

Grenseffectenrapportage 2019

Dossier 3: “Europees grensoverschrijdend mechanisme” (ECBM) –
Ex ante evaluatie van de grenseffecten voor de oplossing van grens-
belemmeringen in BE/NL/DE-grensregio's



Het Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility / ITEM is de spil van wetenschappelijk onderzoek, advisering, kennisuitwisseling en trainingsactiviteiten omtrent grensoverschrijdende samenwerking en mobiliteit.

Universiteit Maastricht

Grenseffectenrapportage 2019

Dossier 3: “Europees grensoverschrijdend mechanisme” (ECBM) – Ex ante evaluatie van de grenseffecten voor de oplossing van grensbelemmeringen in BE/NL/DE-grensregio’s

Dr. Hannelore Niesten¹
(With support of
Dr. Nina Büttgen
Martin Unfried)

Het *Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility / ITEM* is de spil van wetenschappelijk onderzoek, advisering, kennisuitwisseling en trainingsactiviteiten omtrent grensoverschrijdende samenwerking en mobiliteit.

ITEM is een initiatief van Universiteit Maastricht (UM), het Nederlands Expertise en Innovatiecentrum Maatschappelijke Effecten Demografische krimp (NEIMED), Zuyd Hogeschool, de Gemeente Maastricht, de Euregio Maas-Rijn (EMR) en de Provincie Limburg (NL).

¹ Post-doc researcher at the Faculty of Law of Hasselt University. Both the position and this study have been made possible with the financial support of the Province of Limburg (B).

Inhoud

Afkortingen.....	3
1. Inleiding.....	4
1.1. Algemeen	4
1.2. <i>Ex ante</i> grenseffecten-analyse.....	5
1.3. Plan van aanpak	5
2. Doelstelling van het onderzoek, definities, thema's, indicatoren	6
2.1. Doelstelling/principes, benchmarks, methode en indicator	6
2.2. Economisch effect van belemmeringen voor grensoverschrijdende interactie.....	7
2.3. Terminologische afbakening.....	8
3. Juridische en administratieve grensbelemmeringen.....	9
3.1. Grensbelemmeringen	9
3.2. Bestaande EU, regionale en lokale samenwerkingsinstrumenten om grens-belemmeringen op te lossen	12
4. Europees grensoverschrijdend mechanisme om juridische en Administratieve belemmeringen weg te werken	14
4.1. Achtergrond, doelstellingen en werkingssfeer	14
4.2. Tijdsplan van de verordening betreffende het Europees grensoverschrijdend mechanisme	16
5. Evaluatie van de hoofdkenmerken van het Europees grens-overschrijdend mechanisme ..	18
5.1. Europees grensoverschrijdend mechanisme	18
5.2. Vrijwilligheid	19
5.3. Grensoverschrijdende coördinatiepunten.....	20
5.4. Keuze instrument.....	21
5.5. Inwerkingtreding en rapportage.....	23
5.6. Verduidelijkingen van het Europees Parlement	24
6. Meerwaarde van het Europees grensoverschrijdend mechanisme voor grensregio's	25
6.1. Juridische meerwaarde voor grensregio's.....	25
6.2. Politieke meerwaarde.....	28
6.3. Praktische meerwaarde	29
6.4. Casestudies	30
7. Aanbevelingen	33
8. Conclusie.....	34

Afkortingen

BGTS Benelux Groepering voor Territoriale Samenwerking

EC Europese Commissie

ECBM *European Cross-Border Mechanism* (Europees grensoverschrijdend mechanisme)

EGTS Europese groepering voor Territoriale Samenwerking

EU Europese Unie

FMC *Free movement Council* (Raad voor vrij verkeer van de Noordse Raad van Ministers)

VEU Verdrag betreffende de Europese Unie

VWEU Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

1. Inleiding

1.1. Algemeen

De Europese Unie heeft 40 interne grensregio's, die samen 40% van het grondgebied van de Europese Unie in beslag nemen, en bijna 30% van de EU-bevolking uitmaken.¹ Gaandeweg heeft de EU op dit terrein aanzienlijke stappen ondernomen, met name in het kader van Europese territoriale samenwerking, om de connectiviteit te helpen versterken en nieuwe groei en werkgelegenheid te creëren. Nochtans presteren de meeste grensregio's economisch minder goed dan andere regio's in een lidstaat. In grensregio's blijven tal van grensoverschrijdende administratieve en juridische belemmeringen bestaan (zie hierover 3.1.).² De bewoners van grensregio's hebben in de regel minder gemakkelijk toegang tot openbare diensten zoals ziekenhuizen en infrastructuur.³ Ook vinden bewoners moeilijk een weg in het administratieve en juridische kluwen. Grensregio's hebben bijgevolg nood aan maatregelen ter versterking van de economische, sociale en territoriale cohesie van de EU.⁴

Heden is er geen uniforme Europees wettelijke bepaling om juridische en administratieve belemmeringen langs te grenzen op te lossen.⁵ De afwezigheid van een geschikt Europees juridisch instrument om administratieve en juridische belemmeringen te verhelpen, heeft de Europese Commissie in mei 2018 bewogen tot het voorstellen van een mechanisme om juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context uit de weg te ruimen, nl. het Europees grensoverschrijdend mechanisme (het zogenoemde "EU Cross-Border Mechanism" (ECBM)). Het Europees grensoverschrijdend mechanisme ligt vervat in de voorgestelde verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een mechanisme om juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context uit de weg te ruimen.⁶

Kort gesteld, het uit hoofde van een voorgestelde verordening ingestelde mechanisme zou moeten bijdragen aan de grensoverschrijdende interactie tussen de lidstaten en daardoor zorgen voor minder belemmeringen bij een samenwerking. Grensoverschrijdende projecten zouden vereenvoudigd en hun uitvoering versneld kunnen worden door het mogelijk te maken dat – op vrijwillige basis en met de instemming van de bevoegde autoriteiten – bepaalde regels van een lidstaat in het specifieke kader van het samenwerkingsproject ook in de naburige lidstaat gelden. Territoriale samenwerkingsacties zouden de harmonische ontwikkeling van de gehele Europese Unie en de economische, sociale en territoriale samenhang kunnen versterken.⁷

¹ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, "Groei en cohesie stimuleren in grensregio's van de EU", COM(2017) 534 final/2, 20 september 2017, p. 2. Te raadplegen op:

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/boosting_growth/com_boosting_borders_nl.pdf.

² Artikel 174 VWEU.

³ "Territories with specific geographical features", Europese Commissie, DG REGIO (2009), werkdocument nr. 02/2009 (http://ec.europa.eu/regional_policy/nl/information/publications/working-papers/2009/territories-with-specific-geographical-features).

⁴ Zie ook: Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, "Groei en cohesie stimuleren in grensregio's van de EU", COM(2017) 534 final/2, 20 september 2017.

⁵ Slechts enkele regionale mechanismen (o.a. Benelux Unie en de Noordse Raad). Zie ook Europees Comité van de Regio's, 132^e zitting, 5-6 december 2018, "Advies Grensoverschrijdend mechanisme", 2019/C 85/10. Te raadplegen op: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018AR3596&from=FR>.

⁶ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een mechanisme om juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context uit de weg te ruimen, COM(2018) 373 final.

⁷ Artikel 175, al. 3 VWEU.

1.2. *Ex ante* grenseffecten-analyse

Onderhavig dossier behelst een (multidisciplinaire) *ex ante* analyse van de grenseffecten van het voorgestelde Europees grensoverschrijdend mechanisme voor interne grensregio's.⁸ De hoofddoelstelling van deze grenseffectenrapportage is het onderzoeken van de juridische en praktische mogelijkheden van het Europees grensoverschrijdend mechanisme voor de grensregio's België – Nederland – Duitsland. Meer bepaald wordt nagegaan of het voorgestelde grensoverschrijdend EU-mechanisme als nieuw instrument van belang kan zijn bij het overwinnen van de ontbrekende overeenstemming tussen nationale wetgeving als specifiek probleem bij grensoverschrijdende projecten. Het zijn voornamelijk de positieve grenseffecten (namelijk welke nieuwigheden worden gebracht), en de negatieve grenseffecten (namelijk de knelpunten en lacunes) van het geplande voorstel op de grensregio's die worden onderzocht. Focus van de voorliggende grenseffectenrapportage zijn de grensregio's op het Nederlandse-Duitse en Nederlandse-Belgische grondgebied.

1.3. Plan van aanpak

Na een beschrijving van de doelstelling en de afbakening van het onderzoek (onderdeel 2), volgt een overzicht van juridische en administratieve grensbelemmeringen en het bestaande landschap van samenwerkingsinstrumenten die kunnen helpen om deze grensbelemmeringen op te lossen (onderdeel 3). Vervolgens wordt ingegaan op de achtergrond, de doelstellingen en werkingssfeer en het tijdsplan van het voorgestelde grensoverschrijdend EU-mechanisme (onderdeel 4) en volgt een evaluatie van de hoofdkenmerken van de voorgestelde EU-verordening (onderdeel 5). In onderdeel 6 wordt getracht de discussie te intensiveren door een antwoord te geven op de centrale vraag welke juridische, politieke en praktische meerwaarde aan het grensoverschrijdend EU-mechanisme is weggelegd, naast het bestaande landschap van samenwerkingsinstrumenten – met name in vergelijking met het Benelux instrumentarium. Dit onderdeel wordt afgesloten met een lijst van geïnventariseerde grensoverschrijdende projecten (waarvan de meesten zich ook concreet bij North Sea Port voordoen) waarbij concreet wordt nagegaan of het Europees grensoverschrijdend mechanisme een oplossing kan bieden voor de geïnventariseerde grensbelemmeringen naast het reeds bestaande samenwerkingsinstrumentarium. In onderdeel 7 (maar ook doorheen de gehele grenseffectenrapportage) worden suggesties voor verduidelijking voor het Europees grensoverschrijdend mechanisme in de voorgestelde EU-verordening geduid. Afgesloten wordt met een conclusie (onderdeel 8).

⁸ Het is zeer nuttig te wijzen op de omvattende ITEM-studie betreffende de juridische en praktische mogelijkheden tot interregionale grensoverschrijdende samenwerking in de grensregio. Zie: ITEM, "Statuut voor Limburg? Verkenning van de juridische en praktische mogelijkheden tot interregionale grensoverschrijdende samenwerking in de grensregio", Eindrapport – projectfase 1, 9 november 2018, 150.

2. Doelstelling van het onderzoek, definities, thema's, indicatoren

2.1. Doelstelling/principes, benchmarks, methode en indicator

In dit dossier staat het uit hoofde van de verordening ingestelde Europees grensoverschrijdend mechanisme centraal binnen het thema 'Europese integratie', meer concreet het minimaliseren van juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context als stap dichterbij het bereiken van Europese integratie binnen een EU interne markt. Het wordt nagegaan of het Europees grensoverschrijdend mechanisme een meerwaarde biedt naast het bestaande arsenaal van juridische samenwerkingsinstrumenten om bestaande grensoverschrijdende samenwerking te bevorderen en juridische en administratieve grensbelemmeringen weg te werken. Op basis van het antwoord op deze vraag kan worden vastgesteld in hoeverre de benchmark van een EU interne markt kan worden verwezenlijkt.

De grenseffecten van het voorgestelde Europees grensoverschrijdend mechanisme op grensregio's kunnen worden onderzocht vanuit het perspectief van 'Europese integratie'. Het wordt nagegaan in hoeverre de voorgestelde verordening een bijdrage aan de Europese integratie biedt. Europese integratie kan ertoe bijdragen dat interne grensregio's veranderen van voornamelijk perifere gebieden in gebieden die door groei en nieuwe mogelijkheden worden gekenmerkt. Grensoverschrijdende samenwerking bevordert de Europese integratie, zowel wat het stimuleren van (regionale) economische groei betreft, maar ook ter aanbidding van oplossingen voor grensbelemmeringen die EU-burgers en bedrijven ondervinden bij het opzetten van grensprojecten. Burgers en bedrijven zouden in grensregio's de mogelijkheden aan beide zijden van de grens moeten kunnen benutten.⁹ Het onderstaande toetsingskader (tabel 1 hieronder) dient als uitgangspunt voor de analyse van de effecten van het voorgestelde Europees grensoverschrijdend mechanisme op de grensregio's.

De grenseffecten op de sociaaleconomische/duurzame ontwikkeling en de lokale of Euregionale samenhang en grensoverschrijdende bestuursstructuren werden niet onderzocht aangezien de voorgestelde verordening daarop geen rechtstreekse invloed heeft.

In aansluiting op het voorgaande, kunnen de principes, de benchmarks en de onderzoeksmethode in voorliggende rapportage als volgt schematisch worden weergegeven.

⁹ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een mechanisme om juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context uit de weg te ruimen, COM(2018)373 final.

Tabel 1: Doelstelling/principes, benchmarks, methode en indicator ter beoordeling van de grenseffecten van het “Europees grensoverschrijdend mechanisme”

Doelstelling/principes	Benchmarks	Methode	Indicator
<p>EU interne markt</p> <p>Versterking van economische, sociale en territoriale samenhang (art. 174/175 VWEU)</p> <ul style="list-style-type: none"> Nauwere samenwerking tussen lidstaten (art. 20 VEU; overwegingen 2, 8 en 9 Verordening (EG) 987/2009; Hoofdstuk II Verordening (EG) 987/2009) Bevordering van juridische en administratieve samenwerking en samenwerking tussen burgers en instellingen (Art. 7, lid 1, onder a), iv) van Verordening (EU) nr. 1299/2013) Focus van de Europese Commissie op sociale cohesie: “Europese Commissie Mededeling: Groei en cohesie stimuleren in de grensregio’s van de EU”, COM(2017) 534 final/2 	<p>De situatie op 1 juli 2019 dient als benchmark.</p>	<p>Evaluatie van het voorgestelde grensoverschrijdend EU-mechanisme om juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context uit de weg te ruimen.</p> <p><i>Kan het voorgestelde instrument van belang zijn bij het overwinnen van de ontbrekende overeenstemming tussen nationale wetgeving als specifiek probleem bij grensoverschrijdende projecten? Is het voorgestelde mechanisme gunstig voor het verkleinen van de verschillen tussen ontwikkelingsniveaus van de grensregio’s en het verkleinen van de achterstand van de minst begunstigde regio’s? Is het voorgestelde mechanisme gunstig opdat de burgers en bedrijven in grensregio’s de mogelijkheden aan beide zijden van de grens ten volle kunnen benutten?</i></p>	<p>Evaluatie van de meerwaarde van de voorgestelde verordening voor grensregio’s BE-NL en NL-DE</p>

2.2. Economisch effect van belemmeringen voor grensoverschrijdende interactie

Een onderzoek in opdracht van de Europese Commissie naar het economisch effect van belemmeringen voor grensoverschrijdende interactie op het bbp en de werkgelegenheid in grensregio’s met landbinnengrenzen heeft aangetoond dat zelfs wanneer slechts 20% van de bestaande juridische en administratieve belemmeringen aan de binnengrenzen uit de weg zouden worden geruimd, het bbp van de grensregio’s met 2% zou groeien.¹⁰ Juridische en administratieve belemmeringen maken het moeilijker om aan de ene kant van de grens te werken en aan de andere kant van de grens te wonen. Een mechanisme om belemmeringen in grensregio’s te verhelpen, zou een noodzakelijke tool zijn voor het bewerkstelligen van een EU interne markt als kerndoelstelling van de Europese Unie.¹¹ Het is precies daarom dat voorliggende grenseffectenrapportage nuttig is en dat de grensgebieden bijzondere aandacht verdienen.

¹⁰ Politecnico di Milano (2017), “Quantification of the effects of legal and administrative border obstacles in land border regions”, zie COM(2017) 534 final/2, p. 6.

¹¹ Zie art. 3 VEU en art. 3, lid 1, onder b) VWEU.

2.3. Terminologische afbakening

A. Grensregio

De Europese Commissie verklaart de voorgestelde verordening van toepassing op 'grensoverschrijdende regio's' (hierna 'grensregio').¹² Het begrip 'grensoverschrijdende regio's' is gedefinieerd als "het grondgebied dat wordt bestreken door naburige aan de landsgrenzen gelegen regio's in twee of meer lidstaten op NUTS-niveau 3".¹³ In Nederland zijn dat de COROP-gebieden¹⁴ die aan de landsgrenzen liggen.¹⁵

Grensoverschrijdende grensregio's nemen ongeveer 40% van het grondgebied van de Europese Unie in beslag en omvatten bijna een derde van de 512 miljoen EU-burgers.¹⁶ Op Europees niveau kunnen de volgende grensregio's langs binnengrenzen van de EU-28 en de EVA-landen¹⁷ worden geïdentificeerd (zie figuur 1).



Figuur 1: Naburige aan de landsgrenzen gelegen grensregio's in twee of meer lidstaten op NUTS-niveau 3. Bron: Europese Commissie Mededeling, "Groeï en cohesie stimuleren in de grensregio's van de EU", COM(2017) 534 final/2, 4.

Voorliggende grenseffectenrapportage focust op de grensregio's van het Nederlandse-Duitse en Nederlandse-Belgische grondgebied. Voor deze grensregio's wordt nagegaan welke meerwaarde aan het Europees grensoverschrijdend mechanisme toekomt om een einde te maken aan de gebrekkige overeenstemming van de wetgeving in het geval van grensoverschrijdende projecten.

B. Juridische belemmeringen

De voorgestelde verordening ziet op 'juridische belemmeringen' waarmee wordt bedoeld: "eender welke wettelijke bepaling met betrekking tot planning, ontwikkeling, personeel, financiering of de

¹² Artikel 2 van de voorgestelde verordening.

¹³ Artikel 3, 1) Verordening (EG) nr. 1059/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 betreffende de opstelling van een gemeenschappelijke nomenclatuur van territoriale eenheden voor de statistiek (NUTS) (PB L 154 van 21.6.2003, blz. 1).

De **NUTS**, *Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*, is de regionale indeling van het Europese statistiekbureau Eurostat. Deze is ingevoerd om over heel Europa vergelijkbare regio's te hebben, waardoor Europese statistieken regionaal goed vergelijkbaar zijn. De NUTS heeft drie niveaus.

Voor België komen zij in principe overeen met de volgende nationale indelingen: gewesten (NUTS1), provincies en Brussels Hoofdstedelijk Gewest (NUTS 2) en de arrondissementen (NUTS 3). Voor Nederland komen zij in principe overeen met de volgende nationale indelingen: landsdelen (NUTS 1); provincies (NUTS 2) en COROP-gebieden (NUTS 3). Voor Duitsland komen zij in principe overeen met de volgende nationale indelingen: deelstaten/*Bundesländer* (NUTS 1), regio's/*Regierungsbezirke* (NUTS 2) en districten/*Kreise* (NUTS 3).

¹⁴ De **COROP-gebieden** zijn in 1970 vastgesteld door de Coördinatiecommissie Regionaal Onderzoeksprogramma (COROP). <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/nederland-regionaal/gemeente/gemeenten-en-regionale-indelingen/landelijk-dekkende-indelingen>.

¹⁵ Het betreft in Nederland de volgende (COROP-)gebieden: Oost-Groningen, Zuidoost-Drenthe, Noord-Overijssel, Twente, Achterhoek, Arnhem-Nijmegen, de gehele provincie Limburg, Zuidoost-, Midden- en West-Noord-Brabant en Zeeuws-Vlaanderen. Deze indeling valt aan Nederlandse kant overigens niet samen met de gebieden waarbinnen overheden lid zijn van euregio's langs onze grenzen met Duitsland en België: Eems Dollard Regio (EDR), de EUREGIO, Euregio Rijn-Waal, Euregio Rijn-Maas Noord, Euregio Maas-Rijn, Euregio Scheldemond en de voormalige Euregio Benelux Middengebied.

¹⁶ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_deposes/rapports/2018/0414/P8_A\(2018\)0414_NL.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_deposes/rapports/2018/0414/P8_A(2018)0414_NL.pdf) (p. 38).

¹⁷ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement "Groeï en cohesie stimuleren in grensregio's van de EU", COM(2018) 373 final.

werking van een gezamenlijk project die het inherente potentieel van een grensregio bij grensoverschrijdende interactie belemmert”.¹⁸ Met het Europees grensoverschrijdend mechanisme is het aldus de bedoeling een doeltreffend middel te bieden aan de publieke actoren in de grensregio’s van de Unie om deze grensbelemmeringen die een succesvolle implementatie van grensoverschrijdende samenwerking in de weg staan, aan te pakken en uit de weg te ruimen.

Door de **brede formulering van het begrip “juridische belemmering”** kan potentieel elke wettelijke bepaling onder het EU-mechanisme vallen die verband houdt met betrekking tot de planning, de ontwikkeling, het personeel, de financiering of de werking van een gezamenlijk project. Het Nederlandse kabinet heeft laten vallen om de Commissie om nadere duidelijkheid te vragen en zich in te zetten voor een duidelijke afbakening van dit begrip. Uit het voorstel wordt niet duidelijk of de Europese Commissie met dit voorstel ook ruimte beoogt te bieden om nationale verschillen in arbeidswetgeving en belastingwetgeving onder de reikwijdte van het Commissiemechanisme te doen vallen. Dit geldt tevens voor zaken op het gebied van het minimumloon en pensioenen.¹⁹ Zoals eerder vermeld, is een voorwaarde voor het kabinet dat de onderhandelingen er niet toe mogen leiden dat de nationale competenties van de lidstaten op bijvoorbeeld de terreinen van arbeid- en socialezekerheidswetgeving en belastingwetgeving worden aangetast.²⁰

3. Juridische en administratieve grensbelemmeringen

Voor een goed begrip van het Europees grensoverschrijdend mechanisme is het nuttig vooreerst te weten welke grensbelemmeringen worden beoogd (onderdeel 3.1.), en wordt aan de hand van een beknopt overzicht inzicht geboden in de bestaande samenwerkingsinstrumenten om grensbelemmeringen aan te pakken (onderdeel 3.2.).

3.1. Grensbelemmeringen

A. Overzicht grensbelemmeringen in abstracto

In de periode 2015-2017 heeft de Europese Commissie een grensoverschrijdende evaluatie van de grensoverschrijdende samenwerking uitgevoerd, de “EU Cross-Border Review”.²¹ Op 20 september 2017 heeft de Europese Commissie de mededeling "Het stimuleren van groei en cohesie in de EU-grensregio's" gepubliceerd over het stimuleren van groei en cohesie in de EU grensregio's.²² Uit de grensoverschrijdende evaluatie is gebleken dat er 239 juridische en administratieve belemmeringen bestaan waarvoor momenteel blijkbaar geen geschikt EU-instrument voorhanden is die de grensoverschrijdende interactie in de Europese binnengrensregio's belemmeren.²³ De door de

¹⁸ Artikel 3(4) van de voorgestelde verordening.

¹⁹ Artikel 153(5) VWEU.

²⁰ Fiche 2: verordening mechanisme om juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context uit de weg te ruimen, te raadplegen op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/09/24/fiche-2-verordening-mechanisme-om-juridische-en-administratieve-belemmeringen-in-een-grensoverschrijdende-context-uit-de-weg-te-ruimen>.

²¹ Europese Commissie, Easing legal and administrative obstacles in EU border regions – Final Report (Service Request No 2015CE160AT013, DG REGIO, maart 2017). Zie: http://ec.europa.eu/regional_policy/nl/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/.

²² Europese Commissie Mededeling, “Groei en cohesie stimuleren in de grensregio’s van de EU”, COM(2017) 534 final/2.

²³ Het initiatief van DG REGIO "Grensoverschrijdende evaluatie" was opgebouwd rond drie pijlers: een studie om een inventaris van kritieke grensbelemmeringen op te stellen en voorbeelden te geven van de manier waarop deze aan

Europese Commissie vastgestelde juridische en administratieve grensbelemmeringen in de grensoverschrijdende evaluatie worden onderverdeeld in drie categorieën:²⁴

- EU-gerelateerde juridische belemmeringen (categorie 1): belemmeringen die "kunnen worden veroorzaakt door de specifieke status van een EU-grens of door EU-wetgeving op beleidsterreinen waarvoor een exclusieve of gedeelde EU-bevoegdheid bestaat";
- Juridische belemmeringen gerelateerd aan de lidstaten (categorie 2): belemmeringen die "kunnen worden veroorzaakt door verschillende nationale of regionale wetten van EU-lidstaten (inclusief de niet-EU-landen CH, NO, LI en AD) op beleidsterreinen waarvoor alleen een ondersteunende of geen EU-bevoegdheid bestaat".
- Administratieve belemmeringen (categorie 3): belemmeringen die "kunnen worden veroorzaakt door een gebrek aan bereidheid om bepaalde problemen in een grensoverschrijdende context aan te pakken, door een asymmetrische samenwerkingsconstellatie of een gebrek aan horizontale coördinatie of door verschillende administratieve culturen of officiële talen aan weerszijden van een gemeenschappelijke grens".

De omvattende studie van de Europese Commissie geeft een lijst van interventiegebieden aan waarbij de meeste juridische en administratieve belemmeringen (per beleidsgebied) in de binnengrensregio's van de EU zich voordoen. Schematisch kan deze lijst als volgt worden weergegeven (zie tabel 2 hieronder).²⁵

De studie van de Europese Commissie toont aan dat een veelheid aan belemmeringen veroorzaakt wordt door inconsistentie tussen nationale of regionale wetgeving, gevolgd door administratieve belemmeringen die te wijten zijn aan inadequate procedure of administratieve praktijk op lokaal, regionaal of nationaal niveau.²⁶ Daarnaast is nog een aantal kleinere belemmeringen gerelateerd aan het bestaan of de afwezigheid van EU-wetgeving. De studie beveelt aan dat op verschillende bestuursniveaus (EU, dan wel nationaal) verschillende beleids- en interventiegebieden maatregelen moeten worden genomen om juridische en administratieve belemmeringen weg te nemen of ten minste te verlichten. Bovendien wordt onderstreept dat voor het wegwerken van grensbelemmeringen (betere) interactie tussen de lidstaten en hun grensregio's vereist.²⁷

bepaalde grenzen zijn aangepakt; een openbare raadpleging; en vier workshops met de belangrijkste belanghebbenden. Zie de "online-inventarisatie" van de Commissie met gedetailleerde informatie over de meer dan 200 belemmeringen die tussen 2015-2017 zijn geïdentificeerd: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/#1.

²⁴ Europese Commissie, "Easing legal and administrative obstacles in EU border regions", Final Report (Service Request No 2015CE160AT013, DG REGIO, maart 2017), p. 33-34.

²⁵ Europese Commissie, "Easing legal and administrative obstacles in EU border regions", Final Report (Service Request No 2015CE160AT013, DG REGIO, maart 2017), p. 37-38.

²⁶ Beknopt verslag van de openbare online raadpleging "Obstakels overwinnen in grensregio's", 21 september 2015 tot 21 december 2015.

²⁷ Europese Commissie, "Easing legal and administrative obstacles in EU border regions", Final Report (Service Request No 2015CE160AT013, DG REGIO, maart 2017),

Tabel 2: Lijst van interventiegebieden met de meeste in de EU binnengrensregio's voorkomende juridische en administratieve belemmeringen per beleidsgebied. Bron: Europese Commissie, 2017.

Beleidsdomeinen	Interventiegebieden
Arbeidsmarkt en onderwijs	Mobiliteit van grensarbeiders Mobiliteit van stagiairs, studenten en docenten Erkenning van diploma's of getuigschriften van beroepskwalificaties
Industrie & Handel	Uitvoer van goederen en grensoverschrijdende verlening van commerciële diensten, met inbegrip van e-handel
Sociale Zekerheid & Gezondheidszorg	Toegang tot het socialezekerheidsstelsel Toegang tot gezondheidszorg en medische behandeling
Vervoer & Mobiliteit	Openbaar vervoer per bus, trein, lightrail of metro Toepassingsgebied en kwaliteit van regionale/lokale en grensoverschrijdende vervoersinfrastructuur en van de daarmee verband houdende onderhoudsdiensten
Beleidsplanning & Openbare diensten	Nood- en reddingsdiensten
Milieu	Bescherming en beheer van natuurlijke hulpbronnen

Tegen deze achtergrond wordt in deze grenseffectenrapportage een evaluatie gedaan van het voorgestelde Europees grensoverschrijdend mechanisme als methode om juridische en administratieve belemmeringen die een succesvolle implementatie van grensoverschrijdende samenwerking in de weg staan, aan te passen en uit de weg te ruimen.

B. Grensbelemmeringen in concreto: North Sea Port

North Sea Port is een uitstekend voorbeeld van een grensoverschrijdend project waarbij juridische grensbelemmeringen zich voordoen. North Sea Port is een 60 km lang grensoverschrijdende haven dat het havengebied wil beheren, exploiteren en ontwikkelen. North Sea Port faciliteert private belangen van de bedrijven in het havengebied (waaronder de instandhouding van de economische groei, de verbetering van ontwikkelingskansen voor bestaande en nieuwe klanten door de ruimtelijke ontwikkeling af te stemmen op de infrastructuur, een actieve samenwerking met alle betrokken partners om de bestaande doelstellingen op het gebied van duurzaamheid sneller te bereiken) en publieke belangen (onder meer de effectieve, veilige en efficiënte afhandeling van het scheepvaartverkeer). Door de uiteenlopende benadering van verantwoordelijkheden door Zeeland (Nederland) en Vlaanderen (België) ontstaan grensbelemmeringen.²⁸

ITEM-onderzoek heeft een indicatief overzicht van grensbelemmeringen bij de grensoverschrijdende havenfusie in kaart gebracht, waaronder:²⁹

²⁸ ITEM, "Inventarisatie grensoverschrijdende knelpunten North Sea Port", Project rapport 4 maart 2019, p. 9.

²⁹ ITEM, "Inventarisatie grensoverschrijdende knelpunten North Sea Port", Project rapport 4 maart 2019, p. 13 en volgende.

- Grensoverschrijdend bedrijventerrein: discoördinatie/administratieve lastendruk inzake belastingen en sociale zekerheid;
- Vestiging van een grensoverschrijdend haven – Human Resource Management (knelpunten grensarbeid m.b.t. bevoegdheden en functie van havenmeester & scheepsloodsen & salarissen);
- Erkenning beroepskwalificatie en bevoegdheden (bv. Havenmeester/Havenkapitein);
- Pensioen;
- Infrastructuur ontwikkeling m.b.t. duurzaamheid en circulaire economie (bv. CO2 transport buizen);
- Infrastructuur ontwikkeling (bv. spoor/openbaar vervoer);
- Milieu/duurzaamheid (transport van vloeibaar scheepsafvalstoffen en grond en sediment);
- Milieu/duurzaamheid – externe veiligheid (bunkeren van vloeibaar gemaakt aardgas).

Dit exemplatief kader van grensbelemmeringen toont aan dat het grensoverschrijdend havenproject complex van aard is. In zoverre (bepaalde) grensbelemmeringen niet kunnen worden opgelost door bestaande Benelux-instrumenten, zou het voorgestelde Europees grensoverschrijdend mechanisme een oplossing kunnen bieden.

In het hiernavolgend onderzoek wordt nagegaan of het Europees grensoverschrijdend mechanisme een oplossing kan bieden voor de bovenstaande geïnventariseerde belemmeringen voor het grensoverschrijdende havengebied (zie onderdeel 6.4).

3.2. Bestaande EU, regionale en lokale samenwerkingsinstrumenten om grensbelemmeringen op te lossen

Op Europees niveau bestaan een aantal EU-initiatieven die grensoverschrijdende samenwerking bevordert en oplossingen bedenken voor grensbelemmeringen.³⁰ De Europese Commissie heeft evenwel vastgesteld dat de bestaande EU-instrumenten (met name INTERREG en de EGTS-verordening) veelal bijdragen tot het minimaliseren van financiële en institutionele belemmeringen voor grensoverschrijdende interacties.

- Door **financiële steun** ondersteunt ‘Interreg’ grensoverschrijdende samenwerkingsprogramma’s in de grensregio’s van de EU.³¹ De Europese Commissie stelde vast dat Interreg-programma’s eerder project georiënteerd zijn en niet leiden tot een verdere versterking van de samenwerking tussen grensregio’s buiten de reikwijdte en de bijdrage van het project.³² Door de gebrekkige aandacht aan duurzaamheid slagen Interreg-programma’s

³⁰ De Raad van Europa beschikt om ook over een reeks van instrumenten om grensoverschrijdende publieke samenwerking te bevorderen (o.a. de Europese Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking van Madrid van 1980, Verdrag van Anholt van 1991, de Aanvullende Protocolen bij de Europese Kaderovereenkomst van Madrid van 1995, 1998 en 2009). Gezien de focus van deze grenseffectenrapportage op het Europees grensoverschrijdend mechanisme, wordt aan deze instrumenten in beginsel geen aandacht besteed.

³¹ J. Wouters en M. Vidal, *Grensoverschrijdende samenwerking van lokale overheden: een Europees- en internationaalrechtelijk perspectief*, Working Paper No. 119, Leuven, Catholic University of Leuven, januari 2008, p. 16.

³² Europese Commissie, *Europese territoriale samenwerking – Werkpakket 11: Evaluatie achteraf van de programma’s van het cohesiebeleid 2007-2013*, gericht op het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Cohesiefonds, Eindverslag, (2016), p. 118.

er volgens de Europese Commissie veelal niet in om een solide basis te leggen voor toekomstige grensoverschrijdende samenwerking en integratie.³³

- **Institutionele ondersteuning** wordt verleend door Europese groeperingen voor territoriale samenwerking (EGTS).³⁴ De EGTS beoogt grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking tussen publieke actoren in de Europese Unie te vergemakkelijken en te bevorderen. Hoewel de EGTS een EU meerwaarde en onder meer een verbetering aanbrengt aan besluitvorming, doelstellingen, en strategieën,³⁵ heeft eerder onderzoek aangetoond dat een EGTS geen wezenlijke inhoud bevat, noch in staat is om administratieve en juridische belemmeringen op te lossen.³⁶

Ook op intergouvernementeel, interregionaal en lokaal niveau bestaat een aantal effectieve mechanismen voor grensoverschrijdende samenwerking:³⁷

- Op *intergouvernementeel* niveau hebben de Noordse Raad van Ministers³⁸ en de Benelux bepaalde procedures voor **multilaterale internationale samenwerking** vastgesteld om bilaterale grensbarrières op te sporen en aan te pakken.³⁹

De Benelux biedt door beschikkingen en overeenkomsten concrete praktische oplossingen aan voor tegenstrijdige nationale wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen die de doelmatige uitvoering van grensprojecten belemmeren d.m.v. een passende doelgerichte interpretatie en/of door selectieve gerichte afwijking van de nationale wetgeving, zonder dat een aanpassing van de nationale wetgeving nodig is (bv. Benelux Albertknoop-beschikking).

Uit de instelling van de “*Free Movement Council*” (FMC; “Raad voor vrij verkeer”) van de Noorse Raad van Ministers kan inspiratie worden geput om ook voor de Benelux dergelijke verzameling, bespreking en agendering van juridische grensoverschrijdende problemen op een geïnstitutionaliseerde wijze systematischer te organiseren. Dergelijke organisatie zou een aanvulling kunnen zijn voor het huidige Benelux-governance-systeem, zodat grensoverschrijdende samenwerking verder ontwikkeld kan worden en grensbelemmeringen efficiënter weggewerkt kunnen worden.

- Op *interregionaal* niveau hebben de *Oberrheinkonferenz* (Duits-Frans-Zwitserse Boven-Rijnregioconferentie)⁴⁰, het Greater Copenhagen en Skåne Committee institutionele

³³ Europese Commissie, Europese territoriale samenwerking – Werkpakket 11: Evaluatie achteraf van de programma’s van het cohesiebeleid 2007-2013, gericht op het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Cohesiefonds, Eindverslag, (2016), p. 118.

³⁴ Verordening (EG) nr. 1082/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS), *Pb L* 2010 van 31 juli 2006, p. 19.

³⁵ Europese Commissie, EGTS-beoordelingsverslag 2008, 15. Zie ook de studie van het Europees Parlement: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/2015/563384/IPOL_STU\(2015\)563384_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/2015/563384/IPOL_STU(2015)563384_EN.pdf).

³⁶ Werkgroep Innovatieve oplossingen voor grensoverschrijdende hindernissen, “Achtergrondverslag – juli 2016-juli 2017”, p. 11.

³⁷ Zie ook Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, “Groei en cohesie stimuleren in grensregio’s van de EU”, SWD(2017) 307 final, punt 3.1.

³⁸ Verdrag tot samenwerking tussen Denemarken, Finland, IJsland, Noorwegen en Zweden. Dit verdrag werd ondertekend op 23 maart 1962 en trad in werking op 1 juli 1962.

³⁹ Zie Beschikking van het Benelux Comité van Ministers tot opstelling van een Benelux-Verdrag inzake grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking. Te raadplegen op: http://www.benelux.int/files/2313/9600/0735/Benelux-verdrag_GS_M20142-NL.pdf.

⁴⁰ <http://www.oberrheinkonferenz.org/de/oberrheinkonferenz/gemeinsames-sekretariat.html>.

methoden voor **interregionale multilevel samenwerking** ontwikkeld om plaatselijke obstakels op te sporen en uit de weg te ruimen.

Concreet dragen bovenstaande Europese, multilaterale internationale en interregionale multilevel instrumenten bij aan een ontwikkeling van grensoverschrijdende samenwerking en het wegwerken van grensoverschrijdende belemmeringen door:

- De ondertekening van interstatelijke overeenkomsten (bv. Verdrag van Anholt voor de Euregio Rijn-Waal);
- Grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden (bv. EGTS/BGTS);
- Horizontale samenwerkingsinstrumenten o.b.v. multilaterale verbanden (bv. Noordse FMC; Bovenrijnconferentie);
- Bestaande juridische instrumenten (bv. Benelux-instrumenten en i.h.b. beschikkingen en overeenkomsten).

Nochtans heeft eerder onderzoek aangetoond dat er behoefte is voor verbetering van grensoverschrijdende samenwerking op horizontaal niveau alsook verticale/regionale niveaus om grensbelemmeringen weg te werken.⁴¹ De grensbelemmering is niet alleen een gemeenschappelijk probleem van de EU-lidstaten, maar ook een intern probleem van het betrokken land. Elke lidstaat moet de grensbelemmering oplossen door een actieve deelname. Deze politieke verantwoordelijkheid van de lidstaten vloeit voort uit het feit dat zij lid zijn van de Europese Unie en uit hun uitdrukkelijke toezegging om gezamenlijk het vrije verkeer te bevorderen.

Voor een doeltreffende grensoverschrijdende samenwerking voor de oplossing van de aanslepende juridische of administratieve grensbelemmeringen moet het bestaande arsenaal van Europese, multilaterale internationale en interregionale multilevel instrumenten worden versterkt. Tegen deze achtergrond van bestaande samenwerkingsmechanismen kan het Europees grensoverschrijdend mechanisme wordt gekaderd als noodzakelijke aanvulling voor de oplossing van grensbelemmeringen.⁴²

4. Europees grensoverschrijdend mechanisme om juridische en Administratieve belemmeringen weg te werken

4.1. Achtergrond, doelstellingen en werkingsfeer

Achtergrond – Op 29 mei 2018 heeft de Europese Commissie het voorstel voor een verordening betreffende een mechanisme voor het oplossen van juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context ingediend.⁴³ Het idee van het voorgestelde Europees

⁴¹ ITEM, "Statuut voor Limburg? Verkenning van de juridische en praktische mogelijkheden tot interregionale grensoverschrijdende samenwerking in de grensregio", Eindrapport – projectfase 1, 9 november 2018, 134.

⁴² Voorstel voor een verordening betreffende een mechanisme om juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context uit de weg te ruimen (SEC(2018) 28 final), p. 2. Te raadplegen via: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/NL/COM-2018-373-F1-NL-MAIN-PART-1.PDF>.

⁴³ Europese Commissie, "Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een mechanisme voor het oplossen van juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context", COM(2018) 373 definitief van 29 mei 2018. Te raadplegen op: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0373&from=EN>.

grensoverschrijdend mechanisme vloeit voort uit de werkzaamheden van het Luxemburgse EU-voorzitterschap van de Raad.⁴⁴ Naar aanleiding van dit initiatief werd een informele werkgroep opgericht, bestaande uit vertegenwoordigers van geïnteresseerde lidstaten en de Europese Commissie, onder voorzitterschap van Luxemburg en Frankrijk.⁴⁵

Doelstellingen – Net als het instrument van de Europese groepering voor territoriale samenwerking valt het voorgestelde Europees grensoverschrijdend mechanisme van de Europese Commissie onder de algemene doelstelling van “versterking van de economische, sociale en territoriale samenhang” (artikel 175 VWEU). Op basis van artikel 175 VWEU is de EU bevoegd om een voorstel te doen gericht op het specifieke beleid ten behoeve van regio’s en de versterking van de economische, sociale en territoriale samenhang. Deze grondslag is eveneens geschikt om knelpunten bij regionale en grensoverschrijdende samenwerking aan te pakken.

Het Europees grensoverschrijdend mechanisme beoogt een doeltreffend middel te bieden om de juridische en administratieve belemmeringen die een effectieve werking van grensoverschrijdende samenwerking in de weg staan, aan te pakken en uit de weg te ruimen. In het bijzonder heeft het Europees grensoverschrijdend mechanisme betrekking op het wegnemen van belemmeringen voor de effectieve werking van grensoverschrijdende projecten. De geïnteresseerde grensbelemmeringen vloeien voort uit het – feitelijke of vermeende – wetsconflict dat ontstaat door de (geplande) gelijktijdige toepassing van uiteenlopende nationale wetgevingen of administratieve regels en procedures aan weerszijden van de grensregio (bv. verschillende nationale normen m.b.t. technische veiligheidseisen van tramtreinen). Ook kunnen grensbelemmeringen ontstaan uit de uiteenlopende manieren waarop een gemeenschappelijk (juridisch) begrip aan weerszijden van de grens verschillend wordt geïnterpreteerd als gevolg van de verschillende institutionele en culturele contexten. Wanneer de toepassing van de eigen wetgeving een juridische belemmering voor de uitvoering van een gezamenlijk project zou vormen, kunnen lidstaten via het Europees grensoverschrijdend mechanisme kiezen om wettelijke bepalingen van een andere lidstaat (in plaats van hun eigen) toe te passen.⁴⁶

Het voorgestelde Europees grensoverschrijdend mechanisme bouwt voort op bestaande *governance* systemen om vergelijkbare doelstellingen in Europese grensregio's te verwezenlijken, zoals de hierboven besproken Benelux-Unie of de Noordse Raad van Ministers.⁴⁷ Ten eerste beoogt het Europees grensoverschrijdend mechanisme een **nieuw instrument met enkele innovatieve governance-elementen** (m.n. grensoverschrijdende coördinatiepunten) aan te bieden aan de

⁴⁴ De Luxemburgse regering, "A tool for the attribution and application of specific provisions for the improvement of cross border cooperation (Article 3 of the IT-LV-LU Trio Presidency)/ Input paper for the Informal Ministerial Meeting on Territorial Cohesion under the Luxembourg Presidency", Luxemburg, 26 november 2015, blz. 4. Beschikbaar op: <https://amenagement-territoire.public.lu/fr/eu-presidency/Informal-Ministerial-Meetings-on-Territorial-Cohesion-and-Urban-Policy-26-27-November-2015-Luxembourg-City-.html>. Zie ook SWD(2017) 307 final, punt 3.9, 49.

⁴⁵ Van juli 2016 tot juli 2017 heeft de werkgroep Innovatieve oplossingen voor grensoverschrijdende hindernissen, onder het gezamenlijk voorzitterschap van Frankrijk en Luxemburg, met de steun van de grensoverschrijdende operationele missie [hierna: MOT] de haalbaarheid en het ontwerp van een nieuw instrument onderzocht. Dit nieuwe instrument, het toen zogenaamde “Europese Grensoverschrijdende Conventie” (ECBC), werd in 2015 onder het Luxemburgse voorzitterschap gepresenteerd. Zie de discussienota voor de informele ministeriële bijeenkomst over territoriale cohesie onder Luxemburgs voorzitterschap/ <http://www.amenagement-territoire.public.lu/fr/eu-presidency/InformalMinisterialMeetings-on-Territorial-Cohesion-and-Urban-Policy-26-27-november-2015-LuxembourgCity-.html#>.

⁴⁶ Artikel 1 van de voorgestelde verordening.

⁴⁷ ITEM, “Statuut voor Limburg? Verkenning van de juridische en praktische mogelijkheden tot interregionale grensoverschrijdende samenwerking in de grensregio”, Eindrapport – projectfase 1, 9 november 2018, 134.

grensregio's waar geen vergelijkbare institutionele structuren en/of juridische instrumenten beschikbaar zijn voor het oplossen van administratieve en juridische belemmeringen. Ten tweede wordt met het Europees grensoverschrijdend mechanisme een **specifiek juridisch instrument verschaft voor de aanpassing van nationale/regionale wetgeving** in het geval van specifieke grensoverschrijdende projecten dat in grensregio's met uitgewerkte *governance*-instrumenten niet beschikbaar is.

Werkingsfeer – Met een gezamenlijk project worden projecten bedoeld gericht op infrastructuurvoorzieningen en de diensten van algemeen economisch belang die een effect hebben op of respectievelijk worden verleend in een grensoverschrijdende context.⁴⁸ De voorgestelde verordening geeft geen duidelijkheid over welke aspecten van infrastructuurprojecten en diensten van algemeen economisch belang onder de reikwijdte van de verordening vallen. Volgens het Nederlandse kabinet zou een keuze van een gemeente, provincie of nationale overheid van een lidstaat om een dienst van algemeen belang op te dragen en naar eigen inzicht in te richten⁴⁹ ook door de gemeente of andere overheid over de grens gerespecteerd moeten worden.⁵⁰ Zo is voor Nederland het opdragen als dienst van algemeen belang van de taak voor sociale huisvesting van groot belang, maar ook op de terreinen van o.a. vervoer en zorg zijn diensten van algemeen belang geformuleerd. Niet duidelijk is of dit voor Nederland belangrijke uitgangspunt onder de voorgestelde verordening ten volle wordt gerespecteerd. Zoals hierna verder wordt uitgediept, doen zich grensoverschrijdende juridische belemmeringen bij de grensoverschrijdende fusie van de haven van Gent en Zeeland in North Sea Port voor. In een dergelijk geografisch duidelijk beperkte context kan het Europees grensoverschrijdend mechanisme bijdragen aan de totstandkoming van effectieve grensoverschrijdende *governance*-structuren, niet alleen ten behoeve van nieuwe en lopende projecten, maar ook ter signalering, identificatie en mitigatie of, waar nodig, uit de weg ruimen van mogelijke knelpunten voor grensregio's in bestaande en nieuwe regelgeving. Op deze manier wordt met het Europees grensoverschrijdend mechanisme eveneens bijzondere aandacht besteed aan mogelijke grenseffecten van nieuw beleid en nieuwe wetgeving.

4.2. Tijdspad van de verordening betreffende het Europees grensoverschrijdend mechanisme

Op het moment van het schrijven van deze bijdrage (juli 2019) is het nog niet zeker of de voorgestelde verordening betreffende het Europees grensoverschrijdend mechanisme zal worden aangenomen. Door de nieuwe Europese verkiezingen in mei 2019 heeft het proces vertraging opgelopen, en zal het nieuwe Europese Parlement hierover opnieuw moeten onderhandelen. De laatste ontwikkelingen kunnen als volgt worden weergegeven (tabel 3 hieronder):

⁴⁸ Artikel 3, 2) van de voorgestelde verordening

⁴⁹ Op grond van artikel 14 VWEU, protocol 26 VWEU en artikel 106 VWEU.

⁵⁰ Binnen de randvoorwaarden – voor zover van toepassing – die daarvoor op grond van de regels van de Europese Commissie in het DAEB-pakket 2012 gelden.

Fiche 2: verordening mechanisme om juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context uit de weg te ruimen, p. 7, te raadplegen op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/09/24/fiche-2-verordening-mechanisme-om-juridische-en-administratieve-belemmeringen-in-een-grensoverschrijdende-context-uit-de-weg-te-ruimen>.

Tabel 3: Tijdspad van de verordening betreffende het Europees grensoverschrijdend mechanisme

29 mei 2018	<p>Voorstel van de Europese Commissie voor een verordening betreffende een mechanisme om juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context uit de weg te ruimen (COM(2018)0373)</p> <p>https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0373&from=EN</p>
19 september 2018	<p>Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een mechanisme om juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context uit de weg te ruimen (COM(2018) 373 final — 2018/0198 (COD))</p> <p>https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018AE2790&from=EN</p>
26 oktober 2018	<p>Advies van de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid (ENVI)</p> <p>http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ENVI-AD-629597_EN.html?redirect</p>
5 december 2018	<p>Advies van het Europees Comité van de Regio's over het grensoverschrijdend mechanisme (2019/C 86/10)</p> <p>https://cor.europa.eu/en/our-work/Documents/Opinions/84th-Report-CoR-Follow-up-opinions-December-2018.pdf (p. 79)</p>
6 december 2018	<p>Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité</p> <p>https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018AE2790&from=EN</p>
14 februari 2019	<p>Eerste lezing door het Europees Parlement</p> <p>http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0118_EN.html?redirect</p>

5. Evaluatie van de hoofdkenmerken van het Europees grensoverschrijdend mechanisme

5.1. Europees grensoverschrijdend mechanisme

A. Sluiting van een verbintenis of verklaring

Om de wettelijke bepalingen van een naburige lidstaat toe te kunnen passen, biedt het Europees grensoverschrijdend mechanisme twee verschillen vormen aan:⁵¹

- de sluiting van een Europese grensoverschrijdende verbintenis met directe werking ('verbintenis') die op zichzelf een afwijking van de normale regels mogelijk maakt;⁵²
- de sluiting van een Europese grensoverschrijdende verklaring ('verklaring'), waarin de lidstaat op formele wijze verklaart dat ze de normale regels zal aanpassen.⁵³

Om een verbintenis of een verklaring te sluiten, zullen de meeste lidstaten de benodigde wetgevingsprocedure moeten aflopen. De meeste lidstaten zullen wellicht eerst wetgeving moeten vaststellen om bevoegde instanties in staat te stellen een verbintenis te sluiten of een verklaring te ondertekenen uit hoofde waarvan de lidstaat zich ertoe kan verbinden om van de 'doorgaans' toepasselijke nationale regels af te wijken door de wettelijke bepalingen van de naburige lidstaat 'over de grens kan halen' (verbintenis) en/of door een formele wetgevingshandeling vast te stellen (verklaring).

De procedure voor de sluiting/ondertekening van een verbintenis of een verklaring (neergelegd in Hoofdstuk II van de voorgestelde verordening) bestaat uit de voorbereiding en indiening van het door de initiatiefnemer op te stellen opstartdocument.⁵⁴ Een initiatiefnemer is de actor die de juridische belemmering vaststelt en het mechanisme in werking stelt door het indienen van een opstartdocument.⁵⁵

In het geval van een verbintenis blijven de 'doorgaans' toepasselijke nationale regels bestaan. In het geval van een verklaring worden de 'doorgaans' toepasselijke nationale regels formeel gewijzigd om een uitdrukkelijke afwijking mogelijk te maken.⁵⁶ De verklaring wordt uitgevoerd door bij het bevoegde wetgevende orgaan een of meer voorstellen in te dienen om de nationale wetgeving te wijzigen om te voorzien in de nodige afwijkingen.⁵⁷ In beide gevallen moet het grensoverschrijdende

⁵¹ Preambule para. 9 van de voorgestelde verordening.

⁵² Artikel 1, lid 2, onder a) en Preambule para. 10 van de voorgestelde verordening.

⁵³ Artikel 1, lid 2, onder a) en b); Preambule para. 11.

⁵⁴ Artikel 8 en 9.

⁵⁵ Dit kan zijn:

a) het verantwoordelijke openbare of particuliere orgaan voor het opstarten (en/of voor het uitvoeren) van een gezamenlijk project (bv. de verantwoordelijk onderneming voor het openbaar vervoer in Straatsburg wanneer zij van plan is een grensoverschrijdende tramlijn te verlengen tot in de Duitse stad Kehl),

b) lokale/regionale instanties die in een grensregio' zijn gevestigd of aldaar overheidsgezag uitoefenen (bv. de stad Straatsburg),

c) een ten behoeve van de grensoverschrijdende samenwerking opgericht orgaan met of zonder rechtspersoonlijkheid dat in een bepaalde grensoverschrijdende regio is gevestigd of deze ten minste gedeeltelijk bestrijkt,

d) een namens grensregio's opgerichte organisatie om de belangen van grensoverschrijdende gebieden te bevorderen alsmede het netwerken door actoren en het delen van ervaringen te vergemakkelijken (bv. de *Association of European Border Regions of de Mission Opérationnelle Transfrontalière*).

⁵⁶ COM(2018) 373 final, 8.

⁵⁷ Artikel 19.

coördinatiepunt (zie sectie 5.3 hieronder), zodra alle geplande stappen zijn gezet, het corresponderende grensoverschrijdende coördinatiepunt in de andere lidstaat en het coördinatiepunt op Europees niveau hiervan in kennis stellen.⁵⁸

B. Juridische bescherming

In een grensregio gevestigde personen die zich benadeeld achten door handelingen of nalatigheden die voortvloeien uit de toepassing door de instanties van een wettelijke bepaling van een andere lidstaat uit hoofde van een verbintenis of een verklaring, genieten juridische bescherming.⁵⁹ Zowel in het geval van verbintenissen als in het geval van verklaringen wordt de wetgeving van de naburige lidstaat opgenomen in de wetgeving van de zich verbindende lidstaat. Bijgevolg moet de juridische bescherming onder de bevoegdheid van de rechterlijke instanties van de zich verbindende lidstaat vallen, zelfs wanneer de wettelijke verblijfplaats van de desbetreffende persoon zich in de overdragende lidstaat bevindt. Hetzelfde moet gelden voor de rechtsmiddelen tegen de lidstaat waarvan de administratieve handeling wordt aangevochten.⁶⁰ Een administratieve handeling op grond waarvan een tram op Duitse grondgebied mag rijden volgens Frans recht kan bv. alleen voor de Duitse rechterlijke instanties worden aangevochten.

5.2. Vrijwilligheid

De aanwending van het Europees grensoverschrijdend mechanisme geschiedt op vrijwillige basis. Indien een lidstaat niet kiest voor het mechanisme, dan bepaalt de voorgestelde verordening van de Europese Commissie dat het een bestaande wijze moet kiezen om belemmeringen voor de uitvoering van een gezamenlijk project in grensoverschrijdende regio's uit de weg te ruimen.⁶¹ Daarbij kan het gaan om effectieve mechanismen die een lidstaat op nationaal niveau heeft ingesteld of die een dergelijke lidstaat formeel of informeel samen met een of meer naburige lidstaten heeft ingesteld (zogenoemde *opt-out*).

Indien wordt gekozen voor toepassing van het Europees grensoverschrijdend mechanisme, is het voor het wijzigen van nationale of decretale wetgeving belangrijk dat soortgelijke effectieve mechanismen worden ingesteld. Afwijken of buiten toepassing laten van nationale regelgeving heeft tot gevolg dat verschillende rechtsregimes binnen de grensregio naast elkaar bestaan. Het bestaan van verschillende

⁵⁸ Artikel 18, leden 4 en 5, en artikelen 19, leden 6 en 7.

⁵⁹ Artikel 21, lid 1 voorgestelde verordening.

De voorgestelde verordening stelt een andere benadering in voor rechtsmiddelen tegen de monitoring van de toepassing van de verbintenis en de verklaring. De toelichting bij de voorgestelde verordening geeft het voorbeeld waarbij een instantie van de naburige lidstaat (bv. Frankrijk) heeft ingestemd om de toepassing van de (door Franse bepalingen over te nemen en van de doorgaans toepasselijke Duitse bepalingen af te wijken) gewijzigde wetgeving in Duitsland te monitoren en deze instantie ten aanzien van in het grensoverschrijdende gebied gevestigde personen in eigen naam kan handelen, dan zijn de bevoegde rechterlijke instanties de rechterlijke instanties van de lidstaat waar de wettelijke verblijfplaats van deze personen zich bevindt (artikel 22, lid 1). Wanneer een Franse instantie dus in eigen naam een administratieve handeling kan vaststellen die gericht is tot de exploitant van de tram, waarvan de wettelijke verblijfplaats zich in Frankrijk bevindt (waarbij wordt verklaard dat de exploitant van de tram de Franse wetgeving betreffende technische voorschriften voor elektrische signalen op Duits grondgebied niet heeft nageleefd), dan valt dit onder bevoegdheid van de Franse rechterlijke instanties.

Wanneer de bevoegde overdragende instantie echter niet in eigen naam kan handelen, maar slechts in naam van de bevoegde zich verbindende instantie handelt, zijn de bevoegde rechterlijke instanties de rechterlijke instanties van de zich verbindende lidstaat, ongeacht de wettelijke verblijfplaats van de desbetreffende persoon (artikel 22, lid 2 van de voorgestelde verordening). Indien de Franse instantie dus de naleving van de Franse wetgeving monitort, maar de administratieve handeling in naam van een Duitse instantie is vastgesteld, dan zijn de bevoegde rechterlijke instanties de rechterlijke instanties van Duitsland.

⁶⁰ Artikel 21, lid 2.

Een administratieve handeling op grond waarvan een tram op Duitse grondgebied mag rijden volgens Frans recht kan bv. alleen voor de Duitse rechterlijke instanties worden aangevochten.

⁶¹ Artikel 4.

rechtsregimes binnen de grensregio staat op gespannen voet met het beginsel van rechtsgelijkheid en dat het gevaar van shopgedrag meebrengt. Ook is het onduidelijk wat de gevolgen zijn als de ene lidstaat kiest voor het eigen mechanisme en de naburige lidstaat voor het ingestelde Europees grensoverschrijdend mechanisme.⁶² Bovendien biedt de vooropgestelde EU-verordening geen inzicht in de vereisten waaraan moet worden voldaan om het **eigen mechanisme te mogen toepassen in de plaats van het voorgestelde mechanisme**. Lidstaten zijn echter wel verplicht om binnen een jaar te kiezen. Het Nederlandse kabinet is van mening dat deze verplichting op gespannen voet staat met de zogeheten vrijwilligheid van het voorstel.⁶³ Ook is onduidelijk of de lidstaten mogen kiezen, of de grensregio's (of zelfs evt. op projectniveau). Daarenboven blijft het onduidelijk wat als één lidstaat kiest om het grensmechanisme toe te passen, en de andere lidstaat niet. Op welke wijze moet dan de grensbelemmering worden weggewerkt? Het is aanbevelingswaardig dat een duidelijk kader wordt geboden waar het eigen bestaande mechanisme aan moet voldoen.

5.3. Grensoverschrijdende coördinatiepunten

A. Nationale en regionale grensoverschrijdende coördinatiepunten

De voorgestelde verordening van de Europese Commissie bepaalt dat elke lidstaat die voor het Europees grensoverschrijdend mechanisme kiest, verplicht is om nationale en regionale grensoverschrijdende coördinatiepunten op te richten.⁶⁴ Deze coördinatiepunten houden contact met alle bevoegde instanties in de lidstaat en met het corresponderende grensoverschrijdende coördinatiepunt in de naburige lidstaat. Bij een verzoek om een verbintenis of een verklaring te sluiten, spelen zij de belangrijkste rol in de lidstaten.⁶⁵ Het grensoverschrijdende coördinatiepunt moet binnen een bepaalde termijn reageren en bepalen of een procedure voor het sluiten van een verbintenis of een verklaring moet worden opgestart, of het een reële belemmering betreft en of voor een of meer juridische belemmeringen een oplossing kan worden toegepast. De initiatiefnemer kan worden verzocht om herziening of aanvulling van zijn document.⁶⁶ Zodra het opstartdocument als volledig wordt beschouwd, moet het grensoverschrijdende coördinatiepunt een ontwerpverbintenis of een ontwerpverklaring opstellen en opnieuw binnen een bepaalde termijn over de tekst overeenstemming bereiken met de andere lidstaat,⁶⁷ en ten slotte de verbintenis of de verklaring sluiten.⁶⁸ De

⁶² Zie ook: Ministerie van Buitenlandse Zaken, Informatie over nieuwe Commissievoorstellen (2 dossiers bijgevoegd) - Fiche 2: Regeling mechanisme om juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context op te lossen, Werkgroep Evaluatie Nieuwe Commissievoorstellen (werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen, BNC), Directie Integratie Europa, BZDOC-240920879-59, 24 september 2018, nr. 22.112 (nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie), p. 7. Te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-22112-2694.html#ID-856550-d36e191>

⁶³ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Informatie over nieuwe Commissievoorstellen (2 dossiers bijgevoegd) - Fiche 2: Regeling mechanisme om juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context op te lossen, Werkgroep Evaluatie Nieuwe Commissievoorstellen (werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen, BNC), Directie Integratie Europa, BZDOC-240920879-59, 24 september 2018, 6.

⁶⁴ Artikel 5 van de voorgestelde verordening en preambule overweging 13.

Merk evenwel op dat ingevolge het amendement van het Europees Parlement alle lidstaten de verplichting hebben om nationale grensoverschrijdende coördinatiepunten op te richten. Zie: Verslag van het Europees Parlement over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een mechanisme om juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context uit de weg te ruimen (COM(2018)373). Te raadplegen op

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_deposes/rapports/2018/0414/P8_A\(2018\)0414_NL.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_deposes/rapports/2018/0414/P8_A(2018)0414_NL.pdf).

⁶⁵ Artikelen 10 en 11 van de voorgestelde verordening.

⁶⁶ Artikel 12 van de voorgestelde verordening.

⁶⁷ Artikelen 13, 14 en 15 van de voorgestelde verordening.

⁶⁸ Artikelen 16 en 17 van de voorgestelde verordening.

ondertekende verbintenis of verklaring moet niet alleen worden toegezonden aan de initiatiefnemer, maar ook aan het grensoverschrijdende coördinatiepunt van de naburige lidstaat, de bevoegde instantie van de eigen lidstaat, het coördinatiepunt op EU niveau en de instantie/het orgaan dat door verbindende lidstaat is aangewezen voor officiële bekendmakingen.⁶⁹

De instelling van verplichte nationale coördinatiepunten gaat logischerwijs gepaard met bijkomende administratieve lasten. Deze administratieve lasten zouden verminderd kunnen worden indien wordt voortgebouwd op bestaande instellingen en middelen en hulpmiddelen. Bovendien is het aanbevelingswaardig dat verduidelijkt wordt of de grensoverschrijdende coördinatiepunten in elke lidstaat moeten komen, of opdat het beter zou zijn als die in grensoverschrijdende grensregio's komen. De rol van de coördinatiepunten moet ook verduidelijkt worden zodat een kader/procedure wordt verschaft aan de organisaties die geconfronteerd worden met de grensbelemmeringen.

B. Europees coördinatiepunt

De Europese Commissie moet ook een Europees coördinatiepunt op EU-niveau oprichten.⁷⁰ Het coördinatiepunt moet contact onderhouden met de verschillende nationale/regionale grensoverschrijdende coördinatiepunten. Aan de Europese Commissie worden bovendien uitvoeringsbevoegdheden toegekend met het oog op het opzetten van een databank en het vaststellen van regels om deze te beheren alsmede de bescherming van gegevens en het model dat moet worden gebruikt wanneer grensoverschrijdende coördinatiepunten informatie over de uitvoering en het gebruik van het mechanisme indienen.⁷¹ De databank moet voldoen aan de bepalingen betreffende de bescherming van gegevens uit hoofde van verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad.⁷²

5.4. Keuze instrument

A. Keuze voor een verordening

De Europese Commissie heeft gekozen voor een verordening die rechtstreeks toepasselijk is in alle lidstaten en in feite vrijwel al hun binnengrenzen raakt. Een *verordening* heeft een algemene strekking, is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.⁷³ Het uit hoofde van de verordening ingestelde instrument voorziet in verplichtingen voor de lidstaten om per grens met een naburige lidstaat een (tweeledig gestructureerde) mechanisme in te stellen om de juridische belemmeringen in een gemeenschappelijke grensoverschrijdende regio uit de weg te ruimen. Daarnaast staat het instrument aan de lidstaten tegelijkertijd toe om een eigen mechanisme te gebruiken waarmee effectief de grensoverschrijdende juridische en administratieve belemmeringen worden weggewerkt.

⁶⁹ Artikel 17, lid 2, onder e van de voorgestelde verordening.

⁷⁰ Artikel 6 en preambule para. 14 van de voorgestelde verordening.

De Europese Commissie heeft reeds het "Border Focal Point" opgericht om obstakels voor grensoverschrijdende interactie weg te nemen, zie: Zie ook: Europese Commissie Mededeling, "Groeï en cohesie stimuleren in de grensregio's van de EU", COM(2017) 534 final/2, p. 7-9.

⁷¹ Artikel 7 en preambule para. 14.

⁷² Verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, *Pb* L 8 van 12 januari 2001, 1.

⁷³ Art. 288, lid 2 VWEU.

De Europese Commissie wijst erop dat bepaalde lidstaten reeds met aangrenzende lidstaten een eigen instrument hebben waarmee de voorgestelde verordening rekening dient te houden.⁷⁴ Lidstaten kunnen besluiten om ten aanzien van een specifieke grens met een of meer naburige lidstaten toe te treden tot een bestaande effectieve regeling die formeel of informeel door een of meer naburige lidstaten is ingesteld. Aldus benadrukt de Europese Commissie dat met het mechanisme niet wordt gekozen voor een *'one size fits all'*-benadering. De lidstaten kunnen zelf oplossingen creëren die het beste met hun lokale en regionale context aansluiten.⁷⁵ De keuze voor de vorm van een verordening staat het facultatief karakter van het voorgestelde mechanisme niet in de weg.

B. Geen aanbeveling of richtlijn

Volgens de Europese Commissie zou een *aanbeveling* niet het meest effectieve instrument zijn, aangezien aanbevelingen niet verbindend zijn.⁷⁶ Een *richtlijn* zou evenmin aangewezen zijn. Een richtlijn is weliswaar verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, maar laat aan de nationale instanties de bevoegdheid om vorm en middelen zelf te kiezen.⁷⁷ Door uiteenlopende nationale implementatiewetgevingen kunnen juridisch complexe situaties met nieuwe grensbelemmeringen ontstaan, met bijbehorende rechtsonzekerheid en bijkomende kosten.⁷⁸ Door verschillende systemen aan beide kanten van de grens zou een richtlijn kunnen leiden tot nieuwe verschillen in grensregio's.⁷⁹ De keuze voor een richtlijn als basis van het Europees grensoverschrijdend mechanisme zou daarom in rechtstreekse tegenstelling staan met de doelstelling van het wegwerken van grensbelemmeringen van het Europees grensoverschrijdend mechanisme. Het werd in deze zin aangetoond dat de "EU-gerelateerde juridische belemmeringen (type 1)" het kleinste aandeel (ca. 15%) van de geïdentificeerde 239 grensbelemmeringen oplevert, terwijl het aandeel van de lidstaten-gerelateerde (43%) en administratieve obstakels (42%) daarentegen significant hoger is.⁸⁰

Standpunt van het Nederlandse kabinet – Volgens het Nederlandse kabinet zou evenwel een richtlijn de lidstaten in de fase van omzetting in nationale wetgeving meer ruimte laten dan een verordening.⁸¹ Volgens het Nederlandse kabinet zou een verordening maatwerkoplossingen lastiger realiseren. Met een verordening wordt een bepaalde oplossingsrichting voorgeschreven, namelijk een mechanisme waarmee wettelijke bepalingen uit een andere lidstaat in de grensregio kunnen worden toegepast. Gezien de zeer uiteenlopende situaties in grensregio's wordt een verordening als te rigide beschouwd. De nationale regeringen zouden kennelijk (aanzienlijke) moeite hebben met het idee om ten aanzien van naburige wetgeving de nationale regelgeving buiten werking te stellen.⁸² Het Nederlandse kabinet

⁷⁴ SEC(2018) 268 final, 4.

⁷⁵ SEC(2018) 268 final, 6.

⁷⁶ Art. 288, vijfde alinea VWEU.

⁷⁷ Art. 288, derde alinea VWEU.

⁷⁸ Europese Commissie, COM(2018) 373, pp 3-4.

⁷⁹ SEC(2018) 268 final, 4.

⁸⁰ Europese Commissie, "Easing legal and administrative obstacles in EU border regions", Final Report (Service Request No 2015CE160AT013, DG REGIO, maart 2017), 34-35.

⁸¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Informatie over nieuwe Commissievoorstellen (2 dossiers bijgevoegd) - Fiche 2: Regeling mechanisme om juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context op te lossen, Werkgroep Evaluatie Nieuwe Commissievoorstellen (werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen, BNC), Directie Integratie Europa, BZDOC-240920879-59, 24 september 2018.

⁸² Dit punt werd ook nog eens benadrukt in een juridisch advies (n.a.v. dit onderzoeksrapport) van de heer P.E.H. (Pieter) Sels, Juridische Zaken en Inkoop, Provincie Limburg, met de aanwijzing dat deze kwestie op provinciaal niveau pragmatischer zou worden beoordeeld.

stelt daarom dat de gekozen vorm van een verordening niet aansluit bij het doel dat de Commissie wenst te bereiken.⁸³

Volgens het Nederlandse kabinet zou het doel via maatwerk juridische grensbelemmeringen wegnemen beter bereikt kunnen worden via een richtlijn. Via een richtlijn kunnen lidstaten geconformeerd worden tot een gezamenlijk doel (het opheffen van grensbelemmeringen) waarbij het lidstaten vrijstaat om te bepalen hoe dit doel wordt bereikt. Op deze manier kan op maximale wijze maatwerk worden verkregen en wordt er via een inspanningsverplichting slagvaardig gewerkt aan het oplossen van grensbelemmeringen binnen de gehele Europese Unie.⁸⁴ Volgens het Nederlandse kabinet zou een richtlijn niet alleen bestaande maar ook nieuwe intergouvernementele, regionale en lokale effectieve mechanismen ten volle respecteren en aanmoedigen, geheel in de lijn met eerdergenoemde Commissiemededeling. Met een richtlijn zouden lidstaten in samenwerking met aangrenzende lidstaten invulling kunnen geven aan de wijze waarop grensoverschrijdende problemen moeten worden verholpen. Op die manier kan er maatwerk worden geleverd.⁸⁵

Wij delen de mening van de Nederlandse regering niet dat het idee van een richtlijn zou leiden tot meer maatwerk. Immers, een richtlijn zou tot gevolg hebben dat de lidstaten de richtlijn in nationale wetgeving moeten omzetten. Voor België en Duitsland zou dit een specifieke omzetting in federale wetgeving en bovendien de wetgeving van de gewesten/*Länder* betekenen. Een complexe nationale én regionale omzetting kan moeilijk de samenhang van de verschillende onderdelen van de wetgeving waarborgen. Nationale verschillen in de omzetting van een richtlijn kan nog steeds leiden tot grensoverschrijdende problemen (denk bv. aan de erkenning van beroepskwalificaties).

5.5. Inwerkingtreding en rapportage

De voorgestelde verordening zou in werking treden op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan en zou een jaar na inwerkingtreding van toepassing zijn.⁸⁶ Het Nederlandse kabinet heeft reeds te kennen gegeven dat de termijn van één jaar te kort zou zijn indien wordt overgegaan tot uitvoeringswetgeving.⁸⁷ Voor een dergelijk wetgevingstraject moet minimaal twee jaar tijd zijn. Indien wordt volstaan met een *governance*-structuur zou volgens het Nederlandse kabinet een termijn van 1 jaar voldoende zijn. Echter landen zonder probleemoplossend mechanisme voor grensbarrières kunnen moeilijk binnen een jaar na inwerkingtreding van de verordening een eigen effectief mechanisme opzetten. De keuzevrijheid die de verordening in principe biedt, is dan ook weinig

⁸³ Fiche 2: verordening mechanisme om juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context uit de weg te ruimen, p. 5, te raadplegen op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/09/24/fiche-2-verordening-mechanisme-om-juridische-en-administratieve-belemmeringen-in-een-grensoverschrijdende-context-uit-de-weg-te-ruimen>.

⁸⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Informatie over nieuwe Commissievoorstellen (2 dossiers bijgevoegd) - Fiche 2: Regeling mechanisme om juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context op te lossen, Werkgroep Evaluatie Nieuwe Commissievoorstellen (werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen, BNC), Directie Integratie Europa, BZDOC-240920879-59, 24 september 2018, p. 6.

⁸⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Informatie over nieuwe Commissievoorstellen (2 dossiers bijgevoegd) - Fiche 2: Regeling mechanisme om juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context op te lossen, Werkgroep Evaluatie Nieuwe Commissievoorstellen (werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen, BNC), Directie Integratie Europa, BZDOC-240920879-59, 24 september 2018, p. 6.

⁸⁶ Artikel 26 van de voorgestelde verordening.

⁸⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Informatie over nieuwe Commissievoorstellen (2 dossiers bijgevoegd) - Fiche 2: Regeling mechanisme om juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context op te lossen, Werkgroep Evaluatie Nieuwe Commissievoorstellen (werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen, BNC), Directie Integratie Europa, BZDOC-240920879-59, 24 september 2018, p. 10.

realistisch, wat de ontwikkeling van maatwerkoplossingen bemoeilijkt en zich niet goed verdraagt met de gedachte dat de verordening juist niet ziet op een "one-size-fits-all"-benadering.

Vijf jaar na inwerkingtreding van de verordening moet de Commissie rapporteren over de toepassing van de verordening.⁸⁸ Het Nederlandse kabinet steunt de rapportageverplichting, om de effectiviteit en meerwaarde van het instrument te beoordelen alsmede om te kijken naar mogelijke vereenvoudiging ervan.⁸⁹ Vijf jaar na inwerkingtreding zou evenwel vrij snel zijn aangezien de verordening pas een jaar (en volgens Nederlandse inzet: 2 jaar) na inwerkingtreding van toepassing wordt.

5.6. Verduidelijkingen van het Europees Parlement

Op 5 februari 2019 heeft het Europees Parlement met 489 stemmen voor (ten opzichte van 55 stemmen tegen), bij 82 onthoudingen, een wetgevingsresolutie aangenomen over het voorgestelde Europees grensoverschrijdend mechanisme. Het standpunt van het Europees Parlement, in eerste lezing vastgesteld volgens de gewone wetgevingsprocedure, heeft het voorstel van de Europese Commissie op bepaalde punten gewijzigd en verduidelijkt.⁹⁰

Vrijwillig instrument – Het Europees Parlement benadrukt dat het voorgestelde Europees grensoverschrijdend mechanisme erop gericht moet zijn een **vrijwillig instrument** toe te voegen aan het instrumentarium dat de lidstaten ter beschikking staat om grensoverschrijdende samenwerking te stimuleren.⁹¹ De lidstaten moeten zoals altijd het laatste woord hebben over het al dan niet toepassen van het mechanisme.

Beoordeling per gezamenlijk project – Het Europees Parlement benadrukt dat de lidstaten voor elk **afzonderlijk gezamenlijk project** per geval moeten kunnen kiezen of zij het Europees grensoverschrijdend mechanisme of een bestaand mechanisme gebruiken.⁹² Indien de lidstaten deze keuze in één keer voor een heel grensgebied zouden moeten maken, zouden de lidstaten die op dit moment geen bestaand mechanisme hebben om juridische belemmeringen in een grensoverschrijdende context uit de weg te ruimen, praktisch verplicht zijn om het Europees grensoverschrijdend mechanisme te gebruiken. Hierdoor wordt de vrijwilligheid van het voorstel ondermijnd.

Keuze tussen het Europees mechanisme en bestaande mechanisme – Het Europees parlement wijst erop dat het grensoverschrijdend mechanisme "**à la carte**" kan worden toegepast. De lidstaten

⁸⁸ Artikel 25 van de voorgestelde verordening.

⁸⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Informatie over nieuwe Commissievoorstellen (2 dossiers bijgevoegd) - Fiche 2: Regeling mechanisme om juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context op te lossen, Werkgroep Evaluatie Nieuwe Commissievoorstellen (werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen, BNC), Directie Integratie Europa, BZDOC-240920879-59, 24 september 2018.

⁹⁰ Verslag van het Europees Parlement over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een mechanisme om juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context uit de weg te ruimen (COM(2018)373). Te raadplegen op

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_deposes/rapports/2018/0414/P8_A\(2018\)0414_NL.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_deposes/rapports/2018/0414/P8_A(2018)0414_NL.pdf)

⁹¹ Verslag van het Europees Parlement over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een mechanisme om juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context uit de weg te ruimen (COM(2018)373), p. 31. Te raadplegen

op [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_deposes/rapports/2018/0414/P8_A\(2018\)0414_NL.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_deposes/rapports/2018/0414/P8_A(2018)0414_NL.pdf).

⁹² Zie amendement aan artikel 1 van de voorgestelde verordening.

moeten elke keer dat zij een juridische belemmering in een grensoverschrijdende context vaststellen, beoordelen of zij een bestaand mechanisme gebruiken, een nieuw mechanisme instellen, of het Europees grensoverschrijdend mechanisme gebruiken. De lidstaten kunnen om gegronde redenen ook weigeren om enig mechanisme in werking te stellen om een juridische of administratieve belemmering uit de weg te ruimen. Er is een grondige controle door alle betrokken partijen nodig voordat het Europees grensoverschrijdend mechanisme in werking wordt gesteld en een lidstaat wordt toegestaan zijn wettelijke bepalingen in een andere lidstaat toe te passen. Het Europees Parlement wijst er daarom op dat de door de Commissie voorgestelde termijnen te kort zijn.⁹³ Bepaalde termijnen zijn om deze reden gewijzigd.⁹⁴

6. Meerwaarde van het Europees grensoverschrijdend mechanisme voor grensregio's

De centrale vraag is welke meerwaarde het Europees grensoverschrijdend mechanisme bewerkstelligt voor het overwinnen van belemmeringen in een grensoverschrijdende context, met bijzondere aandacht voor de grensregio's België (Vlaanderen)-Nederland en Nederland-Duitsland. Om de mogelijke voordelen van de voorgestelde verordening met het Europees grensoverschrijdend mechanisme in kaart te brengen, wordt achtereenvolgens de meerwaarde vanuit juridisch, politiek en praktisch oogpunt beoordeeld.⁹⁵

De meerwaarde van de voorgestelde verordening kan evenwel niet worden vastgesteld voor de grensregio's van de EU als zodanig. Vanwege de juridische, politieke en geografische complexiteit van grensregio's is de meerwaarde sterk afhankelijk van het bestaande juridische kader aan een bepaalde grens.⁹⁶ Het bestaan van expliciete juridische instrumenten in het geval van grensprojecten staat een grote meerwaarde van de voorgestelde verordening in de weg. De voorgestelde verordening zou daarentegen een leemte kunnen opvullen in gevallen waarin expliciete juridische instrumenten ontbreken. Dit heeft ook betrekking op de positie van potentiële belanghebbenden bij grensoverschrijdende projecten.

6.1. Juridische meerwaarde voor grensregio's

De juridische meerwaarde van het voorgestelde Europees grensoverschrijdend mechanisme hangt af van de vraag of de voorgestelde verordening een innovatief instrument in het leven zal roepen om een

⁹³ Verslag van het Europees Parlement over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een mechanisme om juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context uit de weg te ruimen (COM(2018)373), p. 32. Te raadplegen op [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_deposes/rapports/2018/0414/P8_A\(2018\)0414_NL.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_deposes/rapports/2018/0414/P8_A(2018)0414_NL.pdf).

⁹⁴ Onder meer artikel 15, lid 1, a) (toezending van de ontwerpverbintenis of de ontwerpverklaring) en artikel 16, lid 1, (onderzoek van de ontwerpverbintenis/verklaring) van drie maanden naar zes maanden en artikel 17, lid 1 (onderzoek van antwoord van het bevoegde grensoverschrijdende coördinatiepunt van de overdragende lidstaat) van 1 maand naar drie maanden.

⁹⁵ Voor deze analyse werd het ITEM-onderzoeksrapport "Statuut voor Limburg? Verkenning van de juridische en praktische mogelijkheden tot interregionale grensoverschrijdende samenwerking in de grensregio" (Eindrapport – projectfase 1, 9 november 2018) als basis gehanteerd.

⁹⁶ ITEM, "Statuut voor Limburg? Verkenning van de juridische en praktische mogelijkheden tot interregionale grensoverschrijdende samenwerking in de grensregio", Eindrapport – projectfase 1, 9 november 2018, p. 137.

einde te maken aan het gebrek aan overeenstemming van de wetgeving in het geval van grensoverschrijdende projecten.

A. Beoordeling in abstracto

Zoals vermeld, biedt het voorgestelde artikel 4 van de verordening de mogelijkheid om een eigen mechanisme te gebruiken, met behulp waarvan juridische en administratieve problemen voor de uitvoering van een gezamenlijk project in grensoverschrijdende regio's uit de weg worden geruimd. Zoals hierboven reeds vermeld en verder wordt uitgediept, hebben een aantal lidstaten (waaronder de Benelux-landen) individuele, bilaterale en multilaterale initiatieven genomen om juridische belemmeringen voor grensoverschrijdende interactie uit de weg te ruimen. Naar onze mening zal het uit hoofde van de EU-verordening ingestelde mechanisme minder interessant zijn naargelang eigen grensoverschrijdende oplossingen in de toekomst veel meer op maat gesneden en effectief zijn. Voor België en Nederland gaat in dat geval de voorkeur uit naar gebruikmaking van de grensoverschrijdende *governance*-structuren die momenteel in ontwikkeling zijn met de buurlanden, naast de reeds bestaande samenwerking in Benelux-verband en bestaande instrumenten van grensoverschrijdende samenwerking op lokaal niveau, zoals het Gemeenschappelijk Orgaan Baarle.⁹⁷ Het is dan ook van belang het vrijwillig karakter van het Europees grensoverschrijdend mechanisme te onderstrepen.

De individuele, bilaterale en zelfs multilaterale mechanismen bestaan echter niet in alle lidstaten of ten aanzien van alle grenzen van een bepaalde lidstaat. Voor grensregio's waar de eigen mechanismen niet of minder ontwikkeld zijn voor de oplossing van grensbelemmeringen zou het Europees grensoverschrijdend mechanisme wel een gunstig(er) effect hebben. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn aan de grens van Oost-Europese landen waar tot nu toe niet veel bilaterale of multilaterale verdragen bestaan. Voor deze grensregio's is er duidelijk meerwaarde voor optreden op het niveau van de Europese Unie.

B. Beoordeling in concreto voor grensregio's

i. Voor Benelux (waaronder grensregio België-Nederland)

De aanname is dat de juridische meerwaarde in de Benelux (waaronder grensregio's België-Nederland) kleiner is dan in veel andere grensgebieden.⁹⁸ Immers, grensbelemmeringen zouden nu al door de bestaande Benelux juridische instrumenten kunnen worden opgelost.

- *Benelux Unieverdrag* – Met de Benelux-Unie hebben België, Nederland en Luxemburg een intensieve samenwerking aangegaan. Het in 1958 ondertekende verdrag tot oprichting van de Benelux Economie Unie dat na 50 jaar zou aflopen, werd in 2008 vernieuwd.⁹⁹ Het **vernieuwde Benelux Unieverdrag** is op 1 januari 2012 in werking getreden.¹⁰⁰ Hoofddoelstellingen zijn de bevordering van grensoverschrijdende samenwerking tussen de Benelux-landen rechtstreeks en andere Europese lidstaten) en de aanbidding van een experimenteel platform voor de

⁹⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Informatie over nieuwe Commissievoorstellen (2 dossiers bijgevoegd) - Fiche 2: Regeling mechanisme om juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context op te lossen, Werkgroep Evaluatie Nieuwe Commissievoorstellen (werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen, BNC), Directie Integratie Europa, BZDOC-240920879-59, 24 september 2018, p. 6.

⁹⁸ ITEM, "Statuut voor Limburg? Verkenning van de juridische en praktische mogelijkheden tot interregionale grensoverschrijdende samenwerking in de grensregio", Eindrapport – projectfase 1, 9 november 2018, p. 137.

⁹⁹ Verdrag betreffende de herziening van het verdrag van 3 februari 1958 tot oprichting van de Benelux Economische Unie van 2008 (hierna: Benelux Unieverdrag).

¹⁰⁰ Te raadplegen via: http://www.benelux.int/files/2313/9230/2800/BeneluxVerdrag_2008.pdf.

verdieping van de Europese integratie.¹⁰¹ Sinds 2012 hebben de Benelux-landen zich ingespannen om het institutionele Benelux juridisch kader te gebruiken door beroep te doen op reeds bestaande instrumenten (zoals bv. de verlenging van het Benelux-Verdrag inzake politieke samenwerking in juli 2018) alsook de creatie van innovatieve instrumenten (bv. de beschikking inzake de vermindering van de geluidshinder in het grensoverschrijdende bedrijventerrein van de Albertknoop).

- *Benelux-Verdrag over grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking* – In februari 2014 ondertekenden de verantwoordelijke ministers een nieuw **Benelux-Verdrag over grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking** (hierna het 2014 Benelux-Verdrag), hetgeen op 1 januari 2019 in werking is getreden.¹⁰² Dit nieuwe verdrag actualiseert, versterkt en vervangt de vorige Benelux-Overeenkomst inzake samenwerking van 12 september 1986 (van kracht sinds 1 april 1991). Met het 2014 Benelux-verdrag willen de Benelux-landen hun primaire positie op het vlak van grensoverschrijdende samenwerking in de EU versterken.¹⁰³ De verdragsbepalingen zijn flexibeler dan de overeenkomst van 1986 en gaan verder dan de EU-regelgeving ter bevordering van grensoverschrijdende samenwerking (EGTS) in de Benelux.¹⁰⁴ De projectpartners kunnen zelf bepalen welke juridische vorm hun samenwerking moet aannemen (Benelux-groepering voor territoriale samenwerking (BGTS), het gemeenschappelijk orgaan of de administratieve afspraak).

De bestaande Benelux-samenwerkingsverbanden behelzen een ruime flexibiliteit en innovatie tot oplossing van juridische en administratieve belemmeringen als gevolg van de gelijktijdige toepassing van verschillende regelingen aan beide kanten van de grens.¹⁰⁵ Zoals bijvoorbeeld het geval van het grensoverschrijdende bedrijventerrein Albertknoop over de vermindering van de geluidsoverlast van bedrijven gelegen in Maastricht (Nederland) en Lanaken (België) heeft doen blijken, is aanpassing van de nationale (of regionale) wetgeving om het gebrek aan overeenstemming van de wetgeving op basis van een Benelux-overeenkomst al mogelijk geweest.¹⁰⁶ Nochtans kent de Benelux geen duidelijke procedures die een specifieke positie aan initiatiefnemers van grensprojecten toekennen.

Heden wordt de lancering van grensoverschrijdende projecten in één grensregio weliswaar reeds ondersteund door een vrij stabiel bestaan van samenwerkingsinstrumenten (zoals in het kader van de Benelux). De EU-verordening biedt een aanvullend juridisch kader door het verlenen van een initiatiefrecht aan belanghebbenden in grensoverschrijdende regio's die geconfronteerd worden met

¹⁰¹ Artikel 2 van het Benelux Unieverdrag.

¹⁰² Besluit M(2014)2 van het Benelux-Comité van Ministers tot vaststelling van een Benelux-Verdrag inzake grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking. Te raadplegen via <https://www.fdfa.be/nl/benelux-verdrag-inzake-grensoverschrijdende-en-interterritoriale-samenwerking>.

België heeft het Verdrag van 2014 geratificeerd op 27 april 2017, Luxemburg op 9 maart 2018 en Nederland op 5 november 2018.

¹⁰³ See <https://europadecentraal.nl/praktijkvraag/wat-is-de-rol-van-het-benelux-verdrag-bij-grensoverschrijdende-samenwerking/>.

¹⁰⁴ ITEM, "Inventarisatie grensoverschrijdende knelpunten North Sea Port", Project rapport 4 maart 2019, 33. Zie, bijvoorbeeld, M. Hertoghs, 'De grens in je achtertuin – Juridische aspecten van decentrale grensoverschrijdende samenwerking van Nederland met de buurlanden', in: M. Faure en M. Peeters (eds.), *Grensoverschrijdend recht*, Antwerpen: Intersentia, 2006, 123-141, p. 111-115.

¹⁰⁵ ITEM, "Inventarisatie grensoverschrijdende knelpunten North Sea Port", Project rapport 4 maart 2019, 35. Zie ook ITEM, "Statuut voor Limburg? Verkenning van de juridische en praktische mogelijkheden tot interregionale grensoverschrijdende samenwerking in de grensregio", Eindrapport – projectfase 1, 9 november 2018, p. 115.

¹⁰⁶ ITEM, "Statuut voor Limburg? Verkenning van de juridische en praktische mogelijkheden tot interregionale grensoverschrijdende samenwerking in de grensregio", Eindrapport – projectfase 1, 9 november 2018, p. 137.

juridische en administratieve grensbelemmeringen in het geval de lidstaten voor het Europees grensoverschrijdend mechanisme hebben geopteerd.¹⁰⁷ Deze initiatiefnemers hebben een specifieke status en kunnen via een vooraf bepaalde duidelijke procedure met een tijdschema hun aanvraag indienen bij de bevoegde autoriteit in de eigen lidstaat. De verantwoordelijke overheden moeten beslissen hoe ze de grensbelemmeringen gaan oplossen (via de EU-procedure of met een eigen mechanisme). Heden ontbreekt een dergelijke procedure in de Benelux.

ii. Voor grensregio Nederland-Duitsland

Anders dan de beperkte meerwaarde van het Europees grensoverschrijdend mechanisme voor de Benelux, zou de voorgestelde EU-verordening interessanter zijn voor de Nederlands-Duitse situatie.¹⁰⁸ Het Benelux juridisch instrumentarium is in beginsel niet van toepassing aan de grens met de twee Duitse deelstaten Noordrijn-Westfalen (NRW) en Nedersaksen. Wel moet worden gewezen opdat de nationale regeringen van Duitsland en Nederland en de Duitse deelstaten NRW en Nedersaksen op 23 mei 1991 het verdrag van Anholt tekenden.¹⁰⁹ Het Verdrag van Anholt verschaft een juridische grondslag voor de grensoverschrijdende samenwerking tussen de overheidsinstanties van de partijen, waardoor zij gezamenlijke grensoverschrijdende activiteiten kunnen institutionaliseren. De betrokken deelstaten NRW en Nedersaksen zijn dan wel geassocieerd met de Benelux,¹¹⁰ maar het Benelux-verdrag en de Benelux-overeenkomsten vinden in beginsel geen (bindende) toepassing.

Grensoverschrijdende samenwerking kan nochtans worden aangemoedigd. Ten eerste zou beroep gedaan kunnen worden op het bestaande Benelux juridisch instrumentarium om de grensregio's met de Duitse deelstaten NRW en Nedersaksen te laten toetreden tot bepaalde Benelux-overeenkomsten (bv. het Benelux-verdrag inzake grensoverschrijdende en territoriale samenwerking van 2014).¹¹¹ Een meer omvattende oplossing zou eruit kunnen bestaan dat de Benelux de samenwerking met de grensregio's NRW en Nedersaksen intensiveert om zo een uitgebreider horizontaal instrument ontwikkelt op Benelux-niveau (Benelux-mechanisme). Dit Benelux-mechanisme kan territoriale samenwerking mogelijk maken buiten de sectorale overeenkomsten voor een specifiek grensoverschrijdend probleem om. De banden tussen NRW en Nedersaksen met Nederland en de grensprovincies kunnen op deze manier aangescherpt worden onder het bestaande Benelux-kader.

6.2. Politieke meerwaarde

Duidelijk afgebakende procedure – De politieke meerwaarde van het Europees grensoverschrijdend mechanisme is van het grootste belang voor grensoverschrijdende regio's. Voor grensregio's kan de

¹⁰⁷ ITEM, "Statuut voor Limburg? Verkenning van de juridische en praktische mogelijkheden tot interregionale grensoverschrijdende samenwerking in de grensregio", Eindrapport – projectfase 1, 9 november 2018, 138.

¹⁰⁸ ITEM, "Statuut voor Limburg? Verkenning van de juridische en praktische mogelijkheden tot interregionale grensoverschrijdende samenwerking in de grensregio", Eindrapport – projectfase 1, 9 november 2018, p. 138.

¹⁰⁹ Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden, de Bondsrepubliek Duitsland, het Land Nedersaksen, en het Land Noordrijn-Westfalen inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten met Protocol, Isselburg-Anholt, 23 mei 1991.

¹¹⁰ De Benelux-samenwerking met NRW vindt zijn basis in de politieke verklaring van 2008. Te raadplegen via: http://www.benelux.int/files/1013/8297/6875/bnl_NoordrijnWestfalen_nl.pdf.

De Duitse deelstaten NRW en Nedersaksen hebben het Verdrag van Anholt ondertekend (samen met Nederland en Duitsland), hetgeen een juridische grondslag biedt voor de grensoverschrijdende samenwerking tussen de overheidsinstanties van de partijen. Zie ook:

¹¹¹ Beschikking van het Benelux Comité van Ministers tot opstelling van een Benelux-Verdrag inzake grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking, M (2014) 2.

vaststelling van een specifiek te volgen procedure van groot belang zijn. Tot nu toe zijn de genomen initiatieven om juridische belemmeringen aan de grenzen te verhelpen, nogal uiteenlopend.¹¹² Het is niet eenvoudig om een proces te stroomlijnen met een welomschreven rol en positie van initiatiefnemers, adressanten en duidelijke verplichtingen en tijdschema's die leiden tot snellere oplossingen. Dit is zeker het geval voor de erkenning van beroepskwalificaties en grensoverschrijdende spoorweginfrastructuurprojecten (zie hierna onderdeel 6.4) met een complex systeem van bevoegdheidsverdeling en de moeilijke vaststelling van een specifieke procedure.¹¹³

Versterken van politieke verantwoordelijkheid – Noteer dat heden het gehele proces voor het wegnemen van de juridische belemmeringen in beginsel niet juridisch afdwingbaar is. Er bestaat geen internationaal verdrag of bevoegde autoriteit om de nationale regeringen te dwingen de in kaart gebrachte juridische belemmeringen op te lossen.

Door de juridische vorm (verordening) kan van elke EU-lidstaat inspanningen worden verwacht. De lidstaten zijn verplicht om per grens met een naburige lidstaat een mechanisme in te stellen om de juridische belemmeringen in een gemeenschappelijke grensoverschrijdende regio uit de weg te ruimen. Tegelijkertijd zijn de lidstaten toegelaten om andere effectieve mechanismen te gebruiken.¹¹⁴ Door de keuze voor de juridische vorm van een verordening zou het doel van het wegnemen van grensbelemmeringen in beginsel juridisch afdwingbaar kunnen worden. Vanaf het moment dat een grensbelemmering wordt geïdentificeerd, wordt de politieke verantwoordelijkheid van een lidstaat versterkt. De uit hoofde van de verordening opgelegde verplichtingen voor de lidstaten zou tot gevolg hebben dat een lidstaat in beginsel (juridisch) aansprakelijk gesteld kunnen worden indien bijvoorbeeld zijn rechtvaardiging voor de weigering om een verbintenis/verklaring te tekenen niet als rechtens wordt geaccepteerd.¹¹⁵

6.3. Praktische meerwaarde

Het voorgestelde Europees grensoverschrijdend mechanisme bewerkstelligt dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten een nieuw mechanisme of juridisch instrument aannemen die processen in gang moet zetten waarbij juridische grensbelemmeringen veel sneller en minder bureaucratisch opgelost kunnen worden dan nu het geval is. Het nieuw specifiek juridisch instrument biedt enkele nieuwe *governance*-elementen (met name grensoverschrijdende coördinatiepunten) aan grensregio's waar geen vergelijkbare institutionele structuren en/of juridische instrumenten beschikbaar zijn voor het oplossen van grensbelemmeringen, en verschaft een mogelijkheid voor de aanpassing van nationale/regionale samenwerking in het geval van specifieke grensoverschrijdende projecten.

De EU-verordening stelt duidelijke deadlines en een tijdschema voor de werking van het op maat gesneden Europees grensoverschrijdend mechanisme voorop. De regio's van de Nederlandse, Belgische en Duitse grens moeten ruimte creëren voor welbepaalde wettelijke normen zodat initiatiefnemers van grensoverschrijdende projecten een zekere status krijgen, ondersteund door

¹¹² ITEM, "Statuut voor Limburg? Verkenning van de juridische en praktische mogelijkheden tot interregionale grensoverschrijdende samenwerking in de grensregio", Eindrapport – projectfase 1, 9 november 2018, p. 138.

¹¹³ ITEM, "Statuut voor Limburg? Verkenning van de juridische en praktische mogelijkheden tot interregionale grensoverschrijdende samenwerking in de grensregio", Eindrapport – projectfase 1, 9 november 2018, p. 138.

¹¹⁴ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een mechanisme om juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context uit de weg te ruimen, COM(2018) 373 final.

¹¹⁵ Artikel 16(1)(c) van de voorgestelde verordening.

duidelijk omschreven verplichtingen van de bevoegde nationale autoriteiten. De voorgestelde EU-verordening kan een basis bieden om deze op maat gemaakte bestuursystemen aan de eigen grenzen te ontwikkelen en te versterken.¹¹⁶

6.4. Casestudies

Voor een goed begrip van de vraagstelling of het Europees grensoverschrijdend mechanisme daadwerkelijk een aanvulling kan zijn op het bestaande Benelux-instrumentarium, kan aan de hand van tien door ITEM geïnventariseerde grensoverschrijdende projecten worden nagegaan of een aanpassing van de wetgeving in overeenstemming met de wetgeving van het buurland ingevolge de toepassing van het Europees grensoverschrijdend mechanisme mogelijk zou zijn.¹¹⁷

Voortbouwend op de in kaart gebrachte belemmeringen m.b.t. het specifiek grensoverschrijdend project North Sea Port (zie hierover ook onderdeel 3.1.), kan de mogelijkheid en de meerwaarde van het Europees grensoverschrijdend mechanisme worden onderzocht.

Uit een beoordeling van de toepassing van reeds bestaande Benelux samenwerkingsinstrumenten en het Europees grensoverschrijdend mechanisme voor elk van de tien potentiële grensoverschrijdende projecten,¹¹⁸ blijkt dat de meeste Nederlands-Belgische grensoverschrijdende projecten heden reeds in grote mate een beroep kunnen doen op de reeds bestaande samenwerkingsinstrumenten van de Benelux-Unie. Afhankelijk van de concrete uitvoering van het project, zouden mogelijkerwijs de Benelux samenwerkingsinstrumenten (potentieel) onder meer toepassing kunnen vinden bij de aanpassing van wetgeving inzake:

- Milieuwetgeving bij grensoverschrijdend bedrijventerrein;¹¹⁹
- Bevoegdheden van verschillende functies (havenmeester) bij grensoverschrijdende haven;¹²⁰
- Automatische erkenning van beroepskwalificaties voor concrete grensoverschrijdende projecten (scholen, ziekenhuizen, etc.);¹²¹
- Grensoverschrijdende vervoersinfrastructuur, in het bijzonder regels inzake overheidsopdrachten (BGTS);
- Grensoverschrijdende gezondheidsdiensten, in het bijzonder aansprakelijkheid, uitrusting, diploma's, rijbewijzen;¹²²
- Erkenning van verblijftitels in het kader van grensoverschrijdende huisvestigingsprojecten;¹²³
- Grensoverschrijdende natuurgebieden/landbouwpraktijken;¹²⁴
- Grensoverschrijdende ruimtelijke ordening (planning van windparken in de nabijheid van de grens).¹²⁵

¹¹⁶ ITEM, "Statuut voor Limburg? Verkenning van de juridische en praktische mogelijkheden tot interregionale grensoverschrijdende samenwerking in de grensregio", Eindrapport – projectfase 1, 9 november 2018, p. 139.

¹¹⁷ Zie hiervoor ITEM, "Statuut voor Limburg? Verkenning van de juridische en praktische mogelijkheden tot interregionale grensoverschrijdende samenwerking in de grensregio", Eindrapport – projectfase 1, 9 november 2018, p. 116-121.

¹¹⁸ ITEM, "Statuut voor Limburg? Verkenning van de juridische en praktische mogelijkheden tot interregionale grensoverschrijdende samenwerking in de grensregio", Eindrapport – projectfase 1, 9 november 2018, 116.

¹¹⁹ Benelux-Conventie inzake natuurbehoud en landschapsbescherming; Benelux-Beschikking voor de "harmonisatie van beleidsuitgangspunten en –instrumenten".

¹²⁰ Benelux-verdrag toevoegde protocol inzake belemmeringen voor de interne markt geeft Comité van Ministers de bevoegdheid om m.b.v. een Benelux-beschikking toestemming te verlenen voor het wegnemen van allerlei belemmeringen.

¹²¹ Benelux-verdrag toevoegde protocol inzake belemmeringen voor de interne markt (bv. "taxibeschikking" M (1971) 52).

¹²² Bv. Ambulance Benelux-beschikkingen M(2009) 8.

¹²³ Benelux-overeenkomst inzake de afschaffing van de grenscontroles op personen.

¹²⁴ Benelux-conventie voor natuurbehoud en landschapsbescherming.

¹²⁵ Benelux-Conventie voor natuurbehoud en landschapsbescherming Richtlijnen voor grensoverschrijdend overleg over ruimtelijke ordening.

Tabel 4: aanpassing van wetgeving aan de hand van Europees grensoverschrijdend project per grensoverschrijdend project (bron: ITEM, "Statuut voor Limburg? Verkenning van de juridische en praktische mogelijkheden tot interregionale grensoverschrijdende samenwerking in de grensregio", Eindrapport – projectfase 1, 9 november 2018, p. 116-121).

Grensoverschrijdend project	Aanpassing van wetgeving: toepassing wetgeving van lidstaat op het grondgebied van lidstaat B	Toepassing bestaande Benelux sw-instrumenten	Toepassing Europees grensoverschrijdend mechanisme
Grensoverschrijdend bedrijventerrein	Inkomstenbelastingwetgeving voor werknemers	Nee	Nee
	Milieuwetgeving (bv. geluidshinder)	Ja	Ja
	Bouwnormen/brandveiligheidsbepalingen	Nee	Ja
Vestiging van grensoverschrijdende haven (human resource management)	Bevoegdheden van verschillende functies (havenmeester, scheepsloodsen)	Ja	Ja
Erkenning van beroepskwalificaties	Automatische erkenning van beroepskwalificaties voor concrete grensoverschrijdende projecten (scholen, ziekenhuizen, etc.)	Ja	Ja
Pensioen	Pensioenleeftijd (wetgeving laatste werkstaat)	Nee	Nee
Grensoverschrijdende vervoersinfrastructuur	Toepassing van technische normen	Nee	Ja
	Regels inzake overheidsopdrachten	Ja	Ja
Grensoverschrijdende gezondheidsdiensten	Aansprakelijkheid, uitrustig, diploma's, rijbewijzen	Ja	Ja
	Betalingen voor gezondheidsdiensten	In beginsel niet	In beginsel niet
	Melding van ziekten	Nee	In beginsel wel voor werknemers in nieuwe grensoverschrijdende dienst
Vereisten inzake grensoverschrijdende talen	Afwijking van nationale regels inzake taalkwalificaties m.b.t. toegang tot universiteiten/binationale diploma	Nee	In beginsel wel (i.g.v. taaleisen in nationale/regionale wetgeving zijn vastgelegd) In beginsel niet (i.g.v. dezelfde eisen daadwerkelijk rechtstreeks door universiteiten worden gesteld)
Grensoverschrijdende migratieprojecten	Erkenning van verblijfstitels in het kader van grensoverschrijdende huisvestigingsprojecten (voor studenten of asielzoekers uit derde landen)	Ja	In beginsel niet (grensoverschrijdend huisvestigingsproject heeft geen betrekking op degene die dan de huisvesting gebruiken (d.w.z. migranten))
Grensoverschrijdende landbouw en natuurbeschouwing	Grensoverschrijdende natuurgebieden of landbouwpraktijken	Ja	Ja
Grensoverschrijdende ruimtelijke ordening	Planning van windparken in de nabijheid van de grens (d.w.z. wettelijke bepalingen inzake lawaai en afstanden tot huizen)	Ja	Ja

Voor deze grensoverschrijdende projecten is het Europees grensoverschrijdend mechanisme dan ook niet echt nodig. Evenwel moet erop worden gewezen dat de Benelux-oplossing voor grensbelemmeringen alleen kan functioneren op basis van bestaande overeenkomsten in het kader

van het Benelux-verdrag.¹²⁶ Heden ontbreekt een horizontaal juridisch instrument ("mechanisme") om juridische aanpassingen in een grensoverschrijdende context mogelijk te maken buiten de sectorale overeenkomsten om.¹²⁷ Uit de analyse (zie tabel 4 hierboven) blijkt dat Benelux samenwerkingsinstrumenten onder meer geen toepassing vinden bij belastingzaken (enkel geregeld oor intergouvernementele overeenkomsten en nooit door een beschikking van het Comité van Ministers), bouwnormen/brandveiligheidsbepalingen; technische normen bij grensoverschrijdende vervoersinfrastructuur en problemen bij pensioenleeftijd.

Het Europees grensoverschrijdend mechanisme kan een meerwaarde zijn voor belemmeringen waarvoor het huidige instrumentarium van de Benelux geen oplossing biedt. Geen oplossing door het huidige instrumentarium van de Benelux kan worden geboden indien er geen specifiek Benelux-instrument van toepassing zou zijn. Een oplossing zou door het Europees grensoverschrijdend mechanisme mogelijk zijn voor:

- Het grensoverschrijdend bedrijventerrein, voor de toepassing van bepaalde bouwnormen of brandveiligheidsbepalingen van lidstaat A kunnen toegepast op het grondgebied van lidstaat B.
- De grensoverschrijdende vervoersinfrastructuur, voor de toepassing van technische normen van lidstaat A op het grondgebied van lidstaat B;
- De grensoverschrijdende gezondheidsdiensten, voor de toepassing van de wetgeving van lidstaat A met betrekking tot de melding van ziekten op het grondgebied van lidstaat B voor grensarbeiders;
- De grensoverschrijdende talen, voor afwijkingen van nationale regels inzake taalkwalificaties met betrekking tot de toegang tot universiteiten, of in het geval van binationale diploma's in het kader van een grensoverschrijdend project.

De meerwaarde van het Europees grensoverschrijdend mechanisme voor het bestaande samenwerkingsstructuren in de Benelux, in het bijzonder de grensregio's van België (Vlaanderen) en Nederland, zou kunnen bestaan uit een toevoeging van een "Benelux-mechanisme" (als implementatie van het EU-mechanisme op Benelux-niveau). Een dergelijk op maat van de Benelux gesneden mechanisme zou door territoriale samenwerking een op maat gesneden oplossing kunnen bieden voor de oplossing van grensbelemmeringen voor grensoverschrijdende projecten.¹²⁸ Een gestroomlijnde nieuwe duidelijke procedure (tijdschema/aanvraag) kan worden aangeboden voor belanghebbenden-initiatiefnemers die te maken hebben met grensbelemmeringen bij de opzet van grensprojecten. Het horizontaal grensmechanisme zou de lidstaten aanmoedigen om ook voor de reeds bestaande nationale samenwerkingsinstrumenten de initiatiefnemers, adressanten van het verzoek en het tijdschema op een welomschreven manier vast te stellen.

¹²⁶ ITEM, "Statuut voor Limburg? Verkenning van de juridische en praktische mogelijkheden tot interregionale grensoverschrijdende samenwerking in de grensregio", Eindrapport – projectfase 1, 9 november 2018, 137.

¹²⁷ ITEM, "Statuut voor Limburg? Verkenning van de juridische en praktische mogelijkheden tot interregionale grensoverschrijdende samenwerking in de grensregio", Eindrapport – projectfase 1, 9 november 2018, 137.

¹²⁸ ITEM, "Statuut voor Limburg? Verkenning van de juridische en praktische mogelijkheden tot interregionale grensoverschrijdende samenwerking in de grensregio", Eindrapport – projectfase 1, 9 november 2018, 138.

7. Aanbevelingen

Dit dossier eindigt met aanbevelingen met betrekking tot de verschillende bestuursniveaus (zowel op Europees alsook op nationaal niveau) in het kader van het Europees grensoverschrijdend mechanisme zodat juridische en administratieve grensbelemmeringen op een efficiënte(re) wijze kunnen worden weggenomen.

Supplement boven op de optimalisatie van bestaande samenwerkingsinstrumenten – Vooreerst moet de implementatie van het Europees grensoverschrijdend mechanisme plaatsvinden binnen het ruimere debat van verbetering van bestaande *governance*-systemen op basis van bestaande samenwerkingsinstrumenten. Een identificatie van specifieke beleidsterreinen waar heden nog geen wettelijke basis voor grensoverschrijdende samenwerking bestaat zouden ondergebracht kunnen worden in een bestaand *governance*-systeem (Benelux Unie) of grensoverschrijdende entiteiten (bv. EGTS/BGTS/Anholt) in het kader van multilaterale instrumenten (Benelux/EU) en bilaterale instrumenten (bv. bilaterale verdragen met NRW of Nedersaksen). De meerwaarde van het Europees grensoverschrijdend mechanisme (evt. als *fallback*-instrument) bovenop het bestaande instrumentarium ligt in het feit dat aanpassing van nationale/regionale wetgeving in grensoverschrijdende projecten mogelijk wordt gemaakt. Ook zou een beroep kunnen worden gedaan op grensoverschrijdende samenwerking in die gevallen waarbij grensoverschrijdende projecten geen verband houden met bestaande samenwerkingsinstrumenten, of de bestaande samenwerkingsinstrumenten de toepassing op het grensoverschrijdend project ervan uitsluit. Eveneens kan op Benelux-niveau een horizontaal Benelux-mechanisme worden ontwikkeld dat aanpassing van nationale/regionale wetgeving van grensoverschrijdende projecten mogelijk maakt. Bovendien zou een verzameling, bespreking en agendering van juridische grensoverschrijdende problemen op een geïnstitutionaliseerde wijze door de Benelux systematischer georganiseerd kunnen worden (bijvoorbeeld door de inspiratie van de Noorse Raad van Ministers/FMC om te zetten naar een “Europese Raad voor Vrij Verkeer” voor de Benelux). Dergelijke organisatie zou een aanvulling kunnen zijn voor het huidige Benelux-*governance*-systeem, zodat grensoverschrijdende samenwerking verder ontwikkeld kan worden en grensbelemmeringen efficiënter weggewerkt kunnen worden.

Recht tot indiening van verzoek bij coördinatiepunt – Voor de behandeling van het verzoek van initiatiefnemers tot oplossing van grensbelemmeringen bij grensprojecten kan een groot belang toekomen aan de nationale/regionale coördinatiepunten in alle grensregio’s. Belanghebbenden in grensprojecten die geconfronteerd worden met een grensbelemmering, zouden het recht moeten hebben om het verzoek te kunnen indienen bij de nationale coördinatiepunten die vervolgens *case per case* moet beoordelen of het verzoek ontvankelijk en gegrond is (zelfs indien de lidstaat zich later terugtrekt uit de procedure om de zaak via andere middelen dan de EU-verordening af te handelen).

Nationale uitvoeringswetgeving – Nationale uitvoeringswetgeving is noodzakelijk om doeltreffend gebruik van het Europees grensoverschrijdend mechanisme te waarborgen. De EU-verordening legt een solide status op voor initiatiefnemers met duidelijk omschreven bevoegdheden en verplichtingen voor de bevoegde nationale autoriteiten. De grensprovincies moeten dit basisidee van de EU-verordening ondersteunen. Het is aanbevolen dat elke lidstaat een juridisch model vastlegt met een op maat gesneden *governance*-systeem om de doelstelling van het wegnemen van grensbelemmeringen voor grensprojecten te verwezenlijken. Ingevolge het uit hoofde van de verordening ingestelde mechanisme moeten de lidstaten per grens met een naburige lidstaat een

(tweeledig gestructureerde) mechanisme instellen om de juridische belemmeringen in een gemeenschappelijke grensoverschrijdende regio uit de weg te ruimen. Voor de uitvoering van het Europees grensoverschrijdend mechanisme is het aanbevolen dat de lidstaten in de nationale wetgeving een expliciete bepaling opnemen dat bepaalde juridische afwijkingen voor bepaalde grensregio's mogelijk maakt. Bovendien moet het op nationaal/regionaal niveau ingesteld mechanisme in overeenstemming worden gebracht met de doelstellingen en uitgangspunten van het Europees (en Benelux) grensoverschrijdend mechanisme. Voor het geval dat de EU-verordening uiteindelijk toch niet zou aangenomen worden, biedt de toelichting en het voorstel (minstens) een duidelijke en omvattende leidraad voor de steunende lidstaten om de interregionale samenwerking te verbeteren. De grensregio's België (Vlaanderen) met Duitsland en Nederlandse grensregio's met Duitsland, maar ook Wallonië met Frankrijk zouden bv. op basis van een uitbreiding van het Benelux-instrumentarium efficiënter kunnen samenwerken. Indien bijvoorbeeld de grensbelemmering niet kan worden opgelost door regionale of nationale samenwerking, zou op multilevel (Benelux) een horizontaal Benelux-instrument ingesteld kunnen worden om alsnog de grensbelemmering aan te pakken en weg te werken.

8. Conclusie

Dit dossier heeft de grenseffecten van het uit hoofde van een verordening opgelegde voorgestelde Europees grensoverschrijdend mechanisme onderzocht. De interne grensregio's in de EU dragen in belangrijke mate bij tot de sociaaleconomische rijkdom van Europa. De EU-verordening beoogt binnen het kader van een specifiek grensoverschrijdend project ruimte voor de aanpassing van nationale/regionale wetgeving. In samenwerking met de lidstaten, regio's en andere belanghebbenden kan het Europees grensoverschrijdend mechanisme een op maat gesneden instrument op EU-niveau zijn om het potentieel van de grensregio's beter te benutten. Het mechanisme wil bijdragen aan het wegnemen van grensbelemmeringen door middel van verbintenissen of verklaringen die door de verantwoordelijke autoriteiten tot stand moeten worden gebracht, zo nodig ook door middel van wijzigingen van de nationale wetgeving. EU-lidstaten kunnen kiezen voor dit mechanisme of kunnen gebruik maken van bestaande nationale methoden om juridische grensbelemmeringen op te lossen. Een minimalisatie van de negatieve effecten van het aanhoudende gebrek aan territoriale, juridische en administratieve samenhang in grensregio's heeft positieve gevolgen voor het Europese integratieproces.

Het Europees grensoverschrijdend mechanisme biedt (verwelkomde) initiatieven aan lokale actoren om grensoverschrijdende kansen te bevorderen. Een gestroomlijnde nieuwe duidelijke procedure (tijdschema/aanvraag) wordt aangeboden aan belanghebbenden-initiatiefnemers die te maken hebben met grensbelemmeringen bij de opzet van grensprojecten. Het horizontaal grensmechanisme zou de lidstaten aanmoedigen om ook voor de reeds bestaande nationale samenwerkingsinstrumenten de initiatiefnemers, adressanten van het verzoek en het tijdschema op een welomschreven manier vast te stellen. Uiteindelijk zullen de grensbelemmeringen op een (minstens even) efficiënte wijze worden weggewerkt. De (meer)waarde van het Europees grensoverschrijdend mechanisme voor Benelux-landen met een uitgebreid *governance*-systeem is in beginsel beperkter dan voor andere lidstaten. Benelux-landen kennen reeds een heel gamma van op maat gemaakte en effectieve grensinstrumenten. De meerwaarde van het EU-grensmechanisme voor de Benelux-landen/grensregio's ligt dan ook vooral in een *incentive* ter verbetering van het huidige

Benelux-governance-systeem. Op Benelux-niveau ontbreekt immers een horizontaal juridisch instrument voor juridische aanpassingen in een grensoverschrijdende context buiten de sectorale overeenkomsten om. Het bestaande Benelux-governance-systeem kan dus aangevuld worden met een op maat gesneden horizontaal Benelux-mechanisme. Voor grensregio's waarbij het huidige instrumentarium minder is uitgerust voor het wegwerken van grensbelemmeringen (vnl. Oost/Zuid-Europese landen/grensregio's) door de afwezigheid van multilaterale of multilevel samenwerkingsverbanden zou het grensmechanisme een zeer gunstig effect kunnen hebben. Als zodanig zou het nuttig zijn voor lokale actoren die nu oplossingen geval per geval uitvinden, in het bijzonder voor grensregio's zonder bilaterale overeenkomsten of een doeltreffende infrastructuur.

Voor een doeltreffende toepassing ervan, is evenwel zeer aanbevelingswaardig dat een duidelijk kader wordt geboden waar het eigen bestaande mechanisme aan moet voldoen. Bepaalde aspecten blijven onduidelijk (met name reikwijdte van de grensbelemmering, de rol van de actoren, de verwachtingen en de bevoegdheden van de coördinatiepunten, vrijwillig karakter en de gevolgen voor implementatie). Daarenboven, mogen de lidstaten kiezen, of de grensregio's (of zelfs evt. op projectniveau)? Wat als één lidstaat kiest voor toepassing van het grensmechanisme, maar het buurland niet? Moeten de grensoverschrijdende coördinatiepunten in elke lidstaat komen? Of zou het beter zijn als die in grensoverschrijdende regio's komen? Al bij al zal de concrete meerwaarde afhangen van de verdere verduidelijkingen en gespecificeerde definities. De procedure en bepaalde definities moeten dan ook meer in detail uitgedacht worden. De procedure wordt (hopelijk) goed beschreven zodat die duidelijk is voor stakeholders die het Europees grensoverschrijdend mechanisme willen gebruiken.

Het grensmechanisme opgelegd vanuit de EU in de vorm van een verordening kan gesteund worden. Een richtlijn zou omzettingproblemen met zich meebrengen voor gedecentraliseerde landen (o.a. België/Duitsland), en zou kunnen leiden tot uiteenlopende nationale implementatiewetgevingen. De keuze van de verordening is innovatief. De verordening biedt weliswaar de keuze tussen het Europees grensoverschrijdend mechanisme (verbintenis/verklaring) of het toepassen van een eigen mechanisme (en is deze zin facultatief). Desalniettemin zal de verordening rechtstreekse verplichtingen opleggen aan de lidstaten om grensbelemmeringen gebaseerd in wetgevingsconflicten binnen een concreet tijdschema weg te werken. Het nieuwe juridische statuut van het grensmechanisme uit hoofde van een verordening zou het wegnemen van grensbelemmeringen uiteindelijk steeds minder afhankelijk maken van de bereidheid en de goede wil van de overheid en de autoriteiten tot samenwerking en dit op meerdere niveaus. De initiatiefnemer van een grensoverschrijdend project dat belemmeringen door niet op elkaar afgestemde nationale wetsbepalingen ervaart, kan een bepaalde procedure volgen met een tijdschema voor hun aanvraag met een duidelijke addressaat voor hun aanvraag (bevoegde autoriteit van de lidstaat). Deze machtiging van de initiatiefnemer heeft tot gevolg dat de noodzaak van (en het wachten op) een akkoord tussen beide zijden van de grens om een mismatch in de wetgeving aan te passen, vermindert. Het is nu aan de lidstaten om (hopelijk ook) overtuigd te worden van de geschiktheid van het Europees grensoverschrijdend mechanisme.

ITEM is een initiatief van Universiteit Maastricht (UM), het Nederlands Expertise en Innovatiecentrum Maatschappelijke Effecten Demografische krimp (NEIMED), Zuyd Hogeschool, de Gemeente Maastricht, de Euregio Maas-Rijn (EMR) en de Provincie Limburg (NL).

Institute for Transnational and Euregional
cross border cooperation and Mobility / ITEM

Postadres:

Postbus 616, 6200 MD Maastricht

Bezoekersadres:

Bouillonstraat 1-3, 6211 LH Maastricht

Avenue Céramique 50, 6221 KV Maastricht

T: 0031 (0) 43 388 32 33

E: item@maastrichtuniversity.nl

www.twitter.com/ITEM_UM

ITEM Cross-Border Portal:

<https://itemcrossborderportal.maastrichtuniversity.nl/p/homepage>

