regionaal en lokaal zelfbestuur (art. 4(2) VEU).
- Uitvoering en handhaving EU-regels door bevoegde organen in concrete zaak.
- Rechtsbescherming bij nationale rechter – interface met HvJ EU via prejudiciële procedure van 267 VWEU.

Verdragsgerelateerde taken en verplichtingen van gemeenten

- Naleving staatssteunregels (107 & 108 VWEU). Vgl. Van Dijk en Menken (Kenniscentrum Europa Decentraal).

- Respecteren verkeersvrijheden: ihb vrij verkeer diensten/vrijheid vestiging, gecodificeerd in Dienstenrichtlijn (Drl)

- Reikwijdte Drl:
  - Hfs. III Drl bevat voorschriften voor vergunningen voor toegang tot en uitoefening van diensten, gelden ook in zuiver nationale situaties (Vissers Vastgoed v. Appingedam, C-31/16).
  - Diensten: omvat exploitatie horeca- of seksinrichtingen, diensten ivm toerisme (rondvaartboten), vakantieverhuur, verhuur van auto's, diensten ivm vrij verkeer goederen, zoals detailhandel, handel op markten.

- Algemene regels:
  - Vergunningstelsel toegestaan als gerechtvaardigd door dwingende reden algemeen belang (openbare veiligheid, bescherming (stedelijk) milieu), en evenredig (geschikt, noodzakelijk, evenwichtig) (9 Drl). Vgl. ABRvS 3 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:461 (Tilburgse autoverhuur).
  - Algemene eisen in bp/op voor detailhandel, bijv. verbod op vestiging detailhandel in buitengebied: alleen als gerechtvaardigd door dwingende reden algemeen belang (behoud stedelijk milieu in binnenstad) en evenredig (15 Drl).

- Vergunningverlening
  - Gebaseerd op criteria gerechtvaardigd door dwingende reden algemeen belang en evenredig (10 lid 2 Drl)
  - Hoogte leges: redelijk en evenredig met kosten procedure (13 lid 2 Drl).
  - Bijzonder regels voor schaarse dienstenvergunningen (tijdelijk, competitieve selectie, transparant – 12 en 13 Drl).

Gemeenten en andere EU-richtlijnen

- Voor gemeenten relevante richtlijnen: in omgevingsrecht (Vogel- en Habitatrichtlijn, Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit, MER-richtlijn, Richtlijn stedelijke afvalwater) en aanbesteding.

- Omzetting richtlijnen door centrale wetgever (bijv. in Ow, Wm, Aanbestedingswet), waarbij gemeentelijke organen soms aangewezen als bevoegde uitvoeringsinstantie.

- Gemeentelijke orgaan is verplicht om richtlijn zelfstandig correct uit te voeren. Als orgaan omzetting door nationale wetgever incorrect acht, dan is het verplicht om nationale wet conform richtlijn uit te leggen of – als dat niet kan, want contra legem - de nationale wet buiten toepassing te laten en richtlijn toe te passen (Costanzo-verplichting). EU-recht versterkt aldus positie decentrale overheden.

- In de praktijk laten decentrale organen nationale wetgeving pas buiten toepassing als schending is vastgesteld door rechter. Daarnaast gedragslijn, afgesproken in 2004 tussen Rijk, VNG, IPO, Unie Ws, op grond waarvan decentrale overheden en minister hun handelen afstemmen (‘eensluidende opvatting’). Als gemeente afgestemde lijn volgt, worden gemeentelijke aansprakelijkheidskosten vergoed door rijk.

Handvest (Hv) en EU-rechtsbeginselen I

Bij uitvoering Unierechtelijke bevoegdheden en verplichtingen zijn gemeentelijke organen gebonden aan fundamentele rechten van het Hv en aan de EU-rechtsbeginselen.

- Hv bevat 50 fundamentele rechten, waaronder alle rechten van het EVRM, maar ook andere rechten (rechten van het kind, recht op asiel en non-refoulement, behoorlijk bestuur).

- Verhouding tot het EVRM/EHRM: voor zover Hv met EVRM corresponderende rechten bevat, is de inhoud van Hv-rechten dezelfde als die van EVRM-rechten, zoals uitgelegd door EHRM. De Unie kan echter ruimere bescherming bieden (52 lid 3 Hv).
  - Als Hv van toepassing op gemeentelijke handelen, dan bij voorkeur toepassing geven aan Handvest (en niet EVRM):
  - Handvest kan extra bescherming bieden en bevat extra rechten (onder meer recht op behoorlijk bestuur);
  - Mogelijkheid of verplichting (hoogste) rechter om vragen van uitlegging van EU-recht prejudicieel te verwijzen naar Hof van Justitie.

- Belangrijk extra Hv-recht: recht op behoorlijk bestuur, zoals gecodificeerd in 41 Hv en erkend als EU-rechtsbeginsel. Bevat rechten voor burgers en corresponderende verplichting voor (gemeentelijke) organen:
  - Een ieder heeft er recht op dat zijn zaken onpartijdig (ook objectief, voorkomen dubbelfuncties), billijk en binnen redelijke termijn (geldt ook in primo) worden behandeld.
  - Eenieder heeft recht te worden gehoord voordat jegens hem nadelige individuele maatregel wordt genomen: dit hoorrecht geldt bij alle nadelige maartregelen, bijv. ook bij afwijzing aanvraag. Moet al worden gerealiseerd in primo, niet pas in bezwaar.

Handvest en EU-rechtsbeginselen II

- Bij uitvoering Unierecht zijn gemeentelijke organen gebonden aan EU-rechtsbeginselen.

- Evenredigheid: Europese evenredigheid vrijwillig geadopteerd in Nederlandse rechtsorde in Harderwijk (ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285):

- In kader van EU-beginsel verricht rechter driestap doel-middeltoets van maatregel, op geschiktheid (coherent en effectief), noodzakelijkheid (keuze voor minst belastende geschikte maatregel) en evenwichtigheid (modaliteiten maatregel niet onredelijk bezwarend). Deze evenredigheidstoetsing geldt ogv Unierecht onder meer voor toepassing Drl.
- Europese drietraptoetsing overgenomen in Harderwijk bij toetsing aan 3:4(2) Awb, ook als besluit niets te maken heeft met Unierecht. Bovendien toetsing indringender naarmate nadelige gevolgen besluit ernstiger of aantasting fundamentele rechten groter.

- Gelijkheid en transparantie: EU-beginselen vrijwillig geadopteerd in Speelautomatenhal Vlaardingen (ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927), als basis voor de eis dat schaarse vergunningen competitief en transparant moeten worden verdeeld.

- Eis van competitieve verdeling van schaarse vergunningen ontwikkeld in het EU-recht (van aanbestedingsrichtlijn, via vrij verkeer van diensten en vrijheid, naar Drl) - vervolgens door ABRS vrijwillig geadopteerd in Speelautomatenhal Vlaardingen bij verdeling van schaarse vergunningen - daarna getransporteerd naar verdeling private rechten door overheid in Didam.
- Hierbij heeft Drl belangrijke rol gespeeld, omdat Drl ook in zuiver nationale zaken competitieve verdeling van vergunningen al voorschreef. Zonder Speelautomatenhal Vlaardingen waren gemeenten niet ontkomen aan de plicht om schaarse Drl- vergunningen voor rondvaartboten, op markten, in horeca, in detailhandel competitief te verdelen.

Gevolgen voor gemeentelijke organen bij niet naleving Unierechtelijke plichten

- Aansprakelijkheidsrisico: gemeente is aansprakelijk tegenover burger voor schade die deze heeft geleden als gevolg van schending van Unierechtelijke plichten door gemeentelijk orgaan.

- Geldt al op basis van Nederlands recht, maar heeft ook Unierechtelijke basis in rechtspraak van het Hof van Justitie.
- Is bijv. aan orde als gemeentelijk orgaan verplichting om zelfstandig een richtlijn correct toe te passen en nationale formele wet opzij te zetten, niet nakomt. Wel kan gemeente kosten vergoed krijgen door het rijk als zij handelt conform gedragslijn 2004.

- Schending van Unierecht door decentrale overheid kan voor Commissie reden zijn om tegen lidstaat verdragsschendingsprocedure te starten ogv 258 VWEU.

- Procedure kan leiden tot veroordeling lidstaat door Hof, waarbij deze zich niet kan verdedigen met stelling dat decentrale overheid verantwoordelijk was voor schending
- Als de schending niet ongedaan wordt gemaakt door decentrale overheid, kan de Commissie een vervolgzaak aanhangig maken bij het Hof ogv 260 VWEU waarbij de lidstaat kan worden veroordeeld tot betaling van boete en dwangsom.
- Deze financiële sancties kunnen door de minister worden verhaald op de decentrale entiteit ogv de Wet Nerpe.

- De Wet Nerpe en voorganger de Wet TES zijn nog nooit toegepast.

VRAGEN 0F OPMERKINGEN?